



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**  
**CENTRO REGIONAL DAS BEIRAS**  
**Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais**  
**Faculdade de Educação e Psicologia**

**Mestrado em Ciências da Educação – Especialização em Administração e  
Organização Escolar**

*EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO*  
*UM DUALISMO NA SOCIEDADE GLOBAL*

*Maria da Conceição Santos Cordeiro Salgado*

*Prof. Doutor José Afonso Baptista*

Viseu, dezembro de 2013



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

CENTRO REGIONAL DAS BEIRAS

Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais

**Faculdade de Educação e Psicologia**

*EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO*

*UM DUALISMO NA SOCIEDADE GLOBAL*

Relatório Reflexivo apresentado à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, Especialização em Administração e Organização Escolar, sob a orientação de Prof. Doutor José Afonso Baptista.

*Maria da Conceição Santos Cordeiro Salgado*

Viseu, dezembro de 2013



**Não é digno de saborear o mel aquele que se afasta da colmeia  
com medo das picadas das abelhas (W. Shakespeare)**

**SUMÁRIO**

Pretende-se elaborar uma análise de situações de trabalho, o que implica uma reflexão pessoal sobre o modo de atuação, como professora e como cidadã, ao longo de mais de três décadas. Trata-se de um itinerário marcado por uma diversidade de atividades ocorridas em universos temporais e espaciais os mais diversos, destacando o que considero os momentos mais intensos do ponto de vista profissional e emocional. Devo esclarecer, desde já, que o início da minha atividade como professora (1972-1975) – período muito rico pela experiência vivida e pela percepção das “anomalias” palpáveis, fortemente sentidas, e pela apropriação, “pour cause”, de uma mentalidade outra que se foi construindo, aqui e ali, noutras Escolas, noutros horizontes e noutras latitudes – influenciou fortemente o meu futuro profissional.

O primeiro marco traduziu-se no meu envolvimento numa realidade cultural, social e humanamente diferentes – facto que me levou a repensar e a questionar o papel dos Sistemas Educativos numa sociedade em desenvolvimento – a Sociedade Guineense. Na Guiné-Bissau, colaborei em atividades as mais diversas: (i) apoio técnico à gestão da Escola 17 de Fevereiro, por convite do Ministério da Educação da Guiné- Bissau (1991-1992); (ii) projeto de formação pós-graduada de médicos, financiado pelo Banco Mundial, como consultora para a área económico-financeira e projeto de reorganização e gestão do Hospital Nacional Simão Mendes de Bissau, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento, na qualidade de consultora e formadora (1997-2006), sempre na busca da consciencialização dos fenómenos sociais e educativos, procurando construir uma identidade própria.

Tratou-se de uma necessidade pessoal, antropológica, cultural e mesmo física:

- a. Curiosidade em conhecer uma realidade outra, multifacetada, humana e culturalmente atraente.
- b. Necessidade de confrontação com novas ideias, outras experiências (levadas adiante por pedagogos brasileiros, nomeadamente por uma equipa chefiada por Paulo Freire<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Podemos não concordar com tudo que Paulo Freire escreveu e partilhou, mas deu voz aos oprimidos, aos excluídos e trabalhou no terreno, sentindo o pensar das gentes nas pequenas cidades e aldeias por onde passou.

que esteve em Bissau durante alguns períodos de tempo, tralhando no terreno, de cidade em cidade, de tabanca em tabanca<sup>2</sup>).

O que implicou:

- a. Conhecer o país Guiné Bissau, nas diversas dimensões: sociais, económicas e políticas, inserindo-o no contexto africano.
- b. Vivenciar e compreender “in loco” o binómio educação / desenvolvimento.
- c. Problematizar a questão da globalização.

O segundo momento relaciona-se com a minha atividade no PRODEP (1992-1997), mais concretamente no subprograma FOCO. A formação de professores, apreciada numa perspectiva abrangente, permitiu-me conhecer de perto os diversos atores da gestão escolar, as suas carências e expectativas local e regionalmente expressas, os custos financeiros e sociais envolvidos.

Esta atividade permitiu:

- a. Um enriquecimento pessoal pelo contato direto com os vários responsáveis pela formação, proporcionando-me a consciencialização de que a Administração Escolar enfermava e, em meu entender ainda enferma, sem qualquer progresso significativo, das mesmas ineficiências da Administração Pública, em geral: (i) concentração excessiva do poder de decisão; (ii) sistema organizacional marcado pelo modelo hierarquizado de tipo taylorista (embora com alguns vislumbres de alteração, pelo menos, no domínio legislativo); (iii) grande peso da administração central (secretarias de Estado, direções gerais...).
- b. Possibilidade de rever e aplicar conhecimentos relativos à formação académica de base, colocando-os ao serviço de uma atividade particularmente sensível – a Educação.

Pretendo significar que a Educação e, conseqüentemente a Escola, não são neutras; devem promover, em termos individuais e coletivos, o entendimento e a convivência social pacífica e cooperativa entre todos os sujeitos históricos – decorrendo daqui uma conceção democrática da escola que pretende superar uma qualquer dominação humana.

Tenho a perceção nítida de que o meu percurso profissional foi fundamentalmente marcado por uma conceção que emana da livre escolha de cada um e de todos, traduzida de forma eloquente por Lipovetsky (2010;59) que afirma:

---

<sup>2</sup> Tabanca – designação dada a “aldeia” pelos guineenses.

«...ninguém deve ser obrigado a adoptar esta ou aquela doutrina e submeter-se às regras ditadas pela tradição. Direito de eleger os seus governantes, direito de se opor ao poder instalado, direito de procurar por si mesmo a verdade e direito de orientar a sua vida de acordo com a sua vontade: o individualismo aparece como código genético das sociedades democráticas modernas. Os direitos do homem são a sua tradução institucional.»

No entanto, acautela o mesmo autor,

«...os valores hedonistas, a oferta cada vez maior de consumo e de comunicação e a contracultura concorreram para a desagregação dos enquadramentos coletivos (família, Igreja, partidos políticos e moralismo) e, ao mesmo tempo, para a multiplicação dos modelos de existência. Daí o neo-individualismo de tipo opcional desregulado e não comportamentado.»

Para finalizar esta breve reflexão que sustenta o desenvolvimento do relatório, abordarei uma questão ética que transcende o puro jogo do mercado, se não estaríamos – creio bem – a criar um mundo que, mesmo os mais acérrimos defensores do “laissez-faire” não preconizam: o da ausência do bem comum. Em suma: confrontamo-nos com a necessidade de (re) construir o bem comum, baseado numa nova engenharia social que nos conduzirá a uma “boa sociedade”, na qual caberá uma “escola nova” – cujos fundamentos terão de ser a cidadania, o civismo e a solidariedade.

Por último, refiro o pilar que eu designo de uma Escola que opera a atualização democrática, histórica e cultural dos sujeitos da educação. A perspetiva aqui defendida, na esteira de muitos pensadores, é democrática e direcionada nos seguintes sentidos:

- a. Na concordância na ação entre educandos e educadores, em que estes mais não são que os mediadores de uma relação baseada em consensos, na aceitação crítica e livre<sup>3</sup>.
- b. No fortalecimento da liberdade e da ética tendencialmente universal, em que não basta a aquisição de conteúdos, antes envolvendo e exigindo a apropriação de valores e princípios histórica e eticamente construídos.
- c. Na negação de importações simplistas em matéria de melhoria da administração da educação.
- d. Na desmistificação dos métodos puramente mercantilistas do ensino, empolando-se a solução do gestor-salvador, visto como um herói na administração das escolas.

---

<sup>3</sup> Esta ideia será, porventura, controversa para os que defendem um quanto de dirigismo e de orientação do professor face ao aluno.

Como Sísifo, andamos a calcorrear a encosta da montanha com uma grande pedra em cima das costas, a qual, de seguida, rebola até ao sopé – símbolo da dura tarefa que, semelhantemente, se nos coloca, a nós, homens terrenos, quando buscamos a explicação dos fenómenos sociais que nos rodeiam.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
1. Questões prévias.....	1
2. Objetivos gerais.....	8
3. Metodologia .....	9
PARTE I - COOPERAÇÃO COM A GUINÉ-BISSAU NO SETOR DA EDUCAÇÃO .....	11
CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE .....	13
1.1 Inserção das situações no tempo e no espaço.....	13
1.2 Situação de exercício de trabalho.....	13
1.3 A República da Guiné-Bissau – breve caracterização .....	15
1.3.1 Contexto africano .....	15
1.3.2 Contexto nacional – características.....	17
1.3.2.1 Situação geográfica .....	17
1.3.2.2 Contexto histórico .....	17
1.3.2.3 Caracterização socioeconómica da República da Guiné- Bissau.....	18
1.3.3 Sistema educativo.....	22
1.3.3.1 Resenha histórica.....	22
1.3.3.2 Caracterização geral do sistema educativo.....	25
CAPÍTULO 2 CONCEPÇÃO TEÓRICA DA EXPERIÊNCIA .....	31
2.1 Análise sumária dos princípios da Economia da Educação .....	31
2.1.1 O “produto” educação .....	31
2.1.2 A educação: consumo ou investimento? .....	32
2.1.3 A procura em educação .....	32
2.1.4 A educação e o mercado.....	33
2.1.5 Externalidades .....	33
2.1.6 Distribuição do rendimento .....	35
2.2 A educação e o desenvolvimento .....	36
2.2.1 Reflexões sobre o conceito de desenvolvimento.....	36
2.2.2 Educação e desenvolvimento .....	39
2.3 Abordagem de um novo design na relação educação/desenvolvimento .....	42
CONCLUSÕES .....	45
PRINCIPAIS ENSINAMENTOS COLHIDOS.....	47
PARTE II – TÉCNICA FINANCEIRA DA EQUIPA DO FOCO – REGIÃO NORTE.....	51
CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE .....	51
1.1 Enquadramento institucional do tema: legislação aplicável, o objeto e os sujeitos .....	51

1.2	Situação de exercício de trabalho.....	54
1.2.1	Enquadramento socioprofissional .....	54
1.2.2	O contexto de trabalho – a análise financeira dos projetos .....	55
CAPÍTULO 2 ANÁLISE SUMÁRIA DAS PRINCIPAIS QUESTÕES EM MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR .....		59
2.1	A modernização administrativa.....	59
2.1.1	Em busca de um conceito.....	59
2.1.2	Modelos organizacionais.....	62
2.1.3	A Administração Pública Portuguesa no contexto da modernização administrativa .....	64
CAPÍTULO 3 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR .....		69
3.1	Aprendizagem organizacional à luz da ideia de desenvolvimento humano .....	69
3.2	A modernização da administração escolar .....	75
3.2.1	A questão da autonomia .....	78
3.2.2	A escola e o modelo participativo .....	81
3.2.3	A problemática da comunicação .....	82
CAPÍTULO 4 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO COMO FATOR DE MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR..		85
4.1	A qualidade em contexto escolar.....	85
4.2	O conceito de marketing e a sua aplicabilidade à organização escolar .....	89
4.3	A gestão dos recursos humanos .....	92
4.3.1	Da racionalidade taylorista às técnicas modernas .....	92
4.3.2	As pessoas dentro da organização .....	92
4.3.3	A gestão de recursos humanos (GRH).....	93
4.3.4	Algumas questões suscitadas na gestão de recursos humanos na escola .....	95
CAPÍTULO 5 OS INSTRUMENTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS .....		99
5.1	Posição do problema .....	99
5.1.1	O planeamento: conceito.....	99
5.1.2	O planeamento na escola.....	100
5.1.3	Instrumentos de planeamento na escola: seu papel e interpelação.....	101
5.2	O controlo de gestão.....	104
CONCLUSÕES .....		107
PRINCIPAIS ENSINAMENTOS COLHIDOS.....		111
O FIO CONDUTOR ENTRE AS DUAS EXPERIÊNCIAS .....		113
BIBLIOGRAFIA.....		117

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1. Relação entre as metas do desenvolvimento humano e os Objetivos do Milénio para o desenvolvimento .....	2
QUADRO 2. Descrição da situação de trabalho .....	13
QUADRO 3. Caracterização genérica do continente.....	15
QUADRO 4. Indicadores de desenvolvimento humano: comparação.....	16
QUADRO 5. Indicadores ajustados à desigualdade.....	16
QUADRO 6. Perfil regional da literacia - África Subsariana .....	17
QUADRO 7. Caracterização geral – alguns indicadores .....	20
QUADRO 8. Evolução dos principais indicadores sociais .....	21
QUADRO 9. IDH Guiné-Bissau.....	21
QUADRO 10. Índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (IDHAD) da Guiné-Bissau de 2012 em comparação com outros países e grupos .....	22
QUADRO 11. Estrutura do Sistema Educativo .....	25
QUADRO 12. Evolução da taxa de repetência nos últimos 10 anos .....	26
QUADRO 13. Repartição das despesas correntes públicas em educação por níveis de ensino - 2010 .....	27
QUADRO 14. Despesas públicas por aluno/ nível de ensino- 2010.....	27
QUADRO 15. Distribuição de recursos por localização e sexo.....	28
QUADRO 16. Indicadores de educação.....	29
QUADRO 17. Variação nos níveis de educação: 1990-2010 .....	43
QUADRO 18. Outros indicadores (1970- 2007).....	44
QUADRO 19. Contextualização da atividade.....	54
QUADRO 20. Síntese dos modelos organizacionais .....	62
QUADRO 21. Síntese de princípios fundamentais da AP na CRP.....	66
QUADRO 22. Modelos de autonomia das escolas .....	78
QUADRO 23. Enquadramentos da qualidade em contexto escolar.....	88

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

FIGURA 1. Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano .....	39
FIGURA 2. Taxas de matrícula brutas por nível de escolaridade: 1970-2007 .....	44
FIGURA 3. Fatores e relações da capacidade de desenvolvimento das escolas .....	71

## INTRODUÇÃO

### 1. Questões prévias

Nos finais do século XIX, o objetivo da educação era formar jovens trabalhadores, empregados e técnicos, de acordo com as necessidades de uma organização industrial hierarquizada, reflexo de uma forte estratificação social.

É comumente reconhecido que a Europa, depois dos anos 60 do século passado, e contrariamente às grandes iniciativas levadas a cabo, neste domínio, nos Estados Unidos da América, aplicou muito pouco os conhecimentos técnicos e científicos em ganhos de produtividade e de competitividade. Esta situação induziu escassez de mão-de-obra qualificada e renovação desadequada de competências, e é hoje manifestamente perigosa face ao aumento crescente da concorrência produzida pela tecnologia e pela revolução da informação e da comunicação de outras regiões, o que implica a necessidade de renovação constante das “performances” dos técnicos, quadros, trabalhadores, de modo a alcançar-se ganhos potenciais de produtividade.

Na verdade,

«...vivemos hoje um universo complexo, dinâmico e incerto, difícil de compreender e mais difícil ainda de prever. Mas por debaixo dos sons, das imagens e experiências intensas que se sucedem no frenesim da vida de todos os dias, há coisas que permanecem.

Entre elas o essencial da condição humana – a defesa da dignidade humana, a moral tangível da decência e a busca do significado da existência» (Sakellarides, 2009: 66),

em que o papel e a forma da educação têm que ser olhados, atentos os contextos, de modo diferente.

José Manuel Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia, em 22 de Abril de 2013 afirmava:

"Estamos a sofrer as consequências da crise originada quer no sector financeiro, quer nas competências nacionais dos Estados-membros, incluindo a capacidade de supervisão (...) Penso que estamos a atingir os limites das políticas actuais". (Campos,2013:44)

Tenhamos presente o que afirmam Formosinho e Ferreira (2000: 77-88): «Os diversos países passaram a assumir como objectivo prioritário a competitividade económica e esta prioridade contaminou todos os sectores sociais».

Por outro lado, a crença nos benefícios do *mercado* conduziu à globalização. «Por causa da globalização, as comunidades são descaracterizadas, os empregos à distância, e as aptidões constantemente reconfiguradas.» (Skidelsky, 2008:11).

O presente Relatório apresenta – desde logo – um quadro referencial que contém:

- a. Os valores que inspiram a “Déclaration du Millénaire des Nations Unies”: (i) a liberdade ; (ii) a igualdade; (iii) a solidariedade; (iv) a tolerância; (v) o respeito pela natureza; (vi) a partilha de responsabilidades entre países.
- b. A Indicação Referencial dos Direitos do Homem.

**QUADRO 1. Relação entre as metas do desenvolvimento humano e os Objetivos do Milénio para o desenvolvimento**

Capacidades essenciais ao desenvolvimento humano	Objetivos do Milénio para o desenvolvimento
Viver muito tempo e gozar de boa saúde	Objetivos 4, 5 e 6: reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna e combater as principais doenças.
Aceder à educação e à instrução	Objetivos 2 e 3: assegurar uma educação primária para todos e a autonomia das mulheres, promovendo a igualdade dos sexos no acesso á educação.
Disponer de um nível de vida decente	Objetivo 1: reduzir a pobreza e a fome
Beneficiar de liberdades civis e políticas para poder intervir na vida da comunidade	Não se trata de um Objetivo do Milénio para o desenvolvimento, mas de um importante objetivo internacional mencionado na secção V da Declaração do Milénio sobre os direitos do Homem, a democracia e a boa governação.

Fonte: (PNUD – 2003)

Considerar os Objetivos através do prisma dos direitos do homem permite uma melhor compreensão das políticas e das reformas institucionais; por exemplo, a realização plena do direito à educação exige mais do que uma generalização da alfabetização e do ensino; implica, outrossim, a participação significativa dos indivíduos nas políticas públicas orientadas para a educação.

O séc. XXI tem de ser, notoriamente, um tempo de novas exigências sociais em que a paradoxal massificação e o individualismo exacerbado criados pela sociedade da informação e da tecnologia, darão lugar à ideia de interação e de partilha, em que o saber surja de relações interpessoais sem fronteiras, potenciadas pela globalização<sup>4</sup>, tendo como base um modelo de desenvolvimento sustentado dirigido, conforme é referido no relatório do Segundo Congresso Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional, Seul, 1999:5:

«...às necessidades do desenvolvimento humano e autonomia para participar eficazmente do mundo do trabalho.» E, mais adiante: «É preciso uma nova parceria entre a educação e o trabalho para responder às dificuldades em criar uma sinergia entre o setor da educação e as empresas e os diversos outros setores da economia, facilitando o desenvolvimento de competências gerais, a ética do trabalho, as

<sup>4</sup> «É para “outra globalização” baseada num maior e melhor conhecimento ao serviço dum possível consensual paradigma humano que o séc. XXI urgentemente apela.» (Murteira,2004:138).

competências tecnológicas e as que se fizerem necessárias para empreender e transmitir valores humanos e normas para uma cidadania responsável.»

A Europa do século XXI parece ter colocado a educação e a formação como instrumentos não apenas de integração social e económica, mas também como base das liberdades democráticas pelo exercício por parte dos cidadãos dos seus direitos para influenciar o rumo dos acontecimentos.

Assim, o Conselho Europeu, na sua reunião de 12.05.2009, definiu:

«Até 2020, a cooperação europeia deverá ter por principal objetivo apoiar o desenvolvimento dos sistemas de educação e formação nos Estados-Membros que visem garantir:

- a. a realização pessoal, social e profissional de todos os cidadãos;
- b. uma prosperidade económica sustentável e a empregabilidade, promovendo simultaneamente os valores democráticos, a coesão social, a cidadania ativa e o diálogo intercultural.»

Estabelecendo mais adiante quatro **objetivos estratégicos**:

- «1. tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade
2. melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação
3. promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa
4. incentivar a criatividade e a inovação, incluindo o espírito empreendedor, a todos os níveis da educação e da formação.» (Conclusões do Conselho, de 12 de Maio de 2009, sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação.» (Jornal Oficial C 119:3).

Também nesta perspectiva, a Comissão Internacional sobre Educação para o séc. XXI tinha produzido a sua reflexão:

«A educação deve, de futuro, ser encarada no quadro de uma nova problemática em que não apareça apenas como um meio de desenvolvimento, entre outros, mas como um dos elementos constitutivos e uma das finalidades essenciais desse desenvolvimento.» E continua: «um dos principais papéis reservado à educação consiste, antes de mais, em dotar a humanidade da capacidade de dominar o seu próprio desenvolvimento.» (Delors et al, 1996:72-73).

A definição dos objetivos pretendidos com o Sistema Educativo está correlacionada, por um lado, com os fins últimos da Política Educativa ligada à Nova Sociedade; a resolução desta equação vai, necessariamente, de ter em consideração: (i) todos os recursos colocados à disposição das escolas; (ii) a vontade dos diferentes atores: dirigentes, professores, alunos, pais, sindicatos e outros parceiros sociais; por outro lado, a definição de objetivos está fortemente influenciada pelas externalidades: os constrangimentos económico-financeiros, o ambiente cultural, o tipo de mercado, a participação dos cidadãos, a responsabilidade ambiental.

Especificando melhor: a Política Educativa definida pode pretender um Sistema Educativo que procure fazer face aos novos e grandes desafios do futuro ou, em contrapartida, reproduzir não só valores e estruturas da sociedade como também manter o aparelho e morfologias organizacionais da burocracia estatal; e, ainda, numa outra perspetiva: criar uma nova cultura para gerir racionalmente, com flexibilidade, os recursos educativos; e, finalmente, dar importância a questões de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade desses recursos.

De acordo com cada uma destas perspetivas a atuação será diferente ao nível de: (i) despesas públicas em educação; (ii) flexibilização da gestão de programas; (iii) afetação de recursos, diferenciação positiva na organização de turmas e horários escolares, períodos escolares; (iv) formação em gestão; (v) formato da formação inicial e contínua dos professores; (vi) abertura dos sistemas de educação e de formação à fenomenologia ambiental; (vii) reforço da ligação com o mundo do trabalho, da investigação e da sociedade civil no seu todo.

No que respeita a Portugal, o gigantismo e complexidade da administração e gestão do sistema educativo, exige, como já referia O Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994): (i) simplificar processos; (ii) racionalizar a utilização dos recursos alocados; (iii) maior autonomia das escolas.

Do olhar crítico das situações vividas nos dois marcos da minha vida profissional enunciados resultou a conceptualização em dois enfoques: (i) análise da problemática da relação educação/desenvolvimento na perspectiva de Economia da Educação; (ii) a modernização da administração das escolas públicas em Portugal, de que se elege a racionalidade económica como elemento capaz de interessar e mobilizar os principais atores da organização escolar.

Muitos têm sido os contributos para a construção de uma teoria da escola como organização, existindo entre nós, como lá fora, construções teóricas e conceptuais que constituíram, para além da vivência da autora, o suporte da reflexão presente.

Contudo, a área de intervenção deste relatório reflexivo centra-se numa problemática mais geral, na medida em que se considera que a educação terá de potenciar atitudes que levem a um novo entendimento de equidade, de igualdade de oportunidades, de liberdade, de respeito pelos outros, de defesa dos mais fracos, de reconhecimento e apreço pela diferença.

Por outro lado, há que

«concretizar a promessa de uma educação que transforme a vida e traga à sociedade vantagens sociais, económicas e de desenvolvimento, certificando-nos de que as crianças e os jovens desenvolvem os conhecimentos e competências de que necessitam para se tornarem cidadãos produtivos» (UNESCO, 2013:9).

Ou seja, o desenvolvimento de atitudes que predisponham para o agir na concretização da justiça social e na defesa dos valores da democracia. O progresso humano atual exige não somente a produção e distribuição de bens e serviços como também preocupações de natureza cultural, educativa, laboral, etc.

É esta óptica sobre o ensino, a educação e a formação humana que deve constituir o investimento prévio e seguramente mais rentável para desencadear um desenvolvimento humano sustentável.

Como Kant afirmava:

«o maior e mais difícil problema que se pode colocar ao ser humano é a educação; pois o discernimento [Einsicht] depende da educação, e esta, por seu turno, depende do discernimento» (Über Pädagogik, AK IX, 446, citado por Koninck, 2003: 25).

«Mas sem dúvida ela nunca surgiu de forma tão problemática como hoje, quando reformas precipitadas - por obrigação do mercado e das contestações - repetem os erros passados e agravam os problemas, quando se amputa - e se enxerta - à pressa, antes de qualquer diagnóstico responsável, como é uso corrente na economia e na administração» (Koninck, 2003: 25).

Sendo o desenvolvimento mais que o puro crescimento económico, são ainda muito atuais as sábias palavras de Josué de Castro (1971:34):

«O problema do desenvolvimento é antes de tudo um problema de formação de homens. Se a Revolução Industrial dominou o séc. XIX, é a revolução cultural que deve dominar o séc. XX, isto é, a criação de uma cultura capaz de encontrar verdadeiras soluções para os grandes problemas da Humanidade.»

Ora, o século XXI há de colocar a educação e a formação como instrumentos não apenas de integração social e económica, mas, também, como base das liberdades democráticas pelo exercício por parte dos cidadãos dos seus direitos para influenciar o rumo dos acontecimentos em que a Ética seja um valor presente.

O que não significa uniformização ideológica nem religiosa nem científica – como escreve Reis (2003: 72-85):

«a humanidade está cansada de ideologias unívocas; a ética pretende potenciar o que é comum a todas as religiões e ideologias do mundo para lá de todas as diferenças: os comportamentos humanos, os valores éticos e as condições morais básicas.»

Este desiderato envolve, também, um novo olhar, um novo enfoque sobre a Administração Escolar, incluindo nesta os múltiplos aspetos que uma pretendida modernização implica<sup>5</sup>.

Domínio que, por um lado, colhe as vicissitudes e os constrangimentos de toda a Sociedade, e que, basicamente se reconduzem: (i) às relações entre a administração e o cidadão; (ii) às soluções estruturais; (iii) à flexibilização da gestão (nos seus múltiplos aspetos); e, por outro, encontra uma forte razão de ser nos domínios específicos da Administração da Educação, designadamente quanto: (i) à definição das finalidades e objetivos cometidos às unidades escolares seja qual for a sua dimensão; (ii) aos níveis de desempenho da escola adequados ao presente e ao futuro; (iii) à mudança da cultura profissional; (iv) às preocupações de índole económica.

O Relatório Reflexivo tem como pano de fundo, como consta do projeto apresentado em 7 de fevereiro de 2013, as atividades profissionais realizadas em dois períodos: 1991-1992 e 1992-1997 por considerar serem momentos significativos da minha trajetória profissional ao longo de mais de três décadas. São dois momentos absolutamente distintos do ponto de vista contextual, mas que têm um fio condutor: **o papel da Educação no Desenvolvimento Humano.**

O presente Relatório compreende, assim, duas partes.

Na **Primeira Parte** centrarei as minhas reflexões, tendo como referência as atividades desenvolvidas na Cooperação com a Guiné Bissau, mais especificamente em 1991-1992<sup>6</sup>, no apoio técnico à gestão da Escola 17 de Fevereiro, cujo campo de atuação é a formação de professores do ensino básico, focando a problemática do binómio Educação/Desenvolvimento na medida em que

«a educação aumenta a autoconfiança das pessoas e permite aceder a melhores empregos, participar do debate público e exige do governo cuidados de saúde, segurança social e outros direitos. A educação também se reflete de forma marcante na saúde e mortalidade.» (PNUD, 2013: 5-6).

O que verdadeiramente credibiliza, creio, a intervenção dos profissionais no âmbito da cooperação, é a legitimidade, que, no caso em análise, surge por força das minhas

---

<sup>5</sup> A modernização implica uma vera passagem do paradigma tradicional gestor, fortemente amadorístico, para uma gestão profissional.

<sup>6</sup> A minha atividade posterior (1997-2006), no domínio da saúde, proporcionou-me um conhecimento mais consistente da realidade desse País pela maior abrangência da intervenção e do contato mais direto com as populações; neste relatório centro a minha reflexão no âmbito da Educação.

caraterísticas pessoais: a afetividade, o conhecimento da realidade, a autoconfiança, a competência profissional, a referência dada através das palavras e atos (congruência). É saber e aplicar na prática que cooperação se escreve com dois “oo” – segundo o princípio de reciprocidade que defendo.

Como se deduz do que afirmo acima, pareceu-me oportuno proceder a uma reflexão que constituísse como que uma “viagem” pelos problemas suscitados pela relação educação/desenvolvimento. Sendo um tema complexo, que não pode abarcar toda a realidade num trabalho académico deste teor, entendi focalizar a minha análise nos seguintes temas:

- a. Análise sumária das principais questões em Economia da Educação.
- b. O binómio: Educação / Desenvolvimento.

Na **Segunda Parte**, refletirei sobre a necessidade da Modernização Administrativa da Educação em Portugal, como consequência da minha participação como técnica financeira da Equipa Regional do Norte do FOCO/FORGEST (1992-1997).

A minha participação nesta equipa foi, ainda acrescida e enriquecida, singularmente, pelos seguintes fatores:

- a. A formação de base da autora (licenciatura em economia), as disciplinas lecionadas ao longo da atividade docente (7.º grupo das escolas secundárias) e as ações de formação realizadas.
- b. A percepção de que:
  - por um lado, a prossecução do interesse público exige da parte dos órgãos decisores das escolas (e dos próprios agentes de ensino) uma atuação positiva ordenada à eficiente e efetiva utilização dos meios disponíveis, por forma que as despesas com a educação contribuam decisivamente para a formação do cidadão;
  - por outro, que a situação da Educação em Portugal apresentava<sup>7</sup> sintomas de doença que estavam ligados – no que concerne ao âmbito desta investigação (outros há que, “hic et nunc”, me abstenho de focar, sem prejuízo da sua importância) – aos pressupostos de atuação e de atividade gestonária, e, conseqüentemente, ao problema da eficiência social e eficiência económica do sistema educativo português.

---

<sup>7</sup> No meu entender ainda apresenta.

Os aspetos teóricos mais relevantes na problemática da modernização administrativa focarão temas como:

- a. O conceito de modernização administrativa.
- b. Os modelos organizacionais e as principais estratégias utilizadas no processo de modernização administrativa.
- c. O enquadramento da Administração Escolar no contexto da modernização administrativa, “lato sensu”.

Posteriormente, tecerei algumas reflexões sobre a aplicabilidade de instrumentos de gestão moderna na Escola como meio de facilitar as transformações desejáveis nos processos institucionais. A nova Escola coloca, no meu entender, um desafio ao nível da gestão e da obtenção de metas de qualidade, assumindo especial relevância as questões da qualidade, da autonomia, da gestão participativa, dos processos comunicacionais, da flexibilidade da gestão de recursos humanos, financeiros e materiais. A esta nova Escola deverá corresponder uma nova racionalidade baseada numa diferente cultura de gestão, como escreve Azevedo (2003: 55-60):

«São os objectivos definidos de modo participado, são os planos de melhoria estabelecidos e executados, com eficácia e eficiência, é a determinação no caminho a seguir e a persistência na rota acordada, é a avaliação e a correcção das trajetórias, é a gestão eticamente fundada e a liderança eficiente, é um adequado e eficaz apoio da administração, é isso que pode ajudar a mudar uma escola, cada escola concreta.»

Este pensamento é completado, mais adiante pelo autor ora citado, pela necessidade

«de a escola ganhar um lastro de “aprendizagens éticas”, que se relacionam quer com as finalidades da educação, quer com os valores partilhados, quer ainda com as regras e normas de conduta, desde a direcção à sala de aula ou ao relacionamento com as famílias.»

São os aspetos mais salientes, no que respeita aos conhecimentos prévios que motivam o interesse pela reflexão sobre: a aplicabilidade dos instrumentos de gestão nas Escolas como fator de modernização da Administração Escolar.

## **2. Objetivos gerais**

A realização do acima exposto implica a definição genérica, ainda que meramente enunciativa, e a concretização respectiva, dos seguintes objetivos:

- a. Contextualizar a minha atividade na República da Guiné-Bissau.

- b. Analisar de modo sucinto as principais questões que se colocam à Economia da Educação.
- c. Elaborar uma breve resenha do entendimento da relação educação/desenvolvimento.
- d. Caracterizar os elementos definidores da administração e gestão do sistema de educação em Portugal.
- e. Analisar a instrumentalidade dos modelos de administração das escolas independentemente da sua origem.
- f. Relacionar administração / gestão com autonomia.
- g. Analisar alguns dos instrumentos de natureza económica, organizacional e gestonária que podem influenciar o aumento da racionalidade económica sem pôr em causa a magna questão da qualidade.

### **3. Metodologia**

Devo registar que a construção teórica e conceptual foi alcançada a partir da pesquisa bibliográfica e da experiência por mim vivida. Embora constituam passos metodológicos muito diferentes, existe uma relação de interdependência que foi imperioso salvaguardar.

Face às grandes questões colocadas à partida - **Educação e Desenvolvimento** e a **Modernização da Administração Escolar - um contributo para o aumento da racionalidade económica** - houve necessidade de proceder a uma pesquisa bibliográfica que assentasse em princípios e critérios racionalizadores, despida de uma certa bulimia livresca que pode produzir grandes confusões (cf. Quivy, 1988), que garantisse:

- a. A presença de diversificados contributos de autores nacionais e estrangeiros que têm refletido especificamente sobre a problemática da gestão das organizações complexas nos vários domínios do conhecimento - económico, sociológico, psicológico, organizacional, contabilístico, jurídico - com particular incidência na gestão dos serviços de educação.
- b. A capacidade de marcar um percurso, com um fio condutor, procurando contatar diversificadas abordagens de modo a confrontar perspetivas diferentes. Esta preocupação envolveu a pesquisa e a respetiva leitura de algumas obras que, não se debruçando diretamente sobre os fenómenos estudados, tiveram a vantagem de apresentar modelos de análise suscetíveis de trazer algo de novo e interessante à pesquisa.

- c. A abordagem de obras mais profundas e de múltiplos artigos de revistas, de artigos publicados na imprensa, de entrevistas de especialistas publicadas sob diversas formas.
- d. Observação direta nas distintas realidades no seu cotidiano de atividades (ver sumário executivo).

## PARTE I - COOPERAÇÃO COM A GUINÉ-BISSAU NO SETOR DA EDUCAÇÃO

«África...  
O apelo vem das profundezas,  
Na voz dos batuques,  
No sol que queima mais quente  
No vento que provoca estiagens mais duras.  
África...»

«...  
Nesta manhã renovada  
De uma manhã diferente,  
Que esse teu olhar quente  
Vislumbre do alto de um zigurate,  
Um jardim suspenso  
Em que as crianças  
De todas as raças  
Filhas do Homem  
Confraternizem num mundo  
Sem fome...  
Sem medo...  
E em que o Homem  
Não seja mais...  
O lobo do Homem»  
Agnelo Regalla (1990: 130-134)



## CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE

### 1.1 Inserção das situações no tempo e no espaço

Os excertos destes dois poemas fazem despertar e mesmo exaltar emoções relacionadas com o que o ambiente apresenta de profundamente apelativo na sua grandeza, profundidade e humanismo.

Para chamar a atenção, o poeta invoca valores gerais muito queridos e que provocam sentimentos nobres: de candura, de carinho, de esperança no futuro.

Ao revisitar a minha passagem pela Guiné-Bissau, relendo os poemas, ensaio uma espécie de desafio geral: então, quem não pretende amar a paz, a liberdade, a solidariedade, o fim das desigualdades?!

### 1.2 Situação de exercício de trabalho

**QUADRO 2. Descrição da situação de trabalho**

<b>Antecedentes</b>	<p>Mais do que antecedentes, trata-se aqui de uma tripla necessidade pessoal: antropológica, cultural e mesmo física.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Curiosidade em conhecer uma realidade outra, multifacetada, humana e geograficamente atraente, suscitada por:<ol style="list-style-type: none"><li>i. Visitas particulares várias, fortemente impressivas, ao País e contato com algumas autoridades do Ministério da Educação, principalmente com o próprio Ministro</li><li>ii. Apelo do Ministro da Educação do País a uma ajuda técnica de assessoria.</li></ol></li><li>b. Necessidade de confrontação com novas ideias, outras experiências (levadas por diante por pedagogos brasileiros, nomeadamente por uma equipa chefiada por Paulo Freire que esteve em Bissau durante alguns períodos de tempo, logo a seguir à independência, trabalhando no terreno, de cidade em cidade, de tabanca em tabanca).</li></ol>
<b>Inserção das situações no tempo e no espaço</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Enquadramento social e político<ol style="list-style-type: none"><li>i. Época de mudanças sociopolíticas tendentes à democratização (lenta, difícil) do país</li><li>ii. Cerca de 80% da população vive de uma agricultura de subsistência</li><li>iii. Povo com uma elevada consciência política, ainda que com 80% de analfabetos</li><li>iv. Existência de muitos saberes baseados na multiplicidade, na cultura tradicional e oralmente transmitida, se bem que a poesia conheça uma força anímica ligada aos valores da independência e a temas mais concretos</li><li>v. Confrontação no terreno de matizes diversas: étnicas e religiosas que se traduzem em várias “formas” de vida – tendo, no entanto, como traço comum a “africanidade”.</li></ol></li><li>b. Enquadramento educativo<ol style="list-style-type: none"><li>i. Dificuldades de implantação ao longo de vários anos de independência de um sistema educativo baseado num modelo próprio nascido dentro, e não a partir de experiências vindas de outros países (Suécia, Brasil, Cuba, Portugal; Leste Europeu) que constituem uma “ameaça” constante à realidade local.</li><li>ii. Vontade política em organizar a formação de professores numa dialética constante com as necessidades do País.</li></ol></li><li>c. Escola 17 de Fevereiro:<ol style="list-style-type: none"><li>i. Destinada à formação de professores do ensino básico</li><li>ii. Falta de material didático desde o papel aos audiovisuais</li><li>iii. Dificuldade aquisição de livros por razões várias, salientando-se a falta de verbas</li><li>iv. Falhas constantes e duradouras de energia elétrica que inviabilizavam constantemente o uso de meios audiovisuais.</li></ol></li></ol>

<p style="text-align: center;"><b>Inserção das situações no tempo e no espaço (cont.)</b></p>	<p>v. Falhas constantes e duradouras de energia elétrica que inviabilizavam constantemente o uso de meios audiovisuais</p> <p>vi. Carências a nível alimentar dos professores e alunos</p> <p>vii. Inexistência de conhecimentos mínimos de organização e gestão escolar.</p> <p>Contudo:</p> <p>i. Grande interesse e disponibilidade para “receber” e aprender</p> <p>ii. Improvisação de materiais para superar falhas.</p> <p>d. Apoio técnico à gestão da Escola, trabalhando junto da diretora, desenhando e elaborando documentos necessários à concretização de medidas organizativas mínimas.</p> <p>e. Elaboração, em colaboração com a diretora da Escola, de programas e currículos de formação de professores.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Atores</b></p>	<p>a. Reais:</p> <p>i. Ministro da Educação</p> <p>ii. Diretora da Escola 17 de Fevereiro</p> <p>iii. Professores da Escola 17 de Fevereiro.</p>	<p>b. Simbólicos:</p> <p>i. O povo (contacto com a população)</p> <p>ii. Paulo Freire</p> <p>iii. Autores Guineenses.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Incidência na trajetória Psicossocial-profissional</b></p>	<p>a. Consciencialização de que a realidades diferentes correspondem necessidades e respostas diferentes, ou seja, a orgânica do ensino e a formação de professores resulta de inúmeros fatores objetivados na solidariedade social (e não no individualismo), no trabalho baseado na ajuda mútua, na criatividade, na unidade entre o trabalho manual e intelectual em que professores e alunos vão criando novas formas de comportamento de acordo com a responsabilidade que devem assumir dentro da comunidade – verdadeiro projeto global da sociedade.</p> <p>b. Reconhecimento de que os enfoques intelectualistas, de que era possuidora, não têm contribuído eficazmente para o sucesso da formação de professores em particular, e da educação em geral, neste País de expressão portuguesa.</p> <p>c. Enriquecimento pessoal pela lição de humanismo, de humildade, de perseverança, e também de responsabilização num processo de conquista diária, proveniente do contato com os diversos atores, e que a (nossa) Escola parece esquecer.</p> <p>d. Constatação de que no domínio da Educação, como noutros, existe um imperativo ético e histórico que coloca Portugal na obrigação de se comprometer profundamente<sup>8</sup>.</p>	

Esta minha experiência permitiu-me:

- a. Percecionar as crises de identidade, os problemas de turbulência social, económica, sanitária e política.
- b. Identificar a existência de mecanismos e tensões (não facilitadores) de transformações que o meio apresenta: a penúria, a miséria, salários em atraso de vários meses, a inércia, a desmotivação, e mesmo a desestabilização social.
- c. Considerar os princípios e valores que devem nortear a atividade de cooperação, de que saliento o sentido da responsabilidade e do saber-fazer individual, como um “construendo” ético e potencialmente inovador e criativo.

<sup>8</sup> Este imperativo é de natureza histórica, cultural, mas sempre numa relação de reciprocidade.

d. Refletir sobre a natureza dos fenómenos humanos, designadamente, a motivação, os papéis dos grupos profissionais, a resolução dos conflitos, a dinâmica dos grupos, a emotividade grupal, a regulação das redes de comunicação, a tomada de decisão, a implantação de modelos inovadores no âmbito do papel da Educação e sua relação com o desenvolvimento.

### 1.3 A República da Guiné-Bissau – breve caracterização

#### 1.3.1 Contexto africano

Nas conclusões da Reunião do Comité de Peritos da 4ª Sessão Anual de Reuniões Conjuntas da Conferência da UA dos Ministros da Economia e Finanças e da Conferência da CEA dos Ministros Africanos das Finanças, Planificação e Desenvolvimento Económico (2011:2), pode ler-se:

«Embora as pessoas sejam hoje mais saudáveis, mais ricas e vivam mais do que em 1990, ano de referência dos valores dos ODM, o progresso tem sido desigual e o peso da doença em África é desproporcional à sua população. Com 11 por cento da população mundial, a África Subsaariana representa 53 por cento das mortes maternas, 50 por cento de mortes de crianças menores de 5 anos e 67 por cento dos casos de VIH/SIDA.



...

«Além disso, o investimento nas determinantes sociais da saúde e na acção preventiva, tais como o fornecimento de água potável, o saneamento ambiental, a utilização sustentável do meio ambiente e a melhoria da nutrição e segurança alimentar é inadequado.»

**QUADRO 3. Caracterização genérica do continente**

Indicadores	2011
População total (milhões)	852,5
População urbana (%)	37
Taxa anual de crescimento da população	2,5
População 0-14 anos (%)	40
PIB (USD) (em mil milhões de USD de 2005)	1.691,4
PIB per capita (USD de 2005)	2.094
Despesas públicas em Educação <sup>9</sup> (% PIB)	5,2
Esperança de vida (anos)	54,9
Taxa de mortalidade materna (mortes por 100 000 nados vivos)	475
Taxa de mortalidade infantil (por 1 000 nados/vivos)	69
Taxa de fertilidade	4,8
Prevalência do VIH, total (% da população idades 15-49)	5,0

Fontes: UNESCO (2013); World Bank (2013); PNUD (2013)

<sup>9</sup> 2005-2010: “os dados referem-se ao ano mais recente disponibilizado durante o período” (PNUD, 2013)

Na verdade, podemos afirmar que é a região mais pobre do mundo; de acordo com as previsões do Banco Mundial (2013), a percentagem de pessoas em extrema pobreza tem tendência a baixar cada vez mais, prevendo-se que em 2015 sejam menos que um bilião, dos quais 40% viverão na África Subsariana.

Entretanto, o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD,2010) refere que, apesar de se verificaram progressos significativos em muitos aspetos do desenvolvimento humano em todo o mundo, assistiu-se também a um aumento das desigualdades. Contudo, é na África Subsariana, sub-região a que a Guiné-Bissau pertence, que se verificaram as maiores perdas do IDH<sup>10</sup> nas três dimensões: saúde, educação e padrões de vida. É também na África Subsariana que vivem mais de ¼ dos pobres multidimensionais de todo o mundo, o que corresponde a 458 milhões de pessoas (PNUD, 2010).

Do que acaba se ser dito são elucidativos os quadros 4, 5 e 6.

**QUADRO 4. Indicadores de desenvolvimento humano: comparação**

Ano	Desenvolvimento humano baixo	África subsariana	Mundo
2012	0,466	0,475	0,694
2011	0,456	0,463	0,682
2010	a <sup>11</sup>	0,460	0,679
2009	0,448	0,456	0,676
2008	0,443	0,451	0,674
2007	0,437	0,445	0,670
2006	0,430	0,438	0,664
2005	0,422	0,431	0,660

Fonte: PNUD (2011 e 2013)

**QUADRO 5. Indicadores ajustados à desigualdade**

Indicadores	Valores
Índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade	0,309
Índice de esperança de vida ajustado à desigualdade	0,335
Índice de educação ajustado à desigualdade	0,285
De rendimento ajustado à desigualdade	0,308

Fonte: PNUD (2013)

<sup>10</sup> O **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Mede as realizações em três dimensões básicas do desenvolvimento humano - uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno.

Ao longo dos anos, o Relatório de Desenvolvimento apresentou novas medidas para avaliar o progresso nas áreas de redução da pobreza e na capacitação das mulheres. Em 2010, apresentou três novas medidas que permitem analisar aspetos importantes a nível das desigualdades, do género e da pobreza:

«1. O **índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (IDHAD)** capta as perdas no desenvolvimento humano devidas às desigualdades na saúde, na educação e no rendimento

2. O **Índice de Desigualdade de Género (IDG)** é uma medida que regista a perda em relação às metas devido a disparidades entre géneros nas dimensões de saúde reprodutiva, capacitação e participação na população activa. Os valores vão de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade total).

3. O **Índice de Pobreza Multidimensional (MPI)** é o reflexo de múltiplas privações sofridas pelo indivíduo, em termos de saúde, educação e padrão de vida. Inclui três dimensões e dez indicadores: saúde (mortalidade infantil, nutrição); educação (crianças matriculadas, anos de escolaridade); padrões de vida (ativos, pavimento, eletricidade, água, sanitários, combustível de cozinha). Este índice oferece dificuldades de aplicação pela dificuldade na obtenção de dados.» (PNUD, 2010:28).

<sup>11</sup> Dados não disponíveis.

**QUADRO 6. Perfil regional da literacia - África Subsariana**

Indicadores		Valores
Total da população em idade escolar primária (000)		134 547
Total de alunos na escola primária <sup>12</sup> (000)		136 423
Total de crianças fora da escola <sup>13</sup> (000)		29 798
Crianças do sexo feminino fora da escola (%)		54,0
Adultos (≥ 15 anos) – taxa de literacia	Masculino	68,1
	Feminino	50,6
	Total	59,1
Jovens (15-24 anos) - taxa de literacia	Masculino	75,6
	Feminino	63,7
	Total	69,5

Fonte: UNESCO - UIS 2013

### 1.3.2 Contexto nacional – características

#### 1.3.2.1 Situação geográfica

A Guiné-Bissau é um país africano com uma superfície 36 125 Km<sup>2</sup>, dividida em duas partes: uma zona continental com cerca de 34 500 Km<sup>2</sup> e uma zona insular – Arquipélago dos Bijagós – que engloba a restante superfície.

A Guiné-Bissau é limitada a norte pelo Senegal, a leste e a sul pela República da Guiné; é banhada pelo Oceano Atlântico; no seu território muito plano (a maior altitude é ao sul junto de Boé com um monte com cerca de 300 metros), correm muitos rios e riachos.

Devido à sua situação geográfica, a vegetação é do tipo savana, a floresta é tropical e o clima é tropical húmido, havendo duas estações nítidas: uma estação seca e uma estação de chuvas abundantes.

#### 1.3.2.2 Contexto histórico

O PAIGC (Partido Africano Para a Independência da Guiné e Cabo Verde) proclamou unilateralmente a 14 de Setembro de 1973 a independência do território, na sequência da luta armada de libertação nacional, formando-se assim a República da Guiné-Bissau.

A luta e a própria independência e confirmação como Estado atravessaram quatro fases distintas:

- «1ª. A fase de antifascismo e afirmação cultural africana – de finais da II Guerra Mundial a meados dos anos 50;
- 2ª. A fase de formação dos movimentos nacionalistas – de 1954/1956 a 1960/1963, tendo como charneira o massacre do Pindjguiti<sup>14</sup>, em 3 de Agosto de 1959;

<sup>12</sup> Valor estimado.

<sup>13</sup> Valor estimado.

- 3ª. A fase da luta armada de libertação nacional – a partir de 1963;  
4ª. A fase de reconhecimento da independência (“o período da libertação total”, na designação oficiosa) – de Setembro de 1973 a Outubro de 1974.» (Silva,1997:22).

### **1.3.2.3 Caracterização socioeconómica da República da Guiné- Bissau**

A forte impressão que eu senti quando pela primeira vez pisei e deambulei atentamente pela Guiné-Bissau fez-me questionar:

- a. Como podem os cidadãos viver sem abastecimento de água potável e sem saneamento?
- b. Como podem as autoridades resolver os problemas sanitários ao nível local, regional e nacional se não existem meios humanos, materiais e financeiros?
- c. Como podem as instituições sobreviver sem uma organização que as sustente, sem líderes, onde há manifesta irracionalidade e irresponsabilidade, e onde a burocracia persiste?
- d. Como podem as pessoas sentir-se motivadas se recebem salários que apenas dão para comprar um saco de arroz e algum peixe?
- e. Como podem ter sucesso os processos de formação profissional se as atividades formativas – fornecidas por instituições estrangeiras quase sempre desconhecedoras da realidade local – são desadequadas à realidade guineense?
- f. Como pode o hospital central<sup>15</sup> tratar os doentes se não existe lixívia para higienizar as enfermarias, se o bloco operatório não tem anestesista<sup>16</sup>, se o laboratório de análises clínicas não dispõe de equipamentos ou de reagentes, se o banco de socorros não tem medicamentos nem sala de emergência devidamente equipada?
- g. Como podem os doentes sentir-se confortados e seguros se repousam em camas sem lençóis, se aguardam meses por uma simples operação a uma hérnia, ou se são despejados numa sala de cuidados intensivos sem a presença imprescindível de enfermeiro, médico ou técnico?

Não fossem algumas resistências localizadas em escassos setores de atividade, designadamente culturais e intelectuais (falo, em especial, das iniciativas aos níveis de teatro, de encontros de poesia, do desabrochar de uma incipiente Universidade) e,

---

<sup>14</sup> Pindjguiti – porto da cidade de Bissau; nesta data ocorreu um massacre de estivadores pela polícia política portuguesa.

<sup>15</sup> E todos os hospitais e outras unidades de prestação de cuidados de saúde.

<sup>16</sup> À época, a anestesia era proporcionada por enfermeiros com experiência.

sobretudo, refiro a bondade e a pureza de um Povo sofredor e hospitaleiro, poderíamos caracterizar a situação como catastrófica.

Trata-se de intoleráveis desequilíbrios que tipificam uma verdadeira situação de fraco desenvolvimento humano – em que quase tudo falta, e onde não se sabe quem manda e como manda, em que o poder pode estar na ponta das baionetas ou nos obuses de longo alcance – meios utilizados em extrema situação de penúria por quem não tem arroz nem peixe para comer e dar aos familiares.

Afirmo claramente que a situação social, económica e sanitária que vivenciei em 2006<sup>17</sup> pode contribuir, decisivamente, para a perda de identidade de um Povo, para o recrudescer da etnicização<sup>18</sup>, para o aumento da instabilidade. Isto significa que presenti tensões sociais que transversalizam toda a sociedade.

O presente não “existia” – confundia-se com a inação; o passado, pleno de categorias sociais e políticas de vanguarda, começava a perder o sentido pelas múltiplas guerrilhas intestinas. A crescer, regista-se o facto, bem conhecido, da intromissão de cliques estrangeiras fomentadoras de graves distúrbios económicos e sociais. O futuro parecia não ter mais sentido, se (as) ações de cooperação não fossem encetadas nos termos dos Objetivos do Milénio, definidos pelas Nações Unidas.

A sociedade guineense é constituída por cerca de 1,6 milhões de pessoas (2012) distribuída por cerca de trinta etnias diferentes, as quais têm sabido manter uma louvável relação especial de coabitação<sup>19</sup>, que, de acordo com a lição de Amílcar Cabral, e os princípios que nortearam a luta armada, souberam desenvolver, aglutinando homens e ideias cimentadas na e pela prática, pois «nunca um movimento de libertação em África conseguiu unir tantas etnias numa mesma luta, eliminando totalmente as clivagens regionais ou tribais» (Lopes, 1982:48-49), ainda que continuem a existir os designados “chãos<sup>20</sup>”. A população urbana constitui 35, 9% (PNUD, 2013).

Vejamos a situação relativamente a alguns indicadores.

---

<sup>17</sup> Último ano que visitei e trabalhei naquele país.

<sup>18</sup> Na luta pela independência, o PAIGC tinha procurado encontrar razões fortes para a unidade interétnica.

<sup>19</sup> Embora, os acontecimentos dos últimos anos pareçam indicar que este pressuposto estará abalado.

<sup>20</sup> Chão: território predominantemente dominado por uma etnia, ao qual pode corresponder um Regulado.

**QUADRO 7. Caracterização geral – alguns indicadores**

<b>Indicadores</b>	<b>Valores</b>
População Total (milhões)	1,6
População Urbana (% do total)	44,6
Idade mediana (anos) [2010]	19
Taxa de dependência	79,7%
Taxa de crescimento anual da população	2,1%
Taxa de fertilidade (nascimentos por mulher)	4,9
Taxa de fertilidade adolescente (nascimentos por 1000 mulheres dos 15 aos 19 anos)	96,2
Taxa de mortalidade infantil- lactentes (0/00)	92
Taxa de mortalidade infantil- <5 anos (0/00)	150
Esperança de vida ao nascer (anos)	48,6
Taxa de Incidência de VIH (15-49 anos)	2,4%
Taxa de população com menos de 2USD/ dia	78 <sup>21</sup>
PIB per capita (USD, PPP 2005)	1 097
Taxa de crescimento do PIB	2,1
Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita (constantes 2005 USD)	1 042
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ajustado à desigualdade	0,213
Índice de esperança de vida ao nascer ajustado pela desigualdade	0,224
Índice de educação ajustado pela desigualdade	0,185
Índice de rendimento ajustado à desigualdade	0,234
As taxas de fertilidade entre adolescentes (mulheres com idade entre 15-19 anos) (nascimentos por mil mulheres de 15 a 19 anos)	96,2
Taxa de mortalidade materna (número de mortes maternas por 100 000 nados-vivos)	790

Fontes: UNESCO (2013); PNUD (2011 e 2013)

Podemos acrescentar que para além do que os números nos revelam, existem outros aspetos a salientar:

- a. Salários em atraso (dos trabalhadores ativos) – e que não podem dar de comer aos seus familiares.
- b. Lixos que cercam as habitações, as ruas, os hospitais, as escolas e os edifícios públicos.
- c. Multidões de jovens adultos que vagueiam pelas cidades sem emprego e sem expectativas e esperanças.
- d. Miserabilismo existente nas escolas, onde não há livros nem materiais escolares.
- e. Terras abandonadas e bolanhas<sup>22</sup> por cultivar, florestas derrubadas.
- f. Forte dependência da cultura do caju<sup>23</sup>, quase monocultura.
- g. Doenças infetocontagiosas – SIDA, hepatites, malárias, etc..
- h. Instabilidade política nascida de eventos militares.
- i. Forte dependência de financiamento pelos organismos internacionais<sup>24</sup> no que respeita ao Orçamento Geral do Estado.

<sup>21</sup> Dados de 2002, cf documento.

<sup>22</sup> Terra alagadiça de cultivo do arroz

<sup>23</sup> 30% mais elevada em 2011 (cf. FMI, 2011)

A República da Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo; na verdade, em 2013 ocupava a posição 176 do ranking das 186 Nações<sup>25</sup> (PNUD; 2013).

Entretanto, da análise do quadro 6, podemos concluir que se verificaram ligeiras melhorias em alguns indicadores sociais.

**QUADRO 8. Evolução dos principais indicadores sociais**

	2000-2003	2005-2007	2009-2010
Incidência da pobreza:			
Incidência pobreza absoluta (%)	64,7(2002)		69,3 (2010)
Incidência extrema pobreza (%)	20,8 (2002)		33,0 (2010)
Educação:			
TBE no primário (%)	70,0	101,0 <sup>27</sup>	107,8
TLE <sup>26</sup> no primário (%)	45,3	56,9	67,4
TBE no secundário (%)	19,0	30,0	46,6
Saúde:			
Taxa mortalidade infantil (0/000)	122	138	104
Tx. Mortalidade infantojuvenil (0/000)	205	223	155
Tx. Parto assistido (%)	...	38,8 (2006)	43,0 (2010)
Tx. Mortalidade materna (0/00.000)	822	800	...
Água Potável:			
Tx. Acesso à água potável (%)	-	35	40

Fonte: FMI (2011)

Para melhor percebermos estes aspetos analisemos os dados relativos à tendência dos indicadores do IDH:

**QUADRO 9. IDH Guiné-Bissau**

Anos	Esperança de vida à nascença	Expectativa de anos de escolaridade	Média de anos de escolaridade	PIB per capita (2005 PPP)	IDH
1980	40,1	3,3		903	
1985	41,9	3,3		1 297	
1990	42,8	3,6		1 170	
1995	43,7	4,9		1 193	
2000	44,9	6,1		1 087	
2005	46,1	8,8	2,3	950	0,340
2010	47,7	9,1	2,3	974	0,351
2011	48,1	9,1	2,3	994	0,353
2012	48,6	9,5	2,3	1 097	0,364

Fonte: PNUD (2011 e 2013)

Todavia, apesar da ligeira melhoria evidenciada no quadro supra, verificamos que a situação da Guiné-Bissau no contexto da África Subsariana e dos países de IDH baixo é preocupante.

<sup>24</sup> Banco Mundial, BAD e UE.

<sup>25</sup> Aqui há que referir que em 2010 (PNUD) ocupava o lugar 164 no conjunto de 169 países. Recordo que para além de abranger mais países o método de cálculo do IDH, como referi na nota 10, foi objeto de modificação.

<sup>26</sup> TLE – taxa líquida de escolarização

<sup>27</sup> A TBE pode ser, superior a 100% quando estudantes mais novos ou mais velhos do que a idade teórica de entrada acedem ao último grau do nível primário

**QUADRO 10. Índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (IDHAD) da Guiné-Bissau de 2012 em comparação com outros países e grupos <sup>28</sup>**

	IDH	IDHAD	Índice de esperança de vida à nascença ajustado à desigualdade	Índice de educação ajustado à desigualdade	Índice do rendimento ajustado à desigualdade
<b>Guiné-Bissau</b>	0,364	0,213	0,224	0,185	0,234
<b>África Subsariana</b>	0,475	0,309	0,335	0,285	0,308
<b>Índice IDH baixo</b>	0,466	0,310	0,395	0,264	0,307

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano – 2013

### 1.3.3 Sistema educativo

#### 1.3.3.1 Resenha histórica

O Sistema Educativo na Guiné-Bissau foi influenciado direta ou indiretamente pela luta pela independência. Durante o período colonial, tal como em Portugal, a Escola era antidemocrática nos objetivos e nos conteúdos, elitista e desligada da realidade do “País”. A criação de uma Escola da Guiné-Bissau, como defendia Amílcar Cabral (cf. Freire, 1978) teria, antes de mais, como objetivo a “reafricanização das mentalidades”,<sup>29</sup> não podendo ser feita mecanicamente, requerendo antes condições materiais, alterações da organização económica, reorientação e conseqüente distribuição do rendimento.

Amílcar Cabral soube ver com clareza a importância da Educação no desenvolvimento.<sup>30,31</sup>

Após a independência, havia que reorganizar o sistema educativo, estabelecendo-se um corte radical com a escola herdada quer quanto aos objetivos quer quanto aos conteúdos disciplinares não consentâneos com o contexto sociocultural guineense.

Como se sabe, a definição das políticas de Educação é determinada pelo contexto de cada país, pela sua cultura política, pelo sistema de Governo e pelo enquadramento macroeconómico e financeiro.

<sup>28</sup> Por ausência de dados não existem valores relativos a: **Índice de Desigualdade de Género (IDG)** e **Índice de Pobreza Multidimensional (MPI)**.

<sup>29</sup> Na excelente obra *Socialismo Africano* (Santos, 1971:16) é abordada a questão das designações ligadas [reafricanização, socialismo africano, socialismo em África, socialismo à africana] a este conceito de Cabral: «a imprecisão doutrinal sobressai num continente que procura afirmar a sua especificidade global». Como referia Senghor, é necessário encontrar um “humanismo integral”. Dos abundantes estudos das décadas de 50-60, participou Amílcar Cabral que entendia ser possível encontrar soluções que preservassem os valores tradicionais sem pôr em causa o imperativo da modernização.

<sup>30</sup> Na verdade, durante a luta de libertação procurou criar-se uma educação para a solidariedade e para a luta da libertação. Efetivamente, nos anos 1971/1972, o PAIGC tinha na zona libertada 164 escolas onde 258 professores ensinavam 14 531 alunos (Lopes, 1982). Estes alunos eram, posteriormente, distribuídos pelos países “amigos” para a formação de quadros de nível médio e superior.

<sup>31</sup> Existiam à data «422 quadros em formação no estrangeiro» (Lopes, 1982:49).

Após a independência, a política educativa foi definida num quadro de poder político imperativo e dogmático. A educação passou a ser monopólio do Estado, concebida como um direito fundamental do cidadão independentemente da idade, sexo, etnia, crença e convicções. O ensino era gratuito e obrigatório, como forma de democratização da educação, sendo a aposta prioritária formar recursos humanos qualificados para o arranque durável do Estado nascente.

Num segundo momento, coincidente com o início da década de oitenta, os governantes deslocaram o acento tónico para a necessidade de reduzir custos e tornar a educação mais eficaz, utilizando os escassos meios existentes – foi uma época em que surgiu uma espécie de ‘seleção’ no acesso aos diferentes níveis de ensino (exemplo: duas reprovações consecutivas no mesmo nível implicavam a expulsão do aluno).

Numa terceira fase, surgiram as escolas privadas como sinal de renúncia ao princípio do monopólio do Estado (é aprovado, por decreto, o Estatuto-Base das Escolas Privadas em 1991), essencialmente em três direções: educação pré-escolar; ensino básico e secundário e formação vocacional.

Esta fase é um dos efeitos do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE - 1987) da Guiné-Bissau. Para uns, solução a encarar com desconfiança, para outros, um desafio.

Para alguns autores guineenses, deu-se mesmo um enfraquecimento da política educativa e da própria política social, comprometendo-se o desenvolvimento económico pela degradação das políticas sociais, na medida em que arrastou: (i) a diminuição do investimento nacional por aluno; (ii) a estagnação dos serviços educativos; (iii) a desmotivação do corpo docente, fazendo baixar o nível académico do mesmo; (iv) a diminuição da percentagem de diplomados do ensino secundário nos anos 90 (5,4%) e ensino superior (0,3%); (v) a persistência de um desenvolvimento centrado nas cidades, onde o acesso à educação é maior; (vi) a manutenção do privilégio masculino; (vii) o aumento das disparidades regionais; (viii) a desigualdade no acesso aos recursos públicos entre a cidade de Bissau e as regiões (cf. Monteiro, 1996).

No quadro do PAE, não se pode deixar de trazer à colação a atuação das ajudas internacionais sobre a forma de cooperação bilateral, multilateral e no âmbito das organizações internacionais (Banco Mundial, FMI, BAD, PNUD), que contribuíram para o financiamento da educação na Guiné-Bissau em paralelo com o OGE. A cooperação internacional investiu prioritariamente no ensino básico e técnico-profissional e na

construção de escolas, fundamentalmente nas zonas urbanas. Quanto ao investimento público na Educação foi sempre muito reduzido, na ordem de 11% do PIB (UNESCO, 2013).

Um dos objetivos prioritários para a educação numa perspetiva de desenvolvimento autossustentado, definido logo após a independência, e também referido nas sucessivas recomendações dos organismos internacionais de cooperação, era, e é, a formação de quadros técnicos médios indispensáveis às transformações económicas do país a nível agrícola, de enfermagem e outras profissões.

Para obviar a esta situação foi criada em 1999 a Universidade Amílcar Cabral (UAC), como instituição pública com autonomia científica, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial, concentrando a formação técnico-profissional, politécnica e universitária<sup>32</sup>.

Procurou, portanto, criar-se, de acordo com as características do País, um modelo abrangente que incluísse: (i) ensino médio e especializado, ao qual têm acesso os alunos com nove anos de escolaridade, com a duração de três anos, conferindo um diploma técnico; (ii) ensino politécnico ao qual têm acesso os alunos com 11 anos de escolaridade, conferindo o grau de bacharelato; (iii) ensino superior universitário, ao qual têm acesso os alunos com 11 anos de escolaridade, com exame de admissão, e duração de cinco anos, conferindo o grau de licenciatura.

O “Atelier” sobre o Ensino Superior e a Pesquisa Científica nos Países da UEMOA realizado em Bissau de 1 a 3 de junho de 2004<sup>33</sup> apontou algumas opções para fazer face à melhoria do sistema educativo e suas repercussões na sociedade guineense, de que salientarei pela sua importância e oportunidade, ainda que de carácter genérico:

«... (i) Incentivos ao planeamento familiar, luta contra a pobreza, maior informação e sensibilização das comunidades; (ii) participação de todos os atores na elaboração de planos; (iii) adaptação dos currículos nacionais às necessidades do País; (iv) criação de infraestruturas; (v) reforma da função pública e redimensionamento do sector privado; (vi) melhoria da política fiscal; (vii) recenseamento dos quadros nacionais e na Diáspora; (viii) elaboração de uma política consistente de formação de quadros; (ix) incentivo à utilização mais frequente das energias renováveis; (x) formação e reciclagem dos quadros técnicos; (xi) ações de discriminação positiva, no sentido de apoiar estudantes que mostrem apetências mas que sejam desprovidos de recursos

---

<sup>32</sup> Existiam desde os anos 90, as faculdades de Direito e Medicina e a escola de formação de contabilidade e administração - CENFA.

<sup>33</sup> No qual participei ativamente, e onde estavam representados vários setores da sociedade guineense (escolas superiores, escolas secundárias, empresários, membros de sindicatos, membros de instituições estatais, ONGS),

financeiros; (xi) adoção de uma política de habitação social; (xii) estabelecimento de uma política de transportes públicos eficientes e condignos; (xiii) reforço da capacidade institucional e organizacional; (xv) melhoria do quadro socioeconómico do País; (xvi) promoção de políticas de apoio formação e melhoria da qualidade.»

### 1.3.3.2 Caracterização geral do sistema educativo

Na Guiné Bissau a estrutura do sistema educativo apresenta dois subsectores: formal e não formal, cf. quadro 11, (UNESCO, Pólo de Dakar, 2013).

**QUADRO 11. Estrutura do Sistema Educativo**

<b>Formal</b>	
<b>Níveis de ensino</b>	<b>Estabelecimentos de ensino</b>
i. Pré-escolar: 3 aos 5 anos	Jardins de infância e creches
ii. Ensino básico: duração de 9 anos <sup>34</sup> , dividido em três subciclos (1º:do 1º ao 4º ano; 2º: do 5º ao 6º ano; 3º: do 7º ao 9º ano)	Escolas de ensino básico <sup>35</sup>
iii. Ensino secundário: 10º e 11º anos	Liceus
iv. Ensino e formação técnica e profissional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação profissional de inserção, destinada aos jovens que concluíram o 6º ano. Tem a duração de seis meses</li> <li>• Ensino técnico e profissional, destinado aos jovens que com o 9º ano, com duração de três anos. Confere um grau académico</li> </ul>	CIFAP – Centro Industrial de Formação e Aprendizagem Profissional (estrutura semiprivada) CEFC – Centro de Formação Comunitária ligado à agricultura e pecuária. CENFI – Centro de Formação Industrial (estabelecimento público). CENFA <sup>36</sup> – formações profissionais curtas em contabilidade e administração.
v. Ensino superior: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensino universitário que concede um diploma académico</li> <li>• Ensino superior não universitário</li> </ul>	Faculdades de Direito e Medicina; Universidade Amílcar Cabral <sup>37</sup> ; Universidade Privada Colinas do Boé; Escola de Saúde que forma enfermeiros; ENEFD – desporto e juventude.
vi. Formação de professores	CENFA Duas escolas normais: 17 de Fevereiro e Amílcar Cabral para os professores do ensino pré-escolar e básico. Nível de formação exigido – 9º ano ESETT – Escola Superior de Educação Tchico Te. Nível de educação exigido 11ºano
vii. Ensino especial	
O Subsector de educação não-formal inclui alfabetização, educação de adultos e outros tipos de educação, fundamentalmente a cargo de ONG´s ou organizações religiosas.	

O ensino é ministrado em diversos tipos de estabelecimentos de ensino: públicos, privados, comunitários e madraças.

<sup>34</sup> A partir do ano escolar de 2010-2011.

<sup>35</sup> O 3º ciclo ainda é lecionado nos liceus, prevendo-se a sua transferência posterior para as escolas de ensino básico.

<sup>36</sup> ENA – 2010-2011.

<sup>37</sup> Ver ponto anterior.

Sinteticamente, com base no “Rapport d’état du système éducatif” (UNESCO, 2013) podemos enunciar um conjunto de constrangimentos do Sistema Educativo da Guiné-Bissau:

- a. Apenas 62% das crianças completaram o ensino primário em 2009-2010. A oferta escolar é deficiente nalgumas zonas, ficando a escola mais próxima a mais de 30 Km.
- b. Por outro lado, não podemos esquecer que a maior parte das crianças vivem em tabancas<sup>38</sup> onde, por um lado, não dispõem de condições satisfatórias e, por outro, os habitantes das zonas rurais hesitam em enviar os seus filhos à escola porque isso traduz falta de mão-de-obra. Na Guiné-Bissau o trabalho infantil é importante: são as crianças que guardam o gado e vão buscar a água ao poço.
- c. Deficiente eficácia interna do sistema educativo<sup>39</sup>: as taxas de abandono escolar e de repetência (18,7% no ensino básico e 13,5% no ensino secundário) são elevadas. Só 40% dos alunos que entram no primeiro ano do ensino básico conseguem chegar ao sexto ano.
- d. Entretanto, assistiu-se a uma ligeira melhoria na taxa de repetência, conforme se evidencia no quadro 10.

**QUADRO 12. Evolução da taxa de repetência nos últimos 10 anos**

Níveis de ensino	1997-98	2005-06	2009-10
Ensino básico	23%	19%	14%
Ensino secundário geral	23%	16%	15%
Ensino secundário complementar	8%	5%	6%

Fonte: UNESCO (2013)

- e. O coeficiente de eficácia interna por aluno é no ensino básico de 53,4%<sup>40</sup>; no secundário é de 64% para o primeiro ciclo e de 83% para o segundo ciclo.
- f. Baixa escolaridade acima do 6º ano.
- g. Desigualdade acentuada na escolarização dependendo do género, do local de residência e do nível de vida das famílias:
  - as crianças que vivem no meio urbano têm 1,4 mais possibilidades de frequentar a escola que os que vivem no meio rural;

<sup>38</sup> A população urbana é de 44,6%, cf. quadro 7 deste relatório.

<sup>39</sup> Procura avaliar a capacidade do sistema educativo para cada ciclo conseguir que os alunos concluem o respectivo ciclo com o menor custo.

<sup>40</sup> “Para formar um aluno até ao 6º ano do ensino básico, financia-se em média quase 12 anos” (Unesco, Pólo de Dakar, 2013:72).

- as raparigas em Bissau têm mais probabilidade de completar o 6º ano que as que vivem no meio rural; qualquer jovem do meio rural tem poucas hipóteses de completar o ensino básico e aceder ao ensino secundário;
  - a probabilidade de acesso é de 90% para as crianças oriundas de famílias abastadas e de 65% para as crianças de famílias mais desfavorecidas.
- h. Insuficiência de recursos financeiros do Orçamento Geral do Estado destinados à Educação. Embora se tenha verificado um aumento entre 1997-2010, no último ano deste período situava-se apenas em 11% do total das despesas correntes, desigualmente repartidas<sup>41</sup>.

**QUADRO 13. Repartição das despesas correntes públicas em educação por níveis de ensino - 2010**

Níveis de ensino	%
Pré-escolar	0,9
EB	55,2
ES	32,7
EFTP	2,5
Superior	4,7
Escolas Normais	1,3

Fonte: Unesco, Pólo de Dakar, 2013

- i. A despesa pública por aluno é inferior à de outros países africanos com níveis de desenvolvimento semelhantes.

**QUADRO 14. Despesas públicas por aluno/ nível de ensino- 2010**

	Ensino básico	Ensino secundário	EFTP	Superior
% do PIB/habitante	5,4%	9,9%	122,1%	40,8%
Média de 10 países africanos com PIB/habitante entre 300 e 700USD <sup>42</sup>	11,9	28,8	177,3	236,9%

Fonte: Unesco, Pólo de Dakar, 2013

É de realçar a forte participação das famílias nas despesas em educação, variando segundo os níveis de ensino: pré-escolar, 65%; ensino básico, 34%; ensino secundário, 62%; total: 49%.

- j. Na distribuição dos recursos destinados à educação da população a Guiné-Bissau é um dos países mais equitativos<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Realce-se ainda o grande peso das despesas com pessoal (94% no ensino básico e secundário em 2010) em detrimento das despesas administrativas e pedagógicas (6%).

<sup>42</sup> Os dez países objecto de comparação: Burkina Faso, Mali, RCA, Gâmbia, Tanzânia, Níger, Ruanda, Madagáscar, Gana e Togo (Unesco, Pólo de Dakar, 2013)

**QUADRO 15. Distribuição de recursos por localização e sexo**

	Localização		Sexo	
	Rural	Urbano	Feminino	Masculino
EB	11%	8%	9%	10%
ESG	7%	2%	14%	20%
ESC	5%	2%	11%	17%
Superior	1%	1%	7%	11%
TOTAL	24%	7%	41%	59%
% da população	61%	3%	50%	50%

Fonte: Unesco, 2013

h. Gestão deficiente do sistema escolar traduzida:

- num baixo nível de utilização dos professores nas zonas rurais provocado pela grande dispersão. Por exemplo, o rácio professor/alunos no Setor Autónomo de Bissau é de 35,9 e na região de Quinara<sup>44</sup> é de 70,6;
- cerca de 68% a 71% das salas de aula acolhem alunos de diferentes classes; explicitando: 56% - dois grupos de alunos, 11,5%, três grupos de alunos; menos de 1% quatro grupos de alunos em diferentes momentos do dia, respetivamente; 29% - recebe apenas um grupo (Unesco, 2013).

i. Escolaridade:

- a população escolar cresceu em média entre 1999/2000 e 2009/10: 8% na pré-escola; 7% na educação básica e 11% no ensino secundário. Registando, igualmente, uma progressão do setor privado no nível secundário;
- em cada seis crianças de seis anos em 2009/2010, 10 completaram o ensino primário;
- a taxa de sucesso na educação básica é baixa, situa-se em 38%;
- as taxas de repetência e o abandono escolar são elevados. A repetência no 1º ciclo era de 14% em 2009/10; no ensino secundário geral diminuiu de 20% em 1997/98 para 13,1% em 2009/10; no ensino secundário foi de 6,4% em 2009/10.

<sup>43</sup> «Comparativamente, em termos de PIB per capita, enquanto 47% (Tanzânia) e 64% (Ruanda) dos seus recursos são alocados para os mais educados - 10% da população; na Guiné-Bissau, apenas 28% dos recursos beneficiam os mais educados que correspondem a 10%.

Destaca-se que os grupos favorecidos beneficiam de mais recursos públicos para a educação em detrimento dos grupos desfavorecidos. Um quarto de jovens das famílias mais abastadas recebem mais de metade dos recursos destinados à educação, quando 17 % dos mais pobres têm apenas 6%. Diferenças significativas na apropriação de recursos públicos observam-se, portanto, de acordo com as características socioeconómicas.» (Unesco, Pólo de Dakar, 2013:25)

<sup>44</sup> Uma das nove regiões da Guiné-Bissau

Os indicadores constantes do quadro 16 são reveladores da deficiente situação da Educação que se vive neste País.

**QUADRO 16. Indicadores de educação**

Duração prevista de escolaridade		9,5	
Taxa de alfabetização de adultos (% 15 anos e mais)		52,2	
A média de anos de escolaridade (anos)		2,3	
Taxa bruta de escolarização (%) – global		64,6	
Taxa bruta de escolarização Setores % <sup>45</sup>	Pré-primário	MF	7
		M	7
		F	7
	Primário	MF	123
		M	127
		F	119
Secundário	Nd		
Universitário	Nd		
Taxa líquida de escolarização Setores %	Pré-primário		
	Primário	MF	Nd
		M	Nd
		F	Nd
	Secundário	Nd	
Universitário	Nd		
Taxa de repetência no ensino primário (2006) (%)		14	
Taxa de conclusão no ensino primário (2010) (%)		68	
Ratio professor/aluno (2010)		52	
Taxa de alfabetização % <sup>46</sup>	Adultos (+15 anos) %	MF	54,2
		M	68,2
		F	40,6
	Jovens (15-24) %	MF	72,1
		M	78,9
		F	65,3

Fonte: UNESCO (2013)

Um aspeto importante é pressão demográfica <sup>47</sup> sobre a componente macroeconómica; existe um forte crescimento demográfico que se traduz num empobrecimento da população, embora se assista desde 2004 a um crescimento médio de 3,2% do PIB (UNESCO, 2013).

As alterações do Sistema Educativo não conduzem só por si à melhoria das condições de vida das populações, tendo de ser acompanhadas por transformações noutros setores: planeamento familiar, da nutrição, do acesso à água potável e ao saneamento.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Ver Nota 27

<sup>46</sup> Valores estimados

<sup>47</sup> Crescimento de 2,1% /ano, cf. quadro 7.

<sup>48</sup> As doenças diarreicas, as doenças parasitárias ou de carência, o HIV e o paludismo (malária) têm na Guiné-Bissau um papel negativo no desenvolvimento económico, na medida em que contribuem significativamente para a mortalidade infantil e para o absentismo da população ativa.



## CAPÍTULO 2    CONCEPTUALIZAÇÃO TEÓRICA DA EXPERIÊNCIA

### 2.1 Análise sumária dos princípios da Economia da Educação

Na generalidade, nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento é imperioso abordar sempre alguns conceitos prévios que nos ajudam a compreender as dimensões da Economia da Educação.

#### 2.1.1 O “produto” educação

A educação possui uma especificidade própria na medida em que lhe compete preparar as gerações jovens, especificidade que lhe advém das características do próprio “serviço”, que corresponde à sua finalidade educativa, devendo subordinar a organização às necessidades do Homem e jamais o inverso.

Impõe-se, antes de mais, procurar caracterizar o “produto” que oferece.

Pode afirmar-se que há poucos serviços puros, como há poucos bens puros. Se em alguns casos de compra, o mais importante para o cliente é o bem, existem outros em que o mais relevante é o serviço.

Em educação, o fundamental é o serviço, mas também há necessidade de alguns bens complementares (livros, apontamentos, material didático, equipamentos diversos) que não podem ser esquecidos, e ainda, bibliotecas, videotecas, laboratórios, que aumentam a confiança numa boa educação.

A educação presta um serviço social que, como tal, apresenta características específicas: (i) *intangibilidade* - só se pode valorar depois de recebido; (ii) *inseparabilidade* - a sua produção é simultânea com o consumo; (iii) *variabilidade* - depende de quem o presta e por quem, onde e quando é prestado; (iv) *incapacidade de armazenagem* - se os bens produzidos são passíveis de armazenamento quando a procura diminui, o mesmo não se passa com os serviços, e no caso especial em estudo, do ensino não se pode fazer “stock” para consumo futuro; (v) *impossibilidade de destruir os “produtos” defeituosos* - se um professor lecionou mal um curso pode ser substituído no futuro, mas não se pode jamais recuperar o mal causado aos alunos; o tempo perdido é irrecuperável.

### **2.1.2 A educação: consumo ou investimento?**

Uma das questões mais discutidas é saber se a educação é: *Consumo ou Investimento?*

Na conceção Keynesiana, a educação é um bem de consumo na medida em que implica gastos das famílias e/ou do Estado. Para os Keynesianos a definição de bens de investimento e de bens de consumo assenta no comportamento dos agentes económicos e não na natureza dos bens que são adquiridos.

Contudo, a moderna contabilidade do rendimento considera investimento aquela parte do produto corrente que não é usada durante o período de um ano; logo, tudo quanto não for consumo é investimento. Hoje, aceita-se que bens como a “alimentação” podem ser considerados como consumo nos países ricos e como investimento nos países pobres, na justa medida em que estes últimos contribuem para elevar a capacidade produtiva.

Tendo em consideração a distinção previamente estabelecida, podemos afirmar que a educação é investimento se permite às pessoas benefícios futuros em termos de rendimento originados no melhor trabalho conseguido, ou seja: considerando que a sociedade, ao proporcionar educação, permite que os trabalhadores com maior grau de educação aumentem, no futuro, a produção de bens e serviços da sociedade. Será considerada como consumo se é desejada como um bem em si mesmo, passível de utilização.

### **2.1.3 A procura em educação**

A lei da procura diz-nos que esta é função do preço dos bens, do preço dos bens sucedâneos e complementares, do rendimento dos consumidores e de outras variáveis extraeconómicas como: género de vida, composição da família, estatuto socioprofissional da família.

Sendo, por um lado, a educação realizada por instituições complexas e, por outro, a análise de variação da procura se reportar a longo prazo – tornando-se quase impensável estabelecer relações entre as preferências, qualidade e estrutura social – facilmente se depreende quão difícil é estabelecer uma relação entre quantidade procurada e preço, rendimento ou taxa de retorno do investimento (se admitirmos que a educação é um investimento), ou seja, definir com clareza e objetividade as relações entre o sistema educativo e a sociedade. Acresce, ainda, que a relação pode não ser unilateral: a procura de educação não depende somente de forças agindo a partir da sociedade ou do conjunto de

indivíduos da sociedade. A educação pode influenciar a sociedade e, por conseguinte, influenciar a procura social de educação (cf. Sheehan, 1975).

#### **2.1.4 A educação e o mercado**

O mercado da educação é um *mercado imperfeito*. Esta imperfeição advém de vários fatores: (i) existência de empresas monopolistas; (ii) verificação de custos e benefícios sociais da atividade que não afetam diretamente um indivíduo ou empresa, mas toda a sociedade; (iii) falta de conhecimento dos consumidores sobre as condições do mercado (existe uma certa ignorância dos benefícios que a educação pode trazer às crianças, especialmente nas camadas mais desfavorecidas da população); (iv) bens públicos que são consumidos coletivamente no sentido de que o consumo de um indivíduo não diminui o consumo de outro.

A Educação apresenta, assim, elementos caracterizadores que a distinguem dos outros setores da economia, que sintetizo da seguinte forma: (i) forte juízo de valor sobre a Educação assumido por todos e que é consequência da consciencialização do direito de acesso universal, relativamente ao ensino obrigatório e secundário; (ii) existência de externalidades<sup>49</sup> ligadas a fatores adicionais.

#### **2.1.5 Externalidades**

Se considerarmos que a educação é um investimento, há que distinguir entre benefícios privados e sociais. O primeiro diz respeito aos benefícios que cada indivíduo retira da educação; quanto ao segundo, refere-se aos benefícios que advêm para a sociedade, entendida como um todo.

Os benefícios privados em educação serão aferidos em função: (i) do rendimento adicional que um indivíduo com melhor qualificação conseguirá no futuro relativamente ao que conseguiria se não tivesse essa qualificação; (ii) dos custos relativos às despesas realizadas com livros e outros materiais, despesas de transporte e alojamento e pagamento

---

<sup>49</sup> «As externalidades: (i) têm a sua origem em actos de consumo ou de produção capazes de influenciar os níveis de bem-estar ou a capacidade produtiva de terceiros; (ii) não constituem o objecto principal da actividade que lhes está na origem e, portanto, essa actividade não é intencionalmente levada a cabo para se obterem tais efeitos; (iii) são consequências residuais ou secundárias de uma actividade principal desenvolvida com outros intuitos; (iv) os consumidores ou produtores afectados não têm nenhuma responsabilidade na actividade principal; são delas vítimas ou beneficiários involuntários; (v) as entidades responsáveis pela produção de externalidades não efectuem qualquer pagamento a favor de terceiros por si lesados ou deles recebem remunerações quando as suas acções os beneficiam» (Fernandes, 2011:140)

de taxas e, ainda, os considerados custos indiretos, ou seja, os rendimentos que o indivíduo deveria perceber pelo fato de frequentar o ensino.

A medição é difícil, na medida em que: (i) o trabalho ou o lazer perdidos é função de circunstâncias individuais e de elementos não mensuráveis; (ii) alternativas perdidas, pois, sendo o mercado imperfeito, a utilização do nível salarial para medir o custo de oportunidade de educação é apenas aproximado (cf. Sheehan, 1975).

Considerando a complexidade da determinação dos benefícios da educação, Mark Blaug (1975), após estudos que realizou, acaba por concluir que a análise custo-benefício da educação não pode limitar-se à questão de vantagens ou desvantagens pecuniárias, uma vez que no processo de escolha, as vantagens e desvantagens não pecuniárias não podem ser diretamente observadas.

Efetivamente,

«...as taxas de retorno sociais e privados na educação divergem. No entanto, isso é principalmente um resultado da intervenção governamental, pois, no lado dos custos, a educação é em grande parte financiada publicamente e, no lado dos benefícios, as rendas estão sujeitas a tributação. Isso não é evidência sobre qualquer efeito externo” puro”, isto é, de divergência entre custos e benefícios privados e sociais na ausência de uma intervenção governamental. Tal resultado é inevitável porque os cálculos dos retornos sociais eram retornos sociais num sentido restrito; não incluíam custos e benefícios indirectos e intangíveis, que são a essência de muitos efeitos externos. Esses efeitos externos, especialmente os benefícios, podem ser significativos, e são relativos ao efeito da educação na mudança tecnológica, à eficiência alocativa e aos efeitos de “spillover” sobre a produtividade de alguns trabalhadores devidos à educação de outros.» (Sheehan, 1975:8)

Quanto aos benefícios sociais, põe-se a questão da eficiência. Perante um determinado projeto no setor público, se ao analisarmos os custos e benefícios desse projeto, concluirmos que os benefícios serão superiores aos custos, avançaremos com o empreendimento. Contudo, não significa que os benefícios sejam positivos para todos, ou seja, haverá sempre quem ganhe e quem perca, sendo difícil, num projeto social determinar quem é beneficiado e quem é prejudicado e em que grau.

Em termos de bem-estar social, podemos afirmar que o máximo de Pareto se atinge quando, ao melhorar a situação de um, não se diminui o benefício de outro.

Alfred Binet, citado por Cornu (2003: 323), afirmava que:

«para apreciar saudavelmente...qualquer ensino é importante ter em conta simultaneamente o interesse do indivíduo e o interesse da sociedade a que ele pertence. Para que uma educação seja considerada boa, é necessário não só que ela aumente o rendimento do indivíduo particular, mas que faça aproveitar a colectividade deste aumento.»

Estes princípios estão também subjacentes quando se procede à análise dos benefícios da educação em termos sociais. Todavia, esta análise coloca-se em plano diferente da que se realiza para os indivíduos, isto, porque a educação é, em grande parte, financiada pelo Estado.

Por esta razão, e porque a educação compete com outras atividades igualmente financiadas pelo Estado na utilização de recursos escassos, é necessário formular modelos que permitam escolhas racionais.

Mark Blaug (1975) aponta algumas objeções à análise dos benefícios sociais da educação; vejamos: (i) existência de inter-relações entre aptidão inata, motivação individual, origem social, nível educacional atingido; (ii) não consideração dos benefícios de consumo de educação (nem os atrativos não monetários de certas ocupações) só acessíveis aos possuidores de graus elevados de educação; (iii) os benefícios diretos da educação são quantificáveis e menos importantes que os indiretos; (iv) as considerações dos ganhos e perdas em favor de pessoas melhor educadas estão ligadas a convenções sociais; (v) dependência do cálculo de projeções de tendências futuras com base em evidências de corte transversal.

Há uma extrema dificuldade em medir os benefícios sociais da educação, pela quase impossibilidade de quantificar alguns dos parâmetros atrás referenciados. É meu entendimento que há sempre benefícios sociais, pois se houver sucesso individual promovido por uma melhor educação, se faz refletir na riqueza da sociedade, na medida em que: (i) aumenta a produtividade e o rendimento dos trabalhadores; (ii) promove a educação tecnológica; (iii) aumenta a eficiência alocativa; (iv) proporciona uma maior coesão social, estabilidade, valores democráticos, etc.

### **2.1.6 Distribuição do rendimento**

O princípio de Pareto coloca o acento tónico exclusivamente em condições de eficiência económica. Mas, na verdade, de acordo com Fernandes (2011:83-84):

«o bem-estar social depende de uma série de outros factores como, por exemplo, a forma como o rendimento se encontra distribuído pelos membros da comunidade. As sociedades ocidentais contemporâneas pretendem claramente repartições equilibradas. Daí que não pareça de todo despropositada a ideia de que, eventualmente, e caso fosse necessário a comunidade preferisse prescindir de algum grau de eficiência em troca de uma mais equitativa distribuição do rendimento».

E, mais adiante:

«Ora, praticamente todas as políticas económicas e sociais resultam em redistribuições de rendimento, isto é, beneficiam uns em detrimento de outros.»

Esta importante questão não se resume à simples análise de redistribuição do rendimento na perspectiva de gerar uma distribuição aceitável. Efetivamente, se o que interessa para os economistas é a redistribuição do rendimento, então, não se coloca a questão da compensação de quem fica prejudicado. Nesta perspectiva, procura-se separar os conceitos de equidade e de eficiência. Isto porque a oferta de educação pode influenciar a distribuição do rendimento, na medida em que produz efeitos nas possibilidades de emprego e nos rendimentos, que, por sua vez, podem induzir um aumento da procura de educação.

«O conhecimento aumenta as possibilidades das pessoas. Promove a criatividade e a imaginação. Além do seu valor intrínseco, tem ainda o importante valor instrumental na expansão de outras liberdades. Ter uma educação capacita as pessoas para avançarem nos seus objectivos e resistirem à exploração. As pessoas com educação estão mais conscientes de como evitar riscos para a saúde e viver uma vida mais longa e confortável. Tendem também a ganhar salários mais elevados e a ter melhores empregos.» (PNUD, 2010:39)

Por outro lado,

«A abordagem do desenvolvimento humano reconhece o contributo do rendimento para um maior domínio dos recursos e o efeito que isso tem no alargamento das capacidades das pessoas através da nutrição, do abrigo e de oportunidades mais amplas. A nuclearidade do rendimento é reconhecida pela sua inclusão como uma das três dimensões básicas do IDH, juntamente com a saúde e a educação.» (PNUD, 2010:48)

## **2.2 A educação e o desenvolvimento**

### **2.2.1 Reflexões sobre o conceito de desenvolvimento**

O crescimento económico e o desenvolvimento são fenómenos dinâmicos de longo prazo que traduzem realidades diferentes, embora tenham sido frequentemente utilizados como sinónimos quer na linguagem corrente quer na linguagem especializada.

Durante um longo período, entre os anos 40-70, a análise económica do desenvolvimento situou-se muito em volta do papel do mercado tal como era entendido pelo liberalismo até à segunda guerra mundial e, seguidamente, no papel intervencionista do Estado, como influência das teorias dos neokeynesianas e escola de Estocolmo. Entretanto, a crise económica dos anos 80 desviou as atenções para outras questões, tendo a análise económica procurado soluções para os problemas dos desequilíbrios externos e internos a curto prazo.

Nos anos 90, profundas perturbações, como o fim da guerra-fria, produzem alterações significativas nos domínios geopolítico, económico, ideológico e ambiental.

Ásia e Europa, estado-nação e regionalismo, movimentos sociais, aparecem como ‘forças novas’. Os mercados e a concorrência mundializam-se. As externalidades ambientais e de saúde tomam uma dimensão internacional e mostram os custos do desenvolvimento; para tal, muito contribuiu o aparecimento, nesta época, dos Relatórios do Desenvolvimento Humano produzidos pelo PNUD.

“O mundo avançou desde 1990. Tem havido muitos ganhos (na alfabetização, por exemplo), mas a abordagem do desenvolvimento humano está motivacionalmente empenhada em concentrar-se no que permanece por fazer – o que exige mais atenções no mundo contemporâneo – da pobreza e da privação à desigualdade e à insegurança. Na prática, os novos desafios que enfrentamos também se intensificaram – por exemplo, os que rodeiam a conservação do nosso ambiente e a sustentabilidade do nosso bem-estar e as liberdades substantivas. A abordagem do desenvolvimento humano é suficientemente flexível para ter em conta as perspectivas futuras da vida humana no planeta, incluindo as perspectivas das características do mundo que valorizamos, estejam elas relacionadas com a nossa prosperidade ou não (por exemplo, podemos estar empenhados na sobrevivência de espécies animais ameaçadas de uma forma que transcenda o nosso próprio bem-estar).” (Sen, A., 2010;vi-vii)

Assim, o desenvolvimento passa a ser entendido como um processo essencialmente humano que não se resume a um simples crescimento económico, traduzido em aumento do investimento em capital, e que a sua avaliação não se reduz a um mero cálculo do rendimento médio por habitante e ainda menos do PIB<sup>50</sup>. Significa que questões de carácter eminentemente social, como o emprego e a distribuição do rendimento, serviços sociais básicos, como a saúde e a educação, o ambiente, a desigualdade de género, entre outros, passam a estar no âmago da problemática do desenvolvimento.

Embora o conceito de desenvolvimento compreenda a ideia de crescimento na medida em que este compreende o rendimento e o produto, tem em consideração também o que se dedigna por “não-rendimentos”. O rendimento é importante porque propicia a possibilidade de melhor acesso dos indivíduos a aumentar o consumo em bens cada vez mais diversificados como: alimentação, vestuário e outros como saúde e educação, que

---

<sup>50</sup> «...as políticas que visam maximizar o PIB têm estado a empurrar o mundo para uma maior concentração de riqueza e poder, maior desigualdade de rendimento, mais desemprego de longa duração, maior dívida pública e privada, mais instabilidade social e geopolítica, maior volatilidade dos mercados, mais poluição o que os biólogos designam como a Sexta Grande Extinção. Algumas destas consequências negativas são na verdade contabilizadas como resultados positivos na definição disfuncional de crescimento que continuam a usar como bússula» (AL Gore, 2013: pp. 193)

resultarão numa maior capacitação dos indivíduos para se tornarem os motores do seu próprio desenvolvimento e, conseqüentemente, os países.

Quando o acento tónico é colocado no crescimento económico, criam-se situações de desigualdade e também elevados custos em termos de ambiente e emprego.

Vários têm sido os estudiosos que procuram estabelecer a correlação entre crescimento e desenvolvimento humano. Um dos resultados mais surpreendentes da investigação sobre o desenvolvimento humano nos anos recentes, confirmado no Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010), é a inexistência de uma correlação significativa entre o crescimento económico e a melhoria na saúde e na educação, ilustrada no texto abaixo.

«Façamos uma reveladora comparação entre a China – a economia com o crescimento mais rápido do mundo nos últimos 30 anos – e a Tunísia. Em 1970, uma menina nascida na Tunísia poderia esperar viver 55 anos; uma nascida na China poderia esperar viver 63 anos. Desde então, o PIB per capita da China cresceu anualmente a um vertiginoso ritmo de 8%, enquanto que o da Tunísia cresceu a 3%. Mas uma menina nascida actualmente na Tunísia pode esperar viver 76 anos, um ano mais do que uma menina nascida na China. E enquanto que apenas 52% das crianças tunisinas estavam matriculadas nas escolas em 1970, a taxa de matrícula bruta actual é de 78%, consideravelmente acima dos 68% da China.

Outros exemplos interessantes chegam-nos de países cujas economias se contraíram nos últimos 40 anos. Se o crescimento económico fosse indispensável para o progresso na saúde e na educação, os países com um PIB em queda não estariam a fazer progressos nessas áreas. Mas não é isso que se passa: o Irão, o Togo e a Venezuela passaram por declínios do rendimento e, contudo, desde 1970, houve um crescimento médio de 14 anos na sua esperança de vida e de 31 pontos percentuais na sua taxa de matrícula bruta.» (PNUD, 2010:49)

Em suma, podemos afirmar que:

«O desenvolvimento humano é a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam ativamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos.

Posto isto, o desenvolvimento humano tem três componentes:

*Bem-estar*: expansão das liberdades das pessoas – para que as pessoas possam prosperar.

*Capacitação e agência*: habilitação das pessoas e dos grupos para que ajam para gerar resultados valiosos.

*Justiça*: expansão da equidade, sustentação dos resultados ao longo do tempo e respeito pelos direitos humanos e por outros objectivos da sociedade.» (PNUD, 2010:24)

Na linha de pensamento desta organização o IDH (índice de desenvolvimento humano) foi considerado como um instrumento de análise de grande importância que permitia ir além da análise dada pelos indicadores: rendimento e PNB *per capita*, altamente redutores, compreendendo outras componentes como a saúde e a educação, tendo sido sua preocupação a construção de um indicador mais abrangente e que permitisse análises e comparações entre países ponderadas por elementos designados por “não-rendimento”, assim, se chegou a um indicador mais complexo (Figura1).

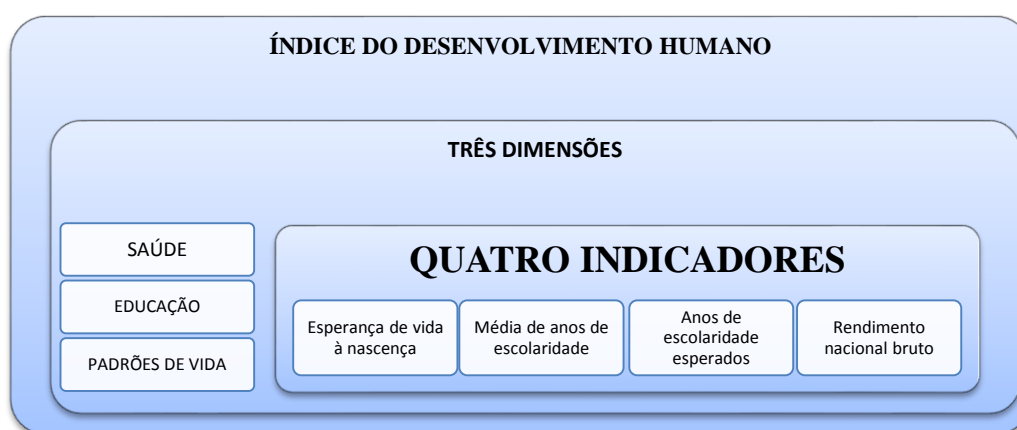


FIGURA 1. Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010)

### 2.2.2 Educação e desenvolvimento

As considerações tecidas no número anterior, e fundamentalmente as suscitadas pelas dificuldades de medida dos benefícios sociais da educação referidos no ponto 3.1.5., conduzem-nos à análise da inter-relação Educação/Desenvolvimento, procurando uma especificação mais concisa.

Esta questão leva-nos a uma outra: que educação? A tecnológica e/ou a científica? Estas são apenas uma parte da atividade educacional e associá-las ao desenvolvimento é apenas considerar a parte de um todo, sendo muito diferente dizer que a educação em termos globais é um fator de desenvolvimento.

Estando a educação incorporada no capital humano, é difícil proceder à medição do seu efeito, ao contrário da medida precisa do capital físico.

Contudo, os economistas, para superar esta dificuldade, conseguiram estabelecer modelos analíticos através dos efeitos da educação no crescimento <sup>51</sup> económico, estabelecendo uma correlação direta entre o aumento da educação e os níveis de crescimento económico, ou seja, reconhece-se que o ensino é necessário à economia e pode estimular o seu desenvolvimento (cf. Sheehan, 1975).

Esta ideia assenta no facto de se considerar a educação como um investimento pelos benefícios trazidos ao indivíduo e à sociedade, e não ser possível explicar o crescimento económico somente pelo progresso técnico e pelo investimento em bens de capital.

A partir dos anos 60, as abordagens que assentavam na previsão das necessidades em qualificação do trabalho e a concorrência do mercado de trabalho começaram a ser postas em causa, tomando corpo as explicações que baseavam a sua análise na teoria da “fila de espera”, da segmentação e da “dualidade” do mercado do trabalho.

Os mercados podem ser necessários para um dinamismo económico sustentado, mas não originam automaticamente progresso noutras dimensões do desenvolvimento humano, na medida em que um crescimento económico rápido raramente é sustentável.

Contudo, se nunca se considerou o ensino como panaceia para o crescimento económico, a crise dos anos 70/80 veio provar a complexidade das relações entre educação e economia e comprometer seriamente as teorias económicas sobre a educação.

Ashton & Green, citados por Nunes (1998), vêm questionar se existe uma correlação entre o nível educacional da população trabalhadora e a competitividade das economias modernas, na medida em que esta teoria ignora as relações sociais em que o capital humano é produzido: relações sociais capitalistas na economia e no sistema de educação e formação.

Entre os aspetos criticados por estes autores (cf. Nunes, 1998), podemos referir que a avaliação com base nesta teoria não permite analisar o efeito do crescimento no aumento da escolaridade.

O mesmo autor considera que: (i) existe um efeito mínimo ou mesmo negativo da educação superior; (ii) a educação de massas, pode ter um impacto positivo quer a nível pessoal quer social, traduzindo-se num aumento da produtividade e da qualificação, pode, num período posterior, provocar o decréscimo da produtividade em função de uma maior procura de estudos de nível superior; (iii) a influência da educação de massas sobre o

---

<sup>51</sup> É de referir que nos estamos a situar nos anos 60 em que não se colocava a questão da problemática crescimento versus desenvolvimento

crescimento económico é positiva num período de prosperidade, revelando-se de sentido oposto em períodos de contração económica.

Abordagens posteriores questionam, já não a relação educação/crescimento económico numa perspectiva economicista, mas consideram que se deve dar atenção a outros fatores tais como o contexto socioeconómico e político, o funcionamento das instituições, o sistema de saúde, a política energética e ambiental.

Há quem, entretanto, defenda que a educação ao conferir instrumentos não cognitivos, que se traduzem em atitudes e comportamentos, induz os empregadores a preferirem os trabalhadores mais instruídos, não pelos seus conhecimentos, mas porque a hierarquia “legítima” dos diplomas reforça a estrutura autoritária e diferenciadora da empresa moderna (OCDE, 1985:39-45).

Esta posição é diferente da perspectiva da “primeira geração” de economistas da educação para quem a educação, conferindo mais conhecimentos e competências técnicas, contribui diretamente para a produtividade económica.

Amartya Sen tem sido um dos economistas mais críticos deste reducionismo e advoga que o objetivo do desenvolvimento seria o de proporcionar um melhor sentido à vida desde, por exemplo, evitar doenças, morrer decentemente, ser alfabetizado, considerando que nos devemos «concentrar no que permanece por fazer – o que exige mais atenções no mundo contemporâneo – da pobreza e da privação à desigualdade e à insegurança.» (PNUD, 2010:vi).

Segundo este autor, os rendimentos e os mercados são meios importantes que permitem às pessoas viver melhor do ponto de vista da saúde e satisfação; contudo, o que é relevante é o desenvolvimento das “capacidades humanas”, defendendo que estas têm não só um valor intrínseco como também um valor instrumental, sendo tomado num sentido diferente e mais lato que no ocidente.

Nesta ótica, a educação é importante porque: (i) propicia competências relativamente ao conhecimento básico da escrita e da leitura; (ii) diminui o trabalho infantil através do aumento da taxa de escolaridade obrigatória; (iii) autonomiza os grupos mais desfavorecidos, por exemplo as mulheres); (iv) suprime as barreiras étnicas, sociais e económicas; (v) capacita as pessoas para prosseguir os seus objetivos; (vi) fornece conhecimentos para poderem praticar saúde preventiva.

A abordagem da educação como fator de desenvolvimento das capacidades humanas fundamenta-se nos direitos do homem e no reconhecimento da utilidade da educação. A originalidade desta abordagem assenta não só na avaliação das políticas em função do aumento do rendimento, mas na capacidade de desenvolver as “liberdades reais”, aquelas a que as pessoas dão importância (cf. PNUD, 2010).

Reconhecendo-se à educação este papel, então o primeiro objetivo será o de alargar a educação a todos.

Em suma: qual será, então, o papel da educação na economia dos nossos dias, em particular nos países em vias de desenvolvimento como a República da Guiné-Bissau?

### **2.3 Abordagem de um novo design na relação educação/desenvolvimento**

Assistimos, hoje, a uma sociedade que vive sob uma lógica económica subordinada aos ventos de um ideologia desumanizada que levou a que todos os dias sejamos postos perante problemas sociais os mais diversos: exclusão social, xenofobia, racismo, toxicodpendência, criminalidade juvenil, que impõem como consequência necessária uma reflexão e um despertar ético perante o avolumar da desigualdade no mundo.

Como já afirmei, a educação presta um serviço social e é um bem público, independentemente da sua titularidade (pública ou privada), uma esfera pública de influência como ambiente e local de socialização, e um contributo para a atividade económica através da qualificação de capital humano.

Efetivamente, a globalização da economia, da cultura e da informação, a mundialização das relações e a mobilidade crescente das pessoas, a revolução dos meios de comunicação social e o papel cada vez maior da informática na vida quotidiana e do mundo do trabalho representam um desafio para a Escola.

Nesta linha de pensamento, existe nos nossos dias a tendência para aproximar a educação ao mundo económico numa perspectiva diferente da dos anos 60. Assim, esta inter-relação aplica-se às mais diversas áreas de que podemos salientar:

- a. A análise da oferta de formação em função da evolução económica, social e tecnológica.
- b. A reflexão sobre a renovação e a adaptação do sistema educativo na perspectiva do conjunto dos atores.

Na realidade, por um lado, a utilização indiscriminada e incontrolada dos recursos não renováveis põe em risco as condições de vida sobre a terra, e, por outro lado, o

desenvolvimento tecnológico leva à diminuição do emprego não só em trabalho de execução como também de concepção, provocando como se afirmou o aumento de diplomados nas “filas de espera”.

Note-se que estes problemas são transversais a todos os países e tornam-se mais pertinentes nas sociedades, onde a pobreza é referida como um dos graves problemas sociais (embora nestes as razões possam ser distintas), as sociedades pós-colonizadas, em que os índices de desenvolvimento humano são extremamente baixos.

São estas algumas das questões que levaram a abandonar a visão meramente produtivista do crescimento económico e a falar-se em desenvolvimento económico, em que os indicadores não se limitam ao rendimento “per capita”, ao produto “per capita” mas abrange outros como: os relativos à saúde, à alimentação e nutrição; às condições de saneamento e de água potável, à educação e ao ambiente.

Por outras palavras: o progresso humano atual exige, não somente a produção e distribuição de bens e serviços, como também preocupações de natureza cultural, educativa, política de emprego, política ambiental, etc.

No plano comparativo intercontinental:

«O progresso na educação tem sido substancial e generalizado, refletindo melhoramentos não apenas na quantidade de escolaridade mas também na igualdade de acesso à educação entre rapazes e raparigas. Em grande medida este progresso reflete um maior envolvimento do Estado, o que, com frequência, se caracteriza mais pela colocação das crianças na escola do que pela prestação de um ensino de alta qualidade.» (PNUD, 2010:39).

**QUADRO 17. Variação nos níveis de educação: 1990-2010**

<b>Indicadores<sup>52</sup></b>	<b>Variação</b>
Média de anos de escolaridade	+ 2 anos
Taxas brutas de matrícula	+ 12 pontos
Taxas de alfabetização	+11%
Proporção de pessoas que frequentam a escola	+28%

Fonte: PNUD, 2010

Na Figura 2, podemos colher uma ideia mais abrangente da evolução verificada ao nível das matrículas brutas por níveis de ensino.

<sup>52</sup> Os valores foram calculados de acordo com IDH convencional (PNUD, 2010)

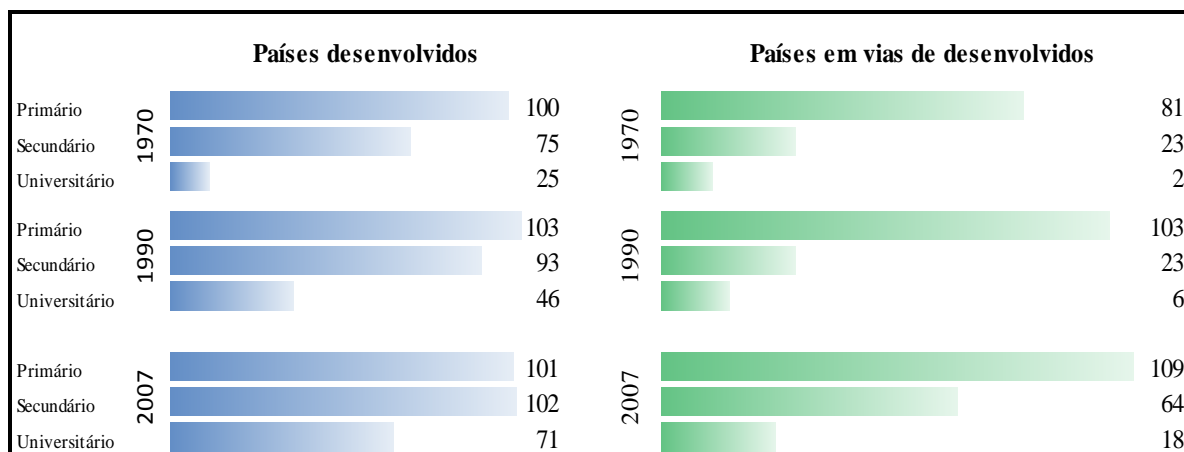


FIGURA 2. Taxas de matrícula brutas por nível de escolaridade: 1970-2007 (PNUD, 2010)

**QUADRO 18. Outros indicadores (1970- 2007)**

Indicadores	Varição
Conclusão dos ensinos primário e secundário por gênero	
Raparigas	+29 pontos
Rapazes	+17 pontos
Financiamento público	
% do PIB	+3,9%
Por aluno	+43% <sup>53</sup>

Fonte: PNUD, 2010

Apesar dos avanços evidenciados nos quadros 17 e 18 e Figura 2., as disparidades subsistem, por exemplo, a média mundial de despesa por aluno é de 4 611USD, enquanto na África Subariana se situa nos 184USD. Se as desigualdades em educação se atenuaram, a nível do rendimento não foram tão significativas: o rendimento per capita nos países desenvolvidos aumentou 2,3% e nos países em desenvolvimento, apenas 1,5%.

Parece oportuno colocar a questão: o que fez aumentar os níveis de educação a nível mundial, incluindo os países em vias de desenvolvimento?

Algumas explicações têm sido produzidas desde o nível económico até à facilidade de expansão de novas ideias. Contudo, ao confrontarmos os números entre performance e alteração na estrutura económica de vários países com diferentes níveis de desenvolvimento, somos levados a concluir que esta melhoria assenta por um lado, em fatores de ordem política ligados a fenómenos de democratização, de descentralização e de pressões internas e externas, e, por outro, porque a educação não necessita de grandes

<sup>53</sup> Desde 1990

investimentos em capital nem de importações e também, em consequência da ajuda estrangeira e do aumento de expectativas por parte das populações.

## CONCLUSÕES

A abordagem à realidade guineense (um Estado com quarenta anos de existência, nascido de um longo processo de gestação assente na luta pela libertação face a um império) – nos aspetos económicos e sociais – permitiu conhecer uma realidade que se encontra num estado de desenvolvimento humano muito débil com implicações fortes na educação.

Na verdade, os índices de desenvolvimento humano relativos à educação, à saúde e à economia revelam-se baixíssimos. Por um lado, estamos perante uma economia de subsistência, baseada em modelos tradicionais de produção e de comercialização, não obstante a proximidade com o mundo através da sua integração na União Económica e Monetária da Africa Ocidental (UEMOA); a existência de pequenas bolsas mercantis de cariz quasi-capitalista; a dependência profunda do exterior; a frágil competitividade. Por outro lado, ao nível sanitário, são de referir as elevadas taxas de mortalidade infantil, maternal e perinatal, a baixa taxa de gastos com a saúde em relação ao PIB, a esperança de vida situada nos 48 anos.

Finalmente, no que respeita à educação, salienta-se a alta taxa de analfabetismo, o insucesso escolar, e, especialmente, a ausência de uma coerente política educativa.

Este País encontra-se, pois, confrontado com problemas centrais graves: inexistência de um tecido produtivo; falta de infraestruturas desde o saneamento básico aos meios de transporte; deficiente sistema de saúde e de segurança social.

Se é certo que nem tudo depende do setor económico-social, também é verdade que condiciona fortemente outras áreas de atividade.

O “calcanhar de Aquiles” do sistema educativo da Guiné-Bissau não é, todavia e tão-somente, a falta de recursos financeiros; não existe, apesar de algumas perspectivas de mudança, um quadro institucional estável, eficiente e dotado de planificação coerente. Desde a independência que a Guiné-Bissau procura um modelo institucional para melhor se fazer a educação e a formação de quadros (Lopes, 1982).

Parece que neste mundo em mudança, em que o lugar das competências básicas e dos saberes se acentua, à educação, confrontada com estas mudanças, pede-se para dar resposta

adequada e coerente, que potencie atitudes que levem a um novo entendimento de equidade, de igualdade de oportunidades, de liberdade, de respeito pelos outros, de defesa dos mais fracos, de reconhecimento e apreço pela diferença.

Ou seja: o desenvolvimento de atitudes que predisponham para o agir na concretização da justiça social e na defesa dos valores da democracia.

É esta nova óptica sobre o ensino, a educação e a formação humana que deve constituir o investimento prévio e seguramente mais rentável para desencadear um desenvolvimento humano sustentável.

Na verdade,

«A controvérsia central da abordagem ao desenvolvimento humano é, pelo contrário, que o bem-estar é muito mais do que dinheiro. Damos muita atenção às oportunidades que as pessoas têm para criar planos de vida que têm motivos para valorizar – o rendimento é fundamental, mas também o é o acesso à educação e poder desfrutar de uma vida longa e saudável, influenciar as decisões da sociedade e viver numa sociedade que respeite e valorize todas as pessoas. Como nos preocupamos com tantos aspetos diferentes da vida, precisamos de uma economia de desenvolvimento que reconheça a sua multidimensionalidade» (PNUD, 2010:119)

Existe uma crise de confiança e de liderança na governação que urge ultrapassar.<sup>54</sup>

Por força do meu otimismo confesso, porventura explicável pela esperança, devo questionar:

- a. Que oportunidades estão a ser criadas pelo despertar de África?
- b. Que necessidades é urgente resolver e quais as necessidades emergentes?
- c. Com que desafios se confronta a Guiné-Bissau, sendo certo que as lideranças políticas (quando emergem) são ciclicamente destroçadas?
- d. Com que rapidez e segurança se poderá imaginar a mudança de rumo social e político capaz de enfrentar as adversidades neste País?
- e. Que nível de qualidade é exigível a curto e médio prazo ao sistema educativo da Guiné-Bissau?
- f. Como se poderão ultrapassar as peias impeditivas de construir um mundo onde as crianças e os jovens, sempre com um sorriso esperançoso se sintam felizes? Que espécie de felicidade é esta que ainda detêm, não obstante tantas dificuldades?

---

<sup>54</sup> Vijay Maahajan escreve que a África está a arregaçar as mangas para trabalhar na resolução dos seus próprios problemas (*O Despertar da África*, 2010, pp. 33-36) – visão otimista, que partilho.

## PRINCIPAIS ENSINAMENTOS COLHIDOS

Compreensivelmente, esta realidade humana, social e cultural deixou marcas na minha personalidade, pois não penso que a construção da minha personalidade se esgotou com a entrada em idade já muito adulta. Não sou capaz de quantificar o quanto aprendi na Guiné-Bissau, mas posso afirmar que saí mais forte, com mais maturidade e com mais compreensão pelos fenómenos educativos. Aprendi a ouvir, a escutar. Na verdade, como afirmava Plutarco, é preciso saber ouvir, antes de falar bem. Creio que as estatísticas, a economia, a administração e a gestão, a logística, a psicologia e outras ciências são suportes para a construção do indivíduo. Mas o que é verdadeiramente importante é a solidariedade interpessoal ativa. Isto eu aprendi na Guiné-Bissau.

A afetividade das pessoas fez-me redescobrir os sentimentos dos outros, numa outra latitude; não podemos pensar e muito menos permitir que sabemos tudo, que detemos o conhecimento completo, porque somos ocidentais – ditos detentores da *verdade*. Insisto, parecendo exagero: vale mais um sorriso aberto das crianças do Olossato, de Mansoa, de Fulacunda, de Bissau...do que muitos livros que abordam a questão da felicidade dos homens no seu trabalho, nas suas empresas. Nunca me cansarei de afirmar que os atos profissionais implicam uma dimensão humana de proximidade, de partilha, de conforto espiritual<sup>55</sup>.

O desejo de adquirir conhecimento, de ler, de conversar sobre temas diversos são aspetos que as pessoas com quem convivi claramente demonstraram e que passei a prezar com mais intensidade – eu que vivi sempre rodeada de livros. Aprendi que é imperioso respeitar o outro, que se afigura aparentemente ignorante em matérias de aprendizagem técnico-científica muito elaborada, pois dele colhi ensinamentos que não se traduzem em lições de ciência feita, mas que me marcaram pelo profundo humanismo.

Confrontei-me com a penúria de instalações, com o deficiente sistema de provisão de recursos, pela sua escassez. Mas aprendi que os meninos, sentados a três nas carteiras (por vezes sem cadernos e lápis) estão ávidos de leitura, sedentos de demonstrarem a sua oralidade.

Aprendi que, quando, do alto da nossa ciência feita, tentamos abordar temas que constam dos nossos livros, bem encadernados e didaticamente sugestivos, como a gestão

---

<sup>55</sup> Uma história verdadeira que me ensinou tremendamente: dei uma bolacha a uma criança. Logo ela a partiu em pedaços e a distribuiu pelos dois ou três que estavam cerca.

estratégica, a ética empresarial, a gestão de recursos humanos (carreiras, salários, etc.), estamos a ser indelicados. Não que estas coisas não devam ser apresentadas ao nível dos dirigentes máximos, mas porque é preciso resolver o que é básico na relação multilateral de professor-aluno- família-gestores: manuais escolares, livros de apoio, materiais didáticos. E, o que é importante: os meninos e meninas dispõem de ao menos uma refeição por dia...

O verdadeiro sentido – quanto a mim – desta reflexão sobre um contexto tão diverso consiste em despertar e manter desperto este sonho de convivialidade que os manuais, tão profusamente aqui à nossa mão, não ensinam, apenas nos mobilizam.

Procurei, anos depois, analisar o quanto nos sentimos num estádio mais avançado e o quanto desperdiçamos em energias e meios; procurei, anos depois, notar o quão importante é aproveitar os recursos que foram colocados à disposição da formação de professores e do sistema educativo.<sup>56</sup> Procurei fazer melhor do que fazia.

É o desejo de conhecer, de contemplar e de agir, à medida que vou honestamente investigando. Como diz o poeta: o sonho comanda a vida.

Concluirei que gostaria de concordar com os princípios da teoria da justiça de Rawls que contemplam igualdade e liberdade para deliberar sobre direitos, deveres, obrigações, benefícios e ónus a serem regidos e que se traduzem no seguinte:

**Primeiro:** cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

**Segundo:** as desigualdades sociais e económicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo: (i) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável; (ii) vinculadas a posição e cargos acessíveis a todos (cf. Rawls, 2001).

O primeiro princípio determina as liberdades (tão limitadas por razões atrás descritas), enquanto o segundo princípio regula a aplicabilidade do primeiro, corrigindo assim as desigualdades que possam ocorrer, sendo certo que a erradicação das desigualdades económicas e sociais entre as pessoas será tendencialmente diminuída pela intervenção de organismos suficientes para o equilíbrio das deficiências e desigualdades, de forma que estes se voltem em benefícios da própria sociedade.

---

<sup>56</sup> Confrontar a II Parte deste Relatório Reflexivo.

No entanto, esta posição de Rawls supunha que os cidadãos estão integrados numa sociedade bem-ordenada, são dotados de racionalidade e razoabilidade. A racionalidade, enquanto capacidade de possuir uma concepção de bem e selecionar os meios adequados para realizá-la, “dá a direção” da conduta do agente e a razoabilidade, enquanto capacidade de ter senso de justa e aceitar os termos equitativos da cooperação social, “dá o limite” da mesma conduta.

No entanto, os representantes desses cidadãos na posição original não são igualmente dotados dessas duas capacidades. Trata-se de indivíduos do tipo que a teoria da escolha racional supõe, isto é, voltados para o autointeresse e “cegos” para questões de justiça.

É, creio, esta posição (construída por Jürgen Habermas)<sup>57</sup> – apreciada à distância – que melhor explica a construção de uma sociedade que tendesse para a igualdade, não para o igualitarismo, como Amílcar Cabral defendia.

---

<sup>57</sup> André Luiz Souza Coelho: Críticas de Jürgen Habermas à “justiça como equidade”, de John Rawls, in [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br).



## PARTE II – TÉCNICA FINANCEIRA DA EQUIPA DO FOCO – REGIÃO NORTE

### CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE

#### 1.1 Enquadramento institucional do tema: legislação aplicável, o objeto e os sujeitos

O quadro legal de referência é o Regime Jurídico da Formação Contínua de Professores (Decreto-Lei nº 249/92 de 9 de novembro, ratificado pela Lei 60/93 de 20 de agosto) e a Lei de Bases do Sistema Educativo Português - Lei nº 46/86 de 14 de outubro<sup>58</sup>.

Para dar corpo aos normativos legais referidos, foi aprovado no âmbito do Quadro Comunitário I, o Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP) e dentro deste são criadas pelo Despacho 130/ME/92, de 11 de novembro, as medidas 1.2 e 1.3, visando, a primeira, a Formação em Gestão e em Tecnologia de Informação e Comunicação (FORGEST) e a segunda a Formação Contínua de Professores (FOCO).

Com estas medidas pretendeu-se:

##### a. Medida 1.2:

- desenvolver um programa de formação específica no domínio da gestão e administração das escolas dos 2º e 3º ciclos de Ensino Básico e do Ensino Secundário;
- reforçar a organização das escolas com meios humanos qualificados para a gestão;
- proporcionar aos docentes destes níveis de ensino, aos técnicos de educação, bem como ao pessoal administrativo afeto às escolas, uma formação profissional diversificada, visando o pleno desenvolvimento de competências organizacionais.

A consecução destes objetivos tinha em vista a promoção de uma gestão participada das escolas, no quadro de estratégias de promoção da autonomia e de descentralização dos estabelecimentos de ensino, para a melhoria generalizada da gestão pedagógica, administrativa e financeira.

##### b. Medida 1.3, desenvolver a formação contínua de docentes de um modo sistemático e orientado por um conjunto de princípios estruturantes, dos quais se destacam:

- a liberdade de iniciativa das instituições vocacionadas para a formação e a autonomia dos centros de formação criados por associações de escolas;

---

<sup>58</sup> Alterada pelas Leis n.os 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto.

- autonomia científico-pedagógica na conceção e na execução de modelos de formação;
- a associação entre as escolas e a inserção dos projetos de formação nas necessidades de cada comunidade educativa;
- o papel do associativismo docente, tanto nas suas vertentes pedagógicas, como nas profissionais e sindicais;
- a pluralidade das modalidades de formação para além dos tradicionais cursos de formação, apoiou-se em projetos escolares, projetos de investigação, círculos de estudos, oficinas de formação, seminários e módulos de formação;
- o papel, na oferta da formação, das instituições do ensino superior de formação de professores, de ciências da educação e das ciências da especialidade;
- a avaliação individual dos formandos e a certificação das ações de formação.

É legítimo afirmar, pelo que eu vivenciei, que as estratégias da formação se situaram em modelos de educação de adultos, procurando responder às necessidades de formação quer individuais quer do sistema educativo.

Para fazer face à natureza e complexidade da Medida 2 do PRODEP - FOCO, foi criada, pelo Desp. Conj. 73/MF/ME/MPAT/94, de 7 de novembro uma limitada mas flexível estrutura de gestão, coordenação e apoio técnico e administrativo, com a natureza de equipa de projeto, constituída como segue:

- a. Gestor nacional.
- b. Cinco coordenadores regionais, correspondendo às cinco direcções regionais de educação.
- c. Núcleos de apoio técnico e administrativo à chefia da estrutura nacional de projeto e aos coordenadores regionais, cada um composto por um máximo de 10 elementos.

A esta estrutura incumbia, de acordo com o nº 1 do diploma citado:

- «...b) seleccionar candidatos à obtenção de financiamento para acções de formação, de acordo com as propostas recebidas das entidades interessadas;
- c) propor a aprovação de candidaturas a financiamento;
- d) organizar, verificar e controlar os elementos de execução administrativa e financeira de cada acção de formação;... »

Estes diplomas foram objeto de alterações introduzidas pela Lei nº 60/93, de 20 de agosto, e pelo Decreto-Lei nº 274/94, de 28 de outubro e, ainda, pelo Decreto-Lei nº 207/96, de 2 de novembro. Para completar toda esta teia legislativa o Desp. Conj.

19/ME/MQE/96 de 22 de fevereiro, aprovou o regulamento da Medida 2 do PRODEP - Formação Contínua de Professores e Responsáveis pela Administração Educacional, adiante designado por FOCO.

O diploma que estabelecia os princípios informadores da concessão de apoios à formação profissional a conceder no âmbito do FSE era o Decreto Regulamentar 15/96, de 23 de novembro.

Este diploma, que retificou o Decreto Regulamentar 15/94, de 6 de julho, introduziu diversas alterações. Logo no preâmbulo se estabelecem alguns princípios: (i) racionalizar e otimizar as operações inerentes à eficiência do financiamento e à seleção de candidaturas; (ii) acelerar e simplificar processos; (iii) encurtar os prazos necessários à sua efetivação, (iv) clarificar conceitos e procedimentos nesses domínios; (v) permitir concretizar o princípio da igualdade no acesso à formação e aos apoios públicos.

O art.º 3º do Regulamento do FOCO referia:

«1 - Podem beneficiar de apoio à realização de acções de formação as seguintes entidades formadoras:

- a) As instituições de ensino superior público, privado ou cooperativo de formação de educadores e professores e aquelas cujo âmbito de actuação se situe no campo das ciências da educação e das ciências da especialidade;
- b) Os centros de formação de associações de escolas, através das respectivas escolas sede;
- c) Os centros de formação de associações de professores;
- d) Os serviços centrais e regionais do Ministério da Educação»

Daqui se conclui que o financiamento podia ser requerido por pessoas coletivas de direito público [ alíneas a), b) e d) ] e de direito privado [ alíneas a) e c) ], o que implica que os interessados eram, em algumas situações, órgãos da própria Administração, colocando a estas entidades a questão da legitimidade de intervir como interessados no procedimento administrativo.

Ora, a atividade do FOCO comportava aspetos técnicos que não se inscrevem na estrita atividade jurídica da Administração Pública, mas que deviam orientar-se por princípios que têm a ver com o interesse público, e, por isso, não podiam frustrar as legítimas expectativas das entidades beneficiárias que se dirigiam ao FOCO, órgão que procedia à análise de planos de formação, solicitando a concessão de financiamento sujeita à utilização de regras e critérios previamente definidos em normativos comunitários e nacionais.

Pelas suas características não se pode esquecer que a formação de professores constitui simultaneamente um interesse público e um interesse particular e que, por isso, a Administração Pública (FOCO) devia atuar no sentido de acautelar os dois interesses.

Fazer as coisas bem feitas exige equilíbrio entre a “legalidade” e a “eficácia”, não postergando as leis, e não perturbando os resultados que se pretende.

## 1.2 Situação de exercício de trabalho

### 1.2.1 Enquadramento socioprofissional

O arranque de um projeto novo comporta sempre dificuldades, constrangimentos e também desafios. No início, as situações estão pouco definidas e os protagonistas – quer ao nível do órgão de gestão do programa quer a nível dos intervenientes no terreno - sentiram dificuldades na aplicação prática dos mecanismos colocados ao seu dispor.

#### QUADRO 19. Contextualização da atividade

<p><b>Antecedentes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sistema Educativo <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Fator dinamizador do desenvolvimento global da personalidade, do progresso social e da efetiva e concreta democratização da sociedade</li> <li>ii. Consciencialização do princípio de que o Sistema Educativo deverá responder às necessidades sociais, respeitando as diversidades regionais</li> <li>iii. Criação de estruturas diversificadas e descentralizadas para a sua correta implementação</li> <li>iv. Responsabilização das diferentes instituições públicas, privadas e cooperativas.</li> </ul> </li> <li>b. Formação de Professores: Permanente e flexível que permita a mobilidade e adaptação ao evoluir constante da sociedade, criando no professor uma atitude crítica, reflexiva e estimulante.</li> <li>c. Influência da Política social Europeia - três ideias-chave sobressaem do Memorando da Comissão Europeia sobre a Formação Profissional para os Anos 90: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Investir, melhorar e tornar mais transparente a formação</li> <li>ii. Eliminar os fatores institucionais e sistémicos que entram a formação, através de apoios do FSE que obrigavam a novas aptidões, o que se afigurava necessário devido à exigência de modernos sistemas de qualificações</li> <li>iii. Tomar consciência de que a educação é o veículo principal para a igualdade de oportunidades</li> <li>iv. Estabelecer políticas educativas suficientemente abertas para conseguirem a promoção social em vez de se tornarem processo de selecção social.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Inserção das situações no tempo e no espaço</b></p>	<p>Enquadramento legal – já referido no ponto 1.</p>
<p><b>Atores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. A unidade de Gestão.</li> <li>b. Os membros da equipa.</li> <li>c. Representantes das entidades formadoras.</li> <li>d. Conselho Coordenador da Formação Contínua.</li> <li>e. Conselho Científico e Pedagógico.</li> <li>f. Ministério da Educação</li> <li>g. DREN</li> <li>h. IGE.</li> </ul>

<b>Incidência na trajetória psicossocial-profissional</b>	<p>a. Reflexão sobre a formação contínua no processo de melhoria das “performances” dos docentes na sua prática letiva e intervenção como membros de uma comunidade abrangente.</p> <p>b. Enriquecimento pessoal através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Constatação das carências e expectativas local e regionalmente expressas, os custos financeiros e sociais envolvidos pelo contacto muito próximo com os diversos atores da gestão escolar, especificamente das escolas do ensino básico e secundário e a necessidade sentida de mudança;</li> <li>ii. Consciencialização de que a Administração Escolar enfermava e, em meu entender ainda enferma, sem qualquer progresso significativo, das mesmas ineficiências da Administração Pública, em geral;</li> <li>iii. Problematização da necessidade de alterações na gestão escolar numa perspectiva de vera modernização á luz dos novos paradigmas que, por todo lado, se desenhavam e, especificamente, o livro de Al Gore “Reinventar a Administração Pública” (1994) vem trazer à colação.</li> </ul>
---	---

### **1.2.2 O contexto de trabalho – a análise financeira dos projetos**

À medida que o processo se desenrolava, novas situações/problemas surgiam, resolvidos pelo contacto direto com as entidades numa perspectiva de auxiliar a organização das candidaturas e procurar transmitir o sentido de racionalidade na gestão e aplicação dos meios financeiros colocados ao seu dispor.

Para tal, desenvolveu-se uma estratégia que passou, numa fase inicial, por reuniões de âmbito nacional dos elementos a quem competia a realização da análise financeira das candidaturas, onde foram debatidos os critérios orientadores e se balizaram os níveis de financiamento, de modo a conseguir-se uniformidade em todas as regiões.

Estas reuniões tiveram o mérito de, em conjunto, melhor se estruturarem as ideias e definir processos a seguir: como começar, que tarefas realizar, o que e como analisar.

Tendo como base as normas do FSE, os princípios da Contabilidade Pública e do Direito Fiscal consubstanciou-se um conjunto de critérios internos de modo que as análises se desenvolvessem de forma coerente e objetiva.

Realce-se que subjacente a estas amplas discussões estiveram sempre presentes os valores educativos em jogo, as prioridades e as aspirações dos diferentes atores.

Numa segunda fase, realizaram-se reuniões com as entidades promotoras da formação de professores, procurando-se esclarecer dúvidas, fornecer documentação, explicar como elaborar uma candidatura.

A análise financeira das candidaturas preocupou-se com uma visão individualizada das ações apresentadas, com o seu enquadramento no plano global de formação da entidade, com a situação geográfica das entidades promotoras e sua área abrangente.

Constituindo o relatório pedagógico um documento fundamental, situado a montante da análise financeira, nele se suportaram, em grande parte, as pertinentes decisões do financiamento, procurando evitar-se uma análise meramente tecnicista, despojada de quaisquer critérios pedagógicos.

Daí que se tenha tido como preocupação que aos CFAE<sup>59</sup>, dada a sua criação recente, fossem garantidos os financiamentos indispensáveis à constituição de infraestruturas e equipamentos mínimos para que o seu funcionamento não fosse estrangulado à nascença.

Contudo, o desenvolvimento do processo impôs ajustamentos constantes pela procura de financiamento que ultrapassou todas as expectativas, sendo necessário rever alguns critérios que necessariamente impuseram limites ao financiamento, procurando-se contudo ser fiel aos princípios inicialmente enunciados.

Como técnica financeira, procurei auxiliar as entidades fornecendo-lhes ao longo da análise das candidaturas: apreciações, recomendações, conselhos e informações relacionadas com registos em posse da Equipa quer por via escrita quer telefonicamente quer, ainda, em reuniões realizadas.

Tenho consciência que a análise não foi integral ou completa, na medida em que se baseou em testes de conformidade (confirmação dos procedimentos contabilísticos) e testes substantivos (confirmar o adequado procedimento contabilístico no que concerne à totalidade, exatidão e validade dos dados) e, ainda, numa base de confiança nas declarações das entidades.

É importante realçar que algumas das deficiências existentes tinham origem em fatores de vária ordem: (i) dificuldade na utilização do programa informático; (ii) imperativo dos normativos da Contabilidade Pública; (iii) insuficiente preparação dos diferentes agentes envolvidos relativamente à gestão dos meios humanos e financeiros disponíveis; (iv) definição não atempada do Departamento de Gestão Financeira; (v) atrasos nos pagamentos da 1ª tranche.

Estas conclusões levaram-me a refletir sobre o gigantismo e complexidade da administração e gestão do sistema educativo e da necessidade da sua modernização de modo a torná-la mais racional, eliminando desperdícios humanos, físicos e financeiros. Em consequência desta constatação trarei aqui uma reflexão sobre a Aplicação dos Instrumentos de Gestão como Fator de Modernização na Administração Escolar.

---

<sup>59</sup> Centro de Formação de Associação de Escolas

Tenho para mim que a educação é um ato político. Sendo-o, não será neutral, amorfa e indiferente, devendo promover, em termos individuais e coletivos, o entendimento e a convivência social pacífica e cooperativa entre os todos os sujeitos históricos – decorrendo daqui uma concepção democrática da escola que pretende superar uma qualquer dominação humana.

Hoje pede-se à Escola que não se limite a ensinar, mas que favoreça o desenvolvimento pleno do cidadão e a sua integração ativa na sociedade e que, perante os outros elementos fornecedores de informação e de socialização, seja capaz de fornecer um quadro de valores.



## CAPÍTULO 2 ANÁLISE SUMÁRIA DAS PRINCIPAIS QUESTÕES EM MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

### 2.1 A modernização administrativa

#### 2.1.1 Em busca de um conceito

Uma Administração moderna deve contrastar com a Administração tradicional nos seguintes aspetos: (i) na dimensão; (ii) no alargamento de funções; (iii) no papel assumido face à sua intervenção na economia, como alavanca, principal ou não, do desenvolvimento<sup>60</sup>; (iv) na distinção entre o modo de preparação e da tomada de decisões; (v) na participação dos próprios administrados.

Em muitos aspetos a Administração Pública continua sujeita, como salientam alguns autores, a um tipo de comando jurisdicista e a um tipo de organização centralizadora e formalista, próprios de uma Administração tradicional, e funcionando como fatores de uma enorme corrosão da eficácia.

O conceito *modernização* traz consigo a carga de alteração a um estágio definido, a novas formas de realização em comparação com as existentes. Pode referir-se ao desenvolvimento de novas tecnologias em ordem ao desenvolvimento económico, e/ou a alterações nas instituições administrativas com vista a uma melhor satisfação das necessidades dos cidadãos / clientes.

Este conceito tem evoluído ao longo do tempo. Assim, de uma aceção economicista, associada mais ao desenvolvimento económico do que ao fenómeno do desenvolvimento administrativo ou político passa-se, após a segunda guerra mundial, para um entendimento da *modernização* tanto ao nível dos sistemas económicos como também das instituições e processos administrativos, e posteriormente, mesmo dos sistemas políticos (cf. Benaissa, 1992).

Segundo este autor, o termo modernização envolve três dimensões: económica, administrativa e política. Numa primeira fase, o acento tónico foi colocado, como se disse, na perspetiva económica. Num momento posterior, a questão da modernização sofreu uma transformação conceptual assinalável, não tanto pela sua definição, mas sobretudo pelo seu conteúdo, pelos seus contornos e pelo espaço que ocupa na generalidade dos países ocidentais a braços com a obsolescência dos seus aparelhos administrativos, e com a

---

<sup>60</sup> Saliento mais uma vez que o conceito de desenvolvimento é mais amplo que o conceito de crescimento, como refiro na PARTE I, CAP 2, ponto 2.2.1

vontade política de acompanhar e influenciar o desenvolvimento económico e social. Ainda de acordo com o autor vindo de citar, as propostas de modernização administrativa inscrevem-se no contexto mais amplo do papel do Estado na vida económica tal como era entendido nos anos sessenta e setenta.

Na verdade, a globalização da economia, a concorrência dos mercados, a explosão da informação, a contribuição de estudiosos como Peter Drucker, Edward Deming, M. Juran, entre outros, na área das técnicas de gestão, fazem tomar consciência da necessidade de alterações no domínio da administração pública, visando fundamentalmente a modificação das estruturas, a desburocratização e simplificação de processos, a introdução de novas técnicas de gestão de pessoal, a alteração da gestão dos recursos financeiros e materiais, a melhoria dos serviços nas vertentes de qualidade, eficiência e produtividade.

«A eficácia e a eficiência são os únicos critérios a ter em conta na gestão pública, com uma restrição: os cidadãos são simultaneamente clientes e donos dos serviços porque pagadores de impostos; e daí a especificidade da Administração Pública que obriga a relações especiais com os administrados.» (Rocha, 1991: 195)

Para alguns autores, falar-se em *modernização administrativa* pressupõe a análise dos binómios doutrinários cujo maior ou menor peso influenciará parte importante das mudanças a operar: estado/mercado; monopólio/concorrência, produção/provisão (de bens públicos); centralização/subsidiariedade.

Nestes planos essenciais discute-se, entre outros aspetos, o modo e o tempo de redução do peso do Estado, os possíveis mecanismos de mercado associados a uma lógica de maior ou menor privatização para serviços e bens públicos, o ritmo de desregulamentação e o papel dos preços como transmissores de informação e orientação da decisão dos agentes económicos.

De acordo com Rocha (1995), entretanto, não basta produzir bens e serviços públicos com o máximo de eficiência e qualidade. É necessário satisfazer as “necessidades dos consumidores”, o que, afinal, não é mais do que produzir, num determinado contexto de mercado.

A reforma e a modernização da administração pública supõe, por um lado, o uso de instrumentos e técnicas de gestão de recursos humanos em ambiente de mercado - ou seja, introduzir a noção de mercado na gestão da “res publica” e incrementar e fortalecer a desgovernamentalização do Estado; por outro lado, a referida mudança é uma mudança

ideológica de sentido “revolucionário” (pretende-se mesmo uma rutura). O funcionário burocrata, com os seus interesses será substituído pelo servidor dos cidadãos.

«Administrações eficazes, dotadas de capacidade de empreendimento acabam com a burocracia, mudando de um sistema em que as pessoas são responsáveis por obedecerem a regras para um sistema no qual se tornam responsáveis por alcançar resultados.» Al Gore (1994: 42).

Se, por um lado, como afirma Rocha (1995), se pode afirmar, de acordo com as teorias económicas clássicas que os funcionários administrativos não sentem motivação para a modernização de processos na medida em que não estão sujeitos às leis da concorrência, por outro, há que ter em conta os valores culturais, conforme os defensores da teoria cultural; e, ainda, outros autores consideram ser necessário alterar o sistema político na sua globalidade, sendo que a administração pública é apenas um subsistema. Segundo Araújo (2001:63):

«...a reforma administrativa é um expediente de transformação da Administração Pública que visa ultrapassar a inércia e a entropia das organizações públicas».  
E mais adiante: «A reforma administrativa é um instrumento que os utentes dos serviços públicos e cidadãos dispõem e cujos benefícios dependem, em primeiro lugar, do modo como serão utilizados e colocados à sua disposição  
Por este motivo assume especial importância a forma como se desenha todo o processo de reforma administrativa...O desafio consiste em definir uma estratégia de mudança que integre os factores estrutural, processual, tecnológico e humano.»

Podemos concluir que a reforma/modernização administrativa é um processo que terá de envolver várias componentes, como:

- a. Mudanças estruturais - combater a redundância das estruturas através da agregação, fusão e extinção de organismos; a aprovação de leis orgânicas; desconcentração e descentralização de serviços.
- b. Aplicação de novas técnicas de gestão numa perspectiva de flexibilização, com aplicação a nível financeiro, de gestão de pessoal e do património.
- c. Desregulamentação.
- d. Desintervenção, privatização.
- e. Desenvolvimento de novos processos de relacionamento entre a Administração e os cidadãos, através, por exemplo, da utilização do Marketing Público, publicidade institucional, relações públicas e, acima de tudo, um sistema eficiente de informação aos cidadãos.
- f. Envolvimento dos funcionários através da participação e motivação.

Considerando o conjunto de variáveis em confronto e a produção pela Administração Pública de muitos serviços que se destinam à quase totalidade dos cidadãos, a abordagem de um processo de modernização tem de ser realizada de forma gradual e seletiva, tendo presentes como pressupostos a igualdade de oportunidades e a garantia dos cidadãos perante a lei.

### 2.1.2 Modelos organizacionais

A abordagem da modernização administrativa nos diversos momentos baseou-se em modelos organizacionais de referência (Rocha, 1995).

**QUADRO 20. Síntese dos modelos organizacionais**

Períodos	Modelos
Advento do Estado moderno	Implementação do modelo burocrático de Max Weber na organização estrutural da Administração Pública. Este modelo contém em si a filosofia racional-legalista do Estado Liberal, em que se estabelece o primado do princípio da legalidade.
“Public Choice”	A crise económica de 29 e o New Deal induziram uma intervenção do Estado na atividade económica como elemento regulador. Por outro lado, assistiu-se ao esbater da dicotomia entre o político e o administrativo. <i>O Welfare State</i> traz consigo novos modelos de referência corporizados na teoria da “Public Choice”, procurando estabelecer um novo relacionamento entre os políticos e os burocratas, sendo que os últimos estão mais preocupados com o seu próprio orçamento do que com o bem público, pelo que só muito dificilmente a racionalidade dos burocratas coincidirá com a racionalidade da gestão, tornando-se, pois, imprescindível a fiscalização dos burocratas pelos políticos.
Modelo managerial	Nos anos oitenta do século passado surgiu um novo paradigma influenciador da gestão pública - o <b>modelo managerial</b> <sup>61</sup> . Este modelo parte do princípio de que a administração é endemicamente ineficiente, dominada por funcionários motivados por interesses individuais e irresponsáveis relativamente aos objetivos políticos e interesses dos cidadãos. O management apresenta-se como uma alternativa radicalmente nova, apta a substituir o antigo sistema e não a corrigi-lo. A racionalidade já não se avalia com referência a normas abstratas, mas a resultados concretos: é avaliada em termos de rentabilidade e eficácia. A linguagem do direito cede lugar à linguagem da economia, da técnica e mesmo da matemática. Por outro lado, a legitimidade da administração não lhe advém do aferimento com a lei, mas da demonstração da sua eficácia que passa não só pela medida dos resultados, mas também pela capacidade de persuadir os cidadãos (Rocha, 1995). Em termos de implicações práticas, o modelo managerial insiste na descentralização de forma a reduzir os níveis hierárquicos e a possibilitar a intervenção dos gestores em assuntos que não sejam de mera rotina.

61 É necessário ainda desregular, de modo a possibilitar a liberdade de tomar decisões e permitir a delegação de competências - os executivos definem os objetivos, remetendo para as chefias intermédias a implementação das políticas, na medida em que estas se relacionam diretamente com os cidadãos/clientes e consumidores, recebendo destes o feedback para futuras atuações.

<p style="text-align: center;"><b>“New Public Management”</b></p>	<p>O vocabulário técnico importado da gestão empresarial está cheio de termos como “empowerment”, serviço dos clientes ou consumidores e insistência na performance em detrimento dos processos e ênfase nas receitas e não em despesas. Podemos enunciar as componentes doutrinárias do “New Public Management”: (i) gestão profissional; (ii) explicitação de medidas de performance, (iii) ênfase nos resultados, (iv) fragmentação das grandes unidades administrativas, v) competição, (vi) adopção de estilos de gestão empresarial; (vi) insistência em fazer mais com menos dinheiro. Finalmente, o “New Public Management” implica medir <i>outputs e outcomes</i>.<sup>62</sup></p>
<p style="text-align: center;"><b>“New Public Management” (cont.)</b></p>	<p><b>Na década de noventa do século XX</b> a perspectiva managerial ganha novos contornos: A publicação do livro “Reinventar a Administração Pública - Relatório sobre o Estado da Administração Pública Americana (Al Gore, 1994:117-239), propõe a actuação em vários campos, nomeadamente, nos domínios do orçamento, do controlo contabilístico, do “procurement”<sup>63</sup>, da gestão do pessoal, da descentralização do poder de decisão e da política de pessoal, responsabilização dos funcionários pela obtenção de resultados, «dar voz aos clientes – e possibilidade de escolha, criar dinâmica de mercado, melhorar a qualidade da vida profissional, eliminar o que não é preciso, eliminar os privilégios de certos grupos de interesse.»</p> <p>O princípio das políticas públicas, constante da Terceira Via de Tony Blair (“o que é importante é que as coisas funcionem”), associado à defesa da diminuição dos défices públicos, imposto aos países da EU pelo Pacto de Estabilidade, assume importância crescente para a fundamentação do modelo de Parcerias Público Privado (PPP).<sup>64</sup></p>
<p style="text-align: center;"><b>“Quality management” e o “business process reengineering”</b></p>	<p>As Administrações terão de ser eficientes mas também eficazes, ou seja, pretende-se que façam bem (qualidade) e que obtenham resultados (economia). Os imperativos são então:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. abandonar o que é obsoleto</li> <li>ii. eliminar as duplicações (através de um planeamento bem estruturado)</li> <li>iii. acabar com os privilégios e grupos de interesses</li> <li>iv. recorrer a tecnologias avançadas para reduzir os custos</li> <li>v. criar formas de avaliação dos resultados, de modo sistemático</li> <li>vi. fazer reengenharia para usar métodos de redução de custos</li> <li>vii. ...</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Parcerias Público-Privadas</b></p>	<p>São a única forma viável de modernizar o setor público de serviços e torná-lo mais diversificado, mais flexível e mais relevante, em virtude de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Novas formas de financiamento de construção de infraestruturas (como construção de escolas, hospitais...).</li> <li>b. Procurar no setor dos negócios ideias inovadoras para o desenvolvimento de serviços.</li> <li>c. Possibilidade de o Estado recolocar o “risco” no setor privado.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Governance</b></p>	<p>Segundo o conceito de Corporate Governance, o objetivo de um negócio é encontrar um cliente, ou seja, procurar aquilo a que se pode chamar uma nova visão não apenas das sociedades de cariz privado, mas, igualmente, dos organismos públicos. Trata-se, quanto a estes, de uma revisão progressista dos Standards of Public Life (Adrian Davies), cuja filosofia de atuação compreende sete princípios da vida pública: altruísmo, integridade, objetividade, abertura, honestidade, responsabilização e liderança.</p>

62 O “New Public Management” está política e ideologicamente ligado ao movimento neoconservador de uma nova direita, que vê no mercado o princípio que deve guiar toda a sociedade, defendendo a diluição do poder do Estado. A solução será, segundo os seus defensores, a privatização dos serviços públicos de forma a reduzir os custos com o pessoal e a transferência de atividades para o nível local e, ainda, a entrega da gestão de certos serviços públicos à gestão privada. Se nem todas as atividades puderem ser transferidas, devem importar-se as práticas de gestão empresarial para as restantes operações governamentais.

63 Na actividade de “procurement” é proposta uma clara simplificação e descentralização de processos; em concreto, trata-se de proceder a aquisições sem necessidade de recorrer a procedimentos demorados de consulta em virtude de exigências legais; no que respeita à exigência de gestão de recursos humanos, pretende-se introduzir mecanismos de mobilidade, a introdução de incentivos, o estabelecimento de medidas de desempenho baseado no modelo de avaliação managerial.

64 Que utiliza a modalidade inovadora de colaboração entre os setores público e privado para viabilizar projectos de financiamento de infraestruturas e de prestações de serviços públicos. Por detrás deste modelo existe o conceito de que só o privado consegue fazer funcionar as coisas de modo eficiente e eficaz, o que é, no mínimo, fantasioso, desprestigiante e enganador para a globalidade do ensino e dos professores.

Pode concluir-se que:

«passámos da defesa de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada que implementa autonomamente programas de cima para baixo (*top-down*) e que evita a participação dos cidadãos, para o fomento de uma administração gestonária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas de gestão e valores do sector privado, com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente.» (Carapeto e Fonseca, 2006:28).

Subsistem, ainda, outras questões fundamentais:

- a. A nível da prática de gestão - como articular independência managerial e responsabilidade política?
- b. A nível da motivação - como envolver os funcionários nos objetivos de eficiência e eficácia das organizações públicas?

Parece, pois, perante as objeções enunciadas, que a modernização da administração pública passa pela elaboração de um modelo próprio numa perspectiva de adaptação a um mundo em constante mutação que, por um lado se regionaliza, e, por outro, se globaliza.

### **2.1.3 A Administração Pública Portuguesa no contexto da modernização administrativa**

Feitas as considerações precedentes sobre os modelos organizacionais da Administração Pública, interessa agora tentar analisar o sistema administrativo português, procurando encontrar um modelo explicativo.

O sistema administrativo português aproxima-se do modelo clássico, burocrático, de racionalidade estática, weberiana. No essencial, é um sistema ordenado de dominação e subordinação que assenta no princípio da legalidade e da autoridade legal-racional e se baseia no anonimato generalizado, que tem como fonte de avaliação a conformação ou não dos atos às normas preexistentes.

De modo sucinto podemos dizer que todo o “processo administrativo” sofreu um “continuum” desde as raízes do Estado (mesmo antes, com a influência do mundo romano) passando pelo período da reconquista, pela expansão, atravessando as revoluções do século XIX. Mesmo o regime saído da revolução de 1910 mais não fez do que aproveitar outras elites sem que o sistema tenha sofrido alterações profundas. O Estado Novo, legalista, tradicionalista, fortemente hierarquizado, provocou a centralização e introduziu a racionalidade jurídica na vida administrativa. Finalmente, o colapso do Estado Novo trouxe atrás de si a reação contra a velha burocracia. De acordo com Rocha, (1991:46) «o

Estado Administrativo não só permanece como foi reforçado pela expansão do setor público da economia, aumento do número de funcionários e importância crescente da elite tecnoburocrática».

Embora, numa segunda fase (anos 70/80), se tenha assistido à publicação de alguns diplomas no sentido da desregulação e até da privatização de alguns serviços, apesar de no horizonte legislativo aparecerem textos que apontam no sentido do modelo “managerial” (desregulação, delegação, descentralização), ainda assim subsistem evidentes formas que, na sua essencialidade, caracterizam o modelo clássico.

A partir dos anos 90 assiste-se a uma certa “desgovernamentalização” responsável e imbuída das condições necessárias ao sucesso, podendo ser um dos instrumentos de mudança. No entanto, a prática (e até a regulamentação) vão no sentido do legal-racional, ou seja, do primado da racionalidade jurídica.

Se as tarefas do Estado, que vêm formuladas no Título IX da nossa Lei Fundamental, consagram genericamente o bem-estar dos cidadãos, a qualidade de vida e a igualdade real entre os portugueses, a grande questão que neste momento se coloca é a de conhecer a resposta que a nossa Administração Pública apresenta no plano dos princípios e no plano das estruturas.

O pano de fundo de atuação da Administração Pública (AP) está definido na Constituição da República (CRP) (no quadro 21 sintetizam-se alguns dos princípios que refuto primordiais).

**QUADRO 21. Síntese de princípios fundamentais da AP na CRP**

Artigos		Objeto
9º	Tarefas Fundamentais do Estado	«São tarefas fundamentais do Estado: ...c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;...»
266º	Princípios Fundamentais	«1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.»
267º	Estruturação da Administração	«1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática. 2. Para o efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes e superintendência do Governo. ... 4. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito. 5. É igualmente sempre garantido aos administrados o acesso à justiça administrativa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.»

Aqui estão vazadas duas ideias importantíssimas: a primeira respeita à submissão da atividade administrativa ao interesse público<sup>65</sup>; a segunda está intimamente ligada à inexistência de margens duvidosas de atuação e de arbitrariedade por parte de quem detém a responsabilidade de gerir.

Por outro lado, a realização destas tarefas exige a utilização adequada, eficaz e eficiente de meios humanos, financeiros, materiais e organizacionais que o Estado tem à sua disposição. A escassez de recursos sempre tem levantado aos sucessivos governos uma inquestionável preocupação: promover o bem-estar, proporcionar a qualidade de serviços, fomentar a mudança comportamental, exigir a modernização das estruturas - tarefas que envolvem custos que os cidadãos não podem suportar de forma infundável. Então, a modernização só faz sentido e só ganha realmente foros de cidadania se acompanhada de modelos gestionários eficazes e eficientes.

Os princípios constitucionais que dão forma à atividade administrativa seguramente que são aplicáveis a todos os domínios da Administração Pública incluindo a Administração Escolar. Estes imperativos fundamentais tocam profundamente a magna

<sup>65</sup>Que não se cura aqui de definir, de analisar e de medir, mas que podemos identificar, por comodidade simples, como um conjunto de valores que colocam o bem comum acima do bem individual.

questão da modernização administrativa, ela própria um conceito dinâmico, inovador, que se vai desenvolvendo por etapas e de forma seletiva. A não ser assim, dificilmente se procederia a um ajustamento estrutural adequado e eficiente. No entanto, a complexidade e a dimensão das tarefas dificultam a eficiência e a eficácia, a rigidez nas organizações públicas abarca arcaicos métodos de trabalho, com excessivo formalismo, com dependência hierárquica dos longínquos departamentos centrais que estendem a sua longa “manus” aos serviços públicos até aos aspetos mais insignificantes. Daqui se pode concluir que predomina ainda nos nossos serviços públicos uma conceção fayolista das estruturas com um pesado controlo legal racional por parte da tutela ou de quem a representa num sistema pseudo descentralizado, provocador de uma estabilidade aparente.



## CAPÍTULO 3 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

### 3.1 Aprendizagem organizacional à luz da ideia de desenvolvimento humano

As exigências colocadas à mudança da administração escolar são as mesmas que questionam todos os domínios em que se manifesta a intervenção do Estado. Elas revestem, contudo, aspetos particulares que lhes advêm da especificidade da instituição escolar pela:

- a. Missão que lhe é atribuída pela sociedade.
- b. Sua dimensão.
- c. Necessidade de procurar conciliar exigências contraditórias (igualdade de oportunidades e diversidade de cursos, normas nacionais e adaptação à realidade local, cultura e profissionalização do ensino), o que faz com que tenha de se preocupar mais com os seus “clientes”.

Durante muito tempo dominou a perspectiva de que teriam de ser os alunos a adaptar-se a um modelo preestabelecido. Ainda hoje se pensa mais em função da comodidade dos docentes ou da contenção dos custos do que no interesse dos alunos.

A instituição escolar é um conceito abrangente, pois, por um lado, cobre todo um percurso que vai do ensino pré-escolar ao universitário (não pode pretender-se, no entanto, uma visão sintética) e, por outro lado, ela tem como missão fornecer aos alunos uma qualificação “reconhecida” e adaptada à sua personalidade.

Em termos organizacionais podemos dizer que a conceção taylorista influenciou notoriamente a organização escolar, originando a criação de escolas com estruturas rígidas e uniformes, em edifícios impessoais, de grande dimensão, e concentrados em núcleos de grande densidade populacional.

Podemos sintetizar as características da escola segundo um modelo marcadamente tayloriano: (i) uniformidade de programas; (ii) metodologia dirigida ao ensino coletivo; (iii) escassez de recursos materiais de ensino; (iv) uniformidade arquitetónica dos edifícios<sup>66</sup>; (v) uniformidade de horários; (vi) organização dos cursos por anos, cada ano um programa; (vii) avaliação descontínua; (viii) disciplina formal.

---

<sup>66</sup> Assitiu-se a uma requalificação dos edifícios escolares que permitissem a: (i) individualização da aprendizagem; (ii) troca de experiências; (iii) utilização das novas tecnologias.

É legítimo questionar se a Escola dos nossos dias deve continuar a organizar-se segundo o modelo “taylorista”, fazendo da escola uma das organizações mais conservadoras, em que nem as novas tecnologias como a televisão, a internet, o vídeo ou o CD-ROM provocaram alterações profundas na sua estrutura organizativa.

Da percepção que eu tenho da escola, enquanto organização, decorrente da minha observação, que, muito naturalmente, é influenciada pelas múltiplas abordagens, poderei concluir que:

- a. A organização “escola” é dominada por práticas, direi mesmo, por **arquétipos, que traduzem um conjunto de sentimentos contraditórios**: a escola como máquina, racionalizadora, burocrática, mistificadora, pouco evolutiva, limitada em termos de criatividade, previsível nos seus comportamentos, predominantemente dominadora – mas, por outro lado, alertada para mundividências díspares, motivada para a participação democrática, ansiosa e preocupada por mudanças tecnológicas (porventura tímidas ou mal aplicadas), inquieta face à cultura e subculturas nela presentes.
- b. Não existe um **modelo** explicativo da escola; os fenómenos que ocorrem interna e externamente são complementares, são adjuvantes de uma solução, que mais não é do que um construendo, baseado no paradigma democrático – mas entendido este numa perspectiva hodierna: não interessa apenas uma comunidade educativa democrática ou uma visão democrática da gestão. A democracia na escola serve-se de valores e de princípios que constituem a sua cultura dominante (apesar de sermos um país muito homogéneo, sem etnias, sem “nações”) uma vez que cada escola tem o seu patrono, tem a sua ambiência, tem as suas externalidades sociais, económicas e culturais que a influenciam grandemente; e é fortemente influenciada pelas diferentes subculturas dos atores.
- c. A **racionalidade económica**, traduzida pela eficiência e pela eficácia é um fator exigido pela ética de cada escola e pela ética do seu ambiente; mas também pela ética universal em que o progresso das nossas sociedades é função de uma partilha de oportunidades, com que cada cultura se depara no seu quotidiano (cf. Changeux, 1997), um mundo de múltiplas morais e universalismo ético; é isto que fortalece o sentimento de pertença, sem provocar o igualitarismo.

- d. Esta universalização da Ética exige uma mudança (que, apesar de tudo, se vai notando) no campo da educação: é necessário o ‘renascimento da ética’, que começa exatamente pela **responsabilidade profissional**, em que o primado é o direito à educação.
- e. A **visão pragmática weberiana** provoca sentimentos de segurança na coordenação de ações de um modelo que eu designaria de multifatorial; ou seja: as regras, reunidas por consensos ou ditadas de acordo com o interesse geral são absolutamente necessárias para que exista uma orquestra que toque uma partitura com harmonia – que não implica, necessariamente, a perda de identidade ou a recusa ou afastamento da criatividade.
- f. A metáfora de uma **escola empresa** apenas poderá estar interessada no que a visão empresarialista obriga: os meios são escassos, por isso há que tratá-los e geri-los com prudência, eficácia e eficiência, exigindo-se a utilização racional de recursos.
- g. A superação de uma construção que encontre fundamento na designada **luta pelo poder** - é o designado «**Poder-dominância** d’abord» (Reis, 1998:155) – constitui um imperativo democrático.
- h. Contudo,

«Se não se pode esperar uma melhoria escolar desligada das condições internas da escola, toda e qualquer proposta de mudança, concebida externamente, se quiser ter sucesso terá de ser reconstruída pela escola de acordo com as suas prioridades, ao mesmo tempo que se vão criando condições internas e externas que possam apoiar e gerir a mudança nas escolas, a fim de provocar – em última instância – um *desenvolvimento das escolas enquanto organizações.*» (Bolívar, 2003: 66)

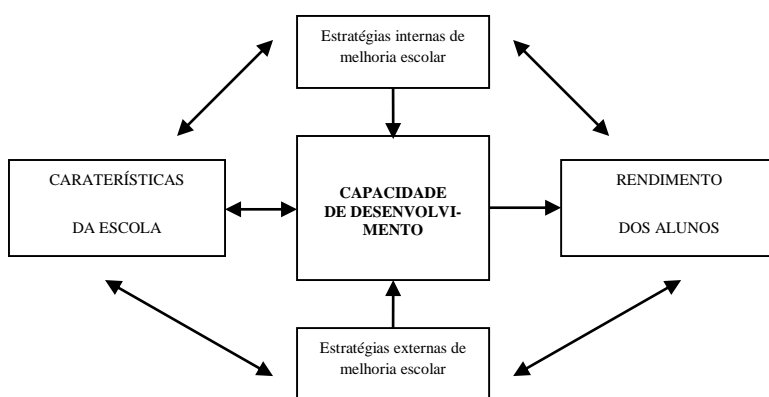


FIGURA 3. Fatores e relações da capacidade de desenvolvimento das escolas (Bolívar, 2003:100)

Na verdade, não existe uma abordagem única, um modelo definitivo; o processo de mudança<sup>67</sup> que se vai verificando nas escolas por força de pressões diversas (exigências da sociedade, o desafio da eficácia organizacional, a efetividade como legitimação social, a inovação do portefólio de produtos e serviços, sistemas de informação, etc.) implicam, pelo menos, o afloramento da aprendizagem organizacional: a necessidade de os gestores das organizações (lucrativas e não lucrativas) implementarem uma verdadeira estratégia de gestão.

Em Portugal, alguns progressos têm sido realizados. Noções como “abertura da escola à comunidade”, “pedagogia diferenciada”, “descentralizar”, “desconcentrar”, “diversificar estruturas” são consagradas na Lei de Bases do Sistema Educativo e noutros documentos legais<sup>68</sup> são enunciados alguns princípios de reforma da escola como: descentralização (transferência de competências para as autarquias locais, carta educativa); políticas de gestão de recursos humanos; criação de uma rede de Internet; avaliação do desempenho das escolas; uma maior especialização na gestão, desburocratizando; a autonomia das escolas. Encontram-se igualmente definidas estruturas de coordenação central e regional<sup>69</sup>.

Os diplomas legais referidos emergiram como resultado de novas maneiras de ver e pensar a Escola, resultado de, por um lado, uma pressão social cada vez mais exigente em termos de democraticidade e de participação das populações; como, por outro, do olhar crítico das Ciências da Educação. Da assunção dos princípios estabelecidos nos diversos diplomas legais poderão resultar mudanças significativas nas práticas de gestão da escola e, em consequência, na sua própria cultura organizacional, com reflexos evidentes na construção de um novo conceito de escola e de qualidade na educação. Esta escola alimenta-se e vivifica-se localmente, inserida na comunidade educativa, não unicamente na comunidade escolar de alunos e professores, mas também dos pais, dos funcionários, dos autarcas e de todos os que social, económica e culturalmente se empenham no crescimento e progresso da comunidade em que se inserem, capacitada para exercer uma cidadania efetiva e responsável, em interação consigo própria e com o meio.

---

<sup>67</sup> «“Mudança”, em sentido neutro, é um tipo de ocorrência susceptível de ser observada devido às diferenças apresentadas por determinado processo educativo ao longo do tempo, nas suas formas, qualidade ou estado.» (Bolívar, 2003: 50)

<sup>68</sup> DL n.º 208/2002, de 17 de outubro; Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro; DL n.º 75/2008, de 22 de abril; DL n.º 224/2009, de 11 de setembro; DL n.º 137/2012 de 2 de julho.

<sup>69</sup> As Direcções Regionais eram órgãos de desconcentração administrativa e não de descentralização.

Os princípios de democraticidade e participação, subjacentes aos diplomas mencionados, e a própria reforma do sistema educativo pressupõem a inserção da escola na estrutura da administração educativa e obriga à transferência de poderes para o plano local. Este modelo altera profundamente as relações no interior da escola e exige o apoio e participação alargada da comunidade na vida da escola.

Do acabado de expor, podemos concluir que também no nosso país se têm vindo a desenvolver esforços no sentido de modificar a instituição escolar, buscando uma adaptação às novas exigências sociais. Se a escola “taylorista” se caracterizava por uma estrutura rígida, a Nova Escola necessita de estruturas mais flexíveis e diversificadas para poder oferecer uma variedade de opções tanto no âmbito da educação formal como através da gestão participativa. O que justifica ser a aprendizagem organizacional primacial do ponto de vista dos arranjos que internamente se buscam para que o “produto” seja de qualidade e que os “clientes” (alunos, pais, empresas, sociedade em geral) se sintam satisfeitos.

Aparentemente, estaremos a viabilizar uma visão empresarialista da escola, se aceitarmos acriticamente este postulado. Todavia, se aprofundarmos o conceito de aprendizagem organizacional, a escola dos nossos dias sairá beneficiada.

Logo, uma primeira razão: a incorporação dos efeitos das mudanças impostas pela globalização e tecnológicas apresenta-se frágil para as organizações (em Portugal é demasiado evidente esta constatação: mesmo as nossas empresas privadas não assumiram este desiderato e, por isso, estão num beco sem saída, a maior parte delas). Outra razão prende-se com o empenhamento nos objetivos que se encontram, sejam claros, numa fase incipiente – para além de uma vaga planificação que é feita nas escolas, o que existe de efeito dinamizador e multiplicador em relação a todos os atores? Ainda uma outra questão está patente na não utilização do marketing social, como se estivéssemos a tratar de propaganda e de publicidade – a escola tem que olhar para o mercado e servi-lo o melhor que puder, sob pena de ser acusada de gastadora, de inábil, se não mesmo de a-ética<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> A Gestão ética das organizações educativas recolhe de toda a História da Filosofia, da Economia, da Moral, enfim das Ciências Sociais, o caldo cultural de atuação, de um agir conforme à essência do humanismo, do universalismo, da solidariedade.

Poderá colocar-se a questão de saber se a aprendizagem organizacional em organizações que não visam diretamente o lucro, mas têm como finalidade a prestação de serviços de interesse público, como as escolas, assegura a utilização de recursos de modo eficiente (falo de eficiência económica e social).

Preparar para a vida é exatamente isto: entrar no mercado de trabalho munido de capacidades básicas e instrumentais que deem resposta às necessidades do mercado. Como escreve Enguita (1992:57-62): «una organización escolar democrática y participativa y una relación pedagógica ativa y dialógica prepararán para la inserción en una sociedad libre, plural y participativa». A escola não pode ficar indiferente a esta realidade. Por uma razão simples entre outras: as organizações não lucrativas – estamos a focalizar a nossa atenção na escola pública – existem para satisfazer necessidades humanas<sup>71</sup>. A escola (pública) pretende satisfazer necessidades em que a lucratividade é substituída por outros valores, como, por exemplo, uma educação ética e qualitativamente elevada, segundo padrões democráticos, de acordo com valores e princípios universalmente aceites<sup>72</sup>.

À guisa de conclusão posso afirmar que:

- a. A aprendizagem organizacional visa olhar a estrutura, interpretá-la, e atuar de modo a obter resultados numa sociedade altamente competitiva.
- b. O processo de identificação da missão e dos objetivos dentro da escola (aliás dentro de cada organização pública) é mais difícil do que nas organizações privadas – mas constitui um imperativo dos gestores<sup>73</sup>, visando rentabilizar os recursos alocados.
- c. Uma organização que aprende significa que fica habilitada para a criação, aquisição e transferência do conhecimento.

A Escola tem de ser versátil, devendo ter em conta que a compatibilidade entre as suas fórmulas organizativas deriva, não só do interesse em rentabilizar as suas instalações,

---

<sup>71</sup> Já Marcelo Caetano (Manual de Direito Administrativo, Almedina, 1992) abordava a questão das necessidades públicas, também humanas, numa perspetiva administrativa, cujo cumprimento cabia a entidades administrativas, ou a entes administrativos providos de autoridade concedida. Por isso, a transferência das prestações, habitualmente entregues ao setor público administrativo, a entidades privadas, assumindo estas o risco financeiro, a efetividade das prestações – falta saber se esta transferência obriga em tudo as entidades administrativas investidas deste poder – designadamente com as parcerias público – privadas serve o interesse público.

Numa perspetiva económica, entre outros, Samuelson & Nordhaus (Economia, 12.ª edição McGraw Hill, 1990) falam em “escolha pública”: o ramo da economia que estuda a tomada de decisões pelo Estado – a escolha pública analisa *o que, como e para quem* das decisões exteriores ao mercado, ou seja, como é que os governos optam em determinadas matérias.

<sup>72</sup> O que não quer significar, de modo nenhum, que a escola privada não alcance estes desideratos.

<sup>73</sup> Em sentido amplo: administração e gestão são conceitos distintos.

recursos humanos e materiais, possibilitando a realização simultânea de atividades diversas, como também e, muito substancialmente, de atender à continuidade vertical das sucessivas experiências educativas e socioculturais levadas a cabo pela comunidade envolvente (cf. Bris, 1996).

Portanto, questiono: de que instrumentos, de que processos, de que mentalidades e de que instrumentos pode a escola, hoje, munir-se para que a cidadania não seja mutilada, não seja vilipendiada, não seja desprezada? Dizendo de outra forma, mais clara: a escola pode, ou não pode, contribuir para a promoção da cidadania completa e da solidariedade entre os homens e os povos, ao invés do sofrimento provocado pelas lógicas dos grandes poderes económicos e dos mercados financeiros?

### **3.2 A modernização da administração escolar**

Sendo a Administração Escolar parte da Administração Pública, enferma das mesmas ineficiências: (i) concentração excessiva do poder de decisão; (ii) sistema organizacional marcado pelo modelo hierarquizado de tipo taylorista (embora com alguns vislumbres de alteração, pelo menos, no domínio legislativo; (iii) grande peso da administração central (secretarias de Estado, direcções gerais).

Efetivamente, o modelo de gestão escolar<sup>74</sup> em vigor entre nós continua fortemente influenciado pela tradição de cariz centralizador, controlador, envolvendo aspetos que se reportam nomeadamente a: (i) dependência das leis vigentes na função pública em matéria de recrutamento, promoção, remuneração e formação de pessoal; (ii) sujeição ao regime de aquisições que vigora para todo o sistema administrativo português; (iii) sistema de financiamento discricionário, de acordo com critérios definidos, dependentes e fiscalizados pela tutela; (iv) alongamento da responsabilização por vários níveis de intervenção, conduzindo à diluição da responsabilidade.

Por outro lado, a garantia da prossecução do interesse público exige da parte dos órgãos da administração das escolas uma atuação positiva ordenada à eficiente utilização dos meios como resultado de decisões políticas, suportadas nos diplomas sobre gestão escolar em vigor e no próprio dever geral de boa administração - ainda que este se

---

<sup>74</sup> Com muita acrimónia, e em jeito de escrito jornalístico – mas não destituída de verdade, António Barreto afirma categoricamente que a «...gestão democrática nas escolas é tudo menos democrática; ela é corporativa e demagógica, com apoio do ministério e dos sindicatos, o que equivale a dizer que a escola está em autogestão, portanto em sistema fechado» Barreto, António (2005:9).

comporte como um dever imperfeito que não se cura neste relatório de aprofundar - fixando os interesses públicos a prosseguir e estabelecendo igualmente as regras a que deve obedecer tal prossecução. Estruturalmente, o poder atribuído aos agentes responsáveis pela gestão das escolas, a quem deve incumbir «um papel de valorização e atuação das inteligências que habitam dormentes nas Organizações escolares» (Azevedo, 2003:55-60), radica em quatro componentes fundamentais:

- a. Na legalidade, que abrange o domínio da decisão administrativa em que esta é suscetível de um juízo de conformidade ou desconformidade com o “bloco legal”.
- b. Na discricionarietà, que remete para uma ideia de escolha, de opção, parametrizada, tomada dentro de certas limitações, em especial das que decorrem da correta utilização dos recursos disponíveis.
- c. Na vinculação, que envolve os diversos aspetos condicionantes da atividade de gestão, fundamentalmente os que se enquadram na superintendência e tutela daquela mesma atividade.
- d. Na fundamentação, que consiste na indicação formal das razões que determinam a tomada de decisão (cf. Caupers, 1995).

É difícil neste contexto evitar lacunas e insuficiências. No estado atual de organização do sistema não se pode esperar mais: concentração na administração central de tarefas de gestão e a rigidez das suas estruturas impedem-na de realizar eficazmente um papel relevante na modernização da administração escolar, ainda que exista, como se referiu, todo um manancial de diplomas legais que vão no sentido oposto à prática.

Por outro lado, a pretendida descentralização tem sido acompanhada de instruções pré-determinadas sobre o exercício das competências transferidas, isto é, das decisões e dos comportamentos a adotar. A adaptação das normas a situações particulares - intenção plasmada nos preâmbulos e articulados dos diplomas legais citados - encontra-se comprometida, parecendo que a Administração Central tira com uma mão o que dá com a outra.

Podemos ainda acrescentar que o número de circulares e instruções é tal que, pode afirmar-se, põe em causa os princípios enunciados.

Isto significa que a administração central tem de adaptar-se a novos dados, designadamente: (i) repartição de tarefas de modo a que a administração central se consagre exclusivamente ao papel de conceção, animação, orientação, avaliação e

controle; (ii) transferência efetiva da gestão para as escolas, pela aplicação dos normativos legais.

Esta atitude pode ser explicada pela: (i) repugnância tradicional dos serviços centrais em abrir mão das suas prerrogativas; (ii) a crença de que as questões são melhor resolvidas a nível central do que a nível local por deficiente formação técnica.

A estes aspetos acresce que a descentralização envolve também transferência de meios, o que pode implicar uma redução de efetivos na administração central - questão política e humanamente delicada de conduzir.

Se é certo que a descentralização, e a conseqüente conceção de autonomia, tem como corolário uma avaliação de resultados e que é difícil definir as modalidades de como controlar e como avaliar, a verdade é que, embora existindo uma legitimação legal, o número de circulares e instruções para a maioria das atividades escolares conduz a uma desresponsabilização dos dirigentes locais, considerando-se como meros executantes passivos tornando difícil a adaptação da gestão à realidade com que são confrontados e desmotivando-os para a inovação.

Em jeito de conclusão sobre este assunto, parece poder afirmar-se da necessidade de se caminhar no sentido de ter mais em conta as necessidades dos utilizadores (alunos) e de renovar profundamente os modos tradicionais de gestão através de:

- a. Clarificação de funções e competências dos diferentes órgãos da escola.
- b. Envolvimento de professores, alunos, pessoal não docente, pais e representantes do poder local e das atividades económicas e sociais.
- c. Atribuição de sentido à autonomia.
- d. Reserva à Administração Central de um papel regulador.

Nos países da OCDE defende-se que não existe “boa escola” sem uma gestão eficaz. Este organismo no seu relatório de 2012 considerava que em Portugal se assiste a uma crescente centralização educativa.

Sintetizando:

- a. O que se defende é a inversão da pirâmide que consiste em abandonar a lógica hierárquica descendente em benefício de uma recomposição funcional do aparelho administrativo a partir das necessidades do estabelecimento de ensino. Isto sugere uma reflexão, a nível: (i) pedagógico; (ii) gestão de recursos humanos; (iii) planeamento; (iv) financiamento; (v) qualidade; (vi) avaliação; (vii) aprofundamento

do “modus faciendi” da descentralização, apostando na contratualização e na flexibilização da gestão.

- b. Se é imprescindível a aceitação da relação pedagógica democrática, também é legítimo lutar pela utilização racional e democrática dos meios. Tal visão exige, porém, uma administração escolar atenta, que ultrapassa as relações legais-formais-administrativas-regulamentares, porque baseadas numa conceção autoritária e burocrática de exercício do poder. Não raramente se observa o fenómeno de mecanismos democráticos de participação nas decisões, nas eleições, na criação das associações de alunos e pais; e, todavia, a situação permanece, no fundo autoritária, contrariando, assim, os princípios básicos de adequação dos meios aos fins.

### 3.2.1 A questão da autonomia

Podemos, com Álvarez, citado por Bris (1996) considerar:

**QUADRO 22. Modelos de autonomia das escolas**

<b>Modelo</b>	<b>Descrição</b>
<b>Centralizado</b>	As decisões são tomadas fora da escola pelo poder central. É o modelo prevalecente na maioria dos países europeus.
<b>Descentralizado</b>	As decisões mais relevantes para a escola são tomadas em instituições regionais ou locais (Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Finlândia, Suécia...). Têm competência para se organizar autonomamente, definir currículos, contratar pessoal.
<b>Pedagógico de desenvolvimento organizativo</b>	Inserir-se na corrente da TQM <sup>75</sup> . É um modelo que se fundamenta no envolvimento do indivíduo (alunos, pais, professores) num processo pedagógico comum e no desejo de desenvolver uma certa autonomia da escola nos aspetos organizativo e curricular, mas curando pouco os aspetos financeiros e gestionários.

Com base nesta concetualização, e transpondo para o nosso país, podemos dizer que se está ensaiando a passagem de um modelo centralizado para um modelo com alguns laivos de descentralização, ou melhor, de um paradigma centralizado hierárquico para um paradigma descentralizado participativo.

A modernização da organização e gestão dos estabelecimentos de ensino pode tomar como referência dois modelos. Um, numa perspetiva de administração centralizada, em que a inovação e a mudança são do tipo decretado do centro para a periferia, considerando as escolas como meras extensões administrativas do poder central - estamos perante a criação de estruturas desconcentradas, mantendo o poder central o controlo. Outro modelo preconiza a dimensão política da administração escolar - numa tentativa de alterar o

<sup>75</sup> **TQM (Total Quality Management):** Teoria que defende que a qualidade do produto ou serviço é objeto de todos na organização, desde a gestão estratégica aos setores operacionais. Está centrada no processo produtivo e as suas metas estão associadas com a produtividade, minimização de perdas e desperdícios, melhor alocação de recursos tangíveis e intangíveis.

próprio conceito organizacional e administrativo numa perspectiva descentralizadora e de autonomia.

Contudo, como afirmam Formosinho e Ferreira (2000: 82):

«A autonomia das escolas e dos professores começou a ser defendida ao mesmo tempo que se operaram medidas impondo a obrigatoriedade – obrigatoriedade da área-escola, obrigatoriedade da formação contínua. A par do discurso da autonomia curricular e pedagógica da escola foi imposta à escola a obrigação de realizar mais uma área curricular- a área escola...»

Na verdade, algumas disposições legais sustentam uma aproximação ao segundo modelo. Aparentemente, parece tratar-se de textos imbuídos de características (ou motivações) “manageriais”. Contudo, a pretensa descentralização e autonomia limitam-se a aspetos restritos, como, por exemplo:

- a. Elaboração de projeto educativo próprio.
- b. Organização de ações de extensão educativa, difusão cultural e animação comunitária.
- c. Gestão de currículos, programas, orientações curriculares e programáticas (definidos a nível nacional) e atividades educativas, da avaliação, da orientação e acompanhamento dos alunos, da gestão dos espaços e tempos escolares e da formação e gestão do pessoal docente.
- d. Competências próprias nos serviços de admissão de alunos, de exames e de equivalências e nos domínios da gestão e de formação de pessoal não docente, da gestão dos apoios socioeducativos e das instalações e equipamentos.

Entretanto, outros poderes relativos a diversas matérias continuam reduzidos: os concursos de pessoal docente e não docente continuam a realizar-se a nível nacional ou por intermédio das Direções Regionais. A gestão financeira limita-se às receitas próprias.

Parece importante refletir um pouco sobre algumas questões relacionadas com a Autonomia.

Em primeiro lugar será necessário separar o que é discurso ideológico das possibilidades reais de autonomia das escolas do discurso técnico. A possibilidade de autonomia das escolas está interrelacionada com as características próprias de cada escola. A autonomia ganha valor quando facilita a funcionalidade do ensino, da “construção” escola, do desenvolvimento dos grupos, e conduz à eficiência e eficácia. Frequentemente, enumeram-se as vantagens da autonomia para as escolas sem se refletir sobre os contextos

tão dispares em que estas se inserem (urbano, rural, de pequena dimensão, de grande dimensão, em zonas favorecidas socioeconomicamente e nas mais desfavorecidas) (Bris, 1996).

Em segundo lugar, é preciso não esquecer que a autonomia pode revestir graus diferentes, assim: (i) autonomia científica; (ii) autonomia pedagógica; (iii) autonomia de gestão; (iv) autonomia financeira; (v) autonomia patrimonial.

Finalmente, pode dizer-se que a alteração do modelo de administração escolar tem de ser acompanhado de alterações do modelo jurídico e da prática administrativa em toda a administração e não só numa parcela<sup>76</sup>. Não se modifica a escola sem se modificar o sistema.

Pensamos que a concretização de uma vera autonomia da escola assenta nas seguintes ideias-força:

- a. No abandono de normativos que, pela excessiva e pormenorizada regulamentação, estejam em contradição com a configuração de uma verdadeira cultura autonómica e participativa.
- b. Os normativos nacionais apenas devem estabelecer linhas gerais de acordo com os princípios constitucionais e com a Lei de Bases.
- c. Devem ser as escolas a definir as normas relativas à composição dos órgãos e formas de constituição.
- d. A autonomia da escola deve ser definida de forma objetiva, definindo fronteiras claras entre a Administração e as atividades docentes.
- e. A introdução de um novo modelo de gestão deve ser o resultado de um contrato entre a escola e a Administração e não uma imposição unilateral desta.
- f. Uma descentralização real das decisões diretivas, correntemente tomadas ao nível da burocracia do Ministério, transferindo-as para as novas estruturas. Como afirma Reis (1998:140)

«... capaz de devolver e atribuir aos “actores” locais as funções de responsáveis impulsionadores activos e não apenas as de executores passivos de um Projecto educativo concebido exteriormente.»

---

<sup>76</sup> A Reforma do Estado não está feita e duvida-se que seja tratada de maneira equilibrada.

Então, falar em autonomia na escola é aceitar:

- a. Um modelo de Administração mais capaz de propiciar e coordenar atuações de forma descentralizada.
- b. Uma organização das escolas baseada na gestão participativa, com direções colegiais, incidindo na coordenação e dinamização mais do que no controlo, utilizando instrumentos de planificação próprios e contextualizados.
- c. Um professorado consciencializado e disposto a trabalhar em equipa, constituindo grupos de colaboração numa perspectiva de abertura e flexibilidade.
- d. Os instrumentos de gestão empresarial, sem que isso deixe os docentes amedrontados (planeamento, orçamento, balanços, benchmarking, etc.).

### 3.2.2 A escola e o modelo participativo

Particularmente interessante, pelas características inovadoras no seio dos grupos de trabalho, é a chamada gestão participativa. Com esta nova forma de gestão pretende-se ultrapassar: (i) o modelo de gestão autoritário, em que as decisões são tomadas com exclusão dos trabalhadores; (ii) o modelo de gestão autoritário benevolente, mitigado, em que o processo decisório se mantém no grupo dominante a que se acrescenta uma maior atenção à componente humana e aos problemas motivacionais dos trabalhadores; (iii) o modelo de autoridade consultiva no qual surgem as técnicas de direcção por objetivos, uma forma de descentralizar decisões e de encontrar uma racionalidade limitada.

Do modelo liberal e republicano do desenvolvimento do ensino para consolidação das sociedades laicas e progressistas, herdado do séc. XIX, à teoria do capital humano, que privilegia o investimento na educação como fator de crescimento económico, surge, nos nossos dias a combinação diversificada de estruturas, contextos e ações. Nesta perspectiva, dois níveis de práticas passam a ser valorizadas: (i) **as práticas pedagógicas** - relações entre professores, currículos e alunos, nos espaços articulados de cada sistema, de cada escola, de cada nível de ensino, em cada sala de aula; (ii) **as práticas culturais** - relações entre as escolas e as comunidades originárias de alunos e suas famílias (cf. Silva, 1993).

Daqui emerge um novo paradigma - o alargamento da participação dos discentes, professores, pais e parceiros sociais no processo educativo, pretendendo-se, por um lado, a democraticidade do ensino e, por outro, uma verdadeira participação de todos os elementos que colaboram no processo educativo. Na Lei de Bases do Sistema Educativo podem ser identificadas linhas orientadoras desta filosofia; por exemplo, a nível dos discentes ao

reconhecer a defesa dos seus interesses próprios, na justiça, equidade de tratamento, independentemente do sexo, raça, religião, situação socioeconómica; no assegurar do direito à diferença, na valorização da formação cívica e social; na contribuição para o desenvolvimento da personalidade, de formação do carácter e da cidadania; na consciencialização da crescente interdependência e solidariedade.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 75/ 2008<sup>77</sup> regulamentava a participação dos pais, representantes das atividades económica e cultural e das autarquias nos órgãos de direcção da escola. Na verdade, não pode ser concebida uma

“participação e educação democráticas dos educandos num contexto escolar onde os professores, os pais e os representantes da comunidade local não participem, ou mesmo, onde as decisões são exclusivamente tomadas pelos professores enquanto especialistas” (Lima, 1995: 57-69).

A realização destes princípios é contudo difícil pela contradição entre educação e democracia, na medida em que a primeira é entendida mais como “poder” do que como “autoridade”<sup>78</sup> e se traduz em relações não sinalagmáticas entre professores e alunos e, até, entre gestores e professores.

Por outro lado, não pode ser esquecido o contexto em que se pretendem levar a cabo e desenvolver os princípios definidos nos diplomas legais: (i) a massificação da educação escolar; (ii) a sua burocratização; (iii) a centralização administrativa.

Concluindo, direi que participar por participar não tem sentido; é necessário definir um instrumento que sirva o sistema educativo no sentido do seu melhoramento.

A escola não pode ser eficaz se os professores, alunos, pais, representantes locais, sociedade civil, não participarem ativamente nas tarefas de planeamento, execução e controlo da atividade escolar; o problema está na criação de estruturas precisas e na distribuição de campos de atuação e de competências para cada grupo.

### 3.2.3 A problemática da comunicação

Se através da participação os diferentes elementos da comunidade educativa se integram ativamente na escola e assumem as tarefas de gestão colegialmente, é pela

---

<sup>77</sup> Com as alterações introduzidas pelo DL n.º 224/2009, de 11 de setembro e DL n.º 137/2012, de 2 de julho.

<sup>78</sup> «**Poder** – faculdade de forçar ou coagir alguém a fazer a sua vontade, mesmo que a pessoa prefira não o fazer, face à posição que ocupa ou que poderá vir a ocupar.

**Autoridade** – capacidade de levar as pessoas a fazerem por vontade própria o que quer que elas façam, devido à sua influência pessoal» (Hunter, 2013: 59)

comunicação que conhecem e partilham as inquietudes, os problemas, os objetivos da instituição escolar.

Todas as organizações, das mais simples às mais complexas, carecem de informação e de comunicação de modo que todos os atores, todos os profissionais e entidades direta ou indiretamente envolvidos nessas organizações conheçam tempestivamente o que se passa no interior e no meio envolvente.

A escola, no seu dia-a-dia, tem necessidade de comunicar a diversos níveis: ambiente externo e ambiente interno.

a. O ambiente externo

A análise do ambiente é um elemento fundamental na medida em que está relacionada com a identificação dos caminhos de desenvolvimento que influenciarão a melhoria da imagem da Escola. Qualquer prognóstico estará sempre imbuído de um certo grau de incerteza consequência das mudanças sociais que se irão suceder. Apesar das incertezas quanto ao desenvolvimento futuro da sociedade, a Escola terá de pensar em utilizar uma ação de marketing<sup>79</sup>.

Para além destes problemas, a Escola é, hoje, confrontada com a necessidade de melhorar o sistema de ensino para a sociedade não perder posição face à competição internacional. Por força, a Escola no futuro vai ter de lidar com uma sociedade global.

b. O ambiente interno

A definição dos objetivos de uma organização passa pelo conhecimento dos seus pontos fracos e fortes; aplicando este raciocínio à Escola, afirmo que o potencial das suas forças se encontra na competência científica, atualização tecnológica, flexibilidade e “know-how” do corpo docente e pessoal especializado e formação do pessoal auxiliar.

O “cliente” que recebe o serviço educativo vai compará-lo com a perceção que tinha sobre o serviço. Neste sentido, é perigoso despertar expectativas elevadas que podem não ser satisfeitas, na medida em que a insatisfação será grande. O problema prático é medir as expectativas e as perceções para as comparar. A Escola se quiser ser “excelente” deverá esmerar-se nos serviços prestados e que isso seja apreciado pelos seus públicos. Para tal é necessária a identificação e compatibilização dos objetivos dos atores escolares com os objetivos da organização de forma a obter-se a satisfação ótima dos seus clientes, sem esquecer os seus “clientes internos”.

---

<sup>79</sup> Esta questão será tratada no CAP. 4, ponto 4.2



## **CAPÍTULO 4 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO COMO FATOR DE MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**

Parece claro que a modernização da administração escolar se afigura indispensável, na medida em que cada vez mais se contesta a qualidade do serviço “ensino”, e se exige à Escola, como também já foi sublinhado, um papel inovador e ativo na construção de uma nova Sociedade.

Por outro lado, e na perspetiva da modernização administrativa, o objetivo será o de melhorar os resultados, produzindo bens e serviços públicos com o máximo de eficiência e qualidade, o que pressupõe a utilização de instrumentos e técnicas de gestão sobretudo relacionadas com a qualidade, a gestão de recursos humanos e financeiros e o planeamento, mas sem ambiguidades e contradições de natureza economicista para que, de forma inconsciente, podemos vir a ser conduzidos.

Parece, pois, ser necessário que os diversos responsáveis pela gestão dominem conceitos essenciais de gestão: (i) implicação forte na qualidade; (ii) planificação das atividades no plano quantitativo e qualitativo, segundo técnicas de gestão que podem ser variadas, não esquecendo o envolvimento do pessoal docente, não docente, discente, família, autarquias locais e parceiros sociais; (iii) aptidão e capacidade para atingir objetivos relacionados com a “missão”, isto é: planear, organizar, liderar, controlar.

### **4.1 A qualidade em contexto escolar**

A atividade da Administração Pública envolve sempre um “produto” (bem ou serviço).

Ao longo deste relatório tenho referido, com uma certa insistência, a especificidade e complexidade da instituição escolar. Parece-me importante frisar, neste momento, que se trata de um dos mais complicados “sistemas de produção” existentes, pelo que se torna extremamente difícil adotar, e até mesmo adaptar, instrumentos e técnicas utilizadas noutras atividades de produção, por três razões fundamentais porque: (i) estamos perante “produtos” com características intangíveis, portanto difíceis de quantificar; (ii) os processos de produção (tomadas de decisão que envolvem componentes as mais variadas: pedagógicas, científicas, técnicas) são analiticamente complicados e heterogéneos (seleção de conteúdos, métodos de avaliação); (iii) existe inter-relação nas decisões, uma vez que

elas resultam de vários “apports”, não são decisões singulares, mas a sequência de um trabalho justaposto (vários níveis de ensino), interdisciplinar (conselho de turma), de departamento, de escola, de agrupamento.

Antes da especificação do conceito de Qualidade no ensino, parece oportuno proceder a uma breve abordagem da problemática da Qualidade em geral.

A qualidade é um valor que se constrói, que se insere num “continuum” evolutivo, sujeito a forças endógenas e exógenas às organizações, sejam privadas ou públicas. Na atualidade, a qualidade é encarada como um conjunto de atributos essenciais à sobrevivência das organizações num mercado altamente competitivo, objeto da gestão estratégica, líder do processo, que envolve planeamento estratégico, estabelecimento de objetivos, mobilização de toda organização, autoavaliação de meios e resultados. É o clímax de uma tendência que teve início no começo do século XX, e que envolve, também na atualidade, a responsabilidade social das empresas com o seu ambiente externo, potencializando o seu uso em vários setores da economia e mais notadamente no setor dos serviços.

Depois do setor empresarial, também o setor público, nomeadamente a Administração Central, o Setor da Educação e o Setor da Saúde puderam candidatar-se ao European Quality Award (EQA). O prémio foi atribuído ao setor Público, pela primeira vez, em Outubro de 1996 no Fórum de Edimburgo.

Com esta medida a EQA pretendeu alargar ao Setor Público os benefícios de que já usufruíam as organizações privadas, utilizando as mesmas metodologias de autoavaliação que permitam às organizações públicas: (i) determinar os seus pontos fracos e as áreas suscetíveis de melhoria; (ii) contribuir para que as mesmas organizações possam aprofundar a qualidade.

O desenvolvimento da função qualidade (Quality function deployment) «visa assegurar que os clientes são considerados em todas as fases do projeto de desenvolvimento de um novo produto» (Dias et al, 2013:498).

Quaisquer que sejam as técnicas utilizadas para obtenção da melhoria da qualidade, haverá que ter presentes os seguintes princípios: (i) o primado do cliente; (ii) a melhoria contínua de processos; (iii) a obtenção de benefícios financeiros e a redução de custos; (iv) a criação de imagem de marca da organização; (v) o envolvimento e motivação dos

trabalhadores; (vi) a participação dos diversos atores; (vii) a formação de recursos humanos; (viii) a avaliação do desempenho.

Quando, em educação, se fala em Qualidade podemos estar a referir aspetos muito particulares do ensino ou ao conjunto do sistema educativo. Contudo, a demarcação destes dois aspetos parece muito ténue na medida em que o sistema educativo integra os diferentes estabelecimentos escolares. O problema complica-se na razão direta das componentes que integram a qualidade do produto ensino e o significado que lhe é atribuído por cada grupo que no sistema interage. Na realidade, as apreciações de um inspetor serão distintas das dos professores e, estas, por sua vez das dos pais ou dos empregadores.

Abordar a problemática da Qualidade em ensino implica questionar quais os aspetos de funcionamento da escola que uma definição de Qualidade devia abranger.

Para alguns autores a Qualidade em ensino diria apenas respeito aos resultados.

Esta conceção afigura-se demasiado redutora, porquanto se esquece a natureza ativa e interativa do processo educativo, ou seja, não há que distinguir meios e resultados porque estes dependem estritamente de um complexo conjunto de métodos que não podem ser negligenciados.

Se é verdade que a responsabilidade pela qualidade a nível estratégico cabe, na esteira do pensamento de alguns autores, em primeiro lugar aos órgãos de gestão dos serviços, também é um facto razoavelmente perceptível que este nexos pode não ser linear. A sua confirmação levar-nos-ia a elaborar um apurado balanço entre a contribuição da gestão e as prestações dos professores e outros profissionais. Esta ideia não pode, entretanto, levar-nos a defender que os órgãos de gestão não devem traçar linhas de rumo, compatibilizar as ideias sobre qualidade que se cruzam no interior e exterior da escola.

É evidente que uma boa gestão não melhorará instantaneamente um ensino medíocre como uma má gestão não prejudicará imediatamente um bom processo de ensino/aprendizagem.

Assim, o Decreto-Lei nº137/2012, de 2 de julho define no seu preâmbulo que «esta trajetória de aprofundamento da autonomia das escolas é realizada em estreita conexão com processos de avaliação orientados para a melhoria da qualidade do serviço público de educação».

Como conclusão sobre este assunto, direi que um programa de qualidade na escola pode desencadear conflitos de grande intensidade, pelo que os dirigentes devem estar preparados para uma gestão criativa desses conflitos.

Estou de acordo com a maioria dos autores que faz incidir a análise sobre as estruturas, o processo e os resultados.

Nesta linha de pensamento o elemento qualidade pode ser visto sob vários enquadramentos.

**QUADRO 23. Enquadramentos da qualidade em contexto escolar**

<b>Enquadramentos</b>	<b>Descrição</b>
Programas escolares	Se os programas determinam o que vai ser ensinado e aprendido na Escola, também refletem de forma subtil as opiniões generalizadas sobre as finalidades do ensino e sobre os processos de aquisição de conhecimentos. Assim, questiona-se o que deve ser ensinado e como deve ser ensinado e o porquê de opção por certos conteúdos.
O pessoal docente	A qualidade dos professores é, talvez, a pedra de toque do sistema escolar. É sobre eles que recaem normalmente as maiores responsabilidades dos atuais malefícios. Daí que a sua formação tenha de ser encarada como determinante para o sucesso da Escola. Formação que, sendo contínua e atenta às mudanças, tem de ser desenvolvida nos campos científico, pedagógico e relacional, cívico e tecnológico.
O pessoal não docente	Os gestores, técnicos especializados, administrativos, operários e auxiliares – têm um papel de apoio e acompanhamento de grande importância no ambiente escolar. Desde os níveis pré-escolar e básico até aos gestores e técnicos de centros de investigação, laboratórios e bibliotecas, a todos tem de ser proporcionada uma formação desde o atendimento até às áreas de grande complexidade técnica e científica, sem a qual não conseguiremos o nosso objetivo de melhoria do produto.
Espaço físico da Escola	O espaço físico da Escola é um elemento de criação de melhores condições para um ambiente mais acolhedor e favorável às atividades escolares. Têm que ser banidas as situações de instalações que permanecem por longos anos sem reparações, sem pinturas, desarrumadas, sem espaços adequados de convívio.
Prestação de serviços complementares	Poderemos também adotar a prestação de serviços complementares, não diretamente relacionados com os cursos oferecidos como, por exemplo, consulta médica e serviço de enfermagem, ginásio de manutenção, atividades culturais, etc.. Seria uma forma adicional de, com um produto melhor, contribuir para uma imagem mais simpática da Escola.

Por outro lado, a teoria e a metodologia da qualidade na escola compreende: (i) disponibilidade de recursos; (ii) existência de uma organização virada para a gestão de recursos humanos que potencialize as capacidades de cada um; (iii) garantia dos direitos e respeito pela diferença dos alunos; (iv) avaliação sistemática dos meios utilizados, da adequação da organização e da sua responsabilidade, da satisfação obtida pelos diversos intervenientes no processo educativo.

No que concerne à satisfação dos alunos, há que avançar um pouco mais nesta matéria, uma vez que os trabalhos realizados são ainda escassos; ter presente que uma

coisa é a expectativa e outra é a satisfação. É imperioso reconhecer a necessidade de uma contribuição efetiva de alunos, pais e comunidade, pois a incorporação das suas perspetivas, quanto ao serviço ensino, nas avaliações sobre qualidade representará um progresso na participação dos cidadãos nos termos constitucionais, e constituirá um contributo sério na melhoria da qualidade do ensino.

Qualquer iniciativa no âmbito da qualidade do ensino só se concretizará com êxito se for:

- a. Impulsionada pelo poder político e coadjuvada pelos responsáveis locais.
- b. Conseguida a participação de esforços múltiplos, orientados e coordenados.
- c. Realizada uma avaliação sistemática dos progressos alcançados.

Tomando consciência destes factos, parece indiscutível que a Escola formule uma estratégia clara de Qualidade do produto, recorrendo entre outros instrumentos ao emprego dos instrumentos de Marketing não relacionados com o preço.

Nesta linha de pensamento, parece razoável aceitar que se pretende alcançar uma melhoria da qualidade de ensino, a grande finalidade da Educação. Segundo creio, ganha atualidade o que a OCDE (1992) preconizava sobre um hipotético programa de estudos elaborado para melhorar a qualidade ensino, de que respigo algumas ideias fundamentais: (i) os países da OCDE procuram encontrar um justo equilíbrio entre as diretivas nacionais e os planos estabelecidos por cada escola para aplicar o programa, o que não é fácil, pois são diversos os matizes de país para país, em função da história e das tradições do seu ensino; (ii) os bons professores desejam que os seus alunos se apresentem bem preparados no mercado de trabalho; (iii) a eficácia da escolaridade em todos os níveis da preparação dos docentes e da gestão dos meios.

Recordo que no mesmo documento se lembrava que a economia está presente na qualidade de ensino:

“Há um outro motivo, de natureza económica, que impele certos meios a interessar-se pela qualidade de ensino...em certos países, como nos Estados Unidos, em França e no Reino Unido, receia-se que, à falta de melhorar o sistema escolar, a nação perca a sua posição de vanguarda na competição mundial.” (OCDE, 1992, pp. 31)

#### **4.2 O conceito de marketing e a sua aplicabilidade à organização escolar**

«Numa era de mudança histórica dos sistemas sociais, o marketing já não se limita apenas a uma função empresarial. De facto, o marketing invadiu todo o espaço social. Torna-se difícil imaginar uma sociedade pós-industrial e globalizada sem o factor “marketing”. Uma nova realidade emerge na nossa era: novas comunicações e

simbioses entre o passado e o futuro, novas ameaças e oportunidades e diferentes formas de abundância e escassez. Os mercados emergentes da Sociedade da Informação estão nas suas fases de maturidade enquanto que nos mercados tradicionais, ainda herdados da Sociedade Industrial, estão profundamente alterados os padrões de comportamento dos agentes. Actualmente, a oferta de produtos e serviços supera a dimensão da procura. Este fenómeno de *overchoice* realça a importância crescente do marketing na diferenciação dos produtos e serviços cada vez mais semelhantes, assumindo um papel de destaque como função interpretativa e geradora de valor para o mercado numa sociedade em mutação, caracterizada por um dinamismo vertiginoso” (Dias et al, 2013:554-555)

Considerando a imagem que a Escola tem hoje na sociedade provocando uma inquietação quanto à qualidade do “ensino” na medida em que se constata que as sucessivas reformas não resolveram os problemas, o marketing será uma das atividades mais críticas da Escola. Primeiro, pela característica do produto por nós evidenciado<sup>80</sup>; em segundo, porque a sociedade se sente inquieta quanto à qualidade do produto “ensino” prestado pela Escola. Pode-se argumentar que o marketing é importante, mas a prestação de um bom serviço torna-se crucial.

O que será um bom produto “ensino” que pode ser apreciado pelos clientes (alunos, pais, encarregados de educação, empresários, comunidade)? É através do marketing que a Escola pode apreender o que os clientes precisam, o marketing pode permitir um contato direto e contínuo com os seus clientes e, assim, propiciar à Escola a possibilidade de melhor responder às necessidades e anseios da sociedade. Na verdade, «a economia baseia-se num mercado de consumidores informados e exigentes, razões que legitimam o marketing como um conhecimento científico aplicado» (Dias et al, 2013:555).

Mesmo num cenário em que a Escola não esteja envolvida num mercado marcado pela concorrência e competição e em que o ótimo económico se situa não ao nível de obtenção do máximo lucro, mas sim de uma rentabilidade económica global, em função das vantagens económicas conseguidas para a coletividade e não nas vantagens ligadas às receitas que podem ser obtidas, o marketing desempenha um papel chave no processo de definição dos objetivos e na sua prossecução, já que uma conceção de gestão baseada numa orientação para o mercado visa oferecer aos clientes o que estes realmente esperam da Escola.

---

<sup>80</sup> Cap. 2, 2.1.1

Se por um lado, «a ótica da passividade surge em empresas monopolistas ou fortemente protegidas por condições legais ou de poder» (Dias et al, 2013:555); por outro, «toda a organização se condiciona ao mercado, que através do conhecimento científico, permite procurar a satisfação contínua dos seus segmentos e manter um posicionamento em que receba do mercado a possibilidade de realizar os seus objectivos, definidos a partir do mesmo. Assim se cria o sucesso de uma boa imagem institucional, se conquista e fideliza mercado» (Dias et al, 2013:556)

O marketing torna-se importante enquanto envolve atividades de planificação, experimentação, execução e avaliação contínua, sendo esta última definida pela “performance” atingida em relação aos objetivos. Assim, ao implementar e desenvolver um programa de marketing, terá a Escola de enfatizar o meio, o produto final, a fixação de respostas desejadas e a tecnologia.

O desenvolvimento do conceito de marketing social leva-nos a defender que a organização escolar tem de recorrer ao marketing para alcançar os objetivos que hoje se lhe exigem.

A partir do exposto, podemos constatar que a organização escolar tem de proceder: (i) a uma análise do seu funcionamento interno (relações entre professores e alunos, relações entre as diferentes escolas que compõem o agrupamento, os vários departamentos que em cada momento asseguram o seu funcionamento cabal), por forma a racionalizá-lo e assim o tornar mais eficiente; (ii) ao estudo sistemático do meio (empresas que lhe absorvem a mão de obra, fornecedores, potenciais alunos). Uns e outros constituem, numa palavra, os seus públicos interno e externo que são, afinal, os diferentes mercados-alvo a que a Escola terá de atender se quer permanecer viva e ajustada à sociedade hodierna, e assim cumprir o papel central de educação/formação, que há muito lhe foi atribuído.

No caso específico da Escola, o marketing ou não existe ou desempenha um papel subalterno. Nesta situação é importante realçar que uma consistente conceção de marketing não pode ser desenvolvida ou posta em prática num curto espaço de tempo. Bem pelo contrário, uma conceção de marketing exige um processo gradativo, onde se podem distinguir quatro tarefas fundamentais: (i) a análise da situação; (ii) a definição de objetivos da organização; (iii) a definição das medidas/ações de marketing para alcançar os objetivos; (iv) a avaliação de marketing.

### **4.3 A gestão dos recursos humanos**

#### **4.3.1 Da racionalidade taylorista às técnicas modernas**

Ao refletir-se sobre a modernização da administração escolar é indispensável abordar a problemática da gestão dos recursos humanos, pois, como já se referiu, a modernização da administração escolar passa também pela alteração da gestão de recursos humanos.

Ninguém hoje considera possível gerir homens de um modo mecanicista, segundo os modelos de Taylor ou de Fayol<sup>81</sup>. Os seus postulados conduzem à rotina que anda associada aos aspetos mecanicistas que caracterizam esta forma de organizar e coordenar os recursos humanos. Estes, afastados de qualquer atitude mais “intelectiva”, apenas sujeitos à “autoridade” ou “poder”<sup>82</sup> e à supervisão funcional, começam a assumir comportamentos de fadiga, de desinteresse, até de baixa produtividade. Esta rigidez de comportamentos vicia os trabalhadores, tornando-os resistentes à mudança e à inovação, não permitindo adotar modelos de flexibilização de processos. A participação dos trabalhadores limita-se precisamente ao quadro estrito da definição do trabalho, a qual exclui toda e qualquer autonomia.

Ora, a inovação e a mudança repousam no conflito e numa transformação cultural, o que exige uma aprendizagem cultural e organizacional permanente.

#### **4.3.2 As pessoas dentro da organização**

Dentro das organizações, encontramos vários conceitos ligados às atividades dos profissionais.

A expressão “as pessoas” significa o ativo mais importante da organização, muitas vezes usada como um lugar-comum, transforma-se num lema a seguir para garantir o sucesso, nomeadamente em tempos difíceis.

Os recursos humanos têm sido cada vez mais valorizados pelas organizações, pois elas entenderam que devem oferecer o suporte necessário para que as pessoas desenvolvam novas aptidões e aperfeiçoem características que já possuem.

O desenvolvimento individual não inclui apenas a formação no sentido de aumentar as capacidades com vista à execução de uma tarefa específica, mas a educação

---

<sup>81</sup> O contraponto destas abordagens – as teorias das relações humanas, teorias comportamentais – apenas foram úteis numa primeira fase ao incluírem as questões sociais e humanas. Na verdade, não há respostas isoladas por esta ou aquela abordagem. A todas elas, em geral, deve a gestão escolar ir beber ensinamentos.

<sup>82</sup> Ver nota 78

em sentido mais geral, de forma a aumentar o nível de conhecimentos e a capacidade de resposta às mudanças no ambiente exterior à organização.

Torna-se, assim, importante compreender a forma como as pessoas devem agir para executar corretamente o seu trabalho. Para tal, é crucial definir e descrever as atividades e responsabilidades principais exigidas em cada função.

### **4.3.3 A gestão de recursos humanos (GRH)**

A gestão<sup>83</sup> de recursos humanos

«é o conjunto de atividades (processo), centrados na coordenação dos RH numa organização.

Alguns desses processos são: (i) planeamento de RH; (ii) análise de descrição de funções; (iii) recrutamento e seleção; (iv) formação; (v) compensação e retribuição; (vi) avaliação do desempenho; (vii) higiene e segurança no trabalho» (Dias et al, 2013:187-188)

A gestão de recursos humanos é uma das funções tradicionais da organização e assume hoje um papel relevante.

«Digamos que na actualidade, a gestão de recursos humanos assume uma atitude proactiva, que passa por:

- Desenvolver uma Cultura Organizacional;
- Direcionar a organização para a inovação e aprendizagem organizacional;
- Desenvolver mecanismos de motivação;
- Ser o motor das mudanças a nível interno e externo da organização com impacto nas alterações da estrutura;
- Interferir nas relações de poder e nas práticas de organização do trabalho;
- Contribuir para:
  - Atrair e manter pessoas competentes;
  - Estimular comportamentos alinhados com os objectivos estratégicos da organização;
  - Desenvolvimento de competências e planos de carreira;
  - Adotar sistemas remuneratórios de acordo com as competências individuais ou ao desempenho de equipas.» (Dias et al, 2013:186-187)

Poderemos dizer que a base da Gestão de Recursos Humanos começa na análise e descrição das funções existentes numa organização e que são necessárias para garantir o seu sucesso. Deste modo, conseguimos chegar aos requisitos necessários para a sua

---

<sup>83</sup> A gestão (management, em inglês) é um ramo das ciências sociais e humanas que utiliza técnicas de abordagem das empresas, enquanto grupo de pessoas, procurando manter a sinergia entre elas, a estrutura da empresa e os recursos existentes. O objetivo é de crescimento, estabelecido pela empresa através do esforço humano organizado, em e pelo grupo, com um objetivo específico. As instituições podem ser públicas, privadas, sociedades de economia mista, com ou sem fins lucrativos.

execução, e entre eles, as competências comportamentais. Durante algum tempo, a análise das funções centrou-se essencialmente nas tarefas, acabando por ser vista como algo redutor tendo em conta as exigências e as mudanças do mundo do trabalho. Consequentemente, a definição do trabalho com base nas tarefas está, progressiva e rapidamente, a ser complementada pela sua descrição com base nas competências.

Mas o que é afinal uma competência comportamental?

Diversos autores têm apresentado diferentes definições. Poderemos dizer que são os comportamentos que devem ser apresentados para que uma função seja eficazmente desempenhada, ou de uma forma mais completa, um conjunto de capacidades, atividades, processos e respostas disponíveis, que permitem que as exigências profissionais sejam mais eficazmente conseguidas por umas pessoas do que por outras.

As competências funcionam como uma ferramenta que permite avaliar, identificar e promover o desenvolvimento, já que, ao estabelecer uma linguagem comum, permitem aos gestores compreender o que precisa de ser potenciado e desenvolvido nas suas equipas. Isto possibilita a criação de planos de ação orientados para o desenvolvimento de cada colaborador ou das equipas como um todo, alinhando e conduzindo no caminho a seguir para alcançar os comportamentos definidos para o sucesso nas suas funções.

A existência de um perfil de competências auxilia, também, a gestão do desempenho (interligando a avaliação, o desenvolvimento e a performance) traduzindo a visão e a estratégia em comportamentos diários, aplicáveis, visíveis e, por isso, mensuráveis. Paralelamente, garante que os planos de desenvolvimento que daqui resultam estão alinhados com o que, realmente, precisa de ser trabalhado.

Igualmente, no que diz respeito à gestão das carreiras, torna-se importante a definição dos comportamentos necessários e a sua interligação com as várias funções, em diferentes níveis. Esta situação, em última análise, permite desenhar planos de carreira consistentes com a estratégia organizacional e conhecidos de todos os colaboradores, promovendo o desenvolvimento e a consciencialização para as exigências comportamentais de cada função.

São vários os benefícios do uso das competências na Gestão de Recursos Humanos: (i) criação de uma linguagem comum em toda a organização; (ii) comunicação da forma como as pessoas devem agir/comportar-se na organização; (iii) maior envolvimento de todos; (iv) informação clara para a construção de exercícios de avaliação; (v) mais correta

escolha dos instrumentos de avaliação; (vi) tomada de decisão sustentada e objetiva; (vii) equidade, justiça e igualdade de oportunidades; (viii) identificação de pontos fortes e necessidades de desenvolvimento e consequente construção de planos de desenvolvimento; (ix) construção e gestão de planos de carreira baseados nos comportamentos; (x) construção e desenvolvimento de equipas; (xi) desenvolvimento da cultura organizacional, articulada com a estratégia.

A gestão de pessoas no setor público possui algumas particularidades. Ao contrário do que acontece no setor privado, onde o gestor pode contratar indivíduos que apresentem características vantajosas para a empresa, no setor público, a lei exige que as contratações sejam feitas mediante concursos públicos. É por esse motivo que no âmbito do setor público ações de desenvolvimento profissional são cruciais, pois os elementos podem aprender a progredir na carreira, e não aprendem só a cumprir as suas funções atuais de forma mais eficaz.

#### **4.3.4 Algumas questões suscitadas na gestão de recursos humanos na escola**

Tomando como definição geral de base que a Escola enquanto organização permite estabelecer diversas relações entre os atores participantes, permito-me colocar o acento tónico nas diversas interações existentes. Mais precisamente, a organização escolar repousa sobre três pilares: a divisão de tarefas, a avaliação (tomada em sentido amplo) e a coordenação. O primeiro pilar reporta-se, como é sabido, às seguintes questões: qual o organograma, quem faz o quê, que formas de articulação de tarefas?

Os dois outros pilares põem problemas mais embaraçosos que, em boa medida, encontramos também noutras organizações. A avaliação do trabalho faz-se mal e pouco frequentemente, cabendo essencialmente a terceiros; a coordenação nem sempre é realizada de forma efetiva e eficaz<sup>84</sup>.

O pessoal das escolas, nas suas várias categorias profissionais, reclama reforços em efetivos, anseia por melhores condições de trabalho e por melhores salários, argumentam (fundamentalmente o pessoal docente) que, amiúde, são “convidados” a sacrificar muitas das suas tarefas específicas para realizar atividades não técnicas - aquilo a que se pode chamar o “estigma administrativo” - o que torna impeditivo de responder com eficiência e eficácia às necessidades dos alunos.

---

<sup>84</sup> Embora os documentos legais refiram esta questão e a quem compete. A verdade é que no que concerne à atividade de ensino o professor se considera o “poder” na sala de aula.

As autoridades tutelares põem o acento tónico sobre as crescentes despesas com a educação, tentando moderar, se não mesmo diminuir, os pacotes financeiros destinados ao investimento e ao funcionamento, relegando para segundo plano a problemática dos recursos humanos.

A propósito da organização do trabalho escolar, que atravessa a GRH, mas não se esgota nesta dimensão, é urgente fazer algumas brevíssimas considerações: (i) a atividade de ensino, vista como uma ação simples pelo aluno/"cliente", é, na verdade, levada a cabo por um conjunto de atores (pessoas) organizados coletivamente; essa atividade é conseguida pela justaposição de diversos intervenientes e pela sua necessária coordenação; (ii) se a avaliação da atividade geral da escola é difícil de realizar, tal não implica que se renuncie às tentativas de analisar as diversas interdependências existentes e tentar elaborar explicações à luz dos saberes e das metodologias ligadas à problemática da GRH.

Alguns exemplos ajudarão a situar-nos na problemática: (i) zonas de conflitualidade decorrentes da multiplicidade de agentes e respetivas competências; (ii) recrutamento de pessoal baseado em normas estabelecidas superiormente, retirando qualquer possibilidade de flexibilidade; (iii) a falta de definição clara da organização face aos valores, à definição de competências, à formação.

Ao nível das competências, da comunicação interna e externa, da formação, das diversas avaliações, da ligação com o meio, as questões principais são as seguintes:

- a. Adequar a complexidade existente com os instrumentos disponíveis que decorrem essencialmente de uma visão ainda burocrática da administração pública, que repousa ainda na secundarização da gestão de recursos humanos<sup>85</sup>?
- b. Potenciar a formação sem ter conhecimento correto das competências que não seja quase exclusivamente pela antiguidade?
- c. Avaliar as pessoas e as suas atividades sem comparar "performances"?
- d. Organizar o trabalho sem tomar em linha de conta os novos desafios trazidos pelas novas tecnologias, e sem colocar na mesa da discussão os constrangimentos e as virtudes da globalização e da individualização da gestão?

No que respeita ao estatuto remuneratório e questões afins é um tema debatido amplamente que suscita várias questões: (i) a flexibilidade ao nível das opções mais

---

<sup>85</sup> Não é verdade que poderemos questionar: o que resta, de verdade, aos órgãos de gestão senão e apenas seguir o breviário dos diversíssimos diplomas legais?

consentâneas com a realidade atual; (ii) a criação de incentivos (financeiros e não financeiros); (iii) o envolvimento psicológico e motivacional.

Outras questões se colocam:

- a. Como construir uma “certa” cultura organizacional se cada grupo profissional tem os seus objetivos, os seus valores, as suas expectativas?
- b. Como fazer vingar os conceitos de “crenças”, de filosofia de intervenção no meio?
- c. Como, apesar da multiplicidade de interesses, é possível conjugar os homens em torno de valores da organização?

Com estas referências, pretendeu-se tão-somente, explicitar alguns dos fatores que consideramos determinantes, dentro da instituição escolar, em sede de gestão de recursos humanos: (i) a organização do trabalho; (ii) a valorização atribuída à mudança, à inovação, o papel da cultura organizacional (suas crenças, valores, normas, filosofia).

A nível dos recursos humanos na Escola impera o juridicismo, a preocupação de estar permanentemente atento ao previsto nos estatutos, havendo, por parte das estruturas locais, uma verdadeira incapacidade de intervir.

De referir, mais uma vez, alguns elementos perturbadores: (i) a inflexibilidade normativa; (ii) o excessivo centralismo da tutela; (iii) a incapacidade de utilização plena da autonomia.

Posso afirmar, em conclusão, que, apesar de todas as boas intenções de modificar, a nível macro, o sistema de gestão de pessoal, alguns constrangimentos existem que dificultam a realização de tal desiderato. Contudo, parece-me ser possível a nível da microunidade *escola* pôr em funcionamento alguns aspetos que poderão traduzir uma gestão mais eficaz dos recursos humanos existentes na escola.

- a. A **motivação**<sup>86</sup>: parece ser ponto assente entre os diversos autores que um dos elementos de mudança a nível dos recursos humanos é a motivação destes. Entretanto, a motivação não se decreta, pelo que, se se pretendem alterações, há que criar condições no seio da própria instituição propícias ao investimento do indivíduo no seu universo. Estas condições favoráveis articulam-se em torno de perceções que

---

<sup>86</sup> Alguns autores referem a auto-motivação que significa estar motivado consigo mesmo, independentemente de influências externas. É estar fazendo o que se ama, apenas por amar, não esperando recompensa ou reconhecimento. Infelizmente, há situações que conduzem a uma não auto-motivação, a um sentimento de não pertença pessoal que se vai generalizando por razões fortes, já esplanadas. Sabemos que há profissionais com baixa autoestima, mas que recebem incentivos e que há profissionais de elevada autoestima, mas que não recebem incentivos. Por isso, – nas escolas é difícil aplicar – os temas mais consagrados hoje nas empresas são os de carácter motivacional.

o funcionário (docente e não docente) tem do seu lugar na organização escolar, em particular:

- o sentido do seu trabalho na escola - isto pressupõe a clarificação e difusão da missão e dos objetivos da escola aos diversos níveis;
- da sua contribuição para os fins da escola - aqui defende-se o desenvolvimento da responsabilização, da autonomia e da comunicação entre todos os elementos da comunidade escolar em relação com a ação de cada um;
- da capacidade de organização tendo em conta a dimensão pessoal - numa organização o predomínio é do coletivo, mas primeiramente há que investir no indivíduo, através, por exemplo: (i) audição das suas ideias, dos seus problemas, das suas aspirações; (ii) respostas diferenciadas ao seu esforço ou à sua contribuição, às suas aspirações, à utilização do potencial que representa em termos de consideração e de responsabilidades.

b. A **questão da cultura**: como atrás referi, a Administração Pública procura assegurar a igualdade dos cidadãos perante os serviços públicos, isto leva, por um lado, à homogeneização das suas prestações e, por outro, a uma conceção despersonalizada dos funcionários, traduzindo-se na não individualização das suas remunerações. Esta é uma das questões mais controversas - a diferenciação de remunerações.

A última questão colocada levanta no setor público dificuldades de execução, para se caminhar no sentido de solução que permita encontrar mecanismos eficazes de gestão das carreiras. Por analogia com o setor privado, poder-se-ão utilizar mecanismos como: prémios, promoções, formação, técnicas de gestão participativa<sup>87</sup>.

Certamente que será necessário vencer obstáculos: oposição dos corpos profissionais; defesa dos concursos contra a promoção por selecção; falta de meios para estabelecer as diferenças.

Contudo, creio que as principais dificuldades poderão estar na inércia, na pressão social e na incapacidade para assegurar uma gestão em si mesma mais complexa.

---

<sup>87</sup> Matéria já abordado no CAP. 3, ponto 3.2.2

## CAPÍTULO 5 OS INSTRUMENTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

### 5.1 Posição do problema

O dirigente de qualquer organização vê-se confrontado com um contexto de mudanças sociais e tecnológicas rápidas, traduzidas na designada sociedade globalizante, na tendência para um mundo digitalizado, o que leva a que necessite de dispor de um conjunto de instrumentos que o ajudem a compreender e analisar de modo correto o meio económico-financeiro em que se movimenta.

Assim, qualquer que seja o tipo de organização - pública ou privada - não pode deixar de ter em consideração um aspeto fundamental de gestão: o **planeamento**.

As disfunções resultam de: (i) um sistema de financiamento discriminatório e rígido, de acordo com critérios definidos e dependentes da Administração Central, bem como das regras financeiras e contabilísticas que se aplicam na escola; (ii) sujeição ao regime de requisição que vigora para todo o sistema administrativo português; (iii) eficácia limitada da Administração Central; (iv) eficácia limitada da gestão de cada escola.

As deficiências a nível dos princípios enformadores da contabilidade pública que podemos sintetizar nos seguintes aspetos: (i) rigidez dos orçamentos; (ii) fixação de tetos financeiros. Trata-se de aspetos que se refletem na gestão de cada escola, embora existam causas específicas que podem contribuir para constrangimentos acrescidos à gestão interna de cada estabelecimento.

Entre os fatores condicionantes podemos referir: (i) a rigidez da gestão do pessoal (referida no ponto anterior) e dos investimentos; (ii) os interesses particulares dos diferentes atores que nem sempre coincidem com os da escola; (iii) a falta de planeamento e controlo de gestão.

#### 5.1.1 O planeamento: conceito

Não é fácil definir *planeamento*. Diversos são os conceitos que se encontram, muitas posições e caracterizações; nuns casos generaliza-se demasiado, noutros identifica-se com plano e programação e, noutros ainda, com atuações.

Podemos dizer que **planeamento** consiste num conjunto de processos que incluem a conceção e antecipação da ação, a orientação e o ajustamento para aumentar as possibilidades de êxito e atingir os resultados calculados. Enquanto função de gestão visa estabelecer o curso e os meios para viabilizar uma ação. Inclui: (i) clarificação do

problema; (ii) recolha de dados pertinentes; (iii) geração de soluções alternativas; (iv) avaliação prévia dos efeitos; (v) seleção da solução ideal; (vi) implementação da solução; (vii) mediação do impacto.

O planeamento permite: (i) o conhecimento da realidade, na medida em que pressupõe um diagnóstico prévio; (ii) a previsão do que pode acontecer; (iii) a definição clara dos objetivos; (iv) o estabelecimento de prioridades; (v) a adoção de decisões sobre a atividade a desenvolver, definindo de forma operativa o que se quer, como se quer, quando se quer e de que modo o conseguir; (vi) a racionalidade económica (aplicação racional de recursos humanos, financeiros e materiais ao menor custo).

Do planeamento depende o êxito ou o fracasso das atuações empreendidas, a estruturação das tarefas, o equilíbrio dos comportamentos, a organização interna e, ainda, a imagem da instituição.

É importante realçar que o planeamento tem um carácter instrumental, serve-se de técnicas e concretiza-se em documentos de trabalho e deve ser quantificado.

### **5.1.2 O planeamento na escola**

As dificuldades sentidas a nível da escola aos mais diferentes níveis (organizacionais, humanos, materiais, financeiros) e a responsabilidade que lhe advém de ser o último elo de uma cadeia tornam, no meu entender, inquestionável o papel do planeamento.

O planeamento na escola surge como algo de conatural ao processo de racionalização. A complexidade da realidade e o seu entendimento dinâmico impõem a necessidade de refletir sobre o que existe e de projetar essa reflexão num processo de ação que exige previsão e preparação.

Parece estarmos longe da conceção que planeamento é sinónimo de limitação de liberdade e criatividade, de automatização de comportamentos. No atual contexto económico, social e educativo não se podem justificar tais posições. Efetivamente, em relação aos serviços públicos há que ter em consideração uma questão base, centrada na escassez orçamental.

Convém realçar que na escola nem todas as atividades são previsíveis e, portanto, planificáveis. Existe, por outro lado uma complexidade de campos passíveis de planeamento, podendo agrupar-se em dois grandes grupos: o pedagógico-didático e de gestão. Na realidade, na escola por ser obrigatório ou por necessário são utilizados diversos

instrumentos de planeamento, cobrindo um amplo leque de atuações imprescindíveis ao funcionamento da escola que, dando resposta a necessidades internas, respondem também às expectativas externas do serviço ensino (cf. Bris, 1996).

Em qualquer escola se desenvolvem técnicas e modelos de planeamento. Todavia, só quando o planeamento resulta de um trabalho fundamentado e reflexivo, com suporte teórico e com propostas de realização técnica, legalmente enquadrado, se pode falar em vero planeamento.

Isto significa que a atividade de planeamento deve partir de um trabalho inicial que consiste em situar cada elemento e cada fator no lugar certo, assim como a correta definição das suas inter-relações.

Em segundo lugar há que construir um modelo coerente, baseado em elementos estáveis e estruturas definidas e adaptadas às necessidades e características de cada escola.

Os dois pontos anteriores levam-nos a uma terceira questão: a **contextualização**.

Por último, não se pode pôr de lado um elemento fundamental das novas técnicas de gestão: a gestão participativa<sup>88</sup> e o trabalho em equipa. A intervenção no planeamento e o desenvolvimento de atividades gera compromissos, propicia a colaboração de todos os membros, origina o aparecimento de grupos colaboradores e criativos, ultrapassando-se o quadro das imposições legais.

Estes princípios, se adotados na escola criariam uma cultura própria da organização, base de um modelo de trabalho e de relações (cf. Bris, 1996).

O autor acabado de citar estabelece como elementos comuns no planeamento os seguintes: (i) coincidência com os fins; (ii) utilização de modelos coerentes, definidos e adaptados; (iii) estudo profundo do ambiente de aplicação; (iv) incorporação do quadro legal; (v) participação e trabalho em equipa.

### **5.1.3 Instrumentos de planeamento na escola: seu papel e interpelação**

Contudo, como atrás já se referiu, numa escola existem dois campos concorrentes de trabalho: um de planeamento pedagógico-didático - desenho e desenvolvimento curricular; e outro, relativo à articulação de questões de organização, gestão e funcionamento da escola. Os próprios normativos legais estabelecem estes dois campos de atuação<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Ver CAP.3, 3.2.2

<sup>89</sup> Já referidos em legislação anterior Decretos-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro e n.º 172/91, de 10 de Maio.

O primeiro documento de planeamento<sup>90</sup>, expresso na legislação, é o Projeto Educativo de Escola (PEE):

«o documento que consagra a orientação do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa» (Decreto-Lei n.º 75/2008,<sup>91</sup> de 22 de Abril, art.º 9º, n.º 1, alínea a) )

em que confluem quer os aspetos pedagógicos quer os aspetos de organização.

No nosso entender, o PEE deve começar no trabalho do professor com os alunos e não no formalismo dos projetos elaborados para cumprir normativos legais e serem apresentados à tutela.

Dizendo de outro modo, a elaboração e execução do PEE deverá ser a metodologia do trabalho de projeto levada a sério, enquanto construção dinâmica, e não um fim em si mesma. Especificando melhor: o PEE deverá ser um construindo através de um processo de comunicação entre o professor e os alunos e não um projeto global escrito, estereotipado, formalista para responder a uma diretiva legal, centralista da Administração.

Assim, a elaboração do PEE vai distorcer os processos atuais e afetar a estrutura dos “poderes” no interior da escola, na qual o professor tende a ser uma espécie de treinador, de “pivot”.

Do ponto de vista organizacional, defende-se que a Escola elabore um projeto que melhor se ajuste às necessidades de aproximação curricular, pedagógica e vivencial da escola às famílias, o que implica uma maior autonomia, a realização de parcerias, uma maior intervenção dos diferentes atores no processo educativo, realçando a necessidade de colaboração das famílias, das autarquias, da sociedade civil na elaboração desse projeto.

Como refere Ferreira (2012:202):

«...é na ação quotidiana, em contextos e situações concretas, que se joga a transformação das práticas curriculares, organizacionais e pedagógicas, através da construção democrática e emancipatória de comunidades de aprendizagem.»

Do ponto de vista pedagógico, exige-se que a escola ofereça, para além das atividades letivas, a prática de atividades extraletivas e interativas. Esta dimensão trará, forçosamente, responsabilidades acrescidas aos professores.

---

<sup>90</sup> Art.º 2º, n.º 2 Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

<sup>91</sup> Objeto de alterações pelo DL n.º 224/2009, de 11 de setembro e DL n.º 137/2012, de 2 de julho.

Perante a “falência” da estrutura familiar e a ausência de “rede” entre as diferentes instituições, o professor deverá estar munido de uma capacidade de amorização, de abertura e de uma dimensão ética, além de um profundo conhecimento do meio físico e sócio humano da comunidade ambiente e da comunidade global – só imbuído destas dimensões poderá ser agente catalisador do sentido de cidadania.

Contudo, será no plano anual e plurianual de atividades, que se procederá a um planeamento global das atividades, este princípio genérico está consagrado no Decreto-Lei atrás citado ao considerar que:

«Planos anuais e plurianuais de actividades, os documentos de planeamento, que definem, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução» (art.º 9º, nº1, Decreto-Lei nº75/2008, de 22 de abril.)

A sua operacionalização a nível da escola constitui, na minha perspetiva, um eixo de grande importância para o desenvolvimento e potencialização do processo educativo, na medida em que: (i) obriga a estabelecer prioridades; (ii) ajuda a definir claramente os objetivos; (iii) permite especificar a afetação de recursos (humanos, financeiros e materiais).

Em suma: define de forma operativa o que a escola quer, como quer, quando quer e de que modo o vai conseguir.

A nível da escola este instrumento tem de ser articulado com outros previstos no citado documento legal: regulamento interno e orçamento. Dizendo mais explicitamente: o plano anual e plurianual de atividades é o instrumento prático de que a escola se vai servir para pôr em marcha, com eficácia, os mecanismos que tornem possível o funcionamento da escola numa perspetiva atual.

Na verdade, o esforço financeiro do Estado tem-se traduzido num aumento sempre crescente, dos gastos totais com o setor da educação.

Estes custos não podem, todavia, ser encarados como uma fatalidade, mas como um processo que deve atender à divisa utilizada por alguns gestores: “os produtos exigem atividades, as atividades provocam custos” - uma lógica diferente daquela que, cegamente, pretende reduzir os custos seja a que título for (cf. Lebas, 1995).

As escolas públicas, quando oferecem qualidade (conceito tomado em sentido amplo), confrontam-se com maior procura, indutora de mais custos, incompatíveis, contudo, com

os orçamentos rígidos definidos e fixados superiormente por critérios nem sempre os mais eficientes.

## 5.2 O controlo de gestão

O controlo de gestão constitui um imperativo decisivo nas organizações, privadas ou públicas, tendo evoluído ao longo do tempo assistimos hoje à

«passagem de uma exigência de racionalidade técnico-económica para uma dimensão mais psicossocial e de uma concepção instrumental a uma concepção de animação e coordenação de actividades em estruturas descentralizadas» (Jordan et al, 2002:431).

Apoia-se num conjunto de instrumentos de: (i) pilotagem (planos operacionais, orçamentos, *tableaux de bord*, *balanced scorecard*, estudos económicos e financeiros); (ii) orientação de comportamento (através da delegação de competências em que se define para os operacionais base não só a autoridade como também a responsabilidade); (iii) diálogo (o conhecimento pelos operacionais do projeto é um elemento estimulante). (Jordan et al, 2002: 31:44)

O conceito de serviço público, também aplicado às escolas, impede que a Administração se desinteresse do conhecimento, da avaliação e do controlo dos custos. A contabilidade analítica<sup>92</sup>, se aplicada com rigor, constitui um instrumento operacional que apoia os serviços públicos: (i) ajuda a fazer melhores previsões; (ii) permite programar atividades; (iii) possibilita a deteção de anomalias e situa-as ao nível da correspondente responsabilidade; (iv) constitui um banco de dados internos do qual serão clientes os decisores da organização, qualquer que seja o seu nível hierárquico (cf. Margerin, 1990).

No domínio do controlo de gestão, impõe-se uma reflexão sobre a sua criação, o seu âmbito e o papel que pode assumir na gestão das escolas.

A garantia da prossecução do interesse público exige da parte dos órgãos da administração das escolas uma atuação positiva ordenada à efetiva e eficiente utilização dos meios como resultado de decisões políticas, suportadas nos diplomas sobre gestão escolar em vigor e no próprio dever geral de boa administração – ainda que este se comporte como um dever imperfeito que não se cura aqui de aprofundar – , fixando os

---

<sup>92</sup> «A contabilidade interna ou analítica é, essencialmente, uma contabilidade de custos, entendendo-se por esta expressão a classificação e registo dos gastos de exploração “de modo que pelas contas relativas à produção e à venda se possam determinar os custos de produção e de distribuição unitários ou totais de algum ou de todos os produtos fabricados ou serviços prestados e das diversas funções da empresa.”» Prof Gonçalves da Silva, citado por Caiado (2008:49).

interesses públicos a prosseguir e estabelecendo igualmente as regras a que deve obedecer tal prossecução. Estruturalmente, o poder atribuído aos agentes responsáveis pela gestão das escolas radica em quatro ingredientes fundamentais (i) na legalidade, (ii) na discricionariedade; (iii) na vinculação; (iv) na fundamentação (cf. Caupers, 1995).

Não sendo primacial para a abordagem presente, convirá fazer uma breve referência sobre estes “ingredientes”, na medida em que o princípio da legalidade, o exercício do poder discricionário (*duty*) e do poder vinculado (*power*), e bem ainda a necessidade de fundamentação formal dos atos, condicionam grandemente a atividade gestonária das escolas. Esta, porque se reporta ao serviço público, deve considerar os legítimos interesses e os direitos subjetivos dos cidadãos que, de alguma forma, os veem constitucional e legalmente consagrados (cf. art.º 48.º da CRP; art.ºs 3.º a 12.º do CPA).

Concluindo: para se estabelecer um modelo dinâmico de escola há que ter em atenção as questões relativas a:

- a. Organização e coordenação pedagógica adequadas.
- b. Constituição e bom funcionamento dos órgãos de gestão.
- c. Organização administrativa eficiente.
- d. Organização e gestão eficaz e eficiente de recursos.
- e. Potencialização do nível de aproveitamento dos alunos.
- f. Participação máxima de todos os membros da comunidade educativa.
- g. Melhores condições de trabalho e motivação dos funcionários (docentes e não docentes).
- h. Maior grau de satisfação da comunidade educativa em relação ao serviço ensino. (cf. Bris, 1996).

Por isso, a necessidade de reinventar a administração escolar encontra razão de ser naqueles aspetos que, de forma mais ampla, dizem respeito a toda a Administração Pública e que, basicamente, se reconduzem a: (i) reanalisar o nível de intervenção do Estado; (ii) definir claramente as relações entre administração/cidadão; (iii) verificar as soluções estruturais; (iv) introduzir modelos flexíveis de gestão.

E, de forma específica, naqueles domínios que podem sintetizar-se do seguinte modo:

- a. Definição das finalidades e objetivos cometidos à escola.
- b. Separação entre órgãos de administração e órgãos de gestão pedagógica.

- c. Níveis de desempenho adequados ao presente e ao futuro.
- d. Mudança da cultura profissional.
- e. Preocupações de índole económica.

O que pressupõe a elaboração de um instrumento adequado, ágil e eficaz, adaptado a cada situação concreta, parte integrante de um planeamento rigoroso e, por sua vez, flexível.

Uma reflexão parece impor-se neste momento: a utilização de instrumentos técnico-financeiros na escola torna-se um imperativo como mais um fator (a acrescentar aos enunciados nos pontos anteriores deste capítulo) de mudança e ser capaz de dar resposta às novas solicitações dos alunos e sociedade em geral. Como já atrás salientámos é necessária uma nova Cultura Organizacional que, no domínio da gestão económico-financeira, introduza técnicas de gestão moderna. Na realidade, cada vez mais se assiste a uma externalização das organizações, não constituindo a escola uma exceção, antes pelo contrário, é uma organização altamente permeável às influências do ambiente, o que implica uma capacidade de adaptação à mudança e de flexibilização.

Julgo estar certa de que uma boa direção de escola – seja qual for a designação do órgão (colegial ou individual) – é fator de sucesso. Mesmo considerando que existe uma supervisão do exterior (dos serviços centrais do Ministério da Educação), é de realçar que entre nós há escolas públicas e privadas que são bem governadas, que visam a obtenção de qualidade.

## CONCLUSÕES

Na Parte II do Relatório Reflexivo, procurei colher algumas reflexões sobre o modelo organizacional e gestor da escola portuguesa.

E questiono-me:

Devo concluir que a modernização administrativa da escola, poderá implicar a adoção de modelos e técnicas empresariais? Devo afirmar que são utilizados minimamente instrumentos de gestão financeira?

A resposta a estas questões passa, como já foi afluado, pela eventual diferença entre a gestão pública e a gestão empresarial. As diferenças existem porque (i) as organizações públicas operam num ambiente político e com restrições legais e constitucionais; (ii) as relações entre as organizações públicas e o ambiente são diferentes, pois implicam relações de poder, por um lado, e assiste-se, por outro, à aceitação do pluralismo e à concertação social e política; (iii) existem diferenças nos padrões organizacionais, designadamente na complexidade dos objetivos e relações de poder e autoridade.

Subsistem, ainda, outras questões fundamentais: (i) a nível da prática de gestão - articular independência managerial e responsabilidade política (ii) a nível da motivação - envolver os funcionários nos objetivos de eficiência e eficácia das organizações públicas.

A modernização da administração escolar passa pela elaboração de um modelo gestor que permita: (i) abandonar o que é obsoleto; (ii) eliminar as duplicações (através de um planeamento bem estruturado); (iii) acabar, de uma vez por todas, com os privilégios e grupos de interesses dentro da escola; (iv) investir na produtividade (quer dos recursos humanos quer dos recursos materiais); (v) recorrer a tecnologias para reduzir os custos; (vi) criar formas de avaliação dos resultados, de modo sistemático; (vii) fazer a reengenharia financeira para implementar métodos de redução de custos.

Ao lado das questões financeiras e de organização e gestão, já assinaladas, pode diagnosticar-se a chamada crise da decisão (cf. Crozier, 1991). Não se cuida de pôr em causa a decisão particular do decisor (professor). Trata-se, por um lado, e na ótica dos economistas, de a escola sofrer o efeito das “externalidades” e não, como anteriormente, de influenciar o ambiente externo dela não colhendo qualquer sensível influência, e, por outro, na lógica dos sociólogos, de um jogo de compromissos e de poderes, ligado à profusão de representações que os diversos atores fazem da sua profissão e da sua força social na “empresa escolar” e no meio envolvente. Atualmente, a hierarquia funciona de

modo diferente ao realocar-se (ou diferir-se) o centro da decisão, o que acontece se o estatuto de classe se for sublimando ou quando se opõem diferentes estatutos. Um outro elemento está ligado à crise de confiança nas políticas públicas e nos responsáveis e dirigentes políticos.

É imperioso capitalizar as tecnologias de informação, o que significará colocá-las ao serviço de uma “nova” cultura de gestão, minorando procedimentos, aumentando a rapidez, a eficácia e a eficiência. Todavia, face ao crescimento da complexidade organizacional – como sucede nas escolas – maior se torna o movimento para a liberdade individual, para a conquista de espaços personalizados, ideia que ganha uma importância universal irresistível. Individualismo e globalização, interesses individuais e interesses organizacionais confrontam-se no plano das realizações.

Quando se fala na rapidez da mudança tecnológica, social e política, os dirigentes apressam-se a reconhecer a necessidade de inovação nas organizações públicas.

Colocar o “cliente” no centro do debate, ou seja, dar-lhe voz – eis uma questão pertinente.

Tal como noutros serviços públicos, o “cliente” das escolas públicas está colocado no centro do discurso, mas não no centro do debate, e muito menos no centro das decisões. A instituição escolar não dispõe de instrumentos que permitam aos profissionais abordar esta dimensão da sua atividade. A relação professor-aluno baseia-se na confiança do aluno face àquele, no princípio ético que imana do código de deontologia profissional e dos chamados deveres gerais que incumbem aos funcionários e agentes da administração. A relação estabelecida entre o professor e o aluno - que se caracteriza pela supremacia do conhecimento detido por aquele sobre a ignorância deste – enferma de vícios que não se descortinam em nenhuma outra relação: os “serviços” são prestados sem que o “cliente” assuma verdadeiramente um papel dinâmico e significativamente expressivo de uma vontade. A matriz da responsabilidade ultrapassa, nos nossos dias a visão contratualista sinalagmática que era, até há poucas décadas, apanágio da relação professor/aluno, para assumir uma feição meramente funcional, quase anónima, porquanto o aluno passa a ser ensinado, sequencialmente ou em equipa, por vários professores. A preocupação reduz-se, assim, à eficácia do ensino. Estes aspetos complexizam fortemente a natureza da atividade educativa com implicações profundas na administração da escola. Ora, o que se torna

necessário é pôr ao serviço do cidadão os saberes profissionais e o papel das novas tecnologias, tentando humanizar os procedimentos da chamada “administração eletrónica”.

Não se circunscreve ao nível relacional professor/aluno a dimensão da escola. Como sistema sociotécnico que é, a instituição escolar engloba vários conjuntos de relações, com lógicas diferentes, que se entrecruzam em mais do que um sentido e com conteúdos de natureza sociológica diferentes. Os diversos atores internos, que atuam de forma corporativa e representativa (veja-se o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo DI n.º 137/2012, de 2 de julho), por conseguinte com interesses distintos, poderão, todavia, pela participação na elaboração do PEE, alcançar um equilíbrio notável de integração e de adaptação, que acabam por ultrapassar, paradoxalmente, as relações de poder geradas por estatutos diversos, beneficiando, de forma reflexa, o aluno.

Uma reflexão se impõe como absolutamente prioritária. A necessidade de atribuição, de facto, de uma autonomia financeira, uma autonomia patrimonial e uma autonomia administrativa, para além da autonomia pedagógica – característica da atividade educativa. A questão que se coloca é de equacionar o impacto desta na organização interna da escola.

Se, por um lado, dos normativos legais parecem emergir novas maneiras de ver e pensar a Escola, não creio que só por si possam influenciar mudanças significativas nas práticas de gestão da escola e, em consequência, na sua própria cultura organizacional, com reflexos evidentes na construção de um novo conceito de escola e de qualidade na educação.

Eu entendo que as mudanças e o desenvolvimento educativo não podem ser considerados “a priori”. Julgo, até, que intensificar e densificar a discussão em torno de conceitos (sem dúvida importantes) de ‘autonomia’, de ‘descentralização’, de ‘projeto educativo de escola’, - sem que tais instrumentos se verifiquem e se cumpram com a participação dos intervenientes vários (como corolário de uma vera democracia, sem ambiguidades, e que ainda não conseguimos cimentar...) como imperativo ético-constitucional – é percorrer círculos teóricos cujo destino é, sem sombra de dúvidas, a “gaveta” do esquecimento, a “vitrine” do ocasional, a “prateleira” da previsibilidade decretada.

Não aposto, portanto, nas conceções parcelares, limitadoras, quais teorias acabadas, assumam elas esta ou aquela feição.

Objetivamente, sem qualquer afrontamento ou recusa dos diversos contributos conceptuais, antes utilizando-os no que representam de positivo e pragmático, acredito: (i) na alteração de programas e métodos de ensino em ordem a expurgá-los dos tradicionais padrões que implicam passividade do professor e do aluno (pedagogia decretada); (ii) na pedagogia ativa que desperte capacidades (individuais e coletivas) de pensamento, de iniciativa e de ação; (iii) na inter-relação, qual porta aberta, com a sociedade nas suas diversas dimensões.

A Escola do futuro tem de alimentar-se e vivificar-se localmente, inserida na comunidade educativa, não unicamente na comunidade escolar de alunos e professores, mas também dos pais, dos funcionários, dos autarcas e de todos os que social, económica e culturalmente se empenham no crescimento e progresso da comunidade em que se inserem, capacitada para exercer uma cidadania efetiva e responsável, em interação consigo própria e o meio. Como afirmam Sarmiento e Ferreira (1995:103):

«*As escolas abertas à comunidade* aliam à participação institucionalizada dos agentes educativos comunitários na direcção e gestão da escola o seu envolvimento na condução do currículo e das actividades educativas. As formas de abertura das escolas à comunidade, no entanto, só assumem dimensão de comunidades educativas quando a ideia de abertura não se reduz à actividade meramente instrumental de realização de tarefas didácticas subsidiárias. A forma própria da sua realização são as parcerias ou redes interactivas da escola com outras instituições comunitárias.»

Finalmente, uma dúvida que decorre da intenção, da parte dos governos, de reformar o Estado, incluindo a Setor Social. A última foi-nos apresentada, como um “Guião da Reforma do Estado”, no final de Outubro de 2013. Vamos aguardar serenamente o que poderá resultar de medidas relativas à educação.

Do meu ponto de vista, é importante saber, como dizia Faria de Vasconcelos<sup>93</sup>, (1921:298)

«...em que sentido se devem fazer as reformas e como levá-las à prática...havendo que proceder com tino, com reserva, com verdadeiro espírito científico, evitando as aplicações em globo, as generalizações imprudentes, que resultam de um ardor ideológico...».

---

<sup>93</sup> «Bases para solução dos problemas da educação nacional». Seara Nova, Antologia, Vol. I.

## PRINCIPAIS ENSINAMENTOS COLHIDOS

As atividades desenvolvidas no âmbito do PRODEP, como técnica financeira, bem como o estudo atualizado – tanto quanto me foi possível - proporcionaram uma percepção muito crítica sobre o modelo de gestão das escolas.

Sendo cada escola uma entidade, com as suas origens, a sua cultura, a gama de instalações, o seu corpo docente, a sua inserção na comunidade, a sua capacidade de intervir no ambiente e dele ser influenciado, é razoável concluir:

**Primeiro:** A matriz essencial da Escola é a pedagogia, ou seja: o conjunto de propostas pedagógicas e didáticas, contidas em planos, devidamente concatenados, articulados e coordenados por agentes preparados do ponto de vista profissional / intelectual. Na verdade, a conceção das ciências da educação, habitualmente designada como formação pedagógica, repousa na preparação de bons docentes que devem deter competências altamente qualificadas. Esta ideia de bons docentes pode estar a ser esquecida e a ser posta em causa por vicissitudes diversas, levando ao abandono por meio da antecipação das reformas no quadro da Administração Pública.

**Segundo:** A tomada de decisões importante na escola deve repousar numa verdadeira participação da comunidade escolar, sem prejuízo, considero eu, de existir uma alta responsabilização individualizada. Significa que uma das questões da gestão escolar é a opção que melhor se adapte às nossas idiossincrasias: hierarquia piramidal, direcção colegial ou o sistema de eleição. Este debate ainda não está completamente elaborado. Urge adotar um modelo que supere os constrangimentos atuais: pedagógicos e gestionários. A gestão de recursos humanos, financeiros e materiais é matéria de suma importância, pelo que é exigida uma preparação adequada, que tenha presentes alguns instrumentos de organização e gestão.

**Terceiro:** Os professores devem tomar contacto com a problemática dos custos dentro da escola. Tal significa que deverão ser envolvidos no problema económico que, como todos sabem, é uma questão de escassez. Se os bens são escassos, se o financiamento está a reduzir-se, então é exigido maior envolvimento dos docentes na gestão das suas escolas. Desta forma, os recursos serão bem aproveitados na aquisição de conhecimentos – um imperativo ético-constitucional.

**Quarto:** A profissionalização deverá ser reorientada para aspetos que tenham em vista a aquisição de competências e de comportamentos. É útil e oportuno que sejam

tomadas medidas adequadas sobre o estatuto das carreiras e não deixar ao livre alvedrio das atribuições políticas. Bloqueiam-nos – julgo - políticas em que os bons debates e as boas intenções não conseguem florescer. E aqui é necessário pôr o dedo na ferida: o problema está, concretamente, na falta de clarividência do que é razoável para a Educação no nosso País, pois não se encontram plataformas de entendimento mínimas que conduzam a uma política de educação (aliás, noutros domínios passa-se o mesmo) que possa conduzir os nossos jovens a participar de forma construtiva no seu desenvolvimento e no desenvolvimento do País.

**Quinto:** A concepção mecanicista da liderança e da responsabilidade por parte dos dirigentes escolares, sejam diretores, administradores, educadores, está falida. Como ultrapassada está a ideia bergsoniana de defender o Utilitarismo através da educação amestrada, orientada. Nas suas múltiplas funções, quem dirige uma escola há de compreender que os indivíduos têm direitos e deveres, independentemente das suas pertenças comunitárias, das suas raízes étnicas, religiosas, culturais e linguísticas.

## **O FIO CONDUTOR ENTRE AS DUAS EXPERIÊNCIAS**

É legítimo questionar: o que existe de verdadeira ligação entre duas mundividências tão distintas: a presença numa escola de formação na República da Guiné-Bissau e a participação, como técnica financeira da equipa do foco – Região Norte?

Já referi e justifiquei a escolha destes marcos da minha vida profissional. No entanto, para além da força anímica que sempre municiou a minha atividade docente, estas etapas encontram paralelismo. Explico as razões.

Em primeiro lugar, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio aplicam-se a todos os países, independentemente do posicionamento de cada um destes países, que têm a língua em comum, ocupando lugares distintos no ranking das nações.

O nosso País atingiu patamares de desenvolvimento elevado na prestação de saúde materno-infantil, na taxa de escolarização e de alfabetização, na erradicação da pobreza, na igualdade do género. Nota-se, infelizmente, que começam a existir nichos de enfraquecimento de alguns indicadores, sendo conhecidas situações que resvalam para o abandono escolar precoce, para o recrudescimento de pobreza e mesmo para um agravamento ligeiro dos excelentes níveis de saúde materno-infantil. Também existem graves prolemas ambientais por solucionar e está fortemente comprometida a participação em parcerias para o desenvolvimento, sendo que o contributo de Portugal é cada vez menor, não obstante os compromissos que decorrem da sua posição no seio da CPLP.

A Guiné-Bissau continua com um afrontoso IDH, um dos mais baixos do mundo, ocupando o lugar 176 em 185 países.

Existe algo que nos irmana num destino paralelo, que os passos da História não apagam. Na verdade, o que temos feito em termos de cooperação no âmbito da saúde, da educação, da sustentabilidade ambiental está muito aquém do que é exigível. Qual tem sido o contributo da nossa experiência, vasta no que respeita à profissionalização de docentes, para além de esparsas ajudas através da presença de jovens professores? Qual tem sido o papel dos nossos organismos estatais (e privados) na cooperação em matéria de valorização na gestão das instituições, para além de ações pontuais, louváveis, é certo? Como se tem processado a troca de programas de cariz intelectual: nas artes, na literatura, na televisão, na rádio, para além de iniciativas esparsas, decerto com valor?

No domínio dos direitos, em Portugal estão assegurados os valores da democracia, estão garantidas liberdades fundamentais dos cidadãos, vão-se cumprindo os preceitos

constitucionais, não obstante surgirem situações com alguma gravidade decorrente da crise que afeta o nosso País.

Na Guiné-Bissau há atropelos consecutivos à Constituição, no que respeita às liberdades e direitos dos cidadãos, em especial às mulheres, crianças e antigos combatentes pela liberdade da Pátria.

A minha presença no FOCO permite-me enfatizar a importância que deveria ser dada à intervenção de Portugal neste País irmão pelos organismos competentes no setor da Educação, matéria que já referia num artigo publicado em 1994<sup>94</sup>, cujos contornos e exigência mantêm atualidade:

«A Portugal, impõe-se o imperativo histórico e ético, no domínio da Educação, procurar encontrar, com sentido de reciprocidade, um quadro de cooperação que envolva dois vetores fundamentais: (i) a sua institucionalização duradoura (apesar dos sucessivos atropelos à estabilidade e à paz); (ii) outro aspecto a ter em conta será o planeamento dos recursos humanos e materiais para a concretização do projeto [de um projecto de cooperação].»

E acrescentava com uma sugestão:

«Se a filosofia da cooperação assenta no respeito pela identidade dos dois Povos, parece correcto defender-se a constituição de grupos de trabalho que, paulatinamente, irão contribuindo para a formação de professores locais. Assim, o primeiro passo será o de estruturar a organização desta formação, definindo, em conjunto com os dirigentes guineenses, os objectivos, os módulos, a duração, a avaliação, em colaboração com os nossos irmãos brasileiros».

O aprofundamento e o aperfeiçoamento deste nível de cooperação<sup>95,96</sup>, para além de proporcionar a difusão da língua comum, será um excelente contributo para a manutenção da paz. Deve dizer-se ainda que Portugal é olhado pelos guineenses como um parceiro privilegiado em matérias como a saúde e a educação.

Finalmente, considero que é na criação de uma parceria global para o desenvolvimento, nos seus diversos aspetos (Objetivo 8 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio) que deve estabelecer-se um compromisso amplo, que envolva a educação, a saúde, a governação, os aspetos económico-financeiros, a sustentabilidade da paz.

---

<sup>94</sup> Salgado, M. C. S. A cooperação entre Portugal e a Guiné-Bissau no âmbito da Educação – Uma experiência pessoal: algumas reflexões. Revista *Rumos*, n.º 2, Dezembro de 1994.

<sup>95</sup> É verdade que Portugal sempre manteve uma posição diplomática louvável em matéria de defesa de um ambiente de estabilidade – foi o que se passou no acontecimento belicoso de 1998, em que conseguiu apaziguar os ânimos e proteger famílias guineenses e portuguesas, impedindo, decerto o linchamento do presidente da República deposto.

<sup>96</sup> O apoio à Faculdade de Direito de Bissau permitiu a formação de quadros do setor da Justiça.

É, pois necessário, como afirma Hans Kung (1999:60-62), constituir um “*overlapping consensus*”, explicitando melhor e segundo o mesmo autor:

*«... sem um **consenso mínimo** relativamente a determinados valores, normas e atitudes não é possível uma vida colectiva condigna, quer se trate de uma pequena ou de uma grande comunidade.»*

E, mais adiante:

*«E a vinculação a um projecto de vida, a valores, normas e comportamentos orientadores, a um sentido para a vida é vital para o ser humano e isto – ao que tudo indica – é algo transcultural e transnacional.»*



## BIBLIOGRAFIA

- Al Gore (1994), *Reinventar a Administração Pública - Relatório sobre o Estado da Administração Pública Americana*. Lisboa : Quetzal Editores.
- Al Gore (2013), *O Futuro – Seis forças que irão mudar o mundo*. Coimbra: Conjuntura Actual.
- Araújo, J. (2001), «Considerações Sobre O Conceito De Reforma Administrativa», *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, nº 2, Braga.
- Azevedo, J. (2003), *Cartas aos Directores das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Barreto, A. (2005), «Sete Pecados Mortais», *Jornal Público*, 5473, Lisboa.
- Benaissa, H. (1992), «Économie, Administration et Politique: Les Trois Dimensions de la Modernisation», *Revue Française d'Administration Publique*, n. ° 61 (Janvier-Mars), Paris.
- Blaug, M. (1975), *Introdução à Economia da Educação*. Porto Alegre: Editora Globo.
- Bolívar, A. (2003) *Como Melhorar as Escolas – estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Edições Asa.
- Bris, M. (1996), *Organización y Planificación Integral de Centros*. Madrid: Editorial Escuela Española.
- Caetano, M. (1980), *Manual de Direito Administrativo*. Tomo II. Coimbra: Livraria Almedina.
- Caiado, A. (2008), *Contabilidade Analítica e de Gestão, 4ª Edição*. Lisboa: áreas Editora.
- Campos, A. (2013), «Terra e Lua», *Jornal Público*, 8433, Lisboa.
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2006), *Administração Pública- Modernização, Qualidade e Inovação, 2ª Edição*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Castro, J. (1971), *A Estratégia do Desenvolvimento*. Lisboa: Cadernos Seara Nova.
- Caupers, J. (1995), *Direito Administrativo - Guia de Estudo*. Lisboa: Aequitas, Editorial Notícias.
- Changeux, J-P., (1997), *Uma mesma Ética para Todos?* Lisboa: Instituto Piaget.
- Coelho, A. (s.d), «Críticas de Jürgen Habermas à “justiça como equidade”», de John Rawls» [on line] Disponível na Internet via [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br).
- Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, (1994). *Renovar a Administração - Relatório*. Lisboa, 1994.

- Conselho Europeu, (2009), «Conclusões do Conselho, de 12 de Maio de 2009, sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação» (EF 2020) [Jornal Oficial C 119 de 28.5.2009:3]).
- Cornu, R., (2003), *Educação, Saber, Produção*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Crozier, M. (1991), “Le Changement dans les Organisations”, *Revue Française d’Administration Publique*, n.º 59 (Juillet-Septembre), Paris.
- Davies, A. (2006), *Corporate Governance- Boas Práticas de Governo das Sociedades*. Lousã: Tipografia Lousanense.
- Delors, J. et al., (1996), *Educação - Um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Séc. XXI*. Porto: Edições Asa.
- Dias, A. et al, (2013), *Excelência Organizacional*. Editora: bnomics.
- Dubet, F. (1997), «A Escola entre o Universal e os Indivíduos», Jean-Pierre Changeux (org.), *Uma mesma Ética para Todos?* Lisboa: Instituto Piaget.
- Enguita, M. F., 1992. «Poder y Participación en el Sistema Educativo». Ediciones Paidós, Madrid.
- Fernandes, A. (2011), *Economia Pública-Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*, Lisboa: Edições Sílabo, lda.
- Ferreira, F. et al (2012), *Currículo e Comunidades de Aprendizagem*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- FMI (2011), *Relatório*.
- Formosinho, J.; Ferreira, F. (2000), *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 77-88.
- Freire, P. (1978), *Cartas à Guiné- Bissau (Registo de uma experiência em processo)*. Lisboa: Moraes Editores.
- Hunter, J. (2013), *O Monge e o Executivo (Uma História sobre a essência da Liderança)*. Barcarena: Editorial Presença.
- Jordan, H. et al (2002), *O Controlo de Gestão*. Lisboa: Áreas Editora, SA.
- Koninck, T. (2003), *A Nova Ignorância e o problema da cultura*. Lisboa: Edições 70.
- Kung, H. (1999), *Projecto Para Uma Ética Mundial*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Lebas, 1995, «Comptabilité de Gestion: Les Féfis de la Prochaine Décennie», *Revue Française de Comptabilité*, n.º 265 (Mars), Paris.

- Lima, L. (1995), «Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política». *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, U.M., Vol. 8 (1).
- Lipovetsky, G. (2010), *A Cultura-Mundo*. Lisboa: Edições 70.
- Lopes, C. (1982), *Etnia, Estado, e Relações de Poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: Edições 70.
- Margerin, J. ; Ausset, G. (1990), *Contabilidade Analítica - Utensílio de Gestão - Ajuda à Decisão*. Adaptação de Margarida Ferreira. Lisboa: Ediprisma, Edições em G, Lda.
- Monteiro, A. (1996), *O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Murteira, M. (2004), *Economia do Conhecimento*, Quimera.
- Nações Unidas, Conselho Económico e Social, Comissão Económica para África (2011), *Relatório do Comité de Peritos da Quarta Reunião Anual Conjunta da Conferência da UA de Ministros de Economia e Finanças e da Conferência da CEA dos Ministros Africanos das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico*.
- Nunes, L. (1998), *A Educação e o Desenvolvimento Económico – Natureza Presente de uma Relação* (in Tese de Mestrado). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- OCDE (1995), *An Innovate Approach to Administrative Reform - The Portuguese Reform. Case Study*.
- OCDE 1992, *As Escolas e a Qualidade*, Porto: Edições ASA.
- PNUD (2003), *Rapport Mondial Sur Le Développement*. Paris.
- PNUD (2010), *Rapport Mondial Sur Le Développement*. Paris.
- PNUD (2011), *Rapport Mondial Sur Le Développement*. Paris.
- PNUD (2013), *Rapport Mondial Sur Le Développement*. Paris.
- Quivy, R. e Campenhandt, Luc. (1988). *Manuel des Recherches en Sciences Sociales*. Paris: Bordas.
- Rawls, J. (2001), *Uma teoria da Justiça*, Lisboa: Presença61.
- Regalla, A. (1990), *Antologia da Poesia da Guiné-Bissau*. Lisboa: Editorial Inquerito, Lda.
- Reis, M. (1995), *Desafio ao Ministério da Educação*. Guimarães: Livraria Ideal Editora.

- Reis, M. (1998), *Sobre o Novo Regime Disciplinar dos Alunos e o Regime de 'Autonomia' das Escolas*. Profdições/Jornal A Página.
- Reis, M. (2003), *Ética Profissional para Professores e Educadores*. Guimarães: Livraria Ideal.
- Rocha, J. (1991), *Princípios de Gestão Pública*. Lisboa: Editorial Presença, Lda.
- Rocha, J. (1995), «Ciência da Administração (Introdução à Administração Pública)». Braga: Escola de Economia e Gestão, U. M.
- Sakellarides, C. (2009), *Novo Contrato Social da Saúde – Incluir as Pessoas*. Loures: Diário de Bordo.
- Salgado, M. (1994), «A cooperação entre Portugal e a Guiné-Bissau no âmbito da Educação – Uma experiência pessoal: algumas reflexões», *Revista Rumos*.
- Samuelson & Nordhaus, (1990), *Economia*, 12.<sup>a</sup> edição. McGraw Hill
- Santos, E. (1971), *Socialismo Africano*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Sarmiento, T. e Ferreira, F. (1995), “A Construção Social das Comunidades Educativas”. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, U.M., Vol. 8 (1).
- Sen, A. (2010), *Rapport Mondial Sur Le Développement*. Paris.
- Sheehan, J. (1975), *A Economia da Educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Silva, D. (1997), *A Independência da Guiné-Bissau e a Descolonização Portuguesa*. Porto: Ed. Afrontamento.
- Silva, P. (1993), «A Sociologia da Educação e a relação escola-família», *Revista O Professor*.
- Skidelsky, R. (2008), «Princípios morais e desagregação», *Jornal Público, Economia*, 6823, Lisboa.
- UEMOA (2004), «"Atelier" sobre o Ensino Superior e a Pesquisa Científica nos Países da UEMOA». Bissau.
- UNESCO (1999), *Segundo Congresso Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional*, Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Seul, Coreia do Sul.
- UNESCO (2013), *Rapport de Synthèse vers l'Apprentissage universel - Recommandations du Comité de Réflexion sur la Métrique de l'Apprentissage*.
- UNESCO (2013), «Regional literacy profile - Sub-Saharan Africa», [on line] Disponível na Internet via [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

- UNESCO (2013), *Rapport d'état du système éducatif*. Dakar, Pôle de Dakar : UNESCO-BREDA
- UNESCO (2013), [on line] Disponível na Internet via [www.unesco.org](http://www.unesco.org).
- Vasconcelos, F. (1921), «Bases para a Solução dos Problemas da Educação Nacional», *Seara Nova – Antologia*, Vol. 1(1971), Lisboa: Seara Nova.
- Vijay, M. (2010), *Despertar da África*. Lisboa: Actual Editora.
- World Bank Development Indicators (2013) [on line] Disponível na Internet via [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Código do Procedimento Administrativo
- Decreto Regulamentar 15/94, de 6 de julho.
- Decreto Regulamentar 15/96, de 23 de novembro
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio
- Decreto-Lei n.º 249/92 de 9 de novembro
- Decreto-Lei n.º 274/94, de 28 de outubro
- Decreto-Lei n.º 207/96, de 2 de novembro
- Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro
- Decreto-Lei n.º 75/ 2008, de 22 de abril
- Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro
- Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho
- Desp. 130/ME/92, de 11 de novembro
- Desp. Conj. 73/MF/ME/MPAT/94, de 7 de novembro
- Desp. Conj. 19/ME/MQE/96, de 22 de fevereiro
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo
- Lei 60/93 de 20 de agosto
- Lei 115/97, de 19 de setembro,
- Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro
- Lei 49/2005, de 30 de agosto
- Lei 85/2009, de 27 de agosto.