A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar resulta de uma investigação realizada entre 1985 e 1991 com o objectivo de estudar a escola secundária portuguesa e as mudanças operadas na organização e administração escolares após 25 de Abril de 1974. Adoptando uma perspectiva sociológica-organizacional, e procurando contribuir para a construção de uma teoria da escola como organização educativa e acção pedagógica organizada, o estudo elege como tema central as políticas e as práticas de democratização da administração escolar e de participação na organização das escolas públicas portuguesas, designadamente através do processo e das fases de implantação da *gestão democrática das escolas.*

Publicada em 1992, em edição do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, esta obra obteve no ano seguinte o Prémio de Ciências da Educação - Rui Grácio, atribuído pela Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, sendo agora objecto de uma 2ª edição seguida do ensaio *Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública*, onde o autor retoma e desenvolve as suas propostas teóricas para o estudo da escola.

Licínio C. Lima

A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar

A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar

2ª edição



Licínio C. Lima

Instituto de Educação e Psicologia · Centro de Estudos em Educação e Psicologia

UNIVERSIDADE DO MINHO

Licínio C. Lima é Doutor em Educação, na Especialidade de Organização e Administração Escolar, pela Universidade do Minho, e Agregado em Sociologia da Educação e Administração Educacional, em cujo grupo exerce funções docentes (desde 1981) e de coordenação (desde 1991). No âmbito do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho dirige o Curso de Mestrado em Educação, área de especialização em Organizações Educativas e Administração Educacional, e também o Curso de Especialização em Administração Escolar.

É autor/co-autor de mais de uma dezena de livros e de numerosos artigos publicados no país e no estrangeiro.

Os seus interesses de investigação têm-se centrado no estudo sociológico-organizacional da escola e de outras organizações educativas não escolares (estas no âmbito da educação de adultos) e na análise dos fenómenos de democratização e de participação na administração do sistema educativo e das escolas.

FOTO DESIGN, RDA.

LICÍNIO C. LIMA

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)

2ª Edição

Seguida do Ensaio

Para uma Análise Multifocalizada dos
Modelos Organizacionais de Escola Pública

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA
CENTRO DE ESTUDOS EM EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

Braga 1998

FICHA TÉCNICA

Título
A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO
E A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR
Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)

Autor
LICÍNIO C. LIMA

Capa e Orientação Gráfica
JOSÉ PASTOR & TIAGO MANUEL

Execução Gráfica
JOÃO MANUEL GONÇALVES

Fotocomposição
CEEP/EDIÇÕES

Impressão
TILGRÁFICA S.A.

Depósito Legal
120181/98

ISBN
972/8098/24/3

© Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia
Universidade do Minho

2ª Edição, 1.000 Exemplares
Janeiro, 1998
BRAGA

Sede: Campus de Gualtar, Telef. 604240/1/2, Fax 678987

Edição com apoio financeiro da
Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)

ÍNDICE DE MATÉRIAS

NOTA DE APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO
NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

PREFÁCIO 17

INTRODUÇÃO 21

1. Objectivos e Percurso da Investigação 23
2. Algumas Considerações Metodológicas 28
3. Organização do Trabalho 35

PRIMEIRA PARTE - A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO

CAPÍTULO I - A ESCOLA: UMA ORGANIZAÇÃO 39

1. A Escola Pública: Breve Incursão Histórica 41
2. A Escola: Uma Organização 47
3. Modelos Organizacionais: Da *Organização Burocrática* à *Anarquia Organizada* 64

CAPÍTULO II - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO:
CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO 87

1. Democracia Participativa e Participação 89
2. Participação, Organização e Administração 104

CAPÍTULO III - ORGANIZAÇÃO DE UM QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA O ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA 137

1. Educação, Democracia e Participação: A Realização da Escola Democrática 139
2. Planos, Estruturas e Regras Organizacionais: Problemas de Focalização no Estudo da Escola 154
3. Produção e Reprodução de Regras: Normativismo e Infidelidade Normativa 170
4. Participação e Não Participação 180

SEGUNDA PARTE - A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA E A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

CAPÍTULO IV - A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA SECUNDÁRIA E A *GESTÃO DEMOCRÁTICA* 201

1. Do Modelo Liceal ao Ensaio Autogestionário 203
2. O 25 de Abril e a *Deslocação do Poder* para as Escolas 219
3. O Retorno do Poder e a Reconstrução do Paradigma da Centralização 258
4. A *Gestão Democrática* em Duas Edições, ou uma *Conquista da Revolução?* 275

CAPÍTULO V - *GESTÃO DEMOCRÁTICA* E PARTICIPAÇÃO 285

1. A Consagração Normativa da Participação e a Participação Decretada 287
2. Os Participantes e a Participação Praticada 319
3. A Defesa do Modelo Face aos *Obstáculos Institucionais* do Poder Central 337
4. Periodização da Participação na Escola Secundária Portuguesa (1974-1988) 348

CAPÍTULO VI - ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA SECUNDÁRIA *BRACARA AUGUSTA* 359

1. Caracterização Geral: "Uma Escola com *Bom Ambiente*" 361
2. Organização e Participação (1974-1988) 369
3. O Conselho Directivo como Executivo e o Conselho Pedagógico como Contra-Poder 397
4. Participação Docente e Participação Discente na Gestão 428
5. Da Insularidade da Participação à Passividade e à Não Participação 466

CONCLUSÃO 471

APÊNDICES 481

I Dados Relativos ao CD, recolhidos através de fichas-diário (1986) 483
II Dados relativos à participação na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986 495
III Dados relativos à participação docente na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986, obtidos através de um inquérito de avaliação 511
IV Dados relativos à participação discente na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986, recolhidos através de um inquérito a alunos e de um inquérito a alunos delegados de turma 519

BIBLIOGRAFIA 531

I Livros e Artigos Citados 533
II Outros Textos e Documentos Citados 559
III Legislação Consultada 563
IV Fontes Consultadas na Escola Secundária *Bracara Augusta* 567

ÍNDICE DE QUADROS 573

ÍNDICE DE GRÁFICOS 575

PARA UMA ANÁLISE MULTIFOCALIZADA DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS DE ESCOLA PÚBLICA

1. Introdução 581
2. Os Modelos Organizacionais de Escola como Construções Teóricas: perspectivas analíticas e perspectivas normativas/pragmáticas 584
3. Os Modelos Organizacionais de Escola como Configurações Socialmente Construídas/em Construção 590
4. Para uma Análise Multifocalizada dos Modelos Organizacionais de Escola Pública 593
5. O Problema da Autoria e dos Direitos de Actor na Governação Democrática da Escola Pública: Construindo Modelos Organizacionais através do Exercício da Autonomia 598

BIBLIOGRAFIA 602

NOTA DE APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO

Cerca de seis anos após a primeira edição, A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar *vem de novo a público.*

O incentivo de alguns colegas e a receptividade do Editor, que em 1992 aceitara proceder à publicação do texto integral de uma dissertação de doutoramento à margem dos circuitos normais de comercialização e distribuição do livro, acrescidos de uma continuada procura da obra e da sua circulação policopiada desde que se esgotara, acabariam por constituir motivação e razão suficientes para que viesse a ultrapassar algumas dúvidas quanto à oportunidade e ao interesse da sua reedição.

Porém, uma parte daquelas hesitações permaneceu por resolver, não obstante ter presente o facto de, actualmente, ser consideravelmente maior o número de leitores portugueses interessados nos resultados teóricos e empíricos da investigação produzida nas áreas da Sociologia das Organizações Educativas e da Administração Educacional. Em todo o caso, é também muito maior o leque de trabalhos agora disponíveis, oriundos da investigação conduzida em Portugal, ao passo que a facilidade de acesso à produção estrangeira e o seu conhecimento não têm precedentes entre nós.

Para além destes desenvolvimentos, de que tenho procurado dar conta em estudos recentes, o trabalho vai fatalmente sendo sujeito à erosão do tempo, aos diálogos com ele encetados noutras obras, às críticas de outros autores e, obviamente, ao confronto com perspectivas e aprofundamentos teóricos que tenho entretanto produzido noutros lugares. De tal forma que a releitura do texto original, sobre o qual me limitei a introduzir pequenas correcções formais, não deixa de persistentemente desafiar o seu autor no sentido de uma revisão extensiva ou até mesmo, mais radicalmente, à reescrita de algumas secções e à introdução de novas rubricas.

Entendi, contudo, que não faria sentido alterar um texto produzido em circunstâncias temporais e institucionais precisas, sobre uma realidade histórica e socioeducativa balizada, e que antes de mais resultava de um esforço de autoformação com vista à obtenção de um grau académico, de resto numa especialidade universitária em que este trabalho se inscreveu como a primeira dissertação realizada e apresentada em Portugal.

Acabei, assim, por me decidir pela publicação integral e inalterada do texto original, seguido de um ensaio inédito intitulado Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública, *escrito em 1997.*

Sem ter a pretensão de resgatar a obra e de a transportar globalmente, e actualizadamente, para o tempo presente, aquele ensaio antes obedece a um exercício de intertextualidades conscientemente assumido e sem propósito de ruptura, procurando dessa forma retomar e aprofundar propostas teóricas e modelos de análise sociológica-organizacional da escola portuguesa que venho estudando ao longo dos últimos quinze anos.

Licínio C. Lima

Braga, Novembro de 1997.

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Dissertação de Doutoramento em Educação, na especialidade de Organização e Administração Escolar, apresentada à Universidade do Minho.

1ª Edição, 1992
Prémio de Ciências da Educação - Rui Grácio, 1993
Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação

TÁBUA DE ABREVIATURAS

AE	Associação de Estudantes
APPE	Associação de Pais e Encarregados de Educação
BA	Bracara Augusta
CA	Conselho Administrativo
CD	Conselho Directivo
CDT	Conselho de Directores de Turma
CE	Conselho Escolar
CG	Comissão de Gestão
CGr	Conselho de Grupo
CP	Conselho Pedagógico
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
CT	Conselho de Turma
DIG	Delegado de Grupo
DIT	Delegado de Turma
E DIT	Eleição de Delegado de Turma
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
PD	Participação Disciplinar
RECT	Reunião Extraordinária de Conselho de Turma
RGP	Reunião Geral de Professores
RP	Reunião Plenária
SD	Secção Disciplinar

PREFÁCIO

Aluno liceal, antes e, ainda por algum tempo, depois de 25 de Abril de 1974, pude recolher experiências contrastáveis de muito interesse, no que à questão da participação em contexto escolar se refere. Essas experiências, ainda para mais quando se tem 17 anos e não se adoptou exactamente uma postura apenas contemplativa, dificilmente podem deixar de ocupar um lugar de relevo na nossa memória e de influenciar posicionamentos e interesses futuros. O meu interesse pelas questões relacionadas com a democracia e a participação foi despoletado na escola, embora por acontecimentos históricos de mais vasto alcance; foi, primeiramente, um interesse como actor participante, uma vivência ensaiada assim que tornada possível (e, parcialmente, tornada possível porque generalizadamente ensaiada), só mais tarde passível de se constituir, também, como interesse de estudo e de reflexão e integrando já experiências, ainda que breves, recolhidas como professor do ensino secundário.

O facto de os professores serem, possivelmente, os profissionais que mantêm um contacto mais prolongado no tempo com o tipo de organização em que trabalham, para a qual entraram muito cedo com o estatuto de alunos, e da qual, se não mudam de profissão, apenas sairão com a aposentação (ou por aquele *outro motivo de força ainda maior), permite a aquisição de experiências escolares de distintos tipos, na base de diferentes idades e estatutos, mas também de distintos tempos, espaços e contextos. Quando à actividade docente se alia a actividade de investigação e, nesta, a escola emerge novamente, agora como objecto privilegiado de estudo, poderia suspeitar-se de que a escola se transformou numa obsessão, tanto maior quanto se trata de uma organização de quase todos conhecida e, particularmente, daquele que decide estudá-la. Não obstante, e por paradoxal que possa parecer, o nosso conhecimento da escola é bastante incipiente, não só porque a sua aparente falta de mistério representa para nós um obstáculo que por vezes nos impede de a conhecer melhor, mas também porque ela é uma realidade polifacetada apresentando facetas dinâmicas que mudam com os tempos e com os actores. Tratando-se do estudo da escola como organização social complexa, formalmente construída e estabelecida, cremos que os obstáculos serão possivelmente maiores, dado que não tem estado na nossa tradição e nos nossos hábitos pensá-la nessa perspectiva. Prova-o, também, o reduzido interesse académico a que tais estudos têm sido votados entre nós, no âmbito das Ciências Sociais em geral e das Ciências da Educação em particular, só recentemente contrariado através de algumas iniciativas e de alguns esforços que, cremos, indiciam a emergência de uma problemática de estudo e de uma área científica de especialização.*

Também a temática da democracia e da participação tende geralmente a despertar mais a nossa atenção quando dirigida para o universo político em que avultam as grandes questões de Estado e de regime, as instituições como o parlamento e os partidos políticos, mas menos as organizações sociais de diferente âmbito e tipologia, tal como o nosso quotidiano no seio delas. E, no entanto, a democracia política, cultural, e a todos os níveis, a democracia como participação, não será certamente passível de realização sem ser por referência privilegiada, também, aos universos organizacionais hoje omnipresentes na experiência de cada indivíduo, e cada vez mais cedo, seja como beneficiário, cliente, profissional, membro, cidadão. A escola é, a vários títulos, uma organização de importância nuclear; uma das primeiras com que deparamos, através de um contacto e de uma presença cada vez mais prolongados e, até certo ponto, mesmo obrigatórios, nela nos transformamos em objectos e em sujeitos de um processo de socialização específico e aos mais diversos níveis, incluindo seguramente o nível político em que a democracia e a participação desde logo se radicam. Quando política e socialmente se reclama que a escola, a par de outras instâncias mas de forma privilegiada, deve promover a educação para a democracia e a participação, é necessário questionar as formas como tal objectivo é, ou não, realizado, questão que seguramente não dispensa o exame dos objectivos, dos contextos, das formas de organização adoptadas, das práticas e, em suma, da questão última que é a de saber se a educação escolar para a democracia e a participação pode dispensar a democracia e a participação para a/na educação e na escola.

Este trabalho tem como objectivo central estudar estas questões e obter as respostas e os esclarecimentos possíveis, assumindo com clareza o valor e a importância da democracia como participação, mas também por isso submetendo-a a análise crítica, sem condescendências, sem propósitos apaziguadores e sem comprometimentos ideológicos ao ponto de produzir discursos desculpabilizantes, de todos ou apenas de alguns, perante situações de miragem *democrática e de* encenação *participativa que o trabalho científico não apenas deve analisar e elucidar, mas também revelar, não legitimando.*

Teria sido mais seguro, e seguramente mais fácil, evitar um tema de contornos tão vastos, imprecisos e polémicos, aguardando pelos veredictos *da(s) história(s), pela protecção que uma área científica já estabelecida e consolidada sempre pode providenciar ao investigador, ou até mesmo optar pela contraposição de um modelo normativo de organização de escola cujas vantagens pudessem sobressair em termos comparativos com o modelo vigente. Optou-se por outro caminho, com consciência da importância das alternativas rejeitadas neste momento e dos limites assim enfrentados, conferindo prioridade à análise teórica e empírica de um fenómeno actual que não deixa de nos envolver pessoalmente, porque dele somos também actor participante e parte interessada.*

As dificuldades e os limites enfrentados teriam seguramente sido ainda maiores não fora as contribuições e os apoios recebidos. Ainda que individual, comprometendo e responsabilizando apenas o seu autor, um trabalho demorado e extenso como este, parcialmente dependente da boa vontade e do bom acolhimento de outros, desde logo dos actores privilegiados na análise, não seria possível sem o concurso de muitos, a quem é devido sincero reconhecimento.

Agradeço, em primeiro lugar, aos docentes do conselho directivo da escola estudada neste trabalho, pela sua notável abertura e mesmo coragem, bem como a todos os docentes e discentes daquela escola que comigo aceitaram colaborar ao longo de um ano; permitiram-me uma das mais ricas e interessantes experiências de investigação que já realizei até hoje, também do ponto de vista do relacionamento humano. Lamento não poder nomear alguns, por força das regras que estabelecemos, o que, por outro lado, pode evidenciar ainda mais a generosidade da sua contribuição.

Agradeço as orientações e os estímulos que recebi, ao longo dos anos e, em boa verdade, já desde muito antes do início desta investigação, da parte de João Formosinho e também de Thord Erasmie.

Agradeço ainda aos meus colegas do Instituto de Educação da Universidade do Minho, designadamente a Carlos Alberto Gomes e a Almerindo Janela Afonso, sempre pródigos em sugestões bibliográficas de muito interesse e em apoios diversos à minha actividade docente, e ainda a Rui Vieira de Castro, interlocutor especializado em outras áreas do saber, mas com quem foi estimulante e proveitoso, também por isso, discutir os meus pontos de vista.

Estou reconhecido a Olga Falcão pela sua capacidade de trabalho e pelo profissionalismo que mais uma vez pôs ao meu serviço para o processamento deste texto, e a Antero Alves e a Carlos Cordeiro pelas facilidades e pelos apoios que me concederam em matéria de tratamento informático de dados.

Ainda aos familiares, amigos e colegas que nos últimos anos me perseguiram *com a pergunta "Então a tese?", pelo seu interesse e estímulo a que finalmente posso responder.*

Finalmente, quero agradecer e dedicar este trabalho aos meus Pais, investidores de um capital de confiança de que tenho beneficiado há mais de trinta anos; à Maria Helena, por tantas e tão significativas razões que não saberia expressar; e ao Henrique, pela sua reivindicação perseverante de certos tempos e espaços, só satisfeita com interrupções que me levaram à redescoberta do prazer de outros jogos e de outras literaturas.

Licínio C. Lima

Braga, Fevereiro de 1991.

INTRODUÇÃO

1. Objectivos e Percurso da Investigação

O principal objectivo deste trabalho é estudar a escola como organização e analisar os fenómenos de participação docente e discente na organização escolar, designadamente nos processos de decisão ao nível da direcção e gestão da escola secundária. O estudo da participação na organização escolar, elemento relevante da realização de uma escola democrática, exige a consideração de diversos elementos dos quais destacaremos a problemática teórica da escola como organização, as teorias da administração e as ideologias organizativas, os contextos políticos, os enquadramentos normativos, os diferentes actores e suas práticas em contexto escolar.

Integrado no âmbito disciplinar da Organização e Administração Escolar, disciplina que temos leccionado na Universidade do Minho desde 1981 e cujos projectos de ensino e de investigação só recentemente emergiram, com algum significado, em Portugal, o nosso estudo assume com clareza a vantagem de recorrer ao contributo de outras disciplinas das Ciências Sociais, designadamente à Sociologia das Organizações, à Ciência Política e à Ciência Administrativa. Face à falta de tradição e à quase inexistência de investigações, entre nós, no âmbito da Organização e Administração Escolar, este trabalho não apenas se ressente desse facto como, por outro lado, não pode eximir-se à responsabilidade de evidenciar uma perspectiva, entre outras possíveis, e de assumir uma orientação quanto ao estatuto, à filiação e ao objecto da disciplina em causa. Neste sentido, também, o trabalho que realizámos inscreve-se numa perspectiva mais global de constituição de uma área científica de especialização no quadro das Ciências da Educação, contribuição necessariamente limitada e com todos os riscos inerentes à investigação em novas áreas, por consolidar entre nós, mas que outros antes de nós igualmente têm corrido relativamente ao desenvolvimento de outras disciplinas das Ciências da Educação em Portugal.

Frequentemente envolta sob as capas da interpretação jurídica, sujeita a orientações legalistas e normativistas e, outras vezes, reduzida à defesa de ideologias organizativas e de modelos prescritivos, a Organização e Administração Escolar tem sido frequentemente privada do contacto privilegiado com outras disciplinas, e do seu concurso, e de perspectivas em que estejam inscritos objectivos de desenvolvimento do plano teórico bem como do estatuto de disciplina académica. Quando a análise das orientações, das concepções e das práticas organizacionais e administrativas, e os esforços de construção teórica-conceptual e metodológica, são substituídos pelo pragmatismo das soluções de *engenharia* organizacional ou reduzidos à legitimação pretensamente científica de opções políticas, é geralmente à custa da promoção do estatuto académico e disciplinar da

Organização e Administração Escolar e da possibilidade do seu desenvolvimento teórico. Embora seja legítimo esperar contribuições relevantes da disciplina nos domínios políticos, das práticas administrativas, da formação organizacional de educadores, professores e outros profissionais, reduzi-la à resolução de problemas sociais e de implementação seria optar mais pelo estatuto de *arte* de organizar e administrar, confundir-se com a actividade de administrar a educação, recusar, ou no mínimo inviabilizar, a perspectiva que aqui, como em outras circunstâncias anteriores, temos vindo a procurar privilegiar — a perspectiva de uma sociologia das organizações e da administração educativas.

É esta a perspectiva que informa o trabalho agora apresentado, pelo que não há a esperar dele a apresentação de qualquer modelo normativo de organização escolar, a defesa de uma ideologia administrativa precisa, ou mesmo a avaliação formal da participação e da democracia a nível escolar no contexto do(s) modelo(s) de *gestão democrática*. O objectivo central do trabalho é perseguido através da análise teórica e empírica da problemática da escola como organização social formal e dos fenómenos de participação na organização, dimensões abordadas de forma interdependente dado que o esclarecimento de uma é em boa parte influenciado pelo esclarecimento de outra. Valoriza-se a análise dos contextos políticos, dos universos normativos, das orientações estratégicas dos actores e das suas práticas, procurando sobretudo compreender de que formas estes e outros elementos são, e podem ser, relacionados, destacando ambiguidades e inconsistências e também conexões e orientações em conformidade, consoante os casos, inventariando e precisando diferentes sentidos de democracia e de participação no contexto escolar.

A organização estudada é a escola secundária pública, entre 1974 e 1988, ou seja, durante um período de cerca de quinze anos a partir de 25 de Abril de 1974. A participação de docentes e de discentes na *organização* escolar, entendida esta quer como unidade social quer como actividade de organizar, será o fenómeno sobre o qual centraremos a nossa análise. Os limites temporais seleccionados permitem-nos considerar historicamente a escola secundária que em 1974 haveria de ser sujeita a políticas distintas, tornar-se contexto social de rupturas diversas, cenário, a par de outros, de ensaio da democracia e da participação aberto pela queda de um regime autoritário e, por outro lado, também factor de consolidação política e social dessa queda e procura de ordenamentos alternativos e de novas relações sociais a todos os níveis. A imposição da outra baliza temporal, o ano de 1988 inclusive, embora tenha mais a ver com o calendário de realização da investigação, a determinada altura em sincronia com a dimensão temporal em análise, coincide também com uma fase de transição já iniciada em 1986 no plano normativo com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e com a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), mas que atingirá maior expressão durante 1988; ocorre uma certa mobilização em termos de discussão de diversas mudanças propostas, há alterações normativas introduzidas pontualmente e, no caso concreto da organização e administração das escolas, existe como que uma situação de *trânsito* para um reordenamento jurídico que virá certamente a marcar a década de noventa. No quadro do(s) modelo(s) de *gestão democrática das escolas*, que neste momento e para diversos observadores cessará com a imposição normativa de um diferente ordenamento jurídico, foi conferida prioridade à análise das práticas de participação/não participação de docentes e de discentes; não apenas por se tratar das duas categorias de actores mais relevantes e centrais no processo educativo escolar,

mas também pelo facto de a intervenção de outros actores (funcionários, pais e encarregados de educação, representantes autárquicos, etc.) ser reconhecidamente bastante limitada, quer na prática quer já do ponto de vista das disposições normativas em vigor. Tal não significa, porém, que o investigador atribua menor importância à participação de aqueles e de outros actores, mas apenas o reconhecimento do facto de no quadro do modelo de *gestão democrática* em vigor a sua intervenção não estar prevista ou, noutros casos, assumir carácter relativamente marginal.

O estudo aqui apresentado, embora tenha sido iniciado em finais de 1985, resulta também de interesses e de esforços anteriores que marcaram o percurso da investigação realizada. Desde o início da década de oitenta que temos vindo a estudar os fenómenos de democracia e de participação em organizações educativas; primeiramente no quadro da educação de adultos, da educação comunitária e do associativismo, isto é, em contextos educativos predominantemente não escolares, em que mais tarde viríamos a ensaiar metodologias de investigação/intervenção de tipo participativo. Mas também logo a partir de 1982 a participação e a democracia em contexto escolar, designadamente na escola secundária, atraíria as nossas atenções, tendo então levado a cabo uma investigação sobre participação discente na gestão das escolas secundárias, realizada em três escolas do distrito de Braga, que viríamos a culminar em 1985 e a apresentar no âmbito das Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica na Universidade do Minho. Estes antecedentes, e sobretudo o último que referimos, representavam já um capital de conhecimentos, de experiências e, sobretudo, de interesses académicos que, a partir de finais de 1985, nos possibilitava aprofundar a problemática de estudo em causa e elegê-la como tema da nossa dissertação de doutoramento.

Uma das lições retiradas dos trabalhos anteriores foi a de que o estudo da participação na organização escolar não dispensava o estudo da escola como organização e que este, por sua vez, não podia deixar de ser conduzido por referência à teoria e à sociologia das organizações mas também pela consideração de problemáticas e de contextos políticos, sociais e culturais de âmbito mais alargado. De contrário, a organização surgiria como um universo insular e a análise tenderia a valorizar exclusivamente as variáveis organizacionais, as morfologias, os ambientes, os actores e os participantes internos. Porém, a análise dos contextos suscitava outros problemas quanto ao tipo de relações entre organização e contexto. Do ponto de vista de certa crítica sociológica os estudos organizacionais eram frequentemente acusados de resultarem em análises atomizadas, perdendo de vista elementos fundamentais do contexto social, do Estado, da organização política, etc., ou ainda de, quando tal era evitado o ser com base em orientações radicalmente opostas, isto é, reduzindo os universos organizacionais ao imperativo da mudança e da adaptação em conformidade às pressões exercidas pelo *ambiente externo*. Tais críticas, que subscrevemos, apontavam para a necessidade de recusar os extremos do determinismo organizacionalmente centrado num universo fechado, insularizado do contexto macro-social e, igualmente, do determinismo situacional que reduzia as dimensões organizacionais e condenava os actores à reprodução, à adaptação e à mudança em conformidade com a imposição externa.

A análise da escola como organização burocrática, com base no modelo burocrático-racional, representava uma referência teórica dominante nas últimas décadas e sem dúvida a primeira e a mais importante com que havíamos deparado no início da nossa formação académica e dos primeiros trabalhos de investigação que realizámos. Embora mais implícita do que explícita na investigação sobre participação discente realizada entre 1982 e 1985, esta perspectiva estava presente e emergia novamente no decurso do planeamento desta investigação e nas primeiras fases de trabalho; com uma diferença — ela passava agora a integrar, explicitamente, a matéria em exame do ponto de vista teórico. Acontece que a partir do momento em que iniciámos os trabalhos de campo e que, quase em simultâneo, tivemos acesso a bibliografia que nos punha em contacto com o mais recente desenvolvimento dos modelos de análise das organizações, aquele primeiro ponto de partida teórico jamais deixaria de ser questionado. Cedo compreendemos que não se tratava de uma escolha em alternativa, nem sequer de opção por uma via mais fácil para a nossa análise. Hesitámos mesmo, a dada altura, em considerar a nova problemática teórica face aos perigos da novidade que ela representava para nós, ao esforço acrescido que não previámos, à falta de bibliografia, etc. Porém, não era já possível ignorar uma referência que viera abalar orientações anteriores, ainda que desde sempre problemáticas e insatisfatórias. À medida que aprofundávamos o estudo do modelo de *anarquia organizada* e de outras metáforas associadas, em contraponto com o modelo *burocrático-racional*, e que entretanto recolhíamos e organizávamos as experiências e os dados obtidos através do estudo de um caso, íamos construindo, embora mais demoradamente, uma nova perspectiva para a nossa análise, uma diferente arquitectura teórica, um distinto aparelho conceptual.

A possibilidade de vir a integrar as contribuições de dois modelos de análise distintos, a burocracia-racional e a anarquia organizada, para o estudo da escola como organização e a análise da participação na organização escolar, tornou-se a partir de dada altura uma aposta central deste trabalho e um risco assumido com consciência das limitações mas também das possíveis vantagens. Umas e outras, cremos, ficarão bem expressas ao longo deste estudo; o autor espera que as limitações, que reconhece serem ainda consideráveis, não se tenham sobreposto a algumas das vantagens encontradas na condução da análise e que mesmo as primeiras possam ter saído mais claramente identificadas e reconhecidas, para ulteriores esforços de superação. Em todo o caso crê-se que houve ganhos ao nível da reflexão pessoal e no quadro de um certo inconformismo relativamente a opções mais fáceis e seguras, como eram desde logo aquelas que relevavam de um único modelo de análise, mas através das quais não se evitavam explicações de tipo meramente reprodutivo. A inclusão no plano da discussão teórica, entre nós, de novas perspectivas de análise será certamente uma contribuição a não desprezar, ainda que sobre ela deva recair, necessariamente, um redobrado esforço de análise crítica.

Neste quadro, a análise dos fenómenos de participação na organização escolar conheceria novas orientações. Os estudos anteriormente conduzidos sobre participação discente tinham-nos permitido concluir que não só a participação discente não seria totalmente independente da situação da participação docente mas que, também, ambas estariam profundamente relacionadas com fenómenos como a organização formal da escola, o enquadramento normativo vigente, as políticas de centralização/descentralização, a distribuição do poder, as definições normativas de democracia e de participação, as

orientações, os sentidos e as estratégias dos diferentes actores organizacionais, etc. Na sequência dos primeiros estudos, a hipótese central do trabalho era a hipótese da participação passiva, num quadro em que a participação se encontrava consagrada, decretada e regulamentada em pormenor, inscrita em textos e discursos, mas nem sempre, e por vezes raramente, em práticas e acções. A confirmação da hipótese não se constituía como objectivo de realização especialmente problemática ou difícil, sobretudo na linha dos nossos trabalhos anteriores e quando inscrita numa orientação predominantemente qualitativa de análise. Mas representava um ponto de partida, e não tanto de chegada, para a formulação de novos problemas. Era necessário estudar a génese e a evolução do processo de implantação da *gestão democrática das escolas* para inventariar diferentes concepções, projectos e programas políticos, significados, práticas, etc., em torno da escola como organização e da organização da escola para a democracia e a participação. Tornava-se importante precisar o sentido e o alcance das mudanças políticas e organizacionais introduzidas na escola secundária a partir de 25 de Abril de 1974 e estudar até que ponto, e de que forma, fora a arquitectura organizacional e de poder alterada face a um modelo anterior que designámos de *modelo liceal* de organização para o controlo e a não participação. Era indispensável discutir o conceito de *gestão democrática* e analisar as suas eventuais versões, distintas e até mesmo antagónicas, quer no plano das orientações políticas e normativas, quer no plano da acção e das práticas em contexto escolar. Como explicar a transição de formas de mobilização e de democracia directa para uma participação passiva e uma não participação? Como interpretar os ataques dirigidos contra a formalização de um dado modelo de *gestão democrática*, em 1976/1977, e a sua posterior defesa? De que forma relacionar a reivindicação do carácter electivo de certos órgãos escolares com as crises de participação em termos de apresentação de listas concorrentes para esses órgãos, muitas vezes constituídos por recurso à nomeação por parte da administração central? Como compatibilizar a defesa da *gestão democrática* com a participação passiva e a não participação? Que razões e hipóteses explicativas para estas? Que relações entre a decisão de participar e a participação na decisão? Que diferentes tipos de racionalidade e estratégias envolvidos?

Estas são algumas das principais questões levantadas neste trabalho e para as quais, ao longo das páginas que se seguem, procuraremos obter respostas possíveis.

2. Algumas Considerações Metodológicas

As reflexões de carácter metodológico são tema recorrente neste trabalho, a propósito da construção teórica-conceptual, das relações estabelecidas entre teoria e dados empíricos, do estudo de caso realizado e da selecção de técnicas e recursos de investigação, formas de tratamento de dados, fontes utilizadas, etc. Nesta rubrica procura-se apresentar, em síntese, as principais orientações metodológicas adoptadas, remetendo pormenores e indicações pontuais mais precisas para os capítulos em que se procede à apresentação e à análise de dados de diverso tipo e proveniência.

Ao estabelecermos uma ligação estreita entre o estudo da escola como organização e a análise dos fenómenos de participação na organização escolar, traçávamos desde logo uma primeira orientação — a articulação, em interdependência, entre a teoria e a obtenção de dados empíricos, sem precedências totalmente definidas e definitivas, numa procura de influências recíprocas e de congruências gradualmente estabelecidas. Optava-se, assim, pela adopção de certos pontos de partida para continuamente os submeter a exame, procurando alcançar uma teoria em emergência, em construção a partir da investigação e, em boa parte, produto dela. Pese embora o facto de serem apresentados predominante em capítulos distintos, os alicerces da construção teórica-conceptual, a análise dos contextos políticos e normativos, a consideração de dados gerais sobre a participação nas escolas, e o estudo de caso, nunca foram concebidos de forma estanque ou isolada, nem a partir do estabelecimento de um circuito linear no quadro do qual os últimos só poderiam depender dos primeiros e estes eram mais ou menos independentes daqueles. Ao optarmos pela realização de um estudo de caso, com trabalhos de campo que decorreram durante um ano (1985/1986), pudemos privilegiar o estabelecimento de relações interdependentes entre a construção teórica e os dados empíricos obtidos, numa situação de constante contraponto mas, também, de reforço mútuo. Esta estratégia, embora particularmente consumidora de tempo, quer através dos trabalhos no terreno quer na organização, tratamento e interpretação de grandes massas de dados e informações, permitiu dedicar uma atenção contínua ao plano da construção teórica, integrar nova perspectivas e novos dados que entretanto chegavam ao nosso conhecimento e, simultaneamente, ir acompanhando, ainda que menos directamente, a situação da escola estudada até ao final da investigação e para além, já, do termo formal do trabalho de campo. Permitiu, também, considerar dados recentes da evolução da política educativa entre finais de 1988 e finais de 1990, que embora já fora dos limites temporais seleccionados para este trabalho se demonstravam de inegável interesse.

Esta estratégia de investigação assentou em termos metodológicos no recurso ao estudo de caso, com grande tradição nos estudos organizacionais mas ainda menos frequente entre nós, pelo que lhe dedicaremos atenção privilegiada nesta rubrica.

Uma primeira observação, na linha do que acabámos de expor, será a de que o nosso trabalho não é um estudo de caso, mas, antes, inclui um estudo de caso cuja importância no desenvolvimento da investigação já assinalámos. Embora por si só o estudo de caso permitisse desenvolver todo o trabalho, tememos que tal abordagem nos conduzisse a um excessivo "factualismo", acentuando a tendência "antiteórica" que tem sido atribuída à administração escolar [1]. Neste quadro, e num contexto de desenvolvimento ainda incipiente da teoria e da investigação em Organização e Administração Escolar entre nós, entendemos ser indispensável eleger o plano da construção teórica-conceptual como objecto formal de análise e não apenas como recurso para proceder à interpretação dos dados obtidos. A contribuição para uma teoria da escola como organização, a par da proposta de um quadro conceptual para a análise dos fenómenos de participação na organização escolar, ganhavam assim idêntica relevância face à análise dos dados obtidos e aos resultados eventualmente conseguidos. Os processos, ainda mais que os produtos, a procura, mais que a confirmação/infirmação de hipóteses definidas antes da realização do estudo, a importância atribuída aos contextos e actores, também eram privilegiados através do estudo de caso [2].

A selecção da escola a estudar foi operada na base de estudos anteriores sobre participação discente e nos conhecimentos e nos contactos conseguidos anteriormente, a partir de 1980, na escola *Bracara Augusta* (*BA*). A avaliação das possibilidades de realizar trabalho de campo, as condições que nos foram facultadas e as negociações informais que encetámos naquela escola foram, também, argumentos relevantes para a sua escolha. Em investigação que conduzimos entre 1982 e 1985 em três escolas secundárias do distrito de Braga pudemos concluir que, embora sempre diferentes, as escolas consideradas não apresentavam situações e dados radicalmente distintos; a procura de diferenças significativas entre escolas impedia o aprofundamento do estudo de um contexto escolar preciso e de matérias relevantes que necessariamente ficavam por explorar. A vários títulos, as diferenças encontradas no interior de cada escola pareciam mais interessantes e significativas em termos de uma análise sociológica-organizacional [3] e, em todo o caso, contemplar de igual modo ambos os tipos de diferenças era praticamente impossível.

---

1 Ver a este propósito as críticas de Daniel E. Griffiths, *Teoria da Administração Escolar*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976 (trad. port.), pp. 9-14.

2 Em geral, elementos característicos da investigação qualitativa ou "naturalística", inventariados por Menga Lüdke e Marli E.D.A. André, *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*, São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986, pp. 11-13.

3 Este problema tem sido objecto de polémica entre investigadores, sobretudo quando se elege o contexto escolar como variável e se procura estabelecer relações com outras variáveis como o aproveitamento dos alunos, por exemplo. Tem-se contudo registado algum consenso relativamente ao facto de as diferenças entre escolas serem menos relevantes do que as diferenças no interior de cada escola. Ver J. Murphy, "Does the difference schools make, make a difference?", in *The British Journal of Sociology*, Vol. XXXVI, nº 1, pp. 106-116.

Semelhante, mas também necessariamente distinta, relativamente a outras escolas secundárias, a escola *BA* é *representativa* no sentido em que *representa* uma realidade concreta, possível no contexto do sistema escolar, e não no sentido em que concentra eventuais características partilhadas por todas ou por uma maioria significativa de escolas; não se trata, portanto, de uma *amostra*, mas de um caso. Não é, sequer, um caso paradigmático neste ou naquele aspecto, um caso *mais puro* quanto à situação de participação/não participação, que assim permitiria uma "generalização pela via do caso mais puro" [4]. Afasta-se, portanto e desde logo, a imagem de uma "escola média", uma versão escolar de "Middletown" [5], mas também a imagem de escola "única", que não haveria como provar, ainda para mais num contexto de administração centralizada do sistema de ensino como é o português.

Mas, em última análise, mesmo que a escola estudada viesse a ser considerada como "única", distinta de todas as outras face a elementos considerados de importância central, ainda assim, e em tal caso mesmo por esse facto, o interesse do estudo em nada sairia diminuído. A escola *BA* é, simultaneamente, semelhante e distinta relativamente a outras, é um caso, entre outros, uma unidade pertencente a um contexto mais alargado. Não se reclama, assim, qualquer estatuto de representatividade do ponto de vista estatístico, nem se insiste em conclusões estatisticamente generalizáveis. Como lembra Peter Worsley, a validade da análise está mais dependente da "plausibilidade da sua lógica" do que do facto de o caso ser, ou não, representativo [6]. Porém, outras acepções e modalidades de *generalização* são possíveis através do estudo de caso, na medida em que não se descure a análise dos contextos mais globais e com eles se relacione o contexto específico e concreto estudado e, ainda, na medida em que se confira ao leitor a capacidade de ajuízar até que ponto o estudo realizado é semelhante, ou não, pode ser aplicado, ou não, a outros casos que são do seu conhecimento. A esta modalidade tem-se chamado "generalização naturalística" [7], uma generalização que pode ocorrer em função do conhecimento dos sujeitos e das suas experiências. Já de outro tipo poderão ser as *generalizações* a nível teórico e metodológico, menos dependentes do tipicismo dos casos, isto é, do problema de saber se eles são empiricamente representativos face a uma determinada população, destacando as

4 Ver a este respeito as considerações de José Baptista, Ilona Kovács e Conceição Lobo Antunes, *Uma Gestão Alternativa. Para uma Sociologia da Participação nas Organizações a Partir de uma Experiência Portuguesa*, Lisboa, Relógio D'Água, 1985, p. 43.

5 Título de uma investigação realizada por Robert Lynd e Helen Lynd, em 1929, numa cidade americana que os autores consideraram típica (*Middletown. A Study in American Culture*) e que 50 anos depois do estudo se concluía que evoluíra de forma bastante diferente à prevista pelos dois estudiosos, inviabilizando a possibilidade de a partir daquela cidade caracterizar toda a sociedade americana. Cf. os comentários de Raymond Boudon, *O Lugar da Desordem*, Lisboa, Gradiva, 1990 (trad. port.), pp. 43-45.

6 Cf. Peter Worsley, *Introdução à Sociologia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, [5]1983 (trad. port), p. 148.

7 Cf. Lüdke & André, *op. cit.*, p. 9; W.B. Dockrell e D. Hamilton, *Nuevas Reflexiones sobre la Investigación Educativa*, Madrid, Narcea, 1983 (trad. esp.), p. 47.

características interpretativas do modelo de análise utilizado, o qual pode, até certo ponto, ser passível de *generalização* [8].

O estudo de caso realizado compreendeu diversas fases, de entre as quais se deve destacar, e distinguir, os trabalhos de campo ou de terreno intensivamente levados a cabo durante um ano, e outros estudos sobre o caso levados a cabo fora do contexto da escola *BA*, até finais de 1990, através da análise de documentos diversos, entrevistas e contactos pessoais e, em geral, de um acompanhamento assíduo, embora à distância face à proximidade que marcara os trabalhos de campo. Estes foram, de resto, aqueles que nos permitiram recolher a maior massa de informação e de dados diversos, em contexto, através da actualização de uma perspectiva etnográfica e do recurso a uma variada gama de técnicas de investigação, bem expressas, cremos, neste trabalho. O leitor encontrará, sobretudo no Capítulo VI, várias referências e pormenores relativos ao estatuto do investigador, aos procedimentos e técnicas de recolha de dados usados, bem como explicações e justificações relativas ao tratamento das informações obtidas. Por esse facto, esta rubrica terminará chamando à atenção, em síntese, para os aspectos principais da estratégia de investigação adoptada, para a forma como as principais técnicas de investigação nela foram integradas e para as suas limitações.

Estudar uma escola "por dentro" [9] exige a actualização de uma perspectiva etnográfica, a vivência e o contacto prolongado do investigador com o contexto social em causa, a penetração num universo de relações sociais complexas em que as práticas, os pontos de vista dos sujeitos, as interpretações e os significados que conferem às acções, são privilegiados. Assim, uma das primeiras dificuldades com que o investigador é confrontado é a da negociação do seu acesso, a da obtenção de permissão para "estar na escola", nela se movimentar, interactuar com os actores escolares, partilhar as suas vivências e o seu quotidiano escolar, conhecer os seus "segredos". Pudemos contar, afortunadamente, com a compreensão e o sentido de colaboração por parte do Conselho Directivo que, após algumas sessões de trabalho em que apresentámos as nossas pretensões e os objectivos gerais da investigação que pretendíamos realizar, nos abriram as portas e nos permitiram que tentássemos abrir muitas outras junto de outros órgãos, professores e alunos da escola, etc. Embora relativamente menos "puro" no caso da investigação etnográfica, o nosso estatuto foi sempre, abertamente, o de investigador, realizando uma observação "não participante". Não se ignora, porém, que também neste caso o investigador é sempre *participante*, na medida em que a sua presença, mesmo silenciosa (e nem sempre foi o caso), interfere no

8 Ponto de vista sustentado por Richard Colignon e David Cray, "Critical Organizations", in *Organization Studies*, 1/4 (1980), pp. 349-365. Ainda a propósito da generalização através do estudo de caso veja-se: Glen Adelman, David Jenkins, Stephen Kemmis, "Rethinking Case Study", in Judith Bell *et al.* (Eds.), *Conducting Small-Scale Investigations in Educational Management*, London, Harper & Row, 1984, pp. 93-102, acerca dos conceitos de generalização "about the case" e "from the case"; J. Nisbet e J. Watt, "Case Study", in Judith Bell *et al.* (Eds.), *op. cit.*, pp. 72-92, relativamente à possibilidade de generalização "por julgamento intuitivo"; Michael Bassey, "Pedagogic Research: On the Relative Merits of Search for Generalization and Study of Single Events", in Judith Bell *et al.* (Eds.), *op. cit.*, pp. 103-122, para a distinção entre "open generalization" (descritiva e *preditiva*) e "closed generalization" (descritiva e não preditiva).

9 Título da obra de Peter Woods, *La Escuela por Dentro. La Etnografía en la Investigación Educativa*, Barcelona, Ediciones Paidós/MEC, 1987 (trad. esp.).

contexto social analisado, e na medida, ainda, em que ao familiarizar-se com o contexto e com as pessoas, ao estabelecer relações sociais e ao interactuar com muitos actores, vai-se aproximando, por vezes mesmo do ponto de vista afectivo e emocional, daqueles que a investigação convencional tende a reduzir ao estatuto de "objectos" de pesquisa. Aceitámo-lo e, na medida das nossas possibilidades, procurámos distinguir os planos, controlar e relativizar as interferências que sempre admitimos e que, em certos casos, pudemos comprovar [10].

Conseguimos, ao longo do tempo, acesso a praticamente todas as áreas e sectores da escola *BA*, sempre através da negociação e nunca argumentando em bases formais ou invocando autorizações oficiais superiores que, efectivamente, não detínhamos porque nunca as solicitámos. O próprio Conselho Directivo tínha-nos autorizado a levar a cabo todos os trabalhos que dependessem exclusivamente da sua vontade (observação das suas reuniões e trabalhos de expediente, consulta de actas e arquivos, etc.), mas não outras iniciativas que envolvessem terceiros. Outras observações, entrevistas, inquéritos, etc., foram negociados caso a caso com os respectivos docentes e discentes. Evitava-se, também, desta forma, qualquer tipo de colagem da pessoa do investigador a qualquer hierarquia externa ou interna à escola, o que facilitava o contacto com todo o tipo de actores e consolidava o estatuto de independência de quem investigava, no contexto de situações frequentemente delicadas e conflituosas que opunham diversos intervenientes [11]. Nessas como em outras circunstâncias procurámos actualizar procedimentos de "triangulação", de resto especialmente congruentes nos estudos de casos [12], ouvindo diferentes actores e versões,

10 Sobretudo nos últimos meses de trabalho de campo, quando nos tornámos uma figura já conhecida e familiar para muitos docentes e discentes, fomos frequentemente chamados a desempenhar o papel de confidente ou, até, de consultor, face a problemas e a conflitos emergentes na escola. Procurámos por diversos meios rejeitar esse estatuto; porém, face a solicitações mais pontuais como o esclarecimento de aspectos formais e a interpretação de normativos foi algumas vezes impossível responder negativamente, num contexto em que os nossos interlocutores não poderiam acreditar que não soubéssemos responder e em que uma recusa da nossa parte não deixaria, seguramente, de afectar as relações de confiança por vezes estabelecidas com tanto custo ao longo de meses de trabalho. Ver, a propósito do problema da interferência, entre outros, o trabalho de António Firmino da Costa, "A Pesquisa de Terreno em Sociologia", in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento, 1986, pp. 134-135.

11 Este problema é já clássico em estudos sociológicos e organizacionais. Ver, a título de exemplo, as considerações de: Ronald King, *The Sociology of School Organization*, London, Methuen, 1983, p. 73; W. Richard Scott, "Field Methods in the Study of Organizations", in James G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand M^{c}nally & Company, 1965, p. 263. Note-se que no nosso caso o trabalho realizado esteve completamente dependente das decisões colectivas e individuais dos órgãos e dos actores escolares da escola *BA*, uma vez que não foi solicitada qualquer autorização superior aos serviços centrais do ministério da educação, o que a ter-se verificado não deixaria certamente de interferir no estatuto do investigador. Todos sabiam, porém, que as autorizações concedidas a nível escolar teriam estatuto de ilegalidade, pois não é da competência das escolas decidir sobre estas matérias. Também por esta razão se procurou acautelar o anonimato da escola e dos actores, o que num caso ou noutro nos impediu de fornecer certos pormenores relevantes. Recordamos a este propósito a observação de Glen Adelman, David Jenkins e Stephen Kemmis (*op. cit.*, p. 99) relativamente ao investigador: "He knows more than he should tell. The limiting consideration is that the case study worker acknowledges that *others* must live with the consequences of his findings".

12 A este propósito veja-se a importância conferida por Peter Woods (*op. cit.*, p. 102) à triangulação enquanto procedimento de validação interna (em termos de autenticidade), e também Louis Cohen e Lawrence Manion, *Research Methods in Education*, London, Croom Helm, ^{2}1985.

seleccionando informantes-chave, procurando registos documentais, observando directamente, etc.

Não temos, porém, a pretensão de tudo ter estudado e de ter observado todas as dimensões e actividades ou de ter fixado as mais importantes ocorrências, pese embora a perspectiva tendencialmente holística que é característica do estudo de caso [13]. Embora no início da investigação não pudéssemos imaginar que chegaríamos tão longe, em certos casos, como observar reuniões ou ter livre acesso ao "arquivo morto" da escola, e no momento da redacção deste trabalho tivéssemos sido forçados a seleccionar muita informação relevante e a desprezar grandes quantidades de dados, ainda assim também nesse momento concluímos que nos faltavam informações sobre certos aspectos, que determinadas fases ou acontecimentos se revelavam ainda incompletos e fragmentados, que fora lamentável não ter procedido desta ou daquela maneira, não ter tentado aquele ou aqueloutro contacto, etc. Globalmente, porém, conseguimos obter dados de muito interesse e, por vezes, em quantidades consideráveis, o que veio dificultar muito a sua posterior organização, selecção e interpretação. Recorremos a uma grande variedade de fontes de informação e adoptámos diversos recursos metodológicos.

Realizámos várias sessões de observação directa, não participante, durante dezenas de horas, relativamente a reuniões de diverso tipo, actividades de expediente, manifestações culturais, festas e convívios, etc. Estas observações, sistemáticas no caso das actividades de expediente no Conselho Directivo e sujeitas a selecção aleatória em termos de dias e horas, foram conduzidas com apoio de grelhas de registo muito simples que, tentativamente, fomos elaborando no decurso das primeiras sessões.

Entrevistámos diversos actores escolares e apenas no caso de membros docentes do Conselho Directivo optámos pela realização de entrevistas semi-estruturadas e gravadas; em todos os outros casos preferimos realizar entrevistas livres com registo escrito, por se terem demonstrado mais ricas do ponto de vista informativo.

Mantivemos um diário/registo de notas de campo onde procurámos anotar informações várias, ideias resultantes de conversas no bar, na sala de professores, nos corredores ou no polivalente.

13 Relativamente a estas questões são muitos os testemunhos em sentido semelhante: Pol Dupont afirma que "Les établissements scolaires sont des organismes à si grande échelle et à la vie si longue que personne ne peut les appréhender dans leur totalité ni les observer dans toutes leurs activités" (Cf. "Gérer un Établissement Scolaire Aujourd'hui ... C'est avant tout être en relation", in *Revista da Universidade de Aveiro* (Série Ciências da Educação), Vol. 5, n°s 1/2[1984], p. 5); por sua vez, John R. Kimberly observa: "As frustrating as it may be to many organizational researchers, the fact is that most organizations simply do not remain static" (Cf. "Data Aggregation in Organizational Research: The Temporal Dimension", in *Organization Studies*, 1/4 [1980], p. 370).

Seguimos de perto "episódios" relevantes [14], tentando compreender a sua génese e acompanhando a sua evolução, ouvindo as diferentes partes envolvidas, procurando razões e significados atribuídos pelos participantes em presença.

Lançámos dois inquéritos a docentes, um inquérito a alunos e outro a alunos delegados de turma, para além de termos concebido uma ficha-diário de recolha de informações relativas às actividades desenvolvidas por cada um dos docentes do Conselho Directivo [15].

Finalmente, procedemos a análises documentais de alguma legislação e de outros documentos formais e realizámos uma análise de conteúdo de alguns deles e de actas de reuniões de órgãos escolares e outros documentos produzidos na escola. Considerámos 576 manuscritos, integrados em 15 livros de actas e em 2 *dossiers* , produzidos entre 1972 e 1988 na escola *BA*, num total de mais de 2 000 páginas manuscritas. Conscientes das limitações inerentes à utilização de alguns destes documentos, sobretudo no caso das actas — diferentes estilos e linguagens consoante os secretários, contextos de produção, negociação do seu conteúdo, tendência para a formalização e para a opção por versões oficiais, etc. —, obtivemos no entanto resultados compensadores de uma actividade demorada e, a partir de dado momento, penosa, e pontos de partida para ulteriores indagações junto dos intervenientes, recolhas de pontos de vista antagónicos, interpretações diversas. Instrumentos de carácter "quasi-observacional", em cuja produção o investigador não interferiu e em cujos objectivos não estavam seguramente inscritos propósitos de pesquisa, as actas de reuniões e outros documentos foram objecto de uma técnica de análise de conteúdo de nível predominantemente descritivo [16] ; analisámos sobretudo ocorrências e contabilizámos as suas frequências, tendo seleccionado unidades de registo geralmente simples, tais como palavras e temas. Esta análise categorial foi acompanhada de uma função heurística [17], isto é, de procura de ocorrências significativas tais como presenças nas reuniões, periodicidade, temas recorrentes, etc., no caso das actas das reuniões. Procurou-se, sempre que possível, aliar os tratamentos de tipo qualitativo e quantitativo, embora este, como em todos os outros casos, tenha sido orientado por propósitos descritivos, não inferenciais.

Por diversos meios procurámos articular as peças de um gigantesco "puzzle" que é a acção em contexto escolar, evitar reificações, análises atomistas e fragmentadas,

14 Referindo-se ao conceito de "episódio" escrevem Louis Cohen e Lawrence Manion (*op. cit.*, p. 229): "The concept itself may be defined as any coherent fragment of social life. Being a natural division of life, an episode will often have a recognisable beginning and end, and the sequence of actions that constitute it will have some meaning for the participants".

15 Os formulários encontram-se reproduzidos na secção "Apêndices" e os pormenores relativos a objectivos, selecção de amostras, tratamento, etc., são descritos no Capítulo VI.

16 Ver a este respeito o trabalho de Jorge Vala, "A Análise de Conteúdo", in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs.), *op. cit.*, pp. 101-128.

17 Uma função de descoberta e de levantamento e não de administração da prova, conforme distinção apresentada por Laurence Bardin, *Análisis de Contenido*, Madrid, Ediciones Akal, 1986 (trad. esp.), p. 22.

pontos de vista únicos de informantes privilegiados e de actores mais poderosos; nem sempre com sucesso, seguramente, e nunca com a pretensão de dar o "puzzle" por terminado.

3. Organização do Trabalho

O trabalho agora apresentado está dividido em duas partes, cada uma das quais integra três capítulos: na primeira, intitulada "A Escola como Organização", procede-se à consideração teórica do estudo da escola enquanto organização social formal, e complexa, discutindo modelos de análise e abordando questões conceptuais relativas à democracia e à participação, com base nos quais se termina com a apresentação de um quadro teórico-conceptual para o estudo da participação na escola; na segunda parte, intitulada "A Organização da Escola e a Participação na Organização Escolar", procede-se a uma análise dos modelos de organização escolar no decurso da década de setenta e a partir de 25 de Abril de 1974, em articulação com as mudanças políticas operadas, estuda-se o processo de implantação da *gestão democrática* e a sua evolução, designadamente em termos participativos, concluindo-se com a apresentação de um estudo de caso realizado numa escola secundária, onde muitos dos aspectos abordados anteriormente são recolocados e novos elementos são levantados. Apresenta-se, finalmente, uma "Conclusão" onde sinteticamente se chama a atenção para o que foi possível alcançar, em termos de estudo, nas duas vertentes estruturadoras de todo o trabalho: a teoria da escola como organização e a análise dos fenómenos de participação na organização escolar.

Associando a dimensão organizacional à criação da escola pública, através de uma incursão de tipo diacrónico, breve, o primeiro capítulo ("A Escola: uma Organização") prossegue inventariando e discutindo definições de organização e examinando a sua aplicação à escola. Conclui-se pela necessidade de remeter a questão para o quadro de modelos de análise organizacional, circunstância em que são apresentados, comparativamente, o modelo burocrático-racional e o modelo de anarquia organizada.

No sentido de transitar para o estudo da participação na escola como organização, o segundo capítulo, intitulado "Democracia, Participação e Organização: Conceitos de Participação", começa por abordar as teorias da democracia e os diferentes sentidos e alcances de participação no quadro de cada uma delas, sobretudo das teorias da democracia participativa em contraste com as teorias elitistas. Do nível político, global, passa-se para a consideração da problemática em contexto organizacional e administrativo, oportunidade para considerar a evolução das principais teorias administrativas e examinar diferentes ideologias organizativas, numa procura de referências pertinentes para a construção de um quadro teórico-conceptual, a apresentar no capítulo seguinte.

"Organização de um Quadro Teórico-Conceptual para o Estudo da Participação na Escola" é o capítulo em que se procede a uma síntese e reorganização de elementos abordados nos dois capítulos precedentes, reflectindo sob o ponto de vista teórico e metodológico sobre o estudo da escola como organização e procurando alcançar um aparelho conceptual adequado à análise da participação na escola.

A abrir a segunda parte do trabalho, o capítulo IV — "A Organização da Escola Secundária e a *Gestão Democrática*" — aborda a transição do modelo liceal para o ensaio autogestionário, as principais alterações introduzidas com o 25 de Abril de 1974 em termos organizacionais, a deslocação do poder operada para as escolas e, seguidamente, a transição para a normalização constitucional, com a reconstrução do paradigma da centralização e a implementação de um modelo, formalmente estabelecido, de *gestão democrática.*

No quadro daquele modelo analisa-se a questão da participação na escola: desde a consagração normativa da participação até à sua regulamentação, considerando seguidamente diversos indicadores relativos à participação praticada pelo actores em contexto escolar, recorrendo aos dados disponíveis até ao momento. Ao traçar-se uma imagem que aponta para a participação passiva e a desmobilização face à intervenção na organização escolar, procede-se a uma análise crítica do modelo de gestão em vigor, integrando e examinando posições e argumentos de defesa do modelo, produzidos por sectores docentes e sindicais. O quinto capítulo, intitulado "*Gestão Democrática* e Participação", termina com uma proposta de periodização da participação na escola secundária em Portugal, entre 1974 e 1988.

A terminar a segunda parte, o capítulo VI ("Organização e Participação na Escola Secundária *Bracara Augusta*") reitera a análise anterior face a um contexto preciso e identificado, através do qual é possível aprofundar o estudo de questões já abordadas e inventariar outras, recorrendo ao exame das práticas em contexto escolar. Assim se retoma, pela consideração do particular, a problemática geral da escola como organização e da participação na organização escolar.

PRIMEIRA PARTE

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO

CAPÍTULO I

A ESCOLA: UMA ORGANIZAÇÃO

A escola enquanto organização especializada, separada da Igreja e controlada pelo Estado, é o resultado de um longo processo de construção que, em Portugal, teve o seu início com o Marquês de Pombal e, especialmente no caso do ensino secundário, com a criação do liceu por Passos Manuel.

A imagem organizacional da escola é, não obstante, relativamente pouco comum e pouco estudada e, contudo, grande parte dos estudos sobre as organizações fazem-lhe referência ou nomeiam-na a título de exemplo. Mas se a afirmação de que a escola é uma organização não tem merecido contestação, já a sua caracterização enquanto tal é bastante menos consensual. A diversidade de perspectivas e de discursos em torno da escola como organização aconselha a que esta questão seja remetida para o quadro de modelos teóricos de análise.

Perante as possibilidades em aberto, opta-se por uma concentração de atenção sobretudo em dois modelos: o modelo burocrático e o modelo anárquico, sugerindo-se a possibilidade da sua articulação em termos de estudo da participação na escola secundária.

1. A Escola Pública: Breve Incursão Histórica

As organizações, e designadamente a escola, são unidades socialmente construídas. Neste quadro, a escola pública não é uma construção social supra-histórica mas, pelo contrário, o longo processo da sua construção tem sido indelevelmente marcado pelo transcurso da história, mesmo sendo, enquanto organização, muito mais recente do que geralmente se supõe, sobretudo quando comparada com outras organizações como o exército, a igreja, ou a prisão.

Convém recordar que a escola surge como uma extensão da família [1] e que, sobretudo a escola pública, teve (e tem ainda) como uma das suas funções alargar e complementar o papel educativo da família, através de processos organizativos que conferiram ao Estado maior controlo sobre a educação da geração jovem [2].

Embora a escola pública represente hoje uma realidade omnipresente e um projecto de existência e importância quase inquestionáveis nas sociedades modernas, abatendo-se sobre ela variadas expectativas, interesses sociais e até exigências, a sua afirmação foi muito lenta e, mais do que isso, foi marcada por comportamentos de desconfiança, de rejeição e de grande conflitualidade. O surgimento e desenvolvimento da escola pública representa uma vitória do Estado sobre outras instituições a que teve de opôr-se para garantir o controlo sobre a educação, e o monopólio da educação que o Estado

---

1 E daqui releva uma das suas dimensões institucionais de que podem resultar algumas dificuldades de apreensão da escola enquanto organização.

2 Este sentido impositivo da educação, enquanto acção dos adultos (desde a família às organizações, como a escola) sobre as crianças e os jovens, foi sociologicamente considerado por Emile Durkheim na sua definição de educação: "A educação é a acção exercida pelas gerações adultas sobre as que ainda se não encontram amadurecidas para a vida social. Ela tem por objectivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de condições físicas, intelectuais e morais que dela reclamam, seja a sociedade política, no seu conjunto, seja o meio especial a que ela se destina particularmente" (*Sociologia, Educação e Moral*, Porto, Rés-Editora, 1984, [trad. port.), p. 17). Esta definição de Durkheim tem o mérito de identificar e realçar a função socializadora da educação ("socialização metódica da nova geração", p. 17), não obstante ser hoje sujeita a algumas críticas de carácter pedagógico dada a acentuação de uma relação de tipo unívoco (do adulto/educador para a criança/educando) e dado o seu carácter marcadamente temporal (educação de crianças e de jovens, apenas). Neste quadro escreve José Ribeiro Dias: "Com efeito, de educação, de simplesmente educação, tem-se falado em todos os tempos. E no entanto, tratava-se de educação no sentido incompleto, imperfeito e inautêntico. Era a educação só para alguns, as crianças e os jovens, não para os adultos" (*Educação de Adultos. Educação Permanente. Evolução do Conceito de Educação*, Braga, Universidade do Minho, ^{3}1982, p. 24).

hoje detém, pelo menos em termos de controlo, foi conquistado em boa parte ao ensino doméstico e ao ensino promovido pela Igreja.

Este movimento, que em Portugal teria início no século XVIII, para ser continuado e reforçado no século XIX, e que durante o nosso século prosseguiria com novos contornos, foi desenvolvido com base em duas linhas de força centrais: a secularização do ensino e o controlo do acesso.

A laicização do ensino constituiria o primeiro passo para a efectivação do controlo estatal sobre a educação e tal processo de controlo só podia ser garantido através da consideração das dimensões organizacionais do processo educativo, isto é, pela implantação de um novo tipo de organização — a escola pública. Entre nós, o processo de laicização do ensino foi iniciado por um reformador iluminado — o Marquês de Pombal. Como escreve Joaquim Ferreira Gomes, logo no prefácio do seu livro *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino*,

> "Executor, entre nós, de alguns ideais do Iluminismo, o Marquês de Pombal, adiantando-se, nesse domínio, a quase todas as nações da Europa, criou um sistema de ensino estatal e laico, sistema que integrava aquilo que hoje designamos por ensino primário, por ensino secundário (clássico e profissional) e por ensino universitário" [3].

A criação desse sistema de ensino estatal e laico só foi possível porque o Marquês empreendeu uma luta sem tréguas contra quem detinha o monopólio da escola — a Companhia de Jesus [4] —, e dessa vitória resultou a possibilidade de o Estado passar a controlar a educação, através de uma administração fortemente centralizada que, ao contrário de muitas das escolas criadas pelo Marquês de Pombal, extintas poucos anos depois, permaneceria como um dos traços mais característicos da Administração Pública e da administração da educação em Portugal. Referindo-se, em particular, à criação das escolas régias e à instituição da instrução primária oficial, Joel Serrão realça exactamente o carácter centralizado de tais realizações que

> "[...] claramente se situaram na 'conjuntura' antijesuítica, provocada e afeiçoada, aliás, pelos propósitos iluministas do Estado, o qual, além do mais, precisava de substituir as escolas e os colégios jesuitas encerrados (Setembro de 1759) por um novo 'braço' da sua omnipotência" [5].

Esse novo "braço" passou a ser constituído não só pelas novas escolas então criadas, mas também, e sobretudo, pela criação de uma administração que as dirigisse e controlasse — a Directoria-Geral dos Estudos criada em 1759 e, mais tarde, a Real Mesa Censória, criada em 1771, sem dúvida dois dos "antecessores" do Ministério da Educação [6].

Para além da reforma da universidade, os dois diplomas mais importantes do Marquês são o Alvará de 28 de Junho de 1759, que cria o equivalente ao ensino secundário [7], e a Carta de Lei de 6 de Novembro de 1772 que institui a instrução primária oficial. Conseguido o afastamento dos Jesuítas e consagrado um certo controlo estatal sobre a educação, em termos genéricos, não se pode afirmar que aqueles dois diplomas regulamentem pormenorizadamente o funcionamento das escolas. Eles concentram-se, sobretudo, em questões de acesso (de alunos e de professores), criação e localização das escolas, controlo público do ensino particular e doméstico (principalmente através de exames prévios aos professores particulares), regulamentação geral de horários lectivos mínimos, férias, procedimentos disciplinares, substituição de professores, etc.) e, sobretudo, nos métodos de ensino [8]. De resto, e relativamente ao ensino secundário, Rómulo de Carvalho é de opinião que, ao contrário do que é afirmado no próprio Alvará de 28 de Junho de 1759, não estamos perante uma reforma,

> "[...] mas da substituição de um método, substituição que aliás não iria ser feita por um método novo mas pelo método já usado há duzentos anos, com as actualizações consideradas necessárias" [9].

3 Cf. Joaquim Ferreira Gomes, "Prefácio", in *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino*, Coimbra, Livraria Almedina, 1982, pp. 5-6.

4 Esta espécie de condição primeira — o afastamento dos Jesuítas — é bem evidenciada por Vasco Pulido Valente quando, em relação ao ensino secundário, escreve que o Marquês "Depois de ter proíbido aos membros da Companhia de Jesus o exercício do magistério, estabeleceu o ensino secundário do Estado, muito antes do seu aparecimento em qualquer nação da Europa Ocidental" (Cf. *O Estado Liberal e o Ensino. Os Liceus Portugueses (1834-1930)*, Lisboa, Cadernos G.I.S., 1973, pp. 30-31).

5 Cf. Joel Serrão, "Estrutura social, ideologias e sistema de ensino", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen (Coord.), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, p. 19.

6 Num capítulo intitulado "Da Directoria-Geral dos Estudos ao Ministério da Educação", do seu livro *Estudos de História e de Pedagogia* (Coimbra, Livraria Almedina, 1984, pp. 7-39), Joaquim Ferreira Gomes apresenta um longo inventário dos "antecessores" do Ministério da Educação, que vai desde a Directoria-Geral criada pelo Marquês de Pombal em 1759, passando pelo Conselho Superior de Instrução Pública (D. Maria, 1835 e mais tarde Costa Cabral, 1843), pelo Ministério dos Negócios da Instrução Pública (D. António da Costa, 1870), pelo Ministério da Instrução Pública (1913), até ao Ministério da Educação Nacional (Lei nº 1 941 de 11 de Abril de 1936, assinada por Carmona, Salazar e Carneiro Pacheco) que vigoraria até Abril de 1974, para ser substituído por sucessivas designações (MEC —Ministério da Educação e Cultura; MEIC — Ministério da Educação e Investigação Científica; MEU —Ministério da Educação e das Universidades e, finalmente, ME — Ministério da Educação). Este inventário, que regista 18 entradas até 1974, constitui só por si um bom indicador da antiguidade e da importância da administração central da educação em Portugal e do longo processo de constituição do Ministério da Educação.

7 A designação "ensino secundário", geralmente atribuída a Condorcet, 1792, só mais tarde é que, naturalmente, viria a ser utilizada entre nós.

8 Para mais informação e acesso a trechos dos dois diplomas referidos ver J.T. Montalvão Machado, *No II Centenário da Instrução Primária, 1772-1972*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1972.

9 Cf. Rómulo de Carvalho, *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao Fim do Regime de Salazar-Caetano*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p. 430.

Juntamente com a laicização do ensino, o controlo do acesso à escola, inicialmente como forma de assegurar e de controlar a preparação das elites (depois alargando sucessivamente as bases do seu recrutamento), mais tarde como forma de preparação para a vida e de criação de uma mão-de-obra qualificada, ou ainda como base para a democracia e como instrumento de emancipação do povo e, mais recentemente, como instrumento de democratização e de tentativa de consagração da igualdade de oportunidades, constituiu um dos grandes objectivos da escola pública estatal.

A questão da generalização do acesso à escola está, evidentemente, ausente das orientações normativas consagradas pelo Marquês de Pombal, em termos de acesso para todos ou de democratização do acesso. Mas, como oportunamente lembra Joaquim Ferreira Gomes,

> "Seria, aliás, um anacronismo julgar a obra do Marquês de Pombal tomando como ponto de referência conceitos como 'ensino para todos', 'democratização do ensino' e 'igualdade de oportunidades', pois esses conceitos são dos nossos dias" [10].

Já no que ao ensino secundário diz respeito, mais tarde, a criação do liceu pelo regime liberal contempla com alguma clareza a questão do acesso, ao instituir um modelo de escola que, sobretudo no plano curricular, não deixa dúvidas acerca de a quem se dirige, indo mesmo ao ponto de nomear os destinatários,

> "[...] as grandes massas de cidadãos, que não aspiram aos estudos superiores, [para que] possuam os elementos scientificos e technicos indispensaveis aos usos da vida no estado actual das sociedades [...]" [11],

massas de cidadãos que, de resto, estariam ainda longe de aceder à escola, como o demonstram as estatísticas apresentadas por Vasco Pulido Valente [12].

Estamos, contudo, perante a criação de um novo tipo de escola, inspirado no modelo napoleónico do liceu, criado em França por Fourcroy em 1802 [13]. Peça jurídica importante da reforma geral da instrução empreendida pelo regime liberal, logo após a Revolução de Setembro de 1836, preparada com base em relatórios apresentados por Almeida Garrett e por José Alexandre de Campos (este Vice-Reitor da Universidade de

10 Cf. Joaquim Ferreira Gomes, *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino*, ed. cit., p. 13.

11 Do preâmbulo do Decreto de 17 de Novembro de 1836, "Plano dos Lyceos Nacionaes", assinado por Manoel da Silva Passos (Passos Manuel).

12 *O Estado Liberal e o Ensino* ..., ed. cit., pp. 101-116.

13 Em França o liceu tinha sido criado pela Lei de 1º de Maio de 1802, e vinha substituir as "Escolas Centrais" da Convenção que se caracterizaram pela consideração de certos objectivos de natureza utilitária e apresentavam um certo grau de autonomia pedagógica.

Coimbra e o único que é nomeado no preâmbulo do decreto), o Decreto de 17 de Novembro do mesmo ano cria um Liceu em cada uma das capitais do distrito do continente e do ultramar com a designação de "Lyceo Nacional de ..." (local onde fosse instalado), e consagra um currículo de feição clássica, um currículo académico, no qual, contudo, são agora introduzidas algumas matérias de carácter científico e outras de carácter tendencialmente utilitário, como Física, Química e Mecânica, História Natural, Princípios de Economia Política, de Administração Pública e Comércio (Art. 40º). A restante regulamentação inclui a habilitação, o ordenado e a jubilação dos professores, o método, a disciplina, os exames anuais, a matrícula, e a inspecção e direcção do ensino secundário.

Embora vários autores tenham já chamado a atenção para as lacunas e as deficiências da reforma de Passos Manuel [14], que a reforma de Costa Cabral (1844-1863) virá em parte procurar resolver, embora igualmente sem sucesso, os mesmos autores reconhecem o seu alcance que, no caso do ensino secundário, se prolonga mesmo até aos nossos dias, como em outro capítulo deixaremos ficar mais claro.

A "revolução pedagógica liberal" (prosseguidora da revolução política), como lhe chamou Vasco Pulido Valente [15], conseguiu em cerca de oito meses (Passos Manuel viria, em breve, a pedir a demissão) estabelecer os fundamentos

> "[...] de uma obra considerável que, embora durante a sua vigência não passasse do papel, foi pouco a pouco, e em grande parte, realizada deixando marcas profundas da sua presença nos anos futuros do país" [16].

E Joel Serrão vai mesmo mais longe, ao afirmar que a Revolução de Setembro, ao gozar de prerrogativas ditatoriais, criou juridicamente um modelo de ensino como resposta às aspirações do liberalismo nos domínios político e social "[...] que, a bem dizer, foi aquele que vigorou até 1973 [...]" [17].

14 Quer Vasco Pulido Valente (*O Estado Liberal e o Ensino* ..., ed. cit., pp. 36-37), quer Rómulo de Carvalho (*op. cit.*, p. 566), apontam sobretudo duas limitações: a não distribuição das disciplinas pelos respectivos anos do curso liceal e a não fixação de horários escolares. Nestes termos, o segundo autor acaba por concluir que "[...] tornava-se impossível pôr a funcionar Liceus, como escolas novas que eram, com professores insuficientemente preparados, pedagógica e cientificamente, e sem compêndios a que recorressem em muitas das disciplinas programadas". De facto, como os autores referem, o processo de criação, e mais ainda o seu integral funcionamento, foi muito lento, de tal forma que só em 1840 foram instalados os dois primeiros liceus (Lisboa e Porto), a que se juntaram, em 1845, os de Coimbra, Évora e Braga. No entanto, tem sido esquecido o facto de, segundo o Decreto (Art. 64º), algumas das indefinições apontadas constarem das atribuições do Conselho do Liceu, que era presidido pelo Professor Decano (a quem cabia o título de Reitor) e composto por todos os professores, e que embora estivesse subordinado à Direcção Geral dos Estudos (Art. 63º) gozava de alguma autonomia.

15 *Op. cit.*, p. 35.

16 Rómulo de Carvalho, *op. cit.*, p. 572.

17 *Op. cit.*, p. 26.

A história da escola pública e do seu processo de construção social (e organizacional) não acaba aqui; pelo contrário, pode-se afirmar que começa verdadeiramente com os dois momentos atrás considerados. Um estudo de carácter diacrónico não poderia deixar de contemplar outras fases importantes e outros períodos posteriores [18], nem os debates em torno dos objectivos e das funções da escola pública (de Herculano e Antero a Bernardino Machado e outros), passando pelas realizações da Primeira República, pelas reformas do ensino secundário de Carneiro Pacheco (1936) e de Pires de Lima (1947) durante o regime de Salazar, da reforma de Veiga Simão (1973) com Marcello Caetano, até às realizações do regime democrático saído do 25 de Abril de 1974. Mas, por agora, interessou-nos somente procurar caracterizar em termos genéricos as fases iniciais de um longo processo de laicização [19] e de centralização do ensino e o correspondente processo de controlo político-administrativo da educação por parte do Estado [20]. Desse processo resultou a criação da escola pública enquanto organização mas, por outro lado, foi também a escola pública enquanto organização que possibilitou a afirmação do controlo [21] do Estado.

18 Alguns destes períodos foram por nós considerados, em termos curriculares e organizativos, em "Dos Liceus às Escolas Secundárias — Constantes e Inovações de Percurso", in *Tellus* (Formação de Professores), 1984, pp. 45-65.

19 A questão da laicização do ensino tem constituído um tópico recorrente em matéria de debates em torno da educação. Ainda hoje, para além das recentes polémicas em torno do ensino da Religião e Moral Católicas, é possível encontrar reacções de crítica veemente como a que a seguir se transcreve: "[...] a laicização oficial da escola foi uma imposição autoritária, atribuindo-se o Governo um poder que não lhe pertence: decidir quais os valores supremos (tal é a índole dos valores éticos!) a que os cidadãos devem aderir". Cf. Filipe Rocha, *Fins e Objectivos do Sistema Escolar Português, I Período de 1820 a 1926*, Porto, Paisagem Editora, 1984, p. 361.

20 Processo que, de alguma forma, é também um indicador do reconhecimento da função social da educação. A este propósito, Durkheim é muito claro ao afirmar que "A partir do momento em que a educação é uma função essencialmente social, o Estado não pode desinteressar-se dela. Pelo contrário, tudo quanto seja educação deve estar, de algum modo, submetido à sua acção", *op. cit.*, p. 25.

21 É exactamente a variável do controlo, associada a outras como o exercício do poder organizado, o aparecimento da "tecnoestrutura" (Galbraith), a uniformização dos processos de produção, etc., que sugere as similitudes, apesar das diferenças, dos processos de génese e de desenvolvimento da escola e de outras organizações, designadamente a fábrica. Recorde-se que, historicamente, a fábrica não surge inicialmente por imperativos tecnológicos (ela é anterior à tecnologia do vapor). A passagem da fase de produção artesanal para a manufactura e para a fábrica é, sobretudo, uma forma de instituir um determinado tipo de organização ao serviço do controlo, mais tarde reforçada por uma "administração científica" mais voltada para o controlo do que para o desenvolvimento. É a transição dos processos produtivos centrados na *mão*, na *máquina* inicialmente como extensão da mão (os teares manuais, por exemplo), para a organização da produção através da fábrica, para as tecnologias do vapor e outras até à automação — uma longa história dos processos de controlo da produção que é o mesmo que dizer da actividade humana. Referindo-se ao controlo operado internamente nas escolas, escreve M.D. Shipman: "Schools are like churches, museums and libraries, they have an air of control about them. Just as voices are hushed in church so schools usually inhibit completely uncontrolled behaviour". Cf. *The Sociology of the School*, London, Longman, [6]1973, p. 112.

2. A Escola: Uma Organização

O desenvolvimento da escola como organização especializada, separada da Igreja e controlada pelo Estado, carrega uma longa história, rica de significados. Mas a escola dos nossos dias é muitas vezes apreendida como uma realidade objectivada (se não mesmo como uma reificação), como um dado que nos é imposto ou, parafraseando Berger e Luckmann, como *opus alienum* e não como *opus proprium* [22]. E, contudo, a escola constitui um empreendimento humano, uma organização histórica, política e culturalmente marcada. Mas a longa vigência de um determinado modelo escolar dominante, e a socialização que opera através dos variados processos que actualiza, tendem a esbater os traços da construção organizacional e a realçar os contornos institucionais, normativos, que em breve se transformam em traços aparentemente definitivos e mesmo imutáveis [23].

Considerar a escola como uma organização (consideração que nos universos da literatura organizacional e da administração educacional é um lugar comum) implica, do ponto de vista metodológico, uma ruptura com aquele tipo de representações. No entanto, a imagem da escola como organização é, porventura, uma das imagens menos difundidas, seja no domínio das representações sociais de professores, alunos, pais, etc. [24], seja mesmo no domínio académico [25].

22 A este propósito escrevem os autores: "The reified world is, by definition, a dehumanized world. It is experienced by man as a strange facticity, an *opus alienum* over which he has no control rather than as the *opus proprium* of his own productive activity". Cf. Peter L. Berger e Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Harmondsworth, Penguin Books, 1985, p. 106.

23 Em outro lugar escrevemos: "A longa vigência de um determinado modelo escolar [...] conduz frequentemente os actores educativos a percepcionarem a organização da escola [e a organização escola] como um dado mais ou menos definitivo e imutável nas suas grandes linhas. A socialização de alunos, professores e encarregados de educação é operada tão intensamente que se tende a esquecer que toda a organização é o resultado de uma 'construção social' [...] que só pode ser verdadeiramente compreendida por referência a um determinado momento histórico". Cf. Licínio C. Lima, "Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 1988, p. 155.

24 Com efeito, a dimensão institucional da escola sobrepõe-se à dimensão organizacional e dessa sobreposição podem ser indicadores expressões como "andar na escola", "ir à escola", "aprender na escola", etc. Em relação aos alunos, as expressões "andar na escola" e "sair da escola" referem-se muito mais ao facto de os alunos estarem a estudar e terem deixado de estudar, do que ao facto de frequentarem ou de terem abandonado uma determinada escola, ou uma escola (concreta) enquanto organização propriamente dita. E, no que aos professores diz respeito, embora a imagem organizacional da escola possa ser mais claramente identificada, também aqui a dimensão institucional aparece bem marcada em expressões como "ser professor", "dar aulas", "estar no ensino", etc.

25 São muitos os autores que, com objectivos e em contextos diversos, chamam a atenção para a carência de estudos sobre a escola como organização. A título de exemplo, Charles E. Bidwell, no seu já clássico estudo "The School as a Formal Organization" (in James G. March [Ed.], *Handbook of Organizations*,

Não obstante a fácil identificação da escola enquanto estabelecimento de ensino, situada num determinado espaço geográfico, designada por um nome que a distingue de outras organizações, e até com uma arquitectura relativamente tipificada, a verdade é que não é à escola - organização, específica e identificável enquanto tal, que nos referimos a maior parte das vezes, mas à escola - instituição — à idade de estar na escola, às funções sociais da escola, ao ensino e às aprendizagens que nela têm lugar, enfim às características gerais partilhadas por todas as escolas, típicas dos processos educativos escolares e de um tempo, de uma idade e de um *status* social particulares.

Paradoxalmente, a força da imagem institucional da escola releva, em grande parte, do seu carácter organizacional e dos processos organizativos que actualiza ao reunir professores e alunos no quadro de uma unidade social intencionalmente construída, com determinados objectivos a atingir e processos e tecnologias como formas de os alcançar, estruturando hierarquias e poderes, formas de comunicação, etc.

O conceito de organização conduz-nos a um universo de inúmeras definições, pontos de vista, quadros conceptuais, etc. Com efeito, se é difícil encontrar uma definição de organização que não seja aplicável à escola, ou até mesmo uma ilustração ou exemplificação dessas definições que não inclua a escola, nomeando-a expressamente, já se torna consideravelmente mais fácil deparar com caracterizações diversas, razões e argumentos divergentes, classificações tipológicas distintas e, evidentemente, objectivos muito diferenciados: desde as definições mínimas de organização, à consideração específica do caso da escola, passando pelas definições de carácter teórico, descritivo e explicativo, até às definições de tipo normativo, e até mesmo às concepções e representações sociais frequentemente utilizadas como base para a crítica, a reivindicação, ou a defesa de um ponto de vista político.

Na literatura organizacional e sociológica encontramos quase sempre a palavra organização associada a um epíteto, ou a um qualificativo, de que depende geralmente a própria definição (delimitação) do conceito — *organização social* , *organização formal*, *organização informal*, *organização complexa*, são apenas alguns exemplos.

Chicago, Rand Mcnally & Company, 1965, pp. 972-1022) escreve: "Few students of organizations have turned their attention to schools, and few students of schools have been sensitive to their organizational attributes" (p. 927); reportando-se à Sociologia da Educação escreve Olive Banks: "To a considerable extent the study of schools as organizations remain one of the least satisfactory aspects of the sociology of education in spite of the fact that, unlike the study of the curriculum, its importance has long been recognized" (Cf. *The Sociology of Education*, London, B.T. Batsford Ltd., 1976, p. 190); também L.A. Bell, em artigo intitulado "The School as an Organization: a re-appraisal" (in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 1, nº 2 [1980], pp. 183-192), reconhece a falta de conhecimento relativo ao estudo da escola como organização, bem como as suas dificuldades de análise; e, entre nós, M.C. Alves-Pinto, depois de apresentar uma definição de escola, não deixa também de se referir à falta de definições organizacionais de escola, que, segundo afirma, "[...] não abundam nas obras consagradas à escola [...]" (Cf. "Contributo para uma Reflexão sobre o Estatuto da Carreira Docente dos Ensinos Básico e Secundário", in Vários, *Ser Professor — Contributos para um Debate*, Porto, SPZN, 1988, p. 32).

Blau e Scott desenvolvem o conceito de "organização formal" [26], desde logo por oposição a um conceito mais amplo, o de "organização social", afirmando a propósito:

> "Contrastando com a organização social que aparece sempre que seres humanos vivem juntos, existem organizações estabelecidas, deliberadamente, para um certo fim" [27] .

Deste modo procuram destacar um certo tipo de organização que não surge espontaneamente através da interacção social, mas que, pelo contrário, é estabelecido "[...] com o propósito explícito de cumprir certas finalidades [...]" [28] — a organização formal [29].

Etzioni, pelo contrário, prefere a utilização do termo "organização complexa", advertindo mesmo o leitor, no início do seu livro, para o facto de o termo ter o significado de "organização complexa burocrática" [30], preterindo o termo organização social pelas mesmas razões apontadas por Blau e Scott, e o termo organização formal por representar apenas "[...] um segmento das actividades organizacionais, tais como regulamentos e comunicações formais [...]" e não dever, por esse facto, ser confundido com a organização no seu todo [31].

E assim, escreve Etzioni,

26 Conceito que, de resto, já há muito vinha a ser utilizado. Por exemplo Chester I. Barnard, no seu livro *As Funções do Executivo*, escrito em 1938 (São Paulo, Editora Atlas, 1979 [trad. port.]), define organização formal como "[...] essa espécie de cooperação entre homens: organização consciente, deliberada, com finalidade expressa" (p. 37), ou seja, entende a organização como um dos sistemas cooperativos compreendidos dentro de um *sistema cooperativo* (p. 87), conceito central na sua obra.

27 Cf. Peter M. Blau e W. Richard Scott, *Organizações Formais*, São Paulo, Editora Atlas, 1979 (trad. port.), p. 17.

28 *Id., ibid.*

29 Tomando como referência a organização formal, os autores distinguem a "organização informal", afirmando que esta surge sempre no seio daquela — "Os grupos constituintes da organização, como todos os grupos, desenvolvem seus próprios hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme seus membros vão vivendo e trabalhando juntos. As raízes desses sistemas informais estão cravadas na própria organização formal e se nutrem da própria formalidade de seus arranjos. As regras oficiais devem ter alcance suficiente para poderem cobrir a multidão de situações que possam aparecer. Mas a aplicação dessas regras gerais a casos particulares muitas vezes traz problemas, e hábitos informais tendem a aparecer, os quais fornecem soluções para esses problemas" (*Id., ibid.*, p. 18).

30 Cf. Amitai Etzioni, *Análise Comparativa das Organizações Complexas*, São Paulo, Zahar Editores, 1974 (trad. port.), p. 11. Também Blau e Scott (*op., cit.*, pp. 19-20) consideram o termo organização complexa, embora o evitem pois por muito complexa que uma organização formal possa ser, tal complexidade não poderá rivalizar com aquela que é característica de uma organização social que, de resto, inclui as organizações formais e outros padrões não organizacionais.

31 Amitai Etzioni, *op. cit.*, p. 11. Do mesmo modo evita a utilização do termo "instituição", "[...] algumas vezes empregado para designar organizações e algumas vezes para indicar um princípio normativo que organiza o comportamento de um ponto de vista de alguma função social [...]. Por causa dessa ambigüidade, o termo será evitado aqui", afirma (*Id., ibid.*).

> "Por organização queremos dizer, acompanhando Parsons (1960, p. 17), unidades sociais devotadas primacialmente à consecução de metas específicas" [32]

e, em outra obra,

> "[...] unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objectivos específicos" [33].

Também James D. Thompson recorre ao termo organização complexa, precisando-o para efeitos da análise a que procede no seu livro *Organizations in Action*:

> "For purposes of this volume, then, we will conceive of complex organizations as open systems, hence indeterminate and faced with uncertainty, but at the same time as subject to criteria of rationality and hence needing determinateness and certainty" [34].

Estamos, já, perante uma definição mais elaborada, que partindo da consideração das organizações como "sistemas abertos", apresenta dimensões teóricas que relevam de um quadro conceptual particular; no caso uma perspectiva centrada no impacto da *tecnologia* sobre a *estrutura* das organizações, numa tipologia de tecnologias e no seu relacionamento com os *ambientes* (internos e externos) das organizações, e na consideração de diferentes graus de certeza/incerteza face àqueles ambientes e às suas combinações. E assim, um dos aspectos centrais deste trabalho é a sugestão de que

> "[...] technologies and environments are major sources of uncertainty for organizations, and that differences in those dimensions will result in differences in organizations" [35].

Quando transitamos das definições gerais, ou das definições mínimas que, como escreve Renate Mayntz, omitem mais do que estabelecem [36], para definições portadoras de pontos de vista teóricos particulares, ou até de orientações marcadamente normativas, deparamos com uma diversidade muito maior, com o destaque de diferentes dimensões organizacionais e com a utilização de diversos aparelhos conceptuais.

32 *Id., ibid.*

33 *Id., Organizações Modernas*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1972 (trad. port.), p. 9. Também baseado em Talcott Parsons (*Structure and Process in Modern Societies*, 1960).

34 Cf. James D. Thompson, *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, p. 10.

35 *Id., ibid.*, p. 13.

36 A propósito da definição das organizações como "[...] formaciones sociales complejas, conscientes de sus fines y racionalmente constituidas", cf. Renate Mayntz, *Sociología de la Organización*, Madrid, Alianza Editorial, 1977 (trad. esp.), p. 11.

É, por exemplo, o caso ainda de Renate Mayntz que, em outra obra, passa a considerar o conceito sociológico de organização como

> "[...] un tipo determinado de formaciones sociales que están claramente diferenciadas de su entorno social (un círculo definido de miembros), poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas" [37].

Ou o caso de Bengt Abrahamsson, ao realçar a dimensão produtiva das organizações:

> "Organizations are instruments for the pursuit of rational action motivated by personal, group, or class interests. They are means for getting work done, i.e., means for production, wether material or immaterial" [38].

Ou ainda o caso de Michel Crozier e Erhard Friedberg que de um ponto de vista sociológico destacam a autonomia dos actores e negam o carácter meta-cultural das organizações:

> "L'organisation comme phénomème sociologique est donc un construit culturel grâce auquel les hommes parviennent à orienter leurs comportements de façon à obtenir un minimum de coopération, tout en maintenant leur autonomie d'agents libres" [39].

O estudo da escola como organização retoma estes e outros conceitos de organização, umas vezes adaptando-os e aprofundando-os, outras vezes reproduzindo-os simplesmente e, mais raramente, contrapondo-lhes diferentes dimensões. Em todo o caso, a escola integra quase sempre o elenco de organizações consideradas, ou pelo menos nomeadas a título exemplificativo, nos estudos organizacionais e é frequentemente comparada com outras organizações através de analogias, por vezes sugestivas, mas nem sempre esclarecedoras. A este propósito escreve William Tyler:

> "The school, it is claimed, is like a hospital because it mixes professional and bureaucratic authority; it is like an asylum because it passes out treatments under coercion; it is like a factory or an office because it has many levels of hierarchy, it is like voluntary organization because it is rooted in spontaneous

37 *Id., Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1985 (trad. esp.), p. 93.

38 Cf. Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977 (trad. ing.), p. [11].

39 Cf. Michel Crozier e Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de L'Action Collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 198.

community activity; it is like a church or a family because it transmits culture across the generations" [40].

Deste tipo de tentativas de definição e de estudo da escola, por mera associação, uma vezes, por comparação com diversos tipos de organizações, outras vezes, têm resultado afirmações do género:

"Schools, along with industrial firms, army platoons, prisons and ballet-troupes, are organizations" [41],

ou,

"Complex organizations — manufacturing firms, hospitals, schools, armies, community agencies — are ubiquitous in modern societies, but our understanding of them is limited and segmented" [42].

Noutros casos, a nomeação da escola a par de outras organizações pretende generalizar um certo atributo ou característica, como é o caso de:

"Tales formaciones [as organizações] son las instituciones burocratizadas que han surgido en los campos más importantes de la vida, por ejemplo, las empresas, los hospitales, las prisiones, las escuelas, las universidades, los departamentos de la Administración, las grandes unidades militares y las iglesias" [43].

Por vezes destaca-se uma característica especial, ou uma diferença assinalável em relação a outras organizações, como faz Ronald Fletcher ao chamar a atenção para o facto de a escola ser

"[...] the *first* formally organized community which the child compulsorily encounters and experiences as an individual member — now for a large part of each day, for many years to come, and at a distance from all familiar supports of his parents, family and home [...]" [44].

40 Mas, prossegue Tyler, "All of these analogies — structural, functional, situational — say very little, however, about the peculiar qualities of the school as an institution in its own right. They are suggestive or heuristic but are largely peripheral to the main question — what is a school?". Cf. William Tyler, *The Sociology of the School: A Review*, Kent, s.e., 1982, p. 1.

41 Logo a abrir a introdução ao fascículo *Schools as Organizations*, da Open University (Unit 3), Milton Keynes, The Open University Press, 1976, p. 7.

42 Cf. James D. Thompson, *op. cit.*, p. 3.

43 Cf. Renate Mayntz, *Sociología de la Organización*, ed. cit., p. 11.

44 Cf. Ronald Fletcher, *Education in Society: The Promethean Fire. A New Essay in the Sociology of Education*, Penguin Books, 1984, p. 229. Contudo, quando o autor se propõe caracterizar a escola como organização social fá-lo sobretudo através de uma inventariação genérica de componentes.

Porém, a escola também tem sido objecto de tratamento mais específico, mesmo no caso de certos trabalhos comparativos que, não obstante, têm contribuído para a formação de uma constelação de atributos e de perspectivas de análise que têm especial interesse para o seu estudo.

A classificação analítica das organizações desenvolvida por Etzioni [45], tem sido uma das que maiores repercussões tem conhecido relativamente ao estudo da escola. Ao partir da consideração das principais fontes de controlo utilizadas nas organizações, com base numa distinção de três tipos de poder (coercivo, remunerativo e normativo), o autor propõe uma classificação tipológica das organizações — coercivas, utilitárias e normativas. Neste quadro, a escola é geralmente entendida como uma organização normativa [46], embora o autor prefira não a considerar como um caso típico por entender que nela é utilizada a coerção, ou o poder coercivo, embora como fonte secundária de consentimento [47].

Outra classificação que tem feito carreira é a da escola como "organização de serviços", que Blau e Scott caracterizam da seguinte forma:

"Uma organização de serviços é definida como uma organização cujo principal beneficiário é a parte do público que tem com ela contato direto, com quem e para quem seus membros trabalham — em resumo, uma organização cuja função básica é servir os seus clientes" [48],

e nesta categoria, para além da escola, os autores incluem as agências de serviço social, os hospitais, as agências de auxílio legal e as clínicas de saúde mental.

Tomando agora por referência os sistemas de ensino, e realçando a sua função de socialização, também Bidwell escreve:

"[...] school systems are client-serving organizations, that is, that they are social units specially vested with a service function, in this case the moral and technical socialization of the young" [49].

45 In *Análise Comparativa das Organizações Complexas*, ed. cit.

46 "As organizações normativas são entendidas como organizações nas quais o poder normativo é a principal fonte de controle sobre a maioria dos participantes dos níveis inferiores, cuja orientação para com a organização é caracterizada pelo alto engajamento" (*Ibid.*, p. 72).

47 *Ibid.*, p. 77.

48 Cf. *Organizações Formais*, ed. cit., pp. 66-67.

49 Cf. "The School as a Formal Organization", ed. cit., p. 973. Destacando o último elemento da definição, M.D. Shipman escreve apenas: "A school is an organization for adults to influence the young [...]", in *The Sociology of the School*, London, Longman, [6]1973, p. 162.

A escola como organização de serviços está ainda na base da definição de "escola de interesse público", que é caracterizada por João Formosinho. Depois de enumerar quatro características que, segundo defende, definem a escola como organização — sistematicidade, sequencialidade, contacto pessoal directo e contacto prolongado —, e que permitirão a sua distinção relativamente a outras organizações educativas que correntemente são designadas por escolas (escolas de beleza, de turismo, de línguas, de dança, etc.), o autor esclarece que as escolas de interesse público são apenas aquelas que

> "[...] veículam o projecto básico da sociedade para a educação da geração jovem" [50],

e por essa razão também as denomina "escolas do projecto de sociedade", ou escolas de serviço público. Contudo, o autor é claro ao insistir em que as escolas de serviço público, exactamente porque veículam um projecto de sociedade, não são organizações de clientes. O controlo da clientela é substituído pelo controlo público que, no caso dos sistemas de administração totalmente centralizada, é sinónimo de controlo do Estado.

E da escola de serviço público transitamos, com Peter F. Drucker, para o domínio empresarial, sem dúvida um domínio marcante nos estudos das organizações, incluída a escola, que não foge a comparações, seja através da identificação de semelhanças, seja através da consideração das diferenças, ou seja, ainda, pela recusa da comparação. A articulação operada por Drucker no que concerne às organizações de serviços públicos com as empresas, tem como elemento central de análise a questão da inovação. A inovação é apresentada como sendo apanágio da gestão empresarial, de tal forma que estes dois elementos chegam quase a funcionar como sinónimos. Para o autor,

> "A inovação sistemática consiste [...] na procura organizada e intencional de mudanças, e a análise sistemática das oportunidades que tais mudanças podem proporcionar à inovação económica e social" [51],

e é uma marca do modo de agir empresarial. Sendo assim, e a fim de tornar as instituições de serviços públicos aptas a "[...] encarar a mudança como uma oportunidade, e não como uma ameaça" [52], propõe-se a introdução da gestão empresarial naquelas instituições (organismos governamentais, sindicatos, universidades e escolas, hospitais, etc.), dado que elas

> "[...] têm tanta necessidade de agir de modo empresarial e inovador como as empresas comerciais. Na realidade, terão até maior necessidade disso que estas. A rápida mudança da sociedade, da tecnologia e da economia actuais constituem simultaneamente uma grande ameaça e uma grande oportunidade para essas organizações" [53].

50 Cf. João Formosinho, "O Sistema Educativo. Conceitos Básicos", in *Cadernos de Administração Escolar*, Braga, Área de Análise Social e Organizacional da Educação, 1986, p. 15.

51 Cf. Peter F. Drucker, *Inovação e Gestão*, Lisboa, Editorial Presença, 1986 (trad. port.), p. 46.

52 *Id., ibid.*, p. 195.

O discurso normativo de Drucker é, não obstante, confrontado com algumas dificuldades que ele próprio enuncia e reconhece, e que são entendidas como obstáculos à inovação, característicos da instituição de serviços públicos. Para além de se basear em orçamentos "[...] em vez de ser paga pelos resultados que obtém", e do seu êxito parecer medir-se mais pela obtenção de maiores orçamentos do que propriamente pela obtenção de melhores resultados, o autor conclui que,

> "[...] ao fim e ao cabo, uma instituição de serviços públicos existe para 'fazer o bem'. Isto significa que a sua existência tende a ser encarada mais como um imperativo moral do que como um factor económico sujeito a cálculos de custo/benefício" [54].

As associações estabelecidas entre a escola, a fábrica, as empresas comerciais, os seus processos produtivos e a sua administração, vêm de longe e têm sido reforçadas pelos estudos comparativos e pelas inúmeras classificações tipológicas das organizações. Mas as comparações e as analogias podem por vezes tornar-se muito polémicas, gerando situações de conflito, e é esse exactamente o caso em relação à escola.

Num documento elaborado na Unesco, intitulado *As Funções da Administração da Educação*, destinado a apoiar a formação, depois de se proceder a uma comparação entre a organização dos sistemas educativos e a organização de algumas grandes empresas (Air France, General Motors, Ford, IBM, e outras), e mesmo admitidas algumas especificidades da educação, conclui-se que

> "[...] todas as organizações têm, sob muitos pontos de vista, funções similares e tarefas administrativas correspondentes a alguns princípios gerais que lhes são comuns, permitindo deste modo utilizar as mesmas técnicas em mesmos casos" [55].

E por isso se afirma que

> "Recusar qualquer semelhança entre a administração da educação e a de outras formas de actividade só poderia ficar a dever-se à falta de informação no que

53 *Id., ibid.*, p. 189.

54 *Id., ibid.*, p. 191.

55 Cf. Unesco, *As Funções da Administração da Educação. Planeamento e Administração da Educação e Equipamentos Educativos, Módulos de Formação*, Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1988 (trad. port.), Módulo I, p. 14.

respeita ao funcionamento das grandes organizações e aos princípios e técnicas das ciências da administração" [56].

Esta afirmação pretende ser uma resposta dirigida a alguns críticos, cujas opiniões não são ignoradas no documento:

> "[...] não é raro ouvir dizer que 'não se pode fazer ensino como se fazem carros, electrodomésticos ou bebidas gaseificadas'. Dizem que a finalidade da actividade educativa consiste em formar homens e, sendo o homem a matéria prima, não é possível conceber a administração desta actividade aplicando critérios semelhantes aos de qualquer outra actividade de gestão, nem sequer aqueles que podem ser válidos para outras actividades do Estado" [57].

Mesmo perante a oposição e os receios de alguns, acontece que se torna cada vez mais frequente ouvir-se falar de "empresa-educativa". É o caso, ainda, do mesmo documento da Unesco, onde se lê:

> "Qualquer centro de ensino — independentemente da natureza e nível educativo que está a seu cargo — constitui uma empresa educativa. Isto significa que para realizar eficazmente a tarefa que lhe incumbe deve ter a sua esfera própria de responsabilidade no que respeita a organização e o desenvolvimento das suas actividades. O seu funcionamento deverá, pois, ajustar-se às necessidades decorrentes do efectivo exercício de tal responsabilidade" [58].

Se isto significa a consagração de autonomia para os centros de ensino, então o conceito de empresa educativa pode ter um significado mais político do que qualquer outro que seja associado somente a empresa. Contudo, entre nós, o mesmo conceito e as mesmas palavras [59] constam do *Relatório Nacional de Portugal* apresentado a *Exame das Políticas Educativas Nacionais da OCDE*, remetendo mais para

56 E, prossegue o documento, "[...] se essa recusa se verifica frequentemente por parte dos educadores e dos responsáveis pelo sistema educativo, tal deve-se ao facto de a administração da educação ter sido, mesmo nos países mais desenvolvidos, um dos últimos sectores da administração pública a inscrever-se na corrente geral de modernização" (*Ibid.*, pp. 14-15).

57 *Ibid.*, pp. 13-14. O documento considera, pelo contrário, que "Em todas as tentativas que poderiam fazer-se para aperfeiçoar a eficácia da administração da educação seria inoportuno elaborar uma doutrina específica sobre a administração da educação deixando de lado a experiência acumulada há mais de um século sobre as funções da administração" (p. 19).

58 *Ibid*, p. 30.

59 Trata-se, com efeito, de uma paráfrase do texto da Unesco atrás referido, utilizando por vezes as mesmas palavras (sublinhado nosso), sem que no entanto aquela fonte seja identificada: "Todo o centro educativo — qualquer que seja a sua natureza e o nível de ensino que representa — *constitui uma empresa educativa*. Como tal, supõe uma *esfera própria de responsabilidade* na *organização* e no *desenvolvimento das suas actividades*, tanto por exigências de carácter pedagógico, como imperativo de eficiência administrativo". Cf. Ministério da Educação, *Exame das Políticas Educativas Nacionais. OCDE. Relatório Nacional de Portugal*, Lisboa, ²1984, p. 281.

> "[...] a possibilidade de atribuir diferentes graus de 'autonomia' funcional aos centros educativos, segundo a sua dimensão e complexidade [...] ",

mas logo acrescentando,

> "[...] cuja expressão final apenas poderá encontrar a sua coerência no contexto dum sistema de administração descentralizado" [60],

e remetendo ainda para a criação de uma carreira de gestor escolar, criação que está por realizar:

> "A concepção de centro educativo [...] leva ao reconhecimento da necessidade da existência do *gestor escolar* ou *administrador do centro educativo*. Nessa perspectiva, será criada uma carreira adequada" [61].

Ainda do ponto de vista normativo, podemos deparar com outras associações entre a escola e a empresa, como acontece com Jean-Pierre Chevènement que, ao acentuar as necessidades de formação profissional como forma de responder aos desafios económicos, defende uma evolução institucional da escola no sentido de dar uma resposta satisfatória àquelas necessidades, insistindo muito na cooperação entre as escolas e as indústrias. Daqui resulta, a diversos títulos, pelo menos o esboçar de uma concepção empresarial da educação e da escola, não só subjacente ao título do seu livro — *Apprendre pour Entreprendre* —, mas também na comparação entre administradores/gestores escolares e gestores de empresas, com base num critério económico (a grandeza das verbas para a educação atribuídas pelo orçamento do Estado) e num critério numérico (os milhões de alunos e de professores e os milhares de estabelecimentos), concluindo que

60 *Ibid.*, pp. 282-283. Também o *Relatório da OCDE. Exame das Políticas Nacionais de Educação*. Portugal, Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1986 (trad. port.), retoma o conceito de centro educativo e aquilo que considera ser uma das suas implicações — " [...] a criação de postos de administradores - gestores escolares ou administradores de centros educativos" (p. 199). Este conceito é ainda retomado, e agora definido como sendo " [...] o tempo e o espaço de encontro de uma comunidade — alunos, professores, famílias, interesses sociais, económicos e culturais — organizada e mobilizada para a construção de um projecto de desenvolvimento dos seus recursos humanos, que não pode confinar-se ao tempo e ao espaço escolares, mas tem de alargar-se a outros tempos e espaços, de modo a identificar e concretizar respostas educativas próprias", por J.J.R. Fraústo da Silva (Coord.) *et al.*, "Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensinos Básico e Secundário", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação , *Documentos Preparatórios I*, Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1987, p. 15.

61 Cf. Ministério da Educação, *Exame das Políticas Educativas Nacionais, OCDE. Relatório Nacional de Portugal*, ed. cit., p. 283. Também nós, em outro contexto e com diferentes razões (que apresentaremos em outro lugar), apresentámos uma proposta em que se previa a criação da figura de gestor escolar ("gestor pedagógico e administrativo") para as escolas básicas do 2º e 3º ciclos e secundária. Cf. Licínio C. Lima, "Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional", ed. cit., pp. 151-195.

> "[...] chaque directeur, recteur, inspecteur d'académie, inspecteur départemental, chef d'établissement, est-il à son niveau chef de grande, moyenne ou petite entreprise" [62].

Com objectivos descritivos, e outras vezes explicativos, encontramos igualmente a associação/comparação entre a escola e a empresa. Por exemplo Gerald Cortis, tomando como referência a perspectiva sistémica adoptada por Katz e Kahn, que definem a organização como um organismo vivo, um sistema de energias [63], e aplicando à escola o modelo *input-output*, afirma que o resultado seria o seguinte:

> "[...] numa escola, as *matérias primas* seriam os alunos, os materiais didácticos, os livros (...) [*inputs*]. O *processo de transformação* tomaria a forma de comunicação do professor/discussão por parte dos alunos, com toda a turma ou em grupos, tarefas dos alunos, trabalho de casa, interacção informal entre os alunos, discussões, etc. O *produto acabado* [*outputs*] seriam os indivíduos educados" [64].

Segundo Cortis, a aplicação do modelo *input-output* à escola

> "[...] sugere, de facto, que a escola é como uma fábrica, com linhas de produção empenhadas em fabricar um certo número de crianças idênticas, todas com características comuns" [65].

Em tom crítico, Manuel Viegas de Abreu refere-se à "escola fabril ou produtivista" [66] e escreve:

> "Organizada segundo o modelo tradicional da fábrica da 'revolução industrial' do século passado, a escola actual encontra-se inteiramente ultrapassada em

62 Cf. Jean-Pierre Chevènement, *Apprendre pour Entreprendre*, Paris, Librairie-Générale Française, 1985, p. 203. Face a esta concepção de escola, que entendemos ser demasiado dependente das necessidades de formação profissional, eventualmente em prejuízo de objectivos de outras áreas (social e moral, por exemplo), contrapusemos-lhe uma inversão dos dois termos do título — "Entreprende pour Apprendre". Cf. Licínio C. Lima, "Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária ...", ed. cit., p. 161.

63 Ver D. Katz e D. Kahn, *Psicologia Social das Organizações*, São Paulo, Editora Atlas, 1970 (trad. port.).

64 Cf. Gerald Cortis, *O Contexto Social no Ensino*, Lisboa, Livros Horizonte, 1980 (trad. port.), p. 138.

65 *Id.*, *ibid.*, p. 139.

66 Cf. Manuel Viegas de Abreu, "O Perfil do Professor no Horizonte da Reforma do Sistema Educativo", in Vários, *Ser Professor — Contributos para um Debate*, ed. cit., p. 26. Outros autores referem-se apenas à "escola-fábrica", como é o caso de José Baptista, que a caracteriza como "uma máquina para transmissão de conhecimentos". Cf. José Baptista, "O Conceito de 'Modernização'", in *Boletim* S.I.O.T. da Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, nº 14 (1988), p. 8.

> múltiplos aspectos, estruturais e funcionais, relativamente aos objectivos fundamentais do sistema educativo" [67]

e, depois de se referir a alguns aspectos particulares da sua organização (arquitectura e espaços físicos, gestão do tempo escolar, estrutura curricular, etc.), o autor remata afirmando que:

> "[...] a escola, em vez de acompanhar as mudanças que se foram operando até mesmo no mundo industrial, cristalizou no modelo original e encontra-se, hoje, inteiramente desajustada" [68].

Também a superlotação das escolas, por falta de edifícios, é muito assinalada, levando Vitorino Magalhães Godinho a utilizar a seguinte imagem:

> "Actualmente, a falta de edifícios tende a transformar as escolas em como que lavagens automáticas de carros, a um turno sucede outro turno, de modo que não se vive na escola, não se vive a escola, está-se em trânsito" [69] .

Porém, é o currículo escolar que suscita e concentra uma grande parte das críticas, procurando-se evidenciar através dele as semelhanças entre o modelo da escola e o modelo da fábrica. Destacando a relevância da função de socialização da escola de massas, exactamente através do seu currículo oculto, escreve Toffler:

> "Estruturada segundo o modelo da fábrica, a educação em massa ensinava escrita, leitura e aritmética básicas, um pouco de História e outras matérias. Este era o *curriculum* 'descoberto'. Mas sob ele encontrava-se um *curriculum* invisível ou 'encoberto', muito mais fundamental. Consistia — e ainda consiste em muitas nações industriais — em três cursos: um de pontualidade, outro de obediência e outro de trabalho de rotina, repetitivo" [70] .

Este tipo de formação, congruente com os seis princípios do código da Segunda Vaga apontados pelo autor — estandardização, especialização, sincronização, concentração, maximização e centralização [71] — , seria uma exigência do trabalho fabril que

67 Cf. Manuel Viegas de Abreu, *op. cit.*, p. 26.

68 *Id.*, *ibid.*

69 Cf. Vitorino Magalhães Godinho, "A Educação, a transformação de Portugal e a mudança de Civilização", Prefácio in António Sérgio, *Educação Cívica*, Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação, 1984, p. 12.

70 Cf. Alvin Toffler, *A Terceira Vaga*, Lisboa, Livros do Brasil, s.d. (trad. port.), p. 33.

71 *Id.*, *ibid.*, pp. 49-64.

> "[...] requeria trabalhadores que chegassem a tempo, especialmente gente para as linhas de montagem. Requeria trabalhadores que aceitassem ordens sem as questionar, uma hierarquia gestora. E requeria homens e mulheres preparados para mourejarem em máquinas ou em escritórios, a desempenhar operações brutalmente repetitivas" [72].

A consideração do currículo escolar serve ainda como ponto de partida para a descrição crítica da escola, enquanto agência produtora/vendedora daquele "bem de consumo", apresentada por Illich como um dos argumentos a favor da tese da *desescolarização* da Sociedade:

> "A escola vende currículo — um monte de bens de consumo feitos pelo mesmo processo e tendo a mesma estrutura que outras mercadorias. A produção do currículo começa, na maioria das escolas, com uma pretensa pesquisa científica na qual os engenheiros educacionais se baseiam para predizer a demanda futura e as ferramentas da linha de montagem, dentro dos limites traçados pelo orçamento e pelos tabus" [73].

O mesmo autor, em outra das suas obras, e na sequência das críticas que dirige à organização industrial e aos seus processos produtivos, a que opõe o conceito de "convivencialidade" [74], vai mesmo ao ponto de identificar João Amós Coménio (autor do século XVII) como um dos primeiros teóricos da produção em massa, já que este "[...] esboça o projecto de uma produção em série do saber, que diminui o custo e aumenta o valor da educação [...]" [75]. Com efeito, adoptada esta perspectiva, o próprio subtítulo da *Didáctica Magna — Tratado da Arte Universal de Ensinar Tudo a Todos* — poderá ganhar um novo significado, já que se propõe apresentar e defender um

> "Processo seguro e excelente de instituir, em todas as comunidades de qualquer reino Cristão, cidades e aldeias, escolas tais que toda a juventude de um e de outro sexo, sem exceptuar ninguém em parte alguma, possa ser formada nos estudos, educada nos bons costumes, impregnada de piedade e, desta maneira, possa ser, nos anos da puberdade, instruída em tudo o que diz respeito à vida

72 *Id., ibid.*, p. 33.

73 Cf. Ivan Illich, *Sociedade sem Escolas*, Petrópolis, Editora Vozes, ⁴1977 (trad. port.), p. 78. E, mais adiante, o autor prossegue: "O resultado do processo de produção curricular assemelha-se ao de qualquer outro processo mercadológico moderno. É uma embalagem de significados planejados, um pacote de valores, um bem de consumo cuja 'propaganda dirigida' faz com que se torne vendável a um número suficientemente grande de pessoas para justificar o custo de produção" (p.79).

74 "[...] a liberdade individual realizada dentro do processo de produção, no seio de uma sociedade equipada com ferramentas eficazes". Cf. Ivan Illich, *A Convivencialidade*, s.l., Publicações Europa-América, 1976 (trad. port.), p. 25.

75 *Id., ibid.*, p. 35.

> presente e à futura, com economia de tempo e de fadiga, com agrado e com solidez" [76].

E tudo isto através de um método universal que Coménio caracteriza pela sua "certeza", "rapidez" e "solidez" [77].

Mas a associação/comparação entre a escola e a empresa (ou outras organizações), seja dos pontos de vista descritivo, explicativo, ou prescritivo, é muito criticada por vários autores. Embora esta questão seja abordada ainda noutra rubrica, a propósito dos modelos organizacionais, apresentaremos seguidamente alguns exemplos, começando por referir somente alguns dos elementos que geralmente são vistos como característicos da escola, por oposição a certas organizações. É o caso dos objectivos, quase sempre considerados mais difíceis de definir, e em todo o caso menos consensuais, que os objectivos das organizações industriais; a existência de uma matéria prima humana que conferirá à escola um carácter especial; o facto de os gestores escolares terem, em geral, o mesmo *background* profissional e partilharem os mesmos valores que os professores; a impossibilidade de avaliar e de medir os resultados obtidos da mesma forma que se avaliam os das organizações industriais, e por isso também a impossibilidade de submeter o funcionamento da escola a critérios de tipo económico; o carácter compulsivo da escola para os alunos de certas idades e a a ambiguidade do seu estatuto (membros, clientes, beneficiários?...) [78]. Alguns destes elementos ganham uma importância central em certos quadros teóricos, como é o caso dos objectivos, que trataremos em outro lugar. Outros, embora menos referidos, não deixam de ser muito valorizados, como acontece relativamente às relações de proximidade entre gestores escolares e professores, sublinhadas por John Sutton em contraste com os contextos industriais:

> "From the management point of view [...] the career pattern of the professional staff [...] means that in contrast with most industrial situations, by far the greater part of the staff who work under a head see themselves to some extent as fellow managers and expect to play a part in the management of the school. Thus, the entire teaching force of a school is, in a sense, the managerial team and a head who fails to recognize this runs the risk of creating a substantial group of disaffected and discontented staff" [79].

Elementos tão relevantes como este, que chama a atenção para as funções de gestão dos professores e para a questão da participação, são contudo acompanhados por

76 Cf. João Amós Coménio, *Didáctica Magna. Tratado da Arte Universal de Ensinar Tudo a Todos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, ²1976 (trad. port.), p. [43].

77 *Id., ibid.*, p. [45].

78 Alguns destes elementos são sintetizados por Tony Bush *et al.* (Ed.), *Approaches to School Management*, London, Harper and Row (in association with the Open University Press), 1980, pp. XIII-XIX.

79 Cf. John Sutton, "Staff Management II", in Donald Frith (Ed.), *School Management in Practice*, s.l., Longman, 1985, p. 51.

outros elementos de diferenciação de carácter mais episódico. É o caso da existência de uma sala de professores nas escolas, para cuja peculiaridade e importância nos chama a atenção John Sayer, embora correndo o risco de a sobrevalorizar através de uma caracterização que, em muitos casos, poderá ser hiperbólica:

> "Industry does not have anything comparable to the school staffroom. That is one of the most valuable perceptions to have come from an industrial manager" [80].

Mais de fundo são as críticas dirigidas não só à associação escola-empresa, mas também à adopção e à generalização de modelos de administração da segunda para a primeira. Um bom exemplo deste tipo de críticas é-nos fornecido pelo trabalho de Fátima C. Félix, no qual a autora se insurge com veemência contra aquela generalização. Uma generalização que, segundo defende, nada terá a ver com os avanços científicos registados na administração empresarial, mas sim com a adopção de modelos de organização típicos da sociedade capitalista, e dos seus critérios de eficiência, racionalização e produtividade [81]. No quadro de uma perspectiva marxista, a autora não poupa críticas aos "especialistas em educação", muito em particular a alguns teóricos da administração escolar do Brasil, com Myrtes Alonso à cabeça [82], que

> " [...] ao assimilarem a perspectiva da administração empresarial, cujo aperfeiçoamento de métodos e técnicas resultam do imperativo do capitalismo, reforçam e legitimam as relações entre a Administração Escolar e a Administração de Empresas, relação esta que não é apenas teórica, pois que resulta de situação historicamente determinada, em que o modelo de produção capitalista determina as relações sociais de produção, e a organização das instituições jurídico-políticas e culturais da sociedade de classe" [83].

Após a consideração de diferentes estudos, de diferentes âmbitos e, até, profundidades, podemos concluir que, se bem que os estudos da escola enquanto organização não abundem, seja na literatura organizacional e sociológica, seja na educacional, (o que é ainda mais verdadeiro entre nós), a escola como organização é, não obstante, um tópico que, mesmo superficialmente ou de passagem, encontrámos explícito ou implícito em muitos

80 E o autor continua, afirmando que "The staffroom is a workplace, a resting place, a meeting room and a social area, an asylum and a reception room, a hive of communication and a place of privacy. It both affects and reflects the spectrum of staff relationships, the degree of communality, the ethos of the school, morale of staff, and their corporate relationships with governors, parents, education networks beyond the school and pupils". Cf. John Sayer, "Staff Management I", in Donald Frith, *op. cit.*, p. 34.

81 Ver, a este propósito, Maria de Fátima C. Félix, *Administração Escolar: Um Problema Educativo ou Empresarial?*, São Paulo, Cortez Editora, 1984, p. 78.

82 O trabalho de Myrtes Alonso (*O Papel do Director na Administração Escolar*, São Paulo, Editora da Universidade Católica, 1976) é criticado, entre outras razões, pelo recurso à escola sistémica como base de uma abordagem prescritiva que, segundo Félix, reforça a função ideológica da administração escolar.

83 Cf. Maria de Fátima C. Félix, *op. cit.*, p. 81.

trabalhos e autores. Porém, afigura-se-nos difícil (para não escrever impossível), mas principalmente de benefício duvidoso, procurar com base naquela diversidade extrair uma definição, ainda que mínima, ou intentar a construção de uma constelação de características e de elementos, tantas vezes incompatíveis entre si, para conseguir uma caracterização genérica. Em geral, o carácter organizacional da escola é considerado e não se pode dizer que a afirmação de que a escola é uma organização mereça contestação. As razões invocadas, as características apontadas, as dimensões analíticas consideradas relevantes e as propriedades organizacionais atribuídas é que estão longe de merecer consenso. Mas mesmo em relação à expressão da escola como organização, não podemos afirmar que, entre nós, ela seja muito difundida e esteja muito presente nos discursos dos diversos actores, nas diferentes instituições educativas. Com efeito, do ponto de vista de uma administração da educação, tradicionalmente centralizada, a escola é mais frequentemente considerada como uma unidade elementar de um grande sistema — o sistema educativo. E é designadamente o sistema escolar que, nesta perspectiva, é apreendido como uma organização, uma macro-organização. A consideração da escola como organização, mesmo considerados alguns sinais de tentativas (mais discursivas do que outra coisa, até ao momento) de introdução de elementos ditos empresariais, poderia gerar alguns equívocos e apontar, eventualmente, em sentidos como a autonomia, a não uniformidade, a diferença. Aquilo que é acentuado nestes discursos (políticos, jurídicos, normativos, etc.) é uma outra acepção da palavra "organização" — a actividade de organizar, implicitamente de "bem" organizar.

Por motivos diferentes que, de resto, constituem elementos relevantes do nosso trabalho, a considerar oportunamente, também os discursos produzidos pelos docentes e por intermédio das suas associações sindicais estão longe de acentuar a imagem da escola enquanto organização. Eventualmente, os receios da introdução de elementos de tipo empresarial, de critérios economicistas, de introdução de novas formas de controlo (por exemplo a nomeação de gestores, à semelhança de outras organizações públicas), ou das consequências que poderão resultar de uma insistência em comparações com os processos produtivos em geral, e os industriais em particular, poderão ser avançados, num primeiro momento, como passíveis de se constituírem como hipóteses explicativas. Diga-se, contudo, que mesmo a recusa de elementos organizativos e de características das organizações industriais é muitas vezes realizada com base em imagens tradicionais, que as próprias indústrias modernas foram as primeiras a ultrapassar, sem que outras críticas e outras imagens alternativas a estas sejam defendidas com clareza. Meramente a título de exemplo:

> "[...] gerir uma escola não é gerir cadeias de produção ou linhas de montagem. É utilizar uma variedade enorme de meios, de forma criativa e racional, responsabilizar e mobilizar pessoas, promover o sucesso escolar" [84].

Quer a expressão "*não é* gerir cadeias de produção" seja entendida do ponto de vista normativo (não deve ser e não se deseja que seja), quer seja do ponto de vista descritivo

84 Cf. FENPROF. Federação Nacional dos Professores, *Gestão Democrática ... Campanha Sindical "Eleger Conselhos Directivos: a participação de todos para uma escola melhor"*, Lisboa, 1987, p. 1.

(na realidade não é, ou entende-se que não é), ambos os sentidos colhem apoios e recebem adeptos, como vimos anteriormente. A ambiguidade da definição pela negativa não é resolvida, dada a repetida ambiguidade da afirmativa. Com efeito, a variedade de meios, a criatividade, a racionalidade e a mobilização e responsabilização dos recursos humanos para a obtenção de sucesso, representam alguns dos mais importantes processos de gestão hoje utilizados no mundo empresarial, com sucesso económico. E quanto à racionalidade, ela é ali entendida, paradoxalmente, de forma pouca clara, em nada sendo distinguida de um certo tipo de racionalidade *a priori* , típica do *homo œconomicus*, essa sim apanágio da "administração científica" que fez escola nas indústrias e nas burocracias. Ao procurar-se distinguir a escola de outras organizações, destacar diferenças e reclamar propriedades exclusivas, incorre-se frequentemente na falácia de um contraste ainda por comparação, cujos termos continuam a ser os característicos das organizações cujos elementos se pretende rejeitar. Quando muito existe a percepção, e quase sempre o interesse em demonstrar, que a escola é *diferente* de outras organizações, mas não se encontram facilmente argumentos sólidos para justificar essa *diferença*.

Os discursos políticos não deixam, portanto, de se apropriar de certos sentidos da palavra organização em relação à escola, em detrimento de outros — seja considerando a palavra como unidade social ou simplesmente como actividade ou acto de organizar; seja atribuindo-lhe significados de um certo potencial de autonomia ou, pelo contrário, acentuando uma conotação de controlo; seja, ainda, insistindo em diferentes significados de racionalidade, por referência ou por omissão.

Não obstante a escola, como organização, partilhar com a maioria das outras organizações a presença de um certo número de elementos — objectivos, poder, estruturas, tecnologias, etc. —, de ser uma unidade socialmente construída para a obtenção de certas finalidades, e de acentuar os processos de controlo, a especialização e a divisão social e técnica do trabalho, entre outros aspectos, não parece possível ir muito mais além no seu estudo, nem ultrapassar o enunciado de generalidades, ou até de imagens estereotipadas, sem remeter esta questão para o quadro de modelos teóricos de análise. É o que faremos na rubrica que se segue, quedando-nos agora por uma certa indeterminação de que o título "A Escola: *Uma* Organização" pode ser indicador.

3. Modelos Organizacionais: Da *Organização Burocrática à Anarquia Organizada*

A apresentação e discussão de modelos organizacionais aplicados/aplicáveis ao estudo da escola como organização é uma das muitas tarefas que, no domínio dos estudos organizacionais, se encontra frequentemente enredada na dificuldade de distinguir com clareza

entre modelos apenas descritivos, modelos normativos, e modelos teóricos explicativos. E, no entanto, não nos importa neste momento considerar modelos organizacionais de escola, possíveis em relação a um determinado conjunto de variáveis (organização formal, gestão do espaço e do tempo escolares, gestão curricular, etc.), nem modelos normativos que argumentem a favor deste ou daquele tipo de organização da escola. Interessa-nos considerar modelos teóricos para o estudo da escola como organização, possibilitando a sua descrição enquanto tal mas, sobretudo, permitindo a sua compreensão e explicação. Sem termos a pretensão de isolar completamente os elementos de carácter normativo, tantas vezes presentes mais ou menos subtilmente, mesmo nestes quadros teóricos, esforçar-nos-emos em concentrar o nosso estudo num número limitado de propostas teóricas com o objectivo de seleccionar um modelo, eventualmente uma síntese de modelos, como ponto de partida para a construção de um quadro conceptual adequado ao estudo da organização e da participação na escola secundária portuguesa. Este propósito exige um certo grau de simplificação, quer quantitativa quer qualitativa, se atendermos ao elevado número de modelos, e aos seus desdobramentos, que seria teoricamente possível apresentar e considerar.

Faremos uma opção em boa parte influenciada pela proposta de estudo de "quatro faces das organizações educacionais", apresentada por Per-Erik Ellström [85], considerando os modelos *racional*, *político*, *de sistema social* e *anárquico*, para respeitarmos a terminologia deste autor. Mas mesmo em relação a esta proposta optaremos por concentrar a nossa atenção nos modelos racional e anárquico, por razões que adiante explicitaremos e que em outros capítulos se poderão tornar ainda mais claras.

Num universo teórico marcado pela diversidade dos modelos, das escolas, das perspectivas, raramente possibilitando o seu cotejo em relação aos elementos e aos problemas considerados centrais por cada autor e em cada trabalho, desde logo porque como se sabe a própria definição de problemas não é independente das perspectivas teóricas (alguns só constituem problemas a estudar no quadro de umas e não de outras) [86], o tratamento de síntese empreendido por Ellström tem para nós um inegável interesse. Ao considerar o estudo da escola e ao apresentar uma tipologia de modelos que, mais do que destacar dimensões alternativas ou exclusivas, insiste no seu carácter complementar — *verdade* (dimensão racional), *confiança* (dimensão social), *poder* (dimensão política) e *absurdez* (dimensão anárquica) — aquele autor oferece-nos um valioso instrumento de trabalho. A tipologia apresentada elege os objectivos e as preferências organizacionais, por um lado, e os processos e as tecnologias organizacionais, por outro, como elementos centrais da sua construção. Em relação a cada um destes elementos são consideradas duas variáveis: clareza e consenso partilhado *versus* falta de clareza e/ou desacordo ou conflito, em relação ao

85 Cf. "Four Faces of Educational Organizations", in *Higher Education*, nº 12 (1983), pp. 231-241; e para uma aplicação cf., do mesmo autor, *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*, Linköping, Linköping University, 1984 (Dissert. de Doutoramento).

86 W. Graham Astley e Andrew H. Van de Ven, a propósito da teoria organizacional, vão mesmo mais longe afirmando que ela não só reflecte a realidade organizacional, mas também produz essa realidade (cf. "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", in *Administrative Science Quarterly*, 28 [1983], pp. 245-273).

primeiro; transparência/clareza *versus* ambiguidade/falta de clareza, em relação ao segundo. Desta forma, o autor pôde construir um quadro de distribuição dos quatro modelos considerados [87] : como modelos mais antagónicos, em relação às duas variáveis seleccionadas, temos o modelo racional (objectivos claros e consensuais e tecnologia clara) e o modelo anárquico (objectivos conflitantes e tecnologia ambígua); como modelos mistos temos o político (objectivos conflitantes mas tecnologia clara) e o de sistema social (objectivos consensuais mas tecnologia ambígua). A selecção dos elementos *objectivos* e *tecnologias* remetem para uma questão central, presente em toda a discussão — a racionalidade e os processos de decisão nas organizações, designadamente na escola.

O modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade — a racionalidade política [88]. Embora possa haver algumas dificuldades de aplicação deste modelo ao estudo da escola pública, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado, ele tem, segundo cremos, as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança. Em dadas circunstâncias históricas, em períodos de agitação política e social especialmente intensa, por exemplo, os elementos destacados neste modelo parecem particularmente importantes para o estudo da escola. Mas mesmo à margem de situações de conflito generalizado, outros autores, no quadro de modelos com diferentes contornos, também não têm deixado de alertar para a importância da perspectiva política, de tipo voluntarista, no que concerne às iniciativas e às margens de liberdade dos actores, mesmo nos mais apertados quadros político-institucionais. Michel Crozier tem sido um dos autores que mais tem chamado a atenção para estes aspectos, através de uma perspectiva neo-racionalista, ou de análise estratégica, que parte do princípio de que

> "A human being [...] does not have only a hand [escola clássica] and a heart [escola das relações humanas]. He has also a head, which means that he is free to decide and to play his own game" [89] .

Deste modo, ainda Crozier, escreve:

87 Cf. Per-Erik Ellström, "Four Faces of Educational Organizations", ed. cit., p. 237. Trata-se de um quadro cuja organização evidencia as influências de James D. Thompson, *op. cit.*,

88 Uma racionalidade em função dos indivíduos e das suas acções *subjectivamente racionais* que, como Ellström escreve, "[...] emphasizes the plurality of goals, interests, and ideologies among the participants in an organization, the ocurrence of conflict as a normal condition of organizational life, and the use of struggle and bargaining as rational means towards pursuing individual or collective goals" (Cf. *Rationality, Anarchy* ..., ed. cit., p. 37).

89 Cf. Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964 (trad. ing.), p. 149.

> "Subordinates can be considered as free agents who discuss their own problems and bargain about them, who do not only submit to a power structure but also participate in that structure" [90] .

Já o modelo de sistema social, que é uma aplicação da teoria dos sistemas, encara os processos organizacionais mais como fenómenos espontâneos, acentuando o seu carácter adaptativo e muito menos a intencionalidade da acção organizacional. Valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objectivos (os objectivos são "dados" e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da *cultura organizacional* [91] e do *clima organizacional* [92], tendo por isso a vantagem de não se centrar exclusivamente no estudo da morfologia organizacional, embora tenha o inconveniente de atribuir às organizações a actualização de comportamentos e a tomada de decisões, como formas de garantir a sua sobrevivência e a sua autorregulação. Privilegia, portanto, o consenso, a adaptação ao ambiente, a estabilidade. A este propósito escreve David Silverman:

> "The Systems approach stresses the way in which the action of the parts is structured by the system's need for stability and goal-consensus, and emphasises the process of integration and adaptation" [93].

Adoptando uma perspectiva psicossociológica, na tradição Lewiniana, Richard A. Schmuck apresenta a seguinte definição de escola como organização, por referência ao modelo de sistema social:

90 "Of course, their degree of freedom is not very great, and their conduct, when viewed from outside, may seem to a large extent to be determined by non-rational motivations. But one must never forget that to them it is rational, i.e., adaptive", prossegue Crozier, *ibid.*, p. 150. Em diferente contexto, William Tyler (*op. cit.*, p. 15), destaca a tendência para a desburocratização (mais do que para o profissionalismo, segundo defende), vendo-a como uma forma de conspiração tácita entre professores e alunos contra o aparelho administrativo.

91 Atente-se na definição que, entre outros, Idalberto Chiavenato apresenta: "*Cultura organizacional* significa um modo de vida, um sistema de crenças, expectativas e valores, uma forma de interacção e de relacionamento típicos de determinada organização. Cada organização é um sistema complexo e humano, com características próprias, com a sua própria *cultura* e com um sistema de valores. Todo esse conjunto de variáveis deve ser continuamente observado, analisado e interpretado. A *cultura organizacional* influencia poderosamente o *clima* existente na organização". Cf. *Recursos Humanos*, São Paulo, Editora Atlas, 1986 (ed. compacta), p. 316.

92 Definido por Chiavenato da seguinte forma: "O *clima organizacional* refere-se ao ambiente interno que existe entre os participantes de uma empresa. Está intimamente relacionado com o grau de motivação de seus participantes. O termo *clima organizacional* refere-se especificamente às propriedades motivacionais do ambiente organizacional, ou seja, àqueles aspectos internos da empresa que levam à provocação de diferentes espécies de motivação nos seus participantes". Cf. *Administração. Teoria, Processo e Prática*, São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1985, p. 227.

93 David Silverman, *The Theory of Organizations. A Sociological Framework*, London, Heinemann, 1970, p. 39.

> "The school is a complex organization composed of both formal and informal relationships among faculty members and between faculty and students. Whereas it is integrally bound to the norms of its community and other important societal conditions, its students and teachers create their own living curriculum as they interact in classrooms. In short, the school constitutes a diverse and complex social system with a multiple of interdependent parts" [94].

Este modelo, tal como o modelo político, está longe de ser dominante nos estudos da escola como organização, embora constitua um quadro de referência bastante utilizado em estudos de carácter mais parcelar, sendo por vezes fácil de identificar pelo recurso a metáforas de tipo orgânico, a analogias com a biologia, e até a física, etc., e a exemplos da ecologia, da embriologia, etc. Recorde-se que a teoria geral dos sistemas adopta um conceito muito amplo de organização — Bertalanffy afirma que "Un atome, un cristal ou une molécule sont des organisations" [95] — , e por isso recorre tão frequentemente a analogias de tipo biológico, tantas vezes acusadas de enformarem perspectivas positivistas e reducionismos biológicos. Referindo-se à aplicação dessas analogias orgânicas dos sistemas abertos, evolutivos e dinâmicos, Bertalanffy defende-se afirmando:

> "Ceci n'implique pas un 'biologisme', c'est-à-dire une réduction des concepts sociaux aux concepts biologiques, mais indique que les principes des systèmes s'appliquent aux deux domaines" [96].

Crozier e Friedberg, no entanto, ao referirem-se em particular às perspectivas cibernéticas, que qualificam como reedições de um funcionalismo reprodutor do racionalismo positivista, *a priori* e de lógica normativo-dedutiva, afirmam que

> "[...] *il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés*. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuve jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent trés lourdes que leur impose 'le système', disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres" [97],

94 Cf. Richard A. Schmuck, "The School Organization", in James H. McMillan (Ed.), *The Social Psychology of School Learning*, Academic Press, 1980, p. 169.

95 Ludwig von Bertalanffy, *Théorie Générale des Systémes*, Paris, Dunod, 1973 (trad. franc.), p. 45. Outros autores, ao considerarem não só a complexidade organizada dos sistemas, mas também a complexidade caótica, associam a esta imagens da mecânica das partículas e mesmo do princípio da indeterminação (Ver, por exemplo, A. Delorenzo Neto, *Sociologia Aplicada à Administração. Sociologia das Organizações*, São Paulo, Editora Atlas, ^{7}1985, pp. 211-235). Cremos que por mais estimulantes que sejam as comparações, até de um ponto de vista epistemológico parece problemático generalizar propriedades de nível quântico, microscópico, para o domínio social.

96 Bertalanffy, *op. cit.*, p. 122.

97 Cf. Michel Crozier e Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 25.

e isto mesmo nas situações mais extremas, nas quais os indivíduos gozarão sempre de um mínimo de liberdade que utilizarão para "bater o sistema" [98].

Das breves referências ao modelo político e ao modelo de sistema social transitamos para a consideração do modelo racional e do modelo anárquico, que privilegiaremos. Com efeito, em relação ao modelo racional, os primeiros têm sido muito menos utilizados para o estudo da escola como organização. Relativamente ao modelo anárquico ele representa um dos mais recentes desenvolvimentos nos estudos organizacionais. O modelo racional e o modelo anárquico são, de um ponto de vista meramente teórico, modelos mais congruentes, situando-se, em função das variáveis consideradas para a sua construção, em dois pólos bem distintos, se não mesmo extremos. Também por esta razão têm exercido uma certa força de atracção sobre outros modelos. O próprio Ellström acaba por operar uma tentativa de síntese, agrupando os modelos racional e de sistema social sob a designação de *SI-Model* ("social interventionist model"), e os modelos político e anárquico sob a designação de *PI-Model* ("political-interactive model") [99]. Finalmente, uma outra razão que nos leva a privilegiar aqueles dois modelos (incluindo, não obstante, certos traços dos outros dois) prende-se com o facto de a questão central da racionalidade e da tomada de decisões ser considerada pelos dois com idêntica importância, se bem que caracterizada de forma distinta e mesmo antagónica.

O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes.

As organizações são vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. Deste modo, a acção organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada, em suma, racional. Embora o modelo racional não seja exclusivo da burocracia, preferimos designá-lo por modelo burocrático — um modelo que estuda as organizações como organizações burocráticas. Com efeito, a racionalidade não é exclusiva do modelo racional, assume contornos diferentes e está presente em outros modelos e, por outro lado, a burocracia, em sentido Weberiano, constitui o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afectos e sentimentos (considerados irracionais) [100] —*desvios em relação ao curso racional da acção*. A este propósito Max Weber é muito claro ao escrever:

98 *Id., ibid.*, p. 36.

99 Para a caracterização destes modelos ver Per-Erik Ellström, *Rationality, Anarchy ...*, ed. cit., pp. 59-71. Em relação à associação dos modelos racional e de sistema social também Astley e Van de Ven, *op. cit.*, p. 248, procedem de idêntica forma, conferindo-lhes a designação de "The System-Structural View".

100 Judith A. Adkison qualifica-a como sendo uma ética masculina da racionalidade, da não emotividade, predominante nas organizações. Ver "Women in School Administration: A Review of the Research", in *Review of Educational Research*, Vol. 51, nº 3 (1981), pp. 311-343.

> "Experience tends universally to show that the purely bureaucratic type of administrative organization — that is, the monocratic variety of bureaucracy — is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings" [101].

A consideração do modelo burocrático ou da organização burocrática como tipo mais puro do modelo racional tem ainda a vantagem de possibilitar a concentração da nossa atenção num modelo teórico e não tanto em modelos normativos em que idênticas acepções de racionalidade estão presentes (o Taylorismo e a Escola Clássica, em geral). Isto não significa que tenhamos a pretensão de isolar completamente os elementos normativos e prescritivos, nesta fase do nosso estudo, mas que pelo menos parcialmente convirá tentar conter a erupção de tais elementos. Estamos todavia conscientes das dificuldades, desde logo patentes na obra de Weber. Ao considerar a burocracia como o tipo mais puro de uma determinada forma de dominação — a dominação legal —, e ao caracterizá-la como uma forma superior em estabilidade, precisão, fiabilidade e alcance, Weber não é absolutamente estranho a um certo juízo de valor, pelo menos implícito, que o conduz mesmo a afirmar que

> "The choice is only between bureaucracy and dilletantism in the field of administration" [102].

Outra dificuldade reside no carácter polissémico da palavra burocracia e nas diferentes conotações que comporta [103], bem patentes no diversificado e elevado número de trabalhos dedicados ao estudo da burocracia [104]. Martin Albrow, por exemplo, inventaria sete conceitos modernos de burocracia — organização racional (que é aquele que adoptaremos neste momento), ineficiência organizacional, governo de funcionários, administração pública, administração por funcionários, organização, e sociedade

101 Cf. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (Ed. e int. de Talcott Parsons), New York, The Free Press, 1964 (trad. ingl.), p. 337.

102 *Id., ibid.*, Ainda a este propósito escreve Weber: "The primary source of the superiority of bureaucratic administration lies in the role of technical knowledge which, through the development of modern technology and business methods in the production of goods, has become completely indispensable. In this respect, it makes no difference whether the economic system is organized on a capitalistic or a socialistic basis" (pp. 337-338). Como Abrahamsson, *op. cit.*, p. [65], escreve, para Weber é inútil tentar evitar a burocracia, e mesmo para se lutar contra ela a burocracia é necessária.

103 Por exemplo Charles B. Perrow (*Análise Organizacional. Um Enfoque Sociológico*, São Paulo, Editora Atlas, 1981 [trad. port.], p. 73) entende que burocracia "[...] é uma palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização", e Claude Lefort escreve: "La bureaucratie s'offre à nous comme ce phénomène dont chacun parle et pense avoir quelque expérience et qui, cependant, résiste étrangement à la conceptualison", in *Eléments d'une Critique de la Bureaucratie*, Gallimard, 1979, p. 271.

104 Como escreve David Beetham, "Só quem tenha tido o atrevimento de pedir a um computador que forneça uma lista completa de títulos sobre burocracia poderá ter a noção exacta da quantidade de papel já gasta na discussão do assunto, rivalizando em volume com a reprodução da própria burocracia". Cf. *A Burocracia*, Lisboa, Editorial Estampa, 1988 (trad. port.), p. 9.

moderna [105] — e é exactamente perante uma tão grande diversidade semântica que vai ao extremo de defender a não utilização da palavra [106].

Para além deste problema, recorde-se que o conceito Weberiano de burocracia é problemático e que a maior parte dos estudos sobre as organizações enquanto organizações burocráticas representam desenvolvimentos daquele conceito. Albrow declara que Max Weber nunca definiu burocracia e que este conceito tem de ser construído por inferência, recorrendo às diversas referências feitas por Weber em inúmeras passagens da sua extensa obra [107]. Por outro lado, Nicos P. Mouzelis chama a atenção para que a burocracia, em Weber, não é propriamente uma teoria ou um modelo, mas sim um *tipo ideal* construído através de um processo complexo que constará dos seguintes passos sucessivos: primeiro a selecção e a conceptualização de dados empíricos; seguidamente o exagerar das características seleccionadas até ao seu extremo lógico; finalmente, a interconexão de elementos de forma lógica e consistente a fim de formarem um retrato [108]. O resultado de tal processo será a construção de um tipo ideal, abstracto e geral, e não uma mera síntese de características (e muito menos de variáveis) pertinentes, imediatamente operacionalizáveis em termos do estudo das organizações. Como escreve Talcott Parsons em relação ao tipo ideal usado por Weber,

> "It does not describe a concrete course of action, but a normatively ideal course, assuming certain ends and modes of normative orientation as 'binding' on the actors. It does not describe an individual course of action, but a 'typical' one —it is a generalized rubric within which an indefinite number of particular cases may be classified" [109].

É tudo isto que pode explicar que os modelos inspirados em Weber sejam em tão grande número e apresentem tão diferentes características, ora acentuando a eficiência e a inevitabilidade da burocracia, ora destacando as disfunções e as necessidades de ultrapassar o próprio modelo [110]. Em todo o caso, questões como os objectivos organizacionais, a

105 Ver Martin Albrow, *Bureaucracy*, London, MacMillan, 1970, pp. 84-105. Beetham (*op. cit.*, p. 12), ao apresentar uma lista não exaustiva, acrescenta-lhes os significados de instituição não-de-mercado e de organização antidemocrática. Crozier (*The Bureucratic Phenomenon*, ed. cit., p. 3) distingue três sentidos de burocracia: governo através de departamentos de estado constituídos por funcionários nomeados, organizados numa hierarquia e dependentes de uma autoridade soberana (Ciência Política); racionalização de actividades colectivas (Sociologia e História — sentido Weberiano); e rotinas, complicação de procedimentos, disfunções (uso comum com sentido pejorativo).

106 Albrow, *op. cit.*, p. 125. Contra esta proposta se insurge Abrahamsson, *op. cit.*, p. [19], afirmando: "In my view, Albrow's excellent, broad, and impressively learned book ends in an abrupt and rather defeatist manner".

107 Albrow, *op. cit.*, pp. 40-41.

108 Ver Nicos P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975, p. 45.

109 Cf. Talcott Parsons, "Introduction", in Max Weber, *op. cit.*, p. 13.

110 Ou ainda que Mouzelis tenha escrito: "[...] one should leave Weber at peace and try to use different concepts for different tasks", *op. cit.*, p. xxi.

racionalidade e os processos de tomada de decisões concentram sobre si a atenção de todos e pode afirmar-se que, mesmo do quadro multifacetado que caracteriza o modelo burocrático, é possível extrair as grandes linhas de orientação que são marca daqueles elementos. Desde logo a existência de objectivos organizacionais consensuais surge como um dos pressupostos do modelo burocrático ou da burocracia racional. Alvin Gouldner realça com clareza este aspecto, ao escrever:

> "Weber admitia que as metas dos diferentes estratos burocráticos eram idênticas — ou, pelo menos, bastante similares — e por isso não as distinguiu. A razão disso parece ter sido a utilização da burocracia governamental, aparentemente solidária, como modelo implícito" [111].

É precisamente uma certa clareza e um certo grau de consensualidade em torno dos objectivos (e também a existência de uma tecnologia relativamente certa e estável) que possibilitam a existência de um sistema de preferências completo e consciente, a partir do qual é possível conhecer virtualmente todas as alternativas ou escolhas possíveis e prever as suas consequências, isto é, decidir racionalmente — decidir intencionalmente de forma a alcançar certas finalidades, através de meios técnicos e de conhecimentos. Neste sentido, a racionalidade burocrática é uma "racionalidade instrumental" (Weber), uma "racionalidade técnica" (Thompson) [112]. A razão técnica, que atinge o seu apogeu com o desenvolvimento do capitalismo industrial [113], é o elemento central da concepção Weberiana de racionalidade — uma racionalidade de tipo económico [114]. O modelo burocrático é, portanto, o modelo de racionalidade típico do *homem económico*, que acentua o consenso, a certeza e a estabilidade, em suma, a racionalidade objectiva, *a priori*. O *homem económico* é tendencialmente omnisciente, pois não só conhece todos os possíveis cursos da acção, mas

111 Mas, prossegue Alvin W. Gouldner, "Tivesse ele focalizado a burocracia da fábrica, com suas tensões mais evidentes entre supervisores e supervisionados ..., e teria ele considerado imediatamente que uma norma dada poderia ser racional ou vantajosa para a consecução dos fins de um estrato, digamos o gerencial, mas poderia não ser racional ou vantajosa para os trabalhadores". Cf. "Conflitos na Teoria de Weber", in Edmundo Campos (org., int. e trad.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, p. 60.

112 É este o sentido adoptado por Ellström (*Rationality, Anarchy* ..., ed. cit., p. 35) — "As used here the notion of rationality concerns the properties of group or organizational action as a means for the attainment of certain ends".

113 A este propósito escreve Herbert Marcuse: "[...] a ideia, especìficamente ocidental, de Razão incarna-se num sistema intelectual e material (uma economia, uma tecnologia, um 'modo de viver', uma ciência, uma arte), que alcança o seu mais elevado ponto de desenvolvimento no capitalismo industrial". Cf. "Sobre Max Weber", in Max Weber, *O Político e o Cientista*, Lisboa, Editorial Presença, 1973 (trad. port.), p. 13.

114 Acerca da burocracia escreve Claude Lefort (*op. cit.*, p. 281): "L'élimination en son sein des rapports personnels, la subordination de toutes les activités à l'application d'une norme liée à une finalité objective font d'elle un modèle de rationalité économique établi par le capitalisme industriel. Max Weber n'hésite donc pas à formuler un jugement de valeur sur la bureaucratie moderne en déclarant qu'elle est supérieure d'un point de vue technique à toutes les autres formes d'organisation".

também é capaz de antecipar as consequências de cada alternativa. Como escreve Donald Taylor, ele está sempre completamente informado, é infinitamente sensível e é racional [115].

O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *preditivo* das acções organizacionais [116]. É, de resto, o modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola, apesar das crescentes críticas que lhe vêm sendo dirigidas, e de algumas dificuldades de monta na própria aplicação do modelo à escola [117].

Quando em relação à escola, como em relação a outras organizações, fazemos a pergunta que nos é sugerida por Karl E. Weick,

> "How does an organization go about doing what it does and with what consequences for its people, processes, products and persistence?" [118],

a resposta clássica, invariavelmente, será do género:

> " [...] an organization does what it does because of plans, intentional selection of means that get the organization to agree upon goals, and all of this accomplished by such rationalized procedures as cost-benefit analysis, division of labor, specified areas of discretion, authority invested in the office, job description, and a consistent evaluation and reward system" [119].

Para além do facto de se sugerir um excesso de unidade, de integração, de consenso e de coordenação, "The only problem with that portrait is that it is rare in nature", acrescenta Weick. Trata-se, com efeito, de assinalar as mais importantes limitações do modelo burocrático e da racionalidade burocrática, o que tem sido levado a cabo por diversos autores. Ao rigor do planeamento e do modelo de decisão racional, opõem Michel Crozier e Erhard Friedberg os "efeitos de organização ou de sistema", afirmando que

115 Cf. "Decision Making and Problem Solving", in James G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand Mcnally & Company, 1965, p. 50. O autor não deixa, contudo, de acrescentar: "That this assumption is unrealistic is clear".

116 Ver, por exemplo, a caracterização do estudo das escolas enquanto burocracias apresentadas por L.A. Bell, *op. cit.*, pp. 185-186.

117 Como escreve William Tyler (*op. cit.*, p. 6), "It is perhaps difficult to consider the school as a bureaucracy but this model has informed many of the treatments of the school as an organization".

118 Cf. Karl E. Weick, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, nº 1 (1976), p. 1.

119 *Id., ibid.* Procurando escapar a este tipo de respostas, Michel Massenet prefere acentuar as diferenças entre as organizações públicas, que qualifica como "organizações pluridimensionais" e outras organizações, insistindo em que aquelas têm uma racionalidade própria que não permite facilmente a adopção de "critérios indiscutíveis de gestão". Cf. *La Nouvelle Gestion Publique. Pour un Etat sans bureaucratie*, Hommes et Techniques, 1975, p. 62.

> "Toutes nos actions risquent d'aboutir au contraire de ce que nous cherchions à réaliser: l'effet contre-intuitif est au coeur même de tout effort d'action collective" [120].

Em relação às organizações educacionais, escreve Arthur E. Wise que os decisores educativos se comportam como se as escolas operassem de acordo com o modelo racionalista, isto é, seleccionando objectivos, implementando programas para os alcançar e avaliando a sua realização, mas

> "What may be wrong with the rationalistic model is that those who are attempting to change or control schools by reference to it are implicitly basing their actions on a set of assumptions that may be different from the assumptions, opinions, and theories under which the schools actually operate" [121].

E no tocante aos objectivos educacionais, depois de admitir a existência de contradições entre eles, dentro do sistema de ensino e entre os seus diversos agentes, Ivor Morrish é peremptório ao afirmar:

> "Não há dúvida de que os objectivos são confusos, e é frequente a inexistência de acordo quanto à sua natureza entre o corpo docente, os pais e as autoridades" [122].

É a racionalidade burocrática que é posta em causa, quer em termos da sua aplicabilidade ao funcionamento da escola, quer em termos de modelo de análise para o seu estudo. Herbert A. Simon e James G. March foram dos primeiros a apontar algumas limitações a este modelo (o primeiro desde 1947), escrevendo:

> "La plupart des prises de décisions humaines, individuelles ou organisationnelles, se rapportent à la découverte et à la sélection de choix satisfaisants; ce n'ést que dans des cas exceptionnels qu'elle se rapporte à la découverte et à la sélection de choix optimaux" [123].

120 Cf. Michel Crozier e Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 15.

121 Cf. Arthur E. Wise, *Legislated Learning. The Bureaucratization of the American Classroom*, Berkeley, University of California Press, 1982, p. 79.

122 Cf. Ivor Morrish, *Para Uma Educação em Mudança*, Lisboa, Livros Horizonte, 1981 (trad. port.), p. 79.

123 Cf. J.G. March e H.A. Simon, *Les Organisations. Problèmes Psycho-sociologiques*, Dunod, 1979 (trad. franc.), p. 138.

É o carácter heurístico da racionalidade que é assinalado, bem como a importância da distinção entre "normas de satisfação" [124] e "normas de optimização" [125]. As primeiras justificam os conceitos de "racionalidade de satisfação", enquanto que as segundas são apanágio da racionalidade clássica, de tipo económico. A propósito desta distinção escreve Crozier:

> "Dans le cadre de la théorie rationaliste classique de l'action, on considère que l'homme recherche la solution optimale et qu'il doit exister quelque part une solution optimale. Ce que MARCH et SIMON montrent à partir de quelques recherches, c'est que si l'on veut être réaliste, il faut considérer que dans la vie économique ni l'entrepreneur ni l'agent d'exécution ne recherchent la solution optimale; chacun s'arrête consciemment ou non à la première solution satisfaisante qu'il découvre et ses critères de satisfaction dépendent à la fois de ses valeurs et de sa perception de la réalité" [126].

A racionalidade objectiva, típica do *homem económico*, é contrastada com uma racionalidade subjectiva, própria do *homem administrativo* (Simon). Este constrói um modelo simplificado da realidade e comporta-se racionalmente em função desse modelo e em função do conhecimento limitado das diversas alternativas e das suas diversas consequências. Perante a certeza e a pretensa infalibilidade dos princípios normativos, absolutos, do tipo "one best way" [127], opõe-se agora uma perspectiva em que a simplificação, como base do comportamento racional, é claramente assumida,

> "Parce que les possibilités intellectuelles de l'homme son limitées en comparaison avec la complexité des problèmes auxquels ont à faire face les individus et les organisations, le comportement rationnel s'appuie sur des schémas simplifiés qui prennent en considération les principaux traits d'un problème sans en restituer toutes les complexités" [128].

124 "Un choix est *satisfaisant* si: 1) il existe un ensemble de critères qui décrivent les minima des choix satisfaisants, et 2) que le choix en question satisfasse ou dépasse tous ces critéres". *Id., ibid.*

125 "Un choix est *optimal* si: 1) il existe un ensemble de critères qui permettent de comparer tous les choix, et 2) si le choix en question est préféré, de par les critères, à tous les autres". *Id., ibid.*

126 Cf. Michel Crozier, "Préface", in J.G. March, H.A. Simon, *op. cit.*, p. XI. Em relação ao conceito de "satisfação" desenvolvido por Simon é importante considerar a advertência de Donald W. Taylor: "The concept of satisficing should not be misinterpreted to imply that an individual confronted simultaneously with several alternatives will fail to pick the optimal one, selecting instead one less than optimal but one which met the minimum standard with which he approached the choice situation" (*op. cit.*, p. 62).

127 Alain Touraine, por exemplo, afirma: "A organização do trabalho já não corresponde a princípios considerados absolutos, e já ninguém acredita na *one best way*, no bom método único de que se reclamava o taylorismo. Pelo contrário, as melhores formas de organização parecem hoje ser as que mais reduzem a rigidez: a organização não mais deve criar a ordem, mas favorecer a mudança". Cf. *O Pós-Socialismo*, Porto, Edições Afrontamento, 1981 (trad. port.), p. 103.

128 Cf. J.G. March e H.A. Simon, *op. cit.*, p. 165, onde se retomam as críticas ao modelo clássico de racionalidade apresentadas por Herbert A. Simon em 1947 — ver *El Comportamiento Administrativo*, Madrid, Aguilar, 1970 (trad. esp.; 1ª ed. língua inglesa de 1947), designadamente: definições da racionalidade (pp. 73-74), limites da racionalidade (pp. 39-40) e racionalidade do indivíduo e do grupo

As decisões parecem, portanto, sujeitas a juízos de valor, em vez de emergirem como as únicas e as melhores decisões que, pela sua superioridade técnica e racional, se impõem ao próprio decisor (objectivo) [129]. À certeza sucede-se a incerteza e uma certa indeterminação, à objectividade a subjectividade, e à optimização a satisfação.

Estes e outros elementos encontram-se geralmente ausentes das imagens da escola enquanto organização burocrática. Insiste-se mais na rigidez das leis e dos regulamentos, na hierarquia, na organização formal, na especialização e em outros elementos que são comuns às grandes organizações consideradas burocráticas. E, neste sentido, a escola, como qualquer outra organização de grande dimensão, é burocratizada ou, como escreve Charles B. Perrow "[...] apresenta padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseados em uma estrutura de papéis e de tarefas especializadas. A burocracia, neste sentido, constitui apenas outra definição de estrutura", é uma tecnologia de rotina [130]. O estudo da escola como organização burocrática tende, assim, a transferir para a escola dimensões características das organizações burocráticas, desde a rigidez (assinalada por Robert Merton), passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização (assinaladas por Philip Selznick), até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstractas (assinalados por Alvin Gouldner), considerando muito menos, ou mesmo não considerando, a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objectivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais. É que estes elementos são já parte integrante de um outro universo, um universo não oficial, muitas vezes constituído à margem de leis e de regulamentos, que o modelo burocrático não contempla. Conforme David Beetham chama a atenção, a dimensão informal está ausente no modelo de Weber e, no entanto,

(pp. 229-230). Ver ainda, do mesmo autor, o capítulo intitulado "A Racionalidade Económica: Artifício Adaptativo", in *As Ciências do Artificial*, Coimbra, Arménio Amado, 1981 (trad. port.), pp. 59-102, e também o seu ensaio *A Razão nas Coisas Humanas*, Lisboa, Gradiva, 1989 (trad. port.), sobretudo as perspectivas da racionalidade: *a teoria USE* (utilidade subjectiva esperada), a *racionalidade limitada*, a *racionalidade intuitiva* e a *racionalidade como adaptação evolutiva*. Para uma crítica às "doutrinas neo-racionalistas" e a H.A. Simon em particular ver o trabalho de Lucien Sfez, *Crítica da Decisão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1990 (trad. port.), onde o autor afirma que apesar dos avanços de Simon e do seu conceito de "racionalidade limitada" que é uma "brecha na mono-racionalidade", este é ainda insuficiente para transitar para a "multi-racionalidade" (pp. 232-233): "É sempre dentro de uma única racionalidade que Simon raciocina sem nunca se interrogar se os próprios valores não devem ser discutidos e se novos valores não poderão arrastar uma ou outras lógicas para cada novo sistema" (p. 214). Ver ainda, do ponto de vista da análise política da democracia a crítica às teorias "neo-utilitaristas" por Alessandro Pizzorno, "Sur la Rationalité du Choix Démocratique", in Pierre Birnbaum e Jean Leca (Dir.), *Sur L'Individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, pp. 330-369.

129 A este propósito escreve Peter F. Drucker: "A decision is a judgment. It is a choice between alternatives. It is rarely a choice between wrong and right. It is at best a choice between 'almost right' and 'probably wrong' — but much more often a choice between two courses of action neither of which is probably more nearly right than the other". Cf. *The Effective Executive*, London, Pan Books, 1970, p. 146.

130 Cf. Charles B. Perrow, *op. cit.*, p. 73.

> "Se o poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas" [131].

Só que o modelo burocrático concentra-se quase exclusivamente no estudo das "versões oficiais da realidade", ignorando que "[...] as coisas não são o que parecem ser", para parafrasear Peter L. Berger [132]. Contudo, uma sociologia das organizações não poderá quedar-se pelo estudo apenas da morfologia organizacional, das estruturas formais do poder; terá de considerar também a estrutura informal, aquela "[...] que não se encontra descrita nos estatutos e que raramente aparece nos jornais" [133], em suma, a "rede informal" das organizações [134]. O estudo daquilo que acontece nas organizações, designadamente na escola, mais do que o estudo daquilo que é suposto acontecer, ou que deve acontecer, tem evidenciado um certo grau de desconexão, ou de disjunção, entre o modelo burocrático racional e a realidade, o que tem conduzido vários autores a considerarem aquele como um modelo simplista, tantas vezes empenhado em, através de esquemas do tipo "reflexo", salientar o funcionamento da escola em função, e por referência apenas, de padrões normativos. A ruptura com este tipo de determinismos organizacionais tem permitido desfazer certos equívocos e certas imagens estereotipadas acerca da acção organizacional e do seu carácter racional e sistemático. Na verdade, como escreve David R. Hampton,

> "Embora palavras como planejamento, organização, direcção e controle — evoquem imagens de que a administração seja reflexiva, racional e sistemática, há pesquisadores que gastaram um bom tempo observando gerentes em acção, e que chegaram à conclusão de que, na realidade, a administração é mais refletida do que reflexiva, mais emoção do que racionalidade e mais caótica do que sistemática" [135].

Muitos estudos do género têm sido realizados em relação à escola, com resultados idênticos. Um dos mais antigos que encontrámos registado é o de E. Jacobson *et al.* [*The Effective School Principal*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1954], citado por Myrtes Alonso. Nesse estudo, os autores comparam dados recolhidos em 1928 e 1948,

131 Cf. David Beetham, *op. cit.*, p. 35.

132 Cf. Peter L. Berger, *Perspectivas Sociológicas. Uma Visão Humanística*, Petrópolis, Vozes, 1983 (trad. port.), p. 32.

133 *Id.*, *ibid.*, p. 43.

134 Conforme lembra Berger (*op. cit.*, p. 45), "Ao esquema oficial de organização sobrepõe-se uma rede muito mais subtil, muito menos visível, de grupos humanos, com suas lealdades, preconceitos, antipatias e, principalmente, códigos de comportamento". Michel Crozier, adoptando como exemplo a empresa, também afirma que ela "[...] é composta de todo um conjunto de feudalidades, de redes de cumplicidade, de pequenos segredos e arranjos particulares. O seu jogo é em grande parte um jogo de proteção mútua, que só perturba muito superficialmente as intervenções de direções gerais, também muito menos racionais do que se costuma crer". Cf. *A Sociedade Bloqueada*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987 (trad. port.), p. 55.

135 Cf. David R. Hampton, *Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora McGraw-Hill do Brasil, 1983 (trad. port.), p. 8.

resultantes de uma amostra de treze directores de escolas secundárias, e as conclusões obtidas apontam para a grande percentagem de tempo gasto pelos directores em actividades de rotina, tendo o planeamento e as actividades de organização surgido com muito pouco significado percentual [136].

Onde se espera encontrar a racionalidade e o planeamento rigoroso, encontra-se, por vezes, uma realidade bem diferente, embora frequentemente envolta pela retórica da racionalidade, isto é, pelo emprego retrospectivo da racionalidade, ou pela racionalidade *a posteriori*, como forma de legitimação, de procura de argumentos, depois da tomada de decisões [137]. É para este fenómeno que Richard H. Brown nos chama a atenção:

> " [...] rationality, rather than being the guiding rule of organizational life, turns out to be an achievement — a symbolic product that is constructed through actions that in themselves are nonrational. We could even say that the dichotomy between rationality and nonrationality is itself ultimately unfounded, emerging mainly from the legitimacy in our culture of 'rational', and the illegitimacy of 'nonrational' conduct" [138].

Wise vai mais longe, através do conceito de "hiperracionalização", afirmando:

> "When the relationship between means and ends is not known and bureaucratic rationalization persists, we shall say that we are witnessing the phenomenon of hyperrationalization — that is, an effort to rationalize beyond the bounds of knowledge" [139].

Muitas destas considerações, mais ou menos dispersas até há alguns anos, foram ultimamente retomadas e consideradas de forma um pouco mais sistemática e organizada em redor de algumas designações, de entre as quais se destaca a de "anarquia organizada". Esta metáfora, criada por Cohen, March e Olsen, em 1972 [140], cobre um conjunto de diferentes conceitos e metáforas que têm vindo a ser propostos por vários autores e, em relação ao quadro de síntese apresentado por Ellström [141], pode caracterizar-se por constituir um modelo em que os objectivos são considerados pouco claros e

136 Ver Myrtes Alonso, *op. cit.*, p. 164.

137 O uso da expressão "racionalidade retrospectiva", segundo Ellström (*Rationality, Anarchy ...*, ed. cit., p. 37), " [...] emphasizes the discovery of intentions as a retrospective interpretation of action rather than as an antecedent of action".

138 Cf. Richard H. Brown, "Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations", in *Administrative Science Quarterly*, 23 (1978), p. 370.

139 Cf. Arthur E. Wise, *op. cit.*, p. 65, e para uma aplicação do conceito de "hiperracionalização" à escola cf. pp. 47-80.

140 Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, nº 1 (1972), pp. 1-25. Ver também Michael D. Cohen e James G. March, *Leadership and Ambiguity*, New York, McGraw-Hill, 1974.

141 "Four Faces of Educational Organization", ed. cit., p. 237.

conflitantes, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, isto é, pela imagem contrária à do modelo racional ou burocrático. Parte-se do princípio de que qualquer organização, e especialmente as organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma anarquia organizada, ou seja, como uma organização onde poderemos encontrar três características gerais, ou três tipos de ambiguidade: 1) objectivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática; 2) processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização; 3) participação fluida, do tipo *part-time*. Em relação aos objectivos, escrevem aqueles autores:

> "The organization operates on the basis of a variety of inconsistent and ill-defined preferences. It can be described better as a loose collection of ideas than a coherent structure; it discovers preferences through action more than it acts on the basis of preferences" [142].

A segunda propriedade característica das anarquias organizadas é a falta de clareza da sua tecnologia:

> "Although the organization manages to survive and even produce, its own processes are not understood by its members. It operates on the basis of simple trial-and-error procedures, the residue of learning from the accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity" [143].

Finalmente, a participação fluida:

> "Participants vary in the amount of time and effort they devote to different domains; involvement varies from one time to another. As a result, the boundaries of the organization are uncertain and changing; the audiences and decision makers for any particular kind of choice change capriciously" [144].

142 Cf. Cohen, March e Olsen, *op. cit.*, p. 1. Ao referir-se especificamente à escola escreve March, em outro lugar: " [...] goals seem to shift over time; they seem to vary from one part of the organization to another; they seem to be stated in terms that are hard to translate into action". Cf. James G. March, "Analytical Skills and the University Training of Educational Administrators", in Tony Bush *et al.* (Ed.), *op. cit.*, p. 438.

143 Cf. Cohen, March e Olsen, *op. cit.*, p. 1. No tocante à escola escreve March ("Analytical Skills ...", ed. cit., p. 438): "Although we know how to create an educational institution, to staff it, and to specify an educational programme for it, we do not know much about the process by which it works. We do not, in general, know what will happen if we make changes; we do not, in general, know how to adapt the standard system to nonstandard students or situations".

144 Cf. Cohen, March e Olsen, *op. cit.*, p. 1. No que concerne à escola, segundo March, "Participants come and go. Students, teachers, and administrators move in and out. There is even more turnover in other participants or potential participants. Parents, individually and collectively, are erratic in their involvement; community leaders sometimes ignore the schools, sometimes devote considerable time to them; governmental agencies are active, then passive" ("Analytical Skills ...", ed. cit., p. 438).

A aplicação desta perspectiva ao estudo da escola (de resto a escola é entendida como um caso típico de anarquia organizada, em relação a muitas das suas características) tem suscitado diferentes reacções. William Tyler, por exemplo, embora admitindo as vantagens de se considerar que o modelo racional tem uma utilidade relativamente reduzida e, com outros autores, admitir que a escola apresenta uma conexão relativamente fraca entre objectivos, tecnologias e estrutura, entende que esta perspectiva é demasiado radical, afirmando:

> "If we were to find an alternative to the rational approach for schools, then perhaps one does not need quite a drastic revision" [145],

sendo de opinião que a imagem que emerge da escola, no quadro deste modelo, é talvez uma imagem de desorganização, mais do que de organização [146], o que claramente contradiz o pensamento de March, que afirma com clareza:

> "Organized anarchies are not bad organizations. They are not unusual. Indeed, they are quite common. Decision situations involving problematic goals, unclear technology, and fluid participation are familiar to all types of organizations" [147].

A imagem de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, embora a expressão possa à primeira vista sugeri-lo, não pretende caracterizar situações de excepção, nem sequer se assume como modelo explicativo de todas as organizações, e de todas as partes e componentes de uma organização. O que é afirmado é que

> "A theory of organized anarchy will describe a portion of almost any organization's activities but will not describe all of them" [148].

Menos dúvidas parecem ter sido despertadas em outros autores que, pelo contrário, recorreram ao contraste entre os dois modelos para empreenderem estudos comparativos e recolherem dados empíricos. William Firestone e Robert Herriot [149], por

145 Cf. William Tyler, *op. cit.*, p. 30.

146 *Id., ibid.*, p. 29.

147 Cf. James G. March, "Analytical Skills ...", ed. cit., p. 439. Também L.A. Bell, *op. cit.*, p. 187, escreve: "The anarchic organisation is not, as its name imply, a formless or unpredictable collection of individuals. Rather it is an organisation with a structure of its own which is partly determined by external pressures and partly a product of the nature of the organisation itself. It is anarchic in the sense that the relationship between goals, members and technology is not as clearly functional as conventional organisation theory indicates that it will be".

148 Cf. Cohen, March e Olsen, *op. cit.*, p. 1.

149 Ver William A. Firestone e Robert E. Herriott, "Two Images of Schools as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 18, nº 2 (1982), pp. 39-59.

exemplo, estudaram treze escolas primárias e secundárias, tendo concluído que as escolas primárias apresentavam mais características do modelo burocrático — conjunto determinado de fins, estrutura formal de controlo, integração de diferentes departamentos através de regras, comunicação vertical e outras características de um "sistema fechado". Pelo contrário, no que às escolas secundárias diz respeito, afirmam que o modelo de anarquia organizada é aquele que melhor as caracteriza, tendo encontrado uma liderança menos autocrática e mais *laissez-faire* e, sobretudo, uma "lógica de confiança", ou uma "presunção de competência":

> "This confidence is not based on an inspection of activities, but rather on the knowledge that the person or activity in question is properly certified or accredited. The certification process itself takes on sacred properties and is not questioned. As long as the logic of confidence applies, a person can do his or her work with the knowledge that others will not interfere. As a result, the school's work gets done" [150].

Conclusões que são reforçadas por outro estudo posterior, em que os mesmos autores estudaram cento e onze escolas dos estados de Pensilvânia e de Nova Jersey e onde as escolas secundárias, por comparação com as primárias, apresentavam menor consenso em relação aos objectivos e menor centralização da influência por parte dos administrados [151].

Mas a ambiguidade organizacional, característica da imagem da anarquia organizada, é ainda desenvolvida através do recurso a outras metáforas. Por exemplo a metáfora do modelo de "garbage can" (caixote do lixo) de decisão ou escolha organizacional que Cohen, March e Olsen caracterizam da seguinte forma:

> "To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene" [152].

A utilização desta imagem, no mínimo um pouco estranha, tem no entanto a vantagem de chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas acções organizacionais e de contrapor ao modelo burocrático e ao seu conhecido circuito sequencial — identificação do problema, definição, selecção da solução, implementação e avaliação — um outro modelo no qual as soluções resultam frequentemente de um

150 *Id., ibid.*, p. 43.

151 Cf. Robert E. Herriott e William A. Firestone, "Two Images of Schools as Organizations: A Refinement and Elaboration", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 4 (1984), pp. 41-57.

152 Cf. Cohen, March e Olsen, *op. cit.*, p. 2.

conjunto de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros, ou mesmo de elementos acidentais. Como March escreve,

> "Almost all of our current ideas about intelligent decision-making relate actions to preexistent goals that are clear and widely shared. A manager is directed first to determine his goals and then to act. Such behaviour is often possible and useful, but it is not always so" [153] .

Não se trata, portanto, de caracterizar todos os processos de decisão nas organizações, mas de romper com o carácter exclusivo do modelo burocrático de racionalidade e com a ideia de que só é possível agir e procurar uma resposta depois de se ter formulado a pergunta com clareza, quando, pelo contrário, não se sabe muitas vezes qual é a questão, em termos de problemas organizacionais, se não quando se conhece a resposta.

Esta metáfora, ao pressupor a existência de elementos organizacionais relativamente independentes ou desligados uns dos outros (ao contrário do que acontece com os modelos de sistema social e burocrático), chama a atenção para outros aspectos relevantes que têm sido reunidos em torno de uma outra imagem — a imagem de "loosely coupled systems" (sistemas fracamente conjugados, ou unidos). Designadamente a escola tem sido vista como um sistema "loosely coupled", isto é, como uma organização em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em termos de intenções e de acções, processos e tecnologias adoptados e resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos, etc. [154]. Como escreve Weick,

> "[...] it may be the case that the counselor's office is loosely coupled to the principal's office. The image is that the principal and the counselor are somehow attached, but that each retains some identity and separateness and that their attachment may be circumscribed, infrequent, weak in its mutual affects, unimportant, and/or slow to respond" [155].

Admitindo-se que algumas partes e que certos componentes das organizações possam permanecer directa e estreitamente dependentes e interligados (e como tal passíveis de forte racionalização), admite-se, porém, que não será o caso de outros que, por esse facto, não serão passíveis de análise através do modelo burocrático. Perante a novidade desta proposta e a eventual estranheza do analista, escreve Weick:

> "Organizations as loosely coupled systems may not have been seen before because nobody believed in them or could afford to believe in them. It is conceivable that preoccupation with rationalized, tidy, efficient, coordinated

153 Cf. James G. March, "Analytical Skills ...", ed, cit., p. 439.

154 Ver Karl E. Weick, *op. cit.*

155 *Id., ibid.*, p. 3

> structures has blinded many practitioners as well as researchers to some of the attractive and unexpected properties of less rationalized and less tightly related clusters of events" [156] .

Mas, com efeito, já anteriormente se haviam esboçado imagens semelhantes, insistindo na autonomia estrutural da escola, nas imagens de "mundo vazio" e no carácter excepcional das relações de causalidade, ou até mesmo em muitas das críticas à burocracia que apontavam desconexões entre as estruturas, as tecnologias e o trabalho técnico, e entre este e os resultados obtidos. Esta perspectiva pós-racionalista é implicitamente sugerida numa "lei" clássica —a *Lei de Parkinson* (ou *Lei da Pirâmide em Ascensão*), baseada em dois princípios: 1) um funcionário pretende multiplicar subordinados, e não rivais; 2) os funcionários geram trabalho uns para os outros [157]. Ao analisar as estatísticas da marinha britânica, Parkinson pôde concluir que, apesar da existência de menos navios e de menos oficiais, os funcionários administrativos aumentavam; o mesmo sucedia com o número de funcionários da administração colonial — à medida que o império diminuía, aumentava o número de funcionários, o que levou Parkinson a concluir:

> "The fact is that the number of the officials and the quantity of the work are not related to each other at all" [158],

um bom exemplo que antecipa em algumas décadas a ideia agora desenvolvida. Poderíamos referir outros exemplos que contrariam a perspectiva tradicional quanto à conexão e interdependência dos elementos organizacionais, relativamente mais fácil de encontrar numa linha de montagem (eventualmente também numa organização militar, através de uma forte cadeia de comando), do que em organizações de serviços, ou em escolas [159]. Em relação às escolas, pelo contrário, esta nova perspectiva poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controlos político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os actores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia e, como escreve Schmuck, "Teachers, in particular, can

156 *Id., ibid.*. Ver também William A. Firestone, "The Study of Loose Coupling: Problems, Progress, and Prospects", in Alan C. Kerckhoff (Ed.), *Research in Sociology of Education and Socialization*, Vol. 5, Greenwich, Connecticut, 1985, pp. 3-29.

157 Cf. C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, Penguin Books, 1986, p. 15.

158 *Id., ibid.* Também Herbert A. Simon, em 1947 (*El Comportamiento Administrativo*, ed. cit., p. 62), antecipa a ideia de "desconexão": "Con frecuencia las relaciones entre las actividades de la organización y los objectivos últimos son oscuras, los objectivos últimos están formulados de manera incompleta, o existen conflictos y contradicciones internos entre los objectivos últimos o entre los medios elegidos para conseguirlos".

159 Os problemas de conexão entre a produção e a recepção de comunicações formais, e mesmo de normativos, podem constituir outro exemplo. A este propósito Andrew Dunsire chamou a atenção para as dificuldades de comunicação nas organizações, para a utilização de diferentes códigos e linguagens consoante os níveis hierárquicos, para a diversidade e para as dificuldades de interpretação que, frequentemente, exigem "tradução". Ver Andrew Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy. The Execution Process: Vol. 1*, Oxford, Martin Robertson, 1978, pp. 175-178.

stay insulated from administrative pressures and from the community's attempts to influence the schools" [160].

Em suma, o modelo de anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenómenos e de certas componentes das organizações. Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a "loucura sensata", ou o "disparate razoável" ("sensible foolishness") apontado por March e Olsen:

> "Individuals and organizations need ways of doing things for which they have no good reason. Not always. Not usually. But sometimes. They need to act before they think" [161].

Desta feita, realça-se o carácter experimental e heurístico do processo de tomada de decisões, o risco inerente ao *jogo* como suplemento da razão:

> "Play relaxes that insistence to allow us to act 'unintelligently' or 'irrationally', or 'foolishly' to explore alternative ideas of purposes and alternative concepts of behavioral consistency. And it does this while maintaining our basic commitment to the necessity of intelligence" [162].

Acontece que um dos desafios mais importantes que nos é colocado pelo nosso estudo é o de atendermos, e de estarmos atentos, às eventuais áreas de funcionamento da escola secundária portuguesa enquanto organização burocrática, integrada num sistema de ensino, público, tradicionalmente centralizado, no qual, aparentemente, mesmo os mais pequenos detalhes se encontram regulamentados universalmente, sendo contudo capazes de evitar explicações simplistas, de tipo determinista. Então a escola só poderia ser caracterizada por *reflectir* os constrangimentos normativos, e outros, que lhe são impostos unilateralmente. Ou mesmo, perante a descoberta de eventuais rupturas com certas orientações normativas, esperadas, escapar à tentação fácil de as qualificar apenas como desvios, desajustamentos, ou disfunções burocráticas.

---

160 Cf. Richard A. Schmuck, *op. cit.*, p. 185. Ideia que também está presente em Crozier quando este afirma: "Le monde de l'éducation, clos sur lui-même, ne cherche qu'à se proteger contre ceux que pourrait menacer son monopole: enseignement privé, formation permanente, enseignement agricole, intervention des entreprises, intervention des parents". Cf. Michel Crozier, *On Ne Change Pas la Société Par Décret*, Paris, Bernard Grasset, 1979, p. 274. Para uma análise da questão do controlo organizacional na escola, com base no conceito de "loose coupling", veja-se Ronald G. Corwin, "Patterns of Organizational Control and Teacher Militancy: Theoretical continuities in the idea of Loose Coupling", in Alan C. Kerckhoff (Ed.), *op. cit.*, Vol. 2, 1981, pp. 261-291.

161 Cf. James G. March e Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976, p. 76.

162 *Id., ibid.*, p. 77. Para o estudo de algumas repercussões ao nível da teoria da mudança organizacional veja-se Karl E. Weick, "Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements", in Paul S. Goodman *et al.*, *Change in Organizations. New Perspectives on Theory, Research, and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1984, pp. 375-408, e ainda William A. Firestone e Robert E. Herriot, "Images of Organization and the Promotion of Educational Change", in Alan C. Kerckhoff (Ed.), *op. cit.*, Vol. 2, 1981, pp. 221-260.

Ora é exactamente a este nível que o modelo anárquico nos pode ser útil, pelo menos para tentarmos estabelecer um certo contraponto em relação àquele tipo de explicações. Ao procurarmos organizar um quadro conceptual de análise adequado ao estudo da participação na escola secundária (terceiro capítulo), atenderemos aos contributos do modelo burocrático e do modelo anárquico (e mesmo a certos elementos que têm atraído dos outros modelos), procurando operar uma articulação que, embora se apresente relativamente difícil, valerá a pena tentar, em função dos benefícios de análise que é legítimo esperar.

Antes, porém, o estudo da participação na escola secundária portuguesa exige o necessário esclarecimento terminológico da palavra "participação" — um conceito que, pela sua importância neste trabalho, e pela sua natureza plurissignificativa, merece um tratamento cuidadoso. É o que faremos no capítulo que se segue.

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO: CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO

As diferentes teorias da democracia constituem um quadro de referência cujas repercussões, em termos do estudo da participação nas organizações, são de assinalar. Neste contexto são particularmente relevantes a *teoria elitista* e a *teoria da democracia participativa*, onde os conceitos de participação e de democracia assumem significados distintos, apontando para diferentes modelos de organização. Ao eleger a participação como princípio central para a realização da democracia (não só da democracia na esfera política, mas também nas esferas social, económica, cultural, etc.), a teoria da democracia como participação é especialmente adequada ao tratamento das questões levantadas pelo nosso trabalho, não só em termos teóricos, mas também em termos das opções que o autor afirma e deixa claras. Porém, uma sociologia da participação nas organizações não é realizável pela mera transferência das teorias da democracia e suas problemáticas para o universo organizacional. O exame teórico das correntes organizacionais e administrativas permite recolocar o problema da participação e da democracia no quadro específico das organizações formais, onde tem sido equacionado de diferentes formas ao longo deste século. Uma análise das principais referências teóricas que marcam este percurso permitirá a selecção de linhas de orientação e o tratamento conceptual da participação com vista à organização de um quadro teórico-conceptual para o estudo da participação na escola, a apresentar no terceiro capítulo.

1. Democracia Participativa e Participação

O estudo dos fenómenos de participação nas organizações, designadamente na escola, a menos que se aceite correr os riscos inerentes às abordagens de tipo atomizante, não pode ser realizado à margem, ou pela contenção, de certos pontos de vista da Ciência Política e das Teorias da Democracia. A participação e a democracia nas organizações (da *escola democrática* à *democracia industrial*), por mais especificidades, ou até mesmo limitações, que possam apresentar, jamais, em nosso entender, justificam o desprezo consagrado por certos estudos em relação ao que podemos considerar como *questão de fundo*, cujo tratamento teórico é indispensável mesmo que apenas enquanto ponto de partida. E sendo certo que a consideração das dimensões políticas da democracia e da participação não permite e não aconselha a mera transferência de quadros teóricos e conceptuais para os planos e níveis organizacionais, também não se compreende como a consideração destes pode resultar numa ruptura integral com tais dimensões. Sendo a participação e a democracia questões desde logo políticas, de regime, de organização do Estado, só no quadro de certas teorias é que as encontramos isoladas nesse nível (macro), enquanto que em outras são transportadas para novos espaços institucionais e para a sociedade. Por outro lado, conceber o estudo das organizações como entidades centradas exclusivamente sobre si próprias, como espaços de insularidade, de excepção, eventualmente independentes da esfera política, representaria uma falácia que, não fora a existência de outras razões, o próprio funcionamento das organizações bastaria para se encarregar de inexoravelmente contrariar.

O debate teórico em torno da democracia é um debate antigo, mas sempre renovado, no qual a participação, como veremos, assume diferentes graus de importância e diferentes contornos. Tal debate é marcado por várias polémicas e oposições, de entre as quais se destaca a oposição entre a *teoria elitista da democracia* e a *teoria da democracia participativa* ou *teoria da democracia como participação* [1]. Esta última reclama-se herdeira,

---

1 Entre outros, José G. Canotilho, para além de se referir a estas duas teorias, faz ainda referência à "teoria democrático-pluralista" e à "teoria da democracia do ordo-liberalismo". A primeira é caracterizada por se basear no pressuposto de uma sociedade interveniente e de cidadãos activos, tendendo a menosprezar a apatia característica de certos estratos e a acentuar a homogeneidade e o consenso. A segunda assenta na ideia de propriedade privada como elemento regulador da ordem social e é apanágio, segundo o autor, do liberalismo económico que privilegia os detentores dos meios

entre outros, de Jean-Jacques Rousseau e de John Stuart Mill, assenta no poder do povo, pressupondo o seu interesse pela participação enquanto factor de mudança. Pelo contrário, a teoria elitista entende a democracia como uma forma de dominação exercida por iniciados, portadores de uma determinada cultura política e garantes do processo democrático liberal. Como escreve Canotilho, neste sentido "[...] a democracia não é o poder do povo, mas o poder das elites para o povo que se limita a escolher as elites" [2].

Em relação ao conceito tradicional de democracia (governo do povo), a teoria elitista conclui pela impossibilidade da sua realização já que, como escreve Anthony Arblaster a este respeito, "[...] todos os governos são governos das elites ou pelo menos de uma entre as várias elites em competição" [3]. Esta limitação do conceito clássico de democracia, com a consequente subalternização da importância da participação, deve-se a vários autores, dos quais destacaremos aqui Joseph A. Schumpeter e Robert Michels.

O primeiro, autor de *Capitalismo, Socialismo e Democracia,* limita o conceito de democracia sobretudo à esfera económica, colocando o acento na negociação dos votos e na visão dos eleitores como consumidores políticos. Desta forma Schumpeter opõe-se à teoria clássica (participação política dos cidadãos), reduzindo a democracia a uma espécie de método para a selecção de líderes, a uma forma de competição política. Ao caracterizar a "Doutrina clássica da democracia" [4], o autor critica dois dos seus mais importantes valores — *o bem comum*, ("o farol óbvio da política") e a *vontade do povo* — , preocupações que considera centrais na filosofia da democracia do século XVIII. Ao rejeitar a existência de *um bem comum*, com o qual todos os cidadãos concordariam, assim como a existência de *uma vontade do povo*, contrapõe-lhes o sentido reduzido de responsabilidade e a ausência de um desejo efectivo, de uma vontade clara por parte das massas. A vontade "genuína" do povo é substituída pela vontade "manufacturada" e, para Schumpeter, é esta que na doutrina clássica passa por ser a vontade geral do povo [5]. Tal "artefacto" será produzido de forma afectiva, irracional, através da publicidade, da reiteração de certas afirmações e da arte de adulterar a informação. Depois de apontar as fraquezas que, em seu entender, são imputáveis à doutrina clássica, vai mesmo ao ponto de perguntar:

> "Mas como é possível que uma doutrina tão patentemente contrária aos fatos pudesse ter sobrevivido até hoje e continuado a ter lugar nos corações das pessoas e na linguagem oficial dos governos?" [6]

de produção (ver Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, Vol. II, 1981, pp. 88-100).

2 *Id., ibid.*, p. 93.

3 Cf. Anthony Arblaster, *A Democracia*, Lisboa, Editorial Estampa, 1988 (trad. port.), p. 84.

4 Ver Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984 (trad. port.; 1ª ed. de 1942), pp. 313-335.

5 *Id., ibid.*, pp. 327-330.

6 *Id., ibid.*, p. 331.

Após procurar algumas explicações possíveis, do tipo *fé democrática, credo democrático*, elementos de crença religiosa ("A voz do povo é a voz de Deus ..."), o autor de *Capitalismo, Socialismo e Democracia* contrapõe à doutrina clássica uma "outra teoria da democracia" [7], partindo do pressuposto de que o povo não tem uma opinião definida e racional. Neste sentido, uma teoria da democracia enquanto "teoria da liderança competitiva", ou como competição pela liderança política, basear-se-á no *modus procedendi* e não num ideal irrealizável [8], sendo portanto "[...] muito mais veraz sobre os fatos da vida [...]" [9]. Assim,

> "Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo" [10].

Esta perspectiva instrumental da democracia, apenas como meio, como método de escolher *quem* decide, e não *como* ou *o que* decide, juntamente com a importância conferida ao elemento organizacional, constitui o aspecto central da obra de Robert Michels sobre os partidos políticos. Para Michels "Não se concebe a democracia sem organização" [11] e "Quem fala em organização fala em tendência à oligarquia" [12], donde se conclui que a democracia apresenta uma tendência aristocrática e que é, tendencialmente, uma forma de oligarquia. A democracia cava uma divisão entre uma minoria que dirige e uma maioria que é dirigida, ou mesmo um contraste entre a incompetência das massas e a superioridade intelectual dos líderes [13] e, "Apesar de queixar-se às vezes, a maioria, no fundo, está encantada por ter encontrado indivíduos dispostos a cuidar dos seus assuntos" [14]. Ao enunciar a sua célebre *Lei de Bronze da Oligarquia* [15], que pode ser caracterizada basicamente por afirmar que uma classe dominante é sempre substituída por outra classe dominante e que a luta de classes resulta sempre na criação de novas oligarquias (ou mesmo que as massas se contentariam em poder "substituir um patrão por outro"), Michels não deixa dúvidas acerca do conceito de democracia que adopta, afirmando:

> "A partir do momento em que atingem um certo grau de desenvolvimento e de poder, as democracias começam a se transformar pouco a pouco, adotando o

7 Para uma caracterização desta teoria alternativa cf. Schumpeter, *op. cit.*, pp. 336-353.

8 *Id., ibid.*, p. 354.

9 *Id., ibid.*, p. 336.

10 *Id., ibid.*, p. 355. No mesmo sentido, "[...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos das populações" (p. 336).

11 Cf. Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982 (trad. port.; 1ª ed. de 1914), p. 15.

12 *Ibid.*, p. 21.

13 A este propósito ver Michels, *op. cit.*, pp. 53-57.

14 *Id., ibid.*, p. 35.

15 *Id., ibid.*, pp. 225-236.

> espírito e muitas vezes também as formas da aristocracia que elas tinham amargamente combatido no passado. Mas contra a traição se dirigem incessantemente novos acusadores que, após uma era de combates gloriosos e de poder sem honra, terminam por misturar-se à velha classe dominante, cedendo o lugar a oponentes novos que, por sua vez, os atacam em nome da democracia. E esse jogo cruel provavelmente nunca terá fim" [16].

Esta perspectiva (espécie de determinismo cíclico) parte da consideração de uma dupla imanência em torno do conceito de democracia: a organização é imanente à democracia, e a oligarquia é imanente à organização, o que, juntamente com a ideia de que os conflitos entre eficiência e democracia são invariavelmente resolvidos com vantagem para aqueles que reclamam a primeira (à custa da segunda), nos transporta para outra questão clássica — aquela que relaciona, e em alguns casos opõe, democracia e burocracia [17].

Neste âmbito a burocracia é agora entendida como conceito político, conceito cuja constituição é geralmente atribuída a Hegel, para quem a administração seria o *espírito do Estado*. Como escreve Georges Lapassade, "[...] àquilo a que Hegel chamava *Administração* chamava Marx *Burocracia*, e esta mudança terminológica marca já a passagem de uma qualificação positiva a uma qualificação negativa" [18]. A burocracia seria, então, a falta de espírito do Estado, uma força parasitária, repressiva e antidemocrática. A burocracia seria o elemento crucial no processo de alienação, um instrumento privilegiado da classe capitalista para a dominação de outras classes sociais, uma força autónoma e opressiva, embora não uma classe social (ao contrário do que Bruno Rizzi defenderia mais tarde). Na teoria marxista a administração/burocracia é um dos componentes do "Aparelho de Estado" a par do exército, dos tribunais, da polícia, etc., um aparelho que funcionará pela violência ou pela repressão, segundo Louis Althusser [19].

Ao contrário da teoria Hegeliana do Estado como garante do "interesse universal", por oposição aos interesses particulares característicos da sociedade civil, a

16 *Ibid.*, p. 243.

17 O termo burocracia, já anteriormente utilizado no Capítulo I a propósito do modelo burocrático de racionalidade, terá sido utilizado pela primeira vez, segundo Littré, em 1745 por V. de Gournay. Cf. a este propósito, Georges Lapassade, "Burocracia, Burocratismo, Burocratização", in Vários, *A Burocracia*, Lisboa, Socicultur, s.d. (trad. port.), p. 17. Tratando-se de uma daquelas palavras que, segundo Edgar Morin ("O que Não é a Burocracia", in Vários, *A Burocracia*, ed. cit., p. 30), "[...] se tornam demasiado pesadas, que acabam por ser esmagadas pelos seus conteúdos e que, à força de tudo terem explicado, exigem uma explicação", opta-se neste trabalho pelo seu tratamento *em contexto*, isto é, a propósito dos modelos de racionalidade, da democracia e das organizações.

18 E, prossegue Lapassade, "Nas análises de Lenine, de Trotsky, de Gramsci, de Rosa Luxemburgo dá-se uma mudança de sentido ligada, primeiro, à existência de partidos de massa e, depois, à dos estados ditos socialistas: nestas análises passa-se da burocracia concebida como *sistema de transmissão* para a burocracia considerada como *sistema de decisão* — da crítica de uma administração, à crítica de um poder" (*op. cit.*, pp. 18-19).

19 Por esta razão Althusser prefere a designação de "Aparelho Repressivo de Estado", diferenciando-o do conceito de "Aparelho Ideológico de Estado", no qual a violência já não é dominante em termos do seu funcionamento, para ceder o lugar à "ideologia". Cf. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, Lisboa, Editorial Presença, ^{3}1980 (trad. port.) pp. 41-52.

concepção de Marx "[...] afirma que a burocracia estatal não representa nenhum interesse universal, mas que tão-somente os seus interesses particulares são apresentados como sendo eles próprios o interesse geral" [20]. Uma administração verdadeiramente democrática só poderá existir com a cessação da divisão do trabalho que porá termo à alienação. Neste quadro, como escreve Mouzelis,

> "The administrative tasks, simplified and demystified, will be the concern of everybody. There will be no more monopoly of the administrative positions. The worker, citizen of a true democracy, will be at the same time elected and elector, administered and administrator" [21].

Segundo o mesmo autor, também Lénine acreditou que o declínio gradual do aparelho burocrático teria lugar assim que a ditadura do proletariado fosse estabelecida [22] e, mais tarde, perante evidência contrária, atribuirá as dificuldades à "imaturidade do socialismo" [23]. Não obstante, a teoria marxista considera a existência de uma alternativa à forma burocrática de administração, uma alternativa em que a classe trabalhadora deixa de estar subordinada ao controlo burocrático, deixa de ser governada para ser governante. Trata-se, claramente, de uma alternativa de poder dado que, como David Beetham esclarece, "[...] a teoria marxista explica o poder burocrático em termos da sua função reguladora, mais do que simplesmente da sua função organizacional dentro da sociedade industrial [...]" [24].

Pelo contrário, a perspectiva Weberiana toma como referência a elite liberal e não a classe trabalhadora, e é neste quadro que a burocracia surge como uma ameaça aos valores daquela elite. A oposição entre democracia e burocracia, em Max Weber, é contudo

20 Cf. José Baptista (p. 47) no seu interessante estudo intitulado "Marxismo e Burocracia" (in *Raiz e Utopia*, nº 1 [1977], pp. 44-59), onde remete a análise da burocracia para um quadro de distinção entre "teoria Marxiana" e "teoria Marxista", (p. 45).

21 *Op. cit.*, p. 11.

22 Ou, como escreve Abrahamsson (*op. cit.*, p. [42]): "According to Lenin, the bureaucracy could be defeated only if the whole people could be mobilized to participate in the administration of the state". Contudo, segundo Claude Lefort (*Éléments d'une Critique de la Bureaucratie*, ed. cit., pp. 103-127), Lenine ao pugnar pela organização superior dos proletários contra os seus inimigos de classe, ao defender a profissionalização da actividade revolucionária, a concentração de tarefas e a especialização de funções, viria a estabelecer as bases para a implantação de uma infraestrutura burocrática, que Estaline viria a concretizar.

23 Segundo Mouzelis (*op. cit.*, pp. 12-15), a imaturidade do socialismo não seria, para L. Trotsky, suficiente para explicar o carácter opressivo da burocracia soviética. Para ele, as raízes da burocracia deveriam ser procuradas nos anos iniciais da revolução. Não obstante, também Trotsky procura compatibilizar a burocracia soviética com o Marxismo, recusando-se a atribuir à burocracia o carácter de classe (dado que não se enraízava no domínio económico da produção). A este propósito escreve Abrahamsson (*op. cit.*, p. [46]): "[...] we observe how Trotsky takes great care not to fall into the trap of defining a new, third class, since it does not own the means of production". Na década de 30, Trotsky defenderá que a Revolução de Outubro fora traída (*A Revolução Traída*, 1937) por um grupo de burocratas que destruira a vanguarda do proletariado e recorre a diversas metáforas para qualificar a burocracia — "tumor", "úlcera", "excrescência", "parasita". Veja, a este respeito, Martin Krygier, "The revolution betrayed? from Trotsky to the new class", in Kamenta, E. e Krygier, M., Bureaucracy. *The Career of a Concept*, London, Edward Arnold, 1979, pp. 89-97.

24 *Op. cit.*, p. 125.

muito menos evidente, embora esteja presente na sua obra. Isto deve-se, em parte, à sua concepção instrumental de democracia, à sua indiferença perante o valor intrínseco da democracia, da participação, da igualdade, etc. Para Weber, escrevem Hans H. Gerth e C. Wright Mills, " [...] o direito de voto universal, a luta pelos votos e a liberdade de organização não tinham valor, a menos que resultassem em líderes políticos poderosos [...]" [25]. Neste sentido, a alternativa seria entre uma democracia sem líderes ou uma democracia governada pelos líderes dos partidos políticos vencedores, das grandes máquinas burocráticas. Não seria, em qualquer dos casos, uma democracia governada pelo povo, mas uma democracia que o governaria a ele por intermédio de líderes eleitos. É neste sentido que Weber escreve:

> " [...] la democratización no debe significar necesariamente el aumento de la participación activa de los dominados en el dominio dentro de la organización considerada" [26],

isto é, a democratização não significa uma redistribuição de poder pelo povo, mas antes a possibilidade de selecção de líderes através de uma competição eleitoral. Tal competição será importante na medida em que legitimar a intervenção dos líderes junto da burocracia, possibilitando-lhes a imposição das suas orientações políticas. As semelhanças entre certas concepções de Weber e de Schumpeter ficam agora claras, bem como as influências do primeiro sobre o segundo. Pelas mesmas razões têm estas obras partilhado críticas semelhantes, sobretudo dada a concepção formal de democracia que adoptam. Mas, como lembra David Beetham,

> "A crítica frequente feita a ambos, de que a sua concepção de democracia de comando não mostra qualquer compromisso com os valores democráticos de igualdade política ou participação popular, embora correcta, está fora de questão, visto que nenhum deles afirmou partilhar tais valores. A teoria de ambos era inteiramente liberal na sua inspiração" [27].

A democracia, em Weber, é sobretudo uma democracia das formas e não uma democracia dos valores ou uma democracia substantiva. Não focaliza o indivíduo mas sim as organizações, sobretudo o parlamento. Ao contrário de Durkheim, outro dos *fundadores* da Sociologia, para quem o indivíduo é portador de qualidades essenciais da colectividade e é entendido como um actor moral, Weber é alheio às perspectivas morais e voluntaristas em torno dos conceitos de democracia. Coloca o acento na integração formal do indivíduo (Durkheim na integração substantiva, na integração moral e na participação activa no sistema político) e o centro das suas preocupações é ocupado pela racionalização. A

25 Cf. "Introdução: O Homem e sua Obra", in Max Weber, *Ensaios de Sociologia*, Organização e Introdução de H.H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro, Zahar Editores, ^{5}1982 (trad. port.), pp. 53-54.

26 Cf. *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología compreensiva*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1964 (trad. esp.), p. 739.

27 *Op. cit.*, p. 101.

racionalização burocrática, embora considerada uma forma superior de organização, inevitável segundo Weber, é simultaneamente uma ameaça contra a iniciativa individual, uma limitação à inovação e à liberdade de movimentos da elite liberal [28]. E é neste sentido que Weber considera a democracia como inimiga da burocracia, embora a primeira seja a principal fomentadora da segunda, entre outras razões porque do Estado democrático se reclama a sua intervenção crescente em diversas áreas de prestação de serviços públicos [29]. De resto, o secretismo (de conhecimentos e de intenções) característico da superioridade profissional da burocracia, redunda no secretismo do governo burocrático que, ao contrário do governo democrático, não pode deixar de excluir a publicidade de muitos dos seus actos — "La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica" [30].

Perante o desenvolvimento de regras e de estruturas burocráticas, que também Michels viria a considerar como inibidoras da democracia, Weber entende que, apesar de tudo, só a democracia poderá contrabalançar o domínio dos interesses burocráticos. Como escreve Prager, para Weber, em muitos dos seus escritos políticos,

> "It is the power of bureaucracy and capitalism that jeopardizes freedom for the individual; it is only democracy that can defend against those processes. A democratic order, with a strong Parliament, is Weber´s antidote to German bureaucratism and, more generally, it is the only modern form that could protect the liberty of individuals" [31].

A inevitabilidade da burocracia será retomada por Schumpeter que, ao considerar a burocracia essencial para o desenvolvimento económico, mesmo em comunidades socialistas, entende que ela não é de forma alguma um obstáculo à democracia,

28 Já em Durkheim é a secularização, o declínio do religioso e do sagrado, que ocupa o lugar central, dado que é geradora de indivíduos anómicos e egoístas. A ausência de uma ordem moral impossibilitará a existência de estabilidade social e a liberdade formal não é, só por si, garantia de solidariedade moral. A propósito de esta e de outras interessantes comparações de pontos de vista entre Weber e Durkheim acerca das suas concepções de democracia, veja-se Jeffrey Prager, "Moral Integration and Political Inclusion: A Comparison of Durkheim's and Weber's Theories of Democracy", in *Social Forces*, vol. 59, 4 (1981), pp. 918-950.

29 Escreve Weber: "[...] la 'democracia' en cuanto tal, a pesar de fomentar inevitablemente y sin quererlo la burocratización, es enemiga del 'dominio' de la burocracia, y a este efecto opone muy sensibles obstáculos e inconvenientes a la organización burocrática" (*Economia y Sociedad*, ed. cit. p. 743). Também Norberto Bobbio esclarece: "Todos os estados que se foram tornando mais democráticos se foram, ao mesmo tempo, tornando mais burocráticos, uma vez que o processo de burocratização foi em grande parte uma consequência do processo de democratização" (*O Futuro da Democracia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988 [trad. port.], p. 45).

30 Cf. Max Weber, *Economia y Sociedad*, ed. cit., p. 744. É exactamente o secretismo que leva David Beetham (*op. cit.*, p. 116) a equacionar o problema das relações entre burocracia e democracia. Afirma o autor: "A minha conclusão é simples de tirar. É que a administração burocrática não é antidemocrática por inerência. As suas capacidades organizacionais só passam a sê-lo quando protegidas pelo secretismo, que consegue uma independência própria. Esta autonomia, embora autêntica, cria a ilusão de que a burocracia é auto-impulsionada, quando as razões do seu isolamento lhe são exteriores e residem nas tarefas que lhe são exigidas".

31 *Op. cit.*, p. 930.

mas sim um "complemento inevitável" [32]. Weber, contudo, receia que a sociedade moderna venha a ser dominada por burocratas e por isso defende que só um líder carismático poderá contrariar essa tendência, apelando directamente às massas, mais inclinadas a responderem em termos emocionais do que em termos racionais [33].

Para a teoria da democracia participativa a principal *solução* encontrada para estes problemas reside na participação, como de resto acontece, a diversos títulos, com a perspectiva marxista, embora os traços das respectivas construções teóricas sejam distintos.

Em Rousseau têm os teóricos da democracia participativa encontrado muitos dos argumentos e orientações para as suas propostas. Considerado por Carole Pateman o teórico da participação por excelência, argumenta a autora que Rousseau privilegia a participação dos indivíduos e não dos grupos e concebe a participação como uma forma de intervenção nos processos de decisão, como uma forma de proteger interesses privados e de garantir uma boa governação [34]. Quanto às dificuldades de articulação entre interesses privados e interesses públicos, a educação na/pela participação surge como o principal instrumento capaz de garantir o seu justo equilíbrio. E, de novo, Rousseau é tomado como referência:

> "As a result of participating in decision making the individual is educated to distinguish between his own impulses as desires, he learns to be a public as well as a private citizen. Rousseau also believes that through this educative process the individual will eventually come to feel little or no conflict between the demands of the public and private spheres" [35].

De forma semelhante, a função educativa da participação é assinalada na obra de John Stuart Mill, onde se encontra a importante ideia da extensão da participação política do nível nacional para os níveis locais e mesmo para o governo das organizações e dos locais de trabalho, recordada por Pateman:

> "In the same way that participation in local government is a necessary condition for participation at the national level because of its educative or

32 Schumpeter, *op. cit.*, p. 262.

33 A este propósito veja-se os comentários de Jeffrey Prager (*op. cit.*, pp. 932-933) e de Martin Krygier, "Weber, Lenin and the reality of socialism", in Kamenka, E. e Krygier, M., *op. cit.*, pp. 69-70.

34 Ver Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, pp. 22-44.

35 *Id.*, *ibid.*, p. 25. Note-se que esta articulação, que resulta na integração dos interesses individuais e dos interesses gerais tem constituído um dos argumentos do capitalismo liberal.

> 'improving' effect, so Mill is sugesting that participation in the 'government' of the workplace could have the same impact" [36].

Ao pugnarem por uma sociedade participativa, Rousseau e Mill defendem uma participação não tanto, e não somente, à escala nacional, mas sobretudo uma participação em associação. E assim, ao contrário dos seguidores de Schumpeter (a quem William N. Nelson apelida de "revisionistas" por abandonarem uma perspectiva normativa, ideal e utópica, para adoptarem um ponto de vista pessimista sob a participação), que defendem baixos níveis de participação por forma a evitar a instabilidade e o conflito, os teóricos da participação entendem que baixos níveis de participação são claramente incompatíveis com a democracia [37]. É por este facto que só no contexto da teoria da democracia como participação encontramos a verdadeira importância da problemática da participação, agora transformada em questão central e mesmo em condição indispensável para a realização da democracia. Com efeito, rejeita-se agora a consideração isolada dos indivíduos e das suas instituições e considera-se insuficiente a existência de intervenção a nível nacional para que a democracia seja realizada. Exige-se, pelo contrário, a extensão da democracia a outras áreas de intervenção, fala-se não somente em *democracia política*, mas também em *democracia social*. Mais do que em democracia, fala-se em prática democrática, em exercício da democracia, ou mesmo em "democratização da democracia" [38]. A participação é o instrumento chave, e simultaneamente um dos valores centrais, da realização do princípio democrático nesta acepção, e o ideal da democracia directa é frequentemente recuperado, face ao predomínio dos sistemas de representação, como sinónimos, actualmente, de democracia [39].

O participante idealizado por Rousseau será um participante integrado num quadro de democracia directa, um participante que participa *de manhã à noite* [40] em assembleias deliberantes de cidadãos. Com efeito, a verdadeira extensão do exercício da prática democrática dar-se-á através da democracia directa (*a democracia* dos antigos),

36 *Ibid.*, p. 34.

37 Para o estudo destas duas posições veja-se William N. Nelson, *On Justifying Democracy*, London, Routledge & Kegan Paul, 1980, pp. 34-52.

38 Cf. José Canotilho, *op. cit.*, p. 102. Ainda a este propósito escreve Norberto Bobbio (*op. cit.*, p. 40): "Nos discursos em louvor da democracia de há dois séculos a esta parte, não falta nunca o argumento segundo o qual o único modo para fazer de um súbdito um cidadão consiste em atribuir-lhe esses direitos a que os autores de Direito Público do século passado chamavam *activae civitatis* - porque a preparação para a democracia desenrola-se através do exercício da prática democrática". Um bom exemplo desses discursos é o de Alexis de Tocqueville na sua conhecida obra *Da Democracia na América* (Porto, Rés-Editora, s.d. [trad. port.], p. 90) - "O processo mais eficaz, e talvez o único que resta, para interessar os homens pelo destino da sua pátria, é levá-los a participar no governo. Na nossa época, o espírito de cidadania é inseparável do exercício dos direitos políticos, e estou certo de que, no futuro, na Europa, o número de verdadeiros cidadãos aumentará ou diminuirá conforme estes direitos se alargarem ou não".

39 "Daí o ter-se acrescentado o termo 'directo' àquilo que, até há cerca de 150 anos, era conhecido por toda a parte por 'democracia'", escreve Anthony Arblaster, *op. cit.*, p. 123.

40 E por esta razão Bobbio (*op. cit.*, p. 55) escreve que "Não é por acaso que a democracia rousseauniana tem sido muitas vezes interpretada como democracia totalitária por oposição à democracia liberal".

eliminando a mediação de interesses e a representação (a democracia representativa, *moderna*). Porém, para muitos autores, a democracia representativa surge como uma modalidade realista, face à impossibilidade de realização da democracia directa, segundo argumentam.

No contexto da teoria da democracia como participação torna-se, portanto, indispensável discutir as diversas formas de participação e os diferentes significados que encerra [41].

Recorde-se que o que mais terá impressionado Alexis de Tocqueville, *mal pisou o solo da América*, foi o activismo democrático, *uma espécie de tumulto*:

> "Tudo é movimento à nossa volta; aqui, a população de um bairro está reunida para resolver se se deve construir uma igreja; acolá discute-se a escolha de um representante; mais à frente, os deputados de um cantão dirigem-se a toda a pressa para a cidade para darem a sua opinião sobre certos melhoramentos locais; noutro lado, os agricultores de uma aldeia abandonam os trabalhos do campo para virem discutir o traçado de uma estrada ou a construção de uma escola" [42].

Os exemplos contidos neste trecho são, todavia, de diferente natureza (decisão, eleição, expressão de uma opinião, discussão), servindo sobretudo para registar a "agitação incessante" que, segundo Tocqueville, o governo democrático consegue introduzir na vida pública para seguidamente transferir para a sociedade civil. E é este, exactamente, o elemento que o autor mais valoriza:

> "Talvez que, tudo bem considerado, seja esta a maior vantagem do governo democrático, e eu admiro-o mais pelo que leva os cidadãos a fazerem, do que pelo que ele próprio faz" [43].

Não obstante, a realização do princípio participativo pode reger-se pela actualização de diferentes formas de participação.

Em relação à representação já Max Weber utilizara a distinção entre "free

41 Entre outros, J.R. Lucas recorda: "A participação está em voga. Está nos lábios de todos. Mas como muitas palavras da moda, ela é vaga" (*Democracia e Participação*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985 [trad. port.], p. 107). Também Canotilho escreve: "Quando se fala em participação não há, em geral, grande cuidado na delimitação, quer dos domínios em que ela é particularmente indicada, quer da *intensidade* conferida à dimensão participativa" (*op. cit.*, p. 135).

42 *Da Democracia na América*, ed. cit., pp. 93-94.

43 *Ibid.*, p. 94.

representation" [44] (representação livre) e "instructed representation" [45] (representação vinculada ou imperativa), distinção ainda hoje utilizada por vários autores. Canotilho, por exemplo, distingue três graus de participação: a "participação não vinculante" (ao nível dos processos de decisão embora limitada à actualização de instrumentos como propostas, exposições, informações, protestos, etc.); a "participação vinculante" (ao nível dos processos de decisão e no contexto da tomada de decisões, como forma de limitar o poder); e a "participação vinculante e autónoma" ou autogestão (uma forma de administração autónoma, uma alternativa radical ao poder tradicional que implica transferência de poder) [46].

Em idêntica linha, embora propondo outra terminologia, Baptista Machado distingue três "níveis de profundidade" de participação: a "participação na fase preparatória do processo" (consultiva, de informação); a "participação na própria decisão do processo" (sobretudo através do direito de voto em órgãos colegiais) e a "participação na implementação ou execução da decisão" (com o objectivo de garantir a colaboração entre administradores e administrados e a correcta execução das decisões) [47].

Em termos de representação convirá distinguir entre uma representação de tipo político (não vinculante ou livre) e uma representação de interesses (vinculada ou imperativa). No primeiro caso, o representante assume-se como *fiduciário*, como representante dos interesses gerais, ao passo que no segundo ele é sobretudo um *delegado*, um representante de interesses particulares. Trata-se, ainda, de distinguir entre formas de participação que se situam perifericamente em relação aos centros de decisão ou que, pelo contrário, se localizam exactamente no núcleo das tomadas de decisão. Em qualquer dos casos, mesmo consideradas as possibilidades de actualização de formas de democracia directa (em níveis cuja dimensão o permita, recorrendo ao referendo, ou até às novas tecnologias da informação), a democracia participativa é, actualmente, sobretudo uma democracia indirecta ou representativa. Isto mesmo que se considere que a representação por mandato pode constituir uma via intermédia entre a democracia representativa e a democracia directa, tal como Bobbio sugere:

> "Um sistema democrático caracterizado por representantes revogáveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa,

44 "The representative, who is generally elected though he may actually or formally be subject to rotation, is not bound by instruction but is in a position to make his own decisions. He is obligated only to express his own genuine conviction, and not to promote the interests of those who have elected him" (*The Theory of Social and Economic Organization*, ed. cit., p. 417).

45 "In this case elected representatives or representatives chosen by rotation or lot or in any other manner exercise powers of representation which are strictly limited by an imperative mandate and a right of recall, the exercise of which is subject to the consent of those represented. This type of 'representative' is, in effect, an agent of those he represents" (*Ibid.*, p. 417).

46 *Op. cit.*, p. 135.

47 Cf. J. Baptista Machado, *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, Livraria Almedina, 1982, pp. 41-43.

mas, na medida em que estes representantes são revogáveis, aproxima-se, sem dúvida, da democracia directa". [48]

Mas mesmo admitindo a representação por mandato, revogável, como um "género anfíbio", o hibridismo eventualmente resultante não resolve os problemas inerentes à representação — a mediação de interesses pode cavar grandes distâncias entre representantes e representados, explorar ou mesmo aprofundar a apatia e o desinteresse de muitos destes, e pode resultar na constituição de uma nova oligarquia. Retomando as críticas de Schumpeter, escreve Reinhold Zippelius a propósito:

> "Se atendermos a que o exercício efectivo de poder estadual fica em relativamente poucas mãos, a forma de estado da democracia indirecta ou representativa aparece-nos profundamente penetrada por elementos aristocráticos e oligárquicos" [49].

A este propósito recorde-se ainda a obra de Michels sobre os partidos políticos, e toda a discussão em torno do papel dos partidos nas democracias ocidentais, com o recurso ao conceito de "partidocracia" [50]. Com efeito, a necessária organização da democracia tem apresentado uma tendência para a valorização dos grupos e das organizações em detrimento dos indivíduos. Como Norberto Bobbio esclarece,

> "São os grupos e não os indivíduos os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual já não há um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar directa ou indirectamente no governo, o povo como unidade ideal (ou mística), mas o povo dividido de facto em grupos que se contrapõem e concorrem entre si, com a sua autonomia relativa perante o governo central (autonomia que os simples indivíduos perderam ou nunca tiveram a não ser num modelo ideal de governo democrático que foi sempre desmentido pelos factos") [51].

Neste quadro, se a representação política partidária (mandato não vinculado ou livre) tem resultado, segundo alguns, na partidocracia, a representação dos interesses (mandato vinculado ou imperativo) tem resultado frequentemente no neocorporativismo, isto é, na existência de associações permanentes, organizadas, e especializadas não só na representação (mediação) de interesses, mas também no seu controlo. Enquanto intermediários, tais associações caracterizam-se pela coordenação hierárquica, pela

48 *Op. cit.*, p. 68.

49 Cf. *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, ²1984 (trad. port.), p. 92.

50 Entre nós, a crítica à existência de partidos políticos foi largamente teorizada durante o regime anterior, sendo oriunda de diferentes quadrantes políticos. Entre outros, Mário Saraiva advogava a favor da criação de um Estado sindicalista, de uma democracia orgânica sem partidos (*Os Pilares da Democracia*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1949), e reiterava a sua tese em 1983 (*Outra Democracia. Uma Alternativa Nacional*, Lisboa, Rei dos Livros).

51 *Op. cit.*, pp. 29-30.

concentração de poderes e pelo monopólio da representação [52] — mais do que favorecerem a expressão dos interesses dos seus membros e de os representarem, tenderão, eventualmente, para a definição dos comportamentos de tais membros.

Tal como em relação aos partidos políticos, a democracia pode ceder o lugar à oligarquia, à participação passiva e à apatia, ao gigantismo e à burocratização [53]. E estas tendências serão reforçadas nos casos em que a administração do Estado for mais centralizada — uma centralização que poderá ser funcional, e mesmo reprodutora, em relação às instâncias de representação que temos vindo a referir, ao eleger o governo e a administração central como os únicos interlocutores válidos em termos de poder e de negociação. Neste contexto, a eliminação de poderes intermédios, de instituições de governo autónomo a nível regional e local, e de outras formas de descentralização política e administrativa, privilegiará a intervenção e o reforço das instituições de representação de âmbito/organização nacional. Ao procurar-se eliminar tudo aquilo que pudesse interferir nas relações directas entre o Estado e os cidadãos, já que só aquele, situando-se acima e para além dos interesses privados, poderia dirimir os eventuais conflitos de interesses (justificação jacobiana da centralização), desde a Revolução Francesa, e sobretudo com Napoleão (em Portugal provavelmente desde o Marquês de Pombal), que na Europa se foram constituindo burocracias de Estado fortemente centralizadas [54]. O centralismo burocrático, entendido como tendência característica do Estado capitalista, viria de resto a coincidir em variados aspectos com o centralismo democrático, enquanto princípio de organização do Estado socialista em transição [55]. Weber tinha advertido quanto às dificuldades de destruição de uma burocracia desenvolvida [56], que mesmo no caso de uma revolução, ou de ocupação por uma força inimiga, continuaria a funcionar normalmente, tal como fazia no contexto do governo legal anterior [57].

52 Para uma caracterização do *neocorporativismo* veja-se, entre outros, Philippe C. Schmitter, "Democratic Theory and Neocorporatist Practice", in *Social Research*, vol. 50, nº 4 (1983), pp. 885-927.

53 Em relação ao conceito de "burocratização" adoptamos, neste momento, a acepção proposta por Edgar Morin - "[...] a penetração dos métodos e processos burocráticos como tipos de relações humanas, de pensamento, de decisão, em todos os sectores da vida social" (*op. cit.*, p. 37).

54 Para o estudo da génese e do desenvolvimento do *estado administrativo*, desde as monarquias absolutas, na Europa dos séculos XVII e XVIII, veja-se Martin Krygier, "State and bureaucracy in Europe: the growth of a concept", in Kamenka, E. e Krygier, M., *op. cit.*, pp. 1-33.

55 Esta coincidência de processos é recusada pelos defensores do centralismo democrático, para quem este não será incompatível com a descentralização e o aprofundamento da democracia. A título de exemplo veja-se a posição de Luís de Sá, *Introdução à Teoria do Estado*, Lisboa, Editorial Caminho, 1988, pp. 144-146. Ver também a interessante antologia de trechos sobre esta questão apresentada por Rui Namorado (Tradução, selecção e notas), *Centralismo Democrático*, Coimbra, Centelha, 1979.

56 *Economia y Sociedad*, ed. cit., p. 741.

57 O carácter de neutralidade da burocracia tem sido contestado, entre outros por Ralph Miliband, por exemplo, que afirma: "Quanto ao modo como esse poder [político] é exercido, é altamente enganadora a noção de 'neutralidade' que frequentemente se lhe atribui; na verdade basta um momento de reflexão para ver quanto ela é absurda: homens tão profundamente imersos nas questões públicas e que desempenham um importante papel não só na aplicação como na deliberação de medidas políticas [referência aos funcionários públicos, sobretudo aos altos funcionários], por certo não estão isentos de inclinações ideológicas definidas, por muito pouco conscientes que delas estejam" (Cf. *O Estado na*

Por oposição à centralização, a descentralização surge como instrumento mais congruente, e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra "desconcentração", ou mesmo como portador de propriedades miraculosas. É pelo menos indispensável operar uma distinção entre "descentralização funcional" (descentralização por serviços, ou descentralização técnica, que beneficia os estabelecimentos públicos) e "descentralização territorial" (que beneficia as colectividades locais). Baptista Machado distingue entre "descentralização meramente participativa" ou "descentralização imperfeita ou imprópria" e "descentralização plena" ou "descentralização com adjudicação de atribuições próprias e exclusivas", sendo esta última aquela que mais claramente surge como alternativa à centralização [58]. A desconcentração, pelo contrário, é ainda uma modalidade de centralização, ou como escreve Jacques Baguenard, é uma "centralização imperfeita" dado que a "centralização perfeita" é, de há muito, impraticável [59].

Esta discussão em redor dos conceitos de participação e de democracia é bem caracterizada através dos conceitos de "democracia governada" e de "democracia governante", referidos por Georges Burdeau [60]. Ao contrário da segunda, em que idealmente é o povo que detém o poder e que domina (concepção socialista ou intervencionista do poder), na primeira é o cidadão quem governa, ao passo que os indivíduos, os *homens reais*, são governados. O cidadão é, eventualmente, o cidadão abstracto, o cidadão médio, isto é, uma construção arbitrária, típica da concepção liberal do papel do Estado. A "Lei da Média" é, de resto, tão característica da "democracia governada" como da burocracia, e contra ela se insurgiu, entre outros, D.H. Lawrence, de forma violenta e mesmo a propósito de ideais como os Direitos do Homem, a igualdade, etc. [61].

Perante a defesa de uma "democracia governante", pelo menos tendencialmente governante, em que a participação é o elemento chave, não só a nível político mas também

Sociedade Capitalista (Uma análise do sistema de poder no Ocidente), Lisboa, Editorial Presença, 1977 [trad. port.], p. 174).

58 *Op. cit.*, p. 57.

59 Cf. *La Décentralisation Territoriale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980, p. 14. A este respeito, e ao invés de outros textos oficiais, a definição de "desconcentração" apresentada no *Livro Branco Sobre Regionalização - Anexos* (Ministério da Administração Interna/Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, [2]1981, pp. 10-11) também não oferece dúvidas - "Por desconcentração de funções entendemos o processo que leva um determinado departamento da administração central a atribuir a orgãos periféricos dele directamente dependentes uma capacidade de decisão balizada previamente por critérios por si enunciados, ficando com a responsabilidade de controlo sobre os segundos e assegurando-se, particularmente, de que a sua 'filosofia de acção' é correctamente interpretada e inteiramente cumprida pelos organismos periféricos".

60 Cf. *A Democracia*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1975 (trad. port.), pp. 33-39.

61 Escreveu Lawrence: "What is the Average? As we are well aware, there is no such animal. It is pure abstraction. It is the reduction of the human being to a mathematical unit ... The average human being: put him on the table, the little monster, and let us see what his works are like. He is just a little monster. He has two eyes, one nose - all exact. He has a stomach and a penis ... Since he has a mouth, he is made for eating. Since he has feet, he is made for walking. Since he has a penis, he is made for reproducing his species. And so on, and so on" ("From *Democracy*" [first published in *Phoenix*, 1936], in Dyson, A.E., Lovelock, Julian [Ed.], *Education and Democracy*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975, p. 284).

a nível social, o optimismo dos teóricos da democracia participativa (ideal), não pode deixar de ser confrontado com o pessimismo (realismo, segundo alguns) de outros teóricos e designadamente, dos elitistas. Sendo certo que nenhuma forma de participação é completamente satisfatória e isenta de desvantagens, e que os argumentos centrais a favor da participação e da democracia participativa não devem ser procurados em termos de gestão mais eficaz, dado que a eficácia e a competência não são necessariamente garantidas pela eleição (nem é essa a sua função principal), um dos fracassos dos teóricos da participação, designadamente de Carole Pateman, tem sido a insistência argumentativa em termos de eficiência, ou pelo menos de superioridade técnica, em vez da consideração da participação enquanto valor, defensável de um ponto de vista ético e moral, entre outros [62].

Ao pretendermos estudar os fenómenos de participação numa organização, sem perder de vista a dimensão política, é indispensável assumir com clareza a defesa da participação enquanto valor, evitando menosprezar, ou simplesmente não considerar, as dificuldades inerentes. Perante uma eventual perda de eficácia da democracia participativa nos seus diversos níveis e contextos de actualização, haverá que discutir os padrões de avaliação de tal eficácia/ineficácia; em último caso, perante a aceitação de perda de eficácia, deverá ser acentuado o valor da participação — um valor expressivo, irredutível àquele critério, visando, pelo contrário, objectivos mais vastos. Era já esta, de resto, a postura de Tocqueville em termos da avaliação que fazia da democracia:

> " A democracia não dá ao povo um governo mais hábil, mas é capaz de fazer aquilo que o mais hábil governo é incapaz de realizar; espalha em todo o corpo social uma actividade febril, uma força superabundante, uma energia que não pode existir sem ela, e basta que as circunstâncias lhe sejam um pouco favoráveis para criar verdadeiras maravilhas. São essas as suas verdadeiras vantagens" [63] .

A aceitação do ponto de vista de que a democracia como participação encerra certas vantagens e não outras (e não todas, evidentemente), de que não é necessariamente o percurso mais fácil, e de que certamente não é um seguro contra todos os riscos, uma panaceia, é tão indispensável como a vigilância crítica em relação às formas de participação efectivamente praticadas com vista à realização do princípio democrático. A valorização da participação tem limites perante formas pseudo-participativas, perante a formalização e a ritualização, perante o reducionismo da participação ao exercício do voto, e até mesmo ao número de votos. A participação assume ainda formas e graus muito diversos, consoante os contextos e os níveis de democratização e, a este respeito, a distinção que Bobbio apresenta entre democratização do Estado e democratização da sociedade é muito eloquente:

> "Damo-nos conta de que uma coisa é a democratização do Estado, que se verificou o mais das vezes com a instituição dos parlamentos, e outra coisa é a democratização da sociedade, podendo perfeitamente verificar-se a existência

62 Na linha das críticas apresentadas, por exemplo, por William Nelson, *op. cit.*, pp. 51-54.

63 A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 95.

de um Estado democrático numa sociedade cujas instituições, na sua maioria, da família à escola, das empresas à gestão dos serviços, não são governadas democraticamente" [64].

Sendo importante "quem" vota (dimensão política), é igualmente importante saber "onde" se vota e onde se participa, isto é, a que espaços institucionais e organizacionais se alarga a democracia participativa (dimensão social). E mesmo aceitando o impacto psicológico, favorável, da participação, e os eventuais benefícios resultantes mesmo de situações de pseudo-participação, como Pateman insiste em referir, continua a ser indispensável estudar a extensão e o significado das diferentes formas e modalidades de participação. Para utilizar a terminologia de Pateman diríamos que a assumpção do valor da participação não justifica, em termos de estudo, a mera aceitação e concentração de atenção em formas de "participação parcial" [65] em que uns decidem e outros somente influenciam. Dito de outra forma, ao contrário da frase celebrizada no Brasil no início da década de oitenta, "a democracia [*não*] é como a gravidez; ou é ou não é" [66]. Existem formas de democracia fictícias (de resto como de gravidez, para responder à imagem) e formas de pseudo-participação ou de encenação participativa.

Consideraremos estas e outras questões, agora no contexto organizacional e administrativo, na rubrica que se segue.

2. Participação, Organização e Administração

A consideração, enquanto ponto de partida teórico e enquanto valor, da *democracia participativa*, por oposição à *democracia representativa* centralizada, e, sobretudo, por oposição a modelos não democráticos de governo, obriga ao estabelecimento de relações entre a democratização do Estado e a democratização da Sociedade. Neste sentido, a *democracia política*, propriamente dita, não é isolável da *democracia social*. O governo democrático do Estado não dispensa (até porque não garante suficientemente) o governo democrático e a participação nas organizações sociais. Nestas, um governo não democrático é teoricamente mais aceitável no quadro da democracia representativa (tendencialmente

64 N. Bobbio, *op. cit.*, p. 73.

65 Por oposição ao conceito de "participação plena", em que todos os membros têm igual poder para determinar as decisões. No caso da participação sem ser no processo de decisão, C. Pateman apelida-a de "pseudo-participação", seguindo S. Verba (*op. cit.*, pp. 68-71).

66 Cf. Carlos Estevam Martins, "As três Democracias e o Marxismo dos Contemporâneos", in *Dados*, vol. 24, nº 3 (1981), p. 305.

centralizada) do que num contexto de democracia participativa (tendencialmente descentralizada) [67].

Historicamente, as organizações formais raramente se têm configurado em organizações democráticas sendo, pelo contrário, geralmente caracterizadas por estruturas formais fortemente hierarquizadas, por formas de governo autocrático, pela concentração de poderes nos órgãos de cúpula dos organigramas (em forma de "candelabro"), por todo o tipo de assimetrias estatutárias e funcionais. De resto, a organização constitui um elemento essencial à afirmação continuada, permanente, de um poder e de uma hierarquia [68]. A *tradução* organizacional de poderes não democráticos é, não obstante, apenas uma forma (mesmo sendo a mais tradicional) de configuração organizacional do poder. A dimensão organizacional não é intrínseca nem fatalmente antidemocrática, dado que existem sempre configurações alternativas, figurinos em opção, cenários a criar e a recriar. Em todo o caso, face às configurações tradicionais, um dos grandes desafios é aquele que parte em busca de modelos organizacionais democráticos e participativos, como forma de alargar a democratização do Estado às diversas organizações da Sociedade.

Contudo, este problema torna-se mais complexo quando compreendemos que não basta alcançar os já de si difíceis arranjos formais congruentes com objectivos de participação organizacional e de democracia nas organizações. As *soluções* de carácter normativo e as inovações de morfologia não se constituem como condição suficiente, embora possam ser facilitadoras, da democracia e da participação nas organizações. A própria administração, enquanto acção organizacionalmente referenciada, os seus actores, os seus objectivos e as suas estruturas não oficiais, têm frequentemente revelado importantes dificuldades de democratização. À administração-serviço, politicamente subordinada aos poderes democráticos do Estado e da Sociedade, sobrepõe-se, por vezes, a administração-poder, ou o poder da administração (a burocracia, em uma de suas acepções), resistindo, contrariando ou mesmo subvertendo [69]. A democratização do Estado não garante

67 Para uma análise desta questão, a propósito da direcção das escolas portuguesas, veja-se João Formosinho, *A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, Comunicação apresentada ao Congresso "A Educação, O Socialismo Democrático e a Europa", organizado pelo Departamento de Educação e Formação do Partido Socialista, Lisboa, 5-7 de Maio de 1989 (polic.).

68 "O comando ou o poder só se exercem em função dos meios que permitem a sua tradução em actos e factos; o comando ou o poder continuados só existem quando a hierarquia está associada a uma organização que prepare e seleccione as sequências de actos e factos. Ou seja, os meios do comando e do poder têm sempre uma componente organizativa e não existem sem ela. Esta é uma afirmação que deveria ser evidente em política. Por exemplo, nenhum poder ditatorial se afirma apenas pelo ditador; só existe porque dispõe de uma organização funcionalmente diferenciada que permite fazer aparecer o efeito dessa personalidade singular em todas as áreas da acção política. Por maioria de razão, essa deveria ser uma evidência em democracia, onde a recusa de métodos autoritários impõe a resolução do problema organizativo constituído pela necessidade de participação colectiva na decisão" - Cf. Joaquim Aguiar, *A Ilusão do Poder, Análise do Sistema Partidário Português, 1976-1982*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1983, p. 32.

69 A. Dunsire chama a atenção para esta dualidade: "[...] from the earliest times the term 'administration' has had two curiously opposite elements in its meanings: the element of 'serving', and the element of 'managing' or 'directing'; a connotation of inferiority, and a connotation of superiority" (Cf. *Administration. The World and the Science*, London, Martin Robertson, 1973, p. 38).

necessariamente a democratização das organizações sociais; a democratização política, formal, não opera necessariamente a democratização da administração.

A demonstrá-lo, ainda que indirectamente, está o próprio percurso das Teorias Organizacionais e da Ciência Administrativa desde o início deste século; um percurso que só há cerca de pouco mais de duas décadas elegeu a participação e a democracia nas organizações como uma das suas temáticas centrais [70].

O surgimento da Ciência Administrativa é geralmente datado por referência ao início do Século XX, momento em que com alguma clareza e sistematicidade se reclama por (e se propõe) uma *administração científica* ("scientific management"). Neste sentido, a *administração científica* precede mesmo a própria Ciência Administrativa, constituindo-se em proposta estruturadora e em génese dessa ciência. Sem desprezar o considerável capital de conhecimentos, de teorias e de práticas de administração, os avanços do Direito Administrativo e da Administração Pública, podendo-se em certos casos ter de recuar vários séculos na história da Civilização (e não só da chamada Civilização Ocidental) [71] para os estudar e compreender, o aparecimento de uma ciência da administração, enquanto tal, é recente [72] e é normalmente associado à chamada Escola Clássica, com destaque para os

70 Sem prejuízo do recurso a fontes primárias, a indicar oportunamente nesta rubrica, regista-se desde já o *corpus* bibliográfico nuclear a que recorremos para o estudo diacrónico das principais fases deste percurso: J.E. Carvalho, *Organização e Gestão do Sector Público*, Lisboa, Moraes Editores, 1981; J. Chevallier e D. Loschak, *A Ciência Administrativa*, Publicações Europa-América, s.d. (trad. port.); I. Chiavenato, *Administração. Teoria, Processo e Prática*, São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1985; P.F. Drucker, *The Practice of Management*, London, Pan Books, 1983 (1ª ed. 1955); A. Dunsire (ed. cit. nota 69); A. Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy. The Execution Process*, Oxford, Martin Robertson, 1978, vol. I; A. Etzioni, *Organizações Modernas*, *op. cit.*; E. Friedberg, "L'analyse sociologique des organisations", *Pour*, nº 28 (1972/reimpressão de 1988); D.R. Hampton, *Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, McGraw-Hill do Brasil, 1983 (trad. port.); T. Landers, J. Myers, "Organizational and Administrative Theory", in Tony Bush *et al.*, *Approaches to School Management*, London, Harper & Row (in association with the Open University Press), 1980, pp. 123-153; J. Leflat, X. Cuny, *Introdução à Psicologia do Trabalho*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983 (trad. port.); J.B. Lodi, *História da Administração*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 81984; J.G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand Mcanally & Company, 1965; J.L. Massie, "Management Theory", in J.G. March (Ed.), *op. cit.*, pp. 387-422; F.G. de Matos, *Desburocratização. Renovação da Empresa*, São Paulo, Editora Atlas, 31980; R. Mayntz, *Sociología de la Organización*, ed. cit.; N.P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy ...*, ed. cit.; A.D. Neto, *Sociologia Aplicada à Administração. Sociologia das Organizações*, São Paulo, Editora Atlas, 71985; A. Niskier, *Administração Escolar*, Porto Alegre, Edições Tabajara, 1972; O. Ortsman, *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984 (trad. port.); G. Pédraglio, *Sistemas de Decisão e Management Moderno*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1974 (trad. port.); C.B. Perrow, *Análise Organizacional. Um Enfoque Sociológico*, São Paulo, Editora Atlas, 1981 (trad. port.); D.S. Pugh (Ed.), *Organization Theory. Selected Readings*, Penguin Books, 21984; R.A. Thiétart, *O "Management"*, Publicações Europa-América, s.d. (trad. port..; ed. franc. 1980).

71 Entre outros, A. Dunsire considera muitas das fases deste longo percurso, da palavra *administração* à ciência da administração, no seu *Administration. The Word and the Science* (ed. cit.). Porém, a consideração de tantas e de tão diferentes realidades conduz o leitor a uma certa perplexidade, sobretudo quando, ao terminar a sua leitura, depara com um apêndice (pp. 228-229) onde são inventariados quinze diferentes significados da palavra *administração*, de resto referidos ao longo das 227 páginas anteriores.

72 Em artigo publicado em 1965 Joseph L. Massie (*op. cit.*, p. 387) escreve: "Management thought, as an identifiable and separate field of study, is relatively immature. Although individual ideas of

trabalhos do engenheiro mecânico, americano, Frederick Winslow Taylor (1865-1915) e para os do igualmente engenheiro, francês, Henri Fayol (1841-1925).

Focalizando principalmente (embora, em certos autores, não exclusivamente) a organização económica de tipo empresarial, e tendo por isso operado um relativo afastamento em relação à Administração Pública (ainda hoje gerador de certas polémicas entre os estudiosos do Direito, da Administração Pública e da Ciência Administrativa), a Escola Clássica integrou muitos ideais da Revolução Industrial, reunidos em torno de teorias, de princípios e de prescrições [73].

Em 1911, na sua obra *The Principles of Scientific Management* [74], F.W. Taylor procurará as bases para uma *administração científica* [75] — uma *administração das tarefas* [76].

Assumindo que o principal objectivo da administração " [...] deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado" [77], objectivo que depressa viria a ser esquecido pelos Tayloristas, Taylor empreendeu numerosos estudos de tempo, afirmando ter descoberto a "lei que regula a fadiga nos serviços pesados", estudos que viriam a inspirar muitos outros autores [78]. Procurava, desta forma, substituir o empirismo pela ciência, como meio para

management and administration date back for more than two thousand years, organized management thought is a product of the last half-century".

73 Entre outros, Thomas Landers e Judith Myers (*op. cit.*, pp. 123-124) referem os contributos de Sir James Stewart e de Adam Smith (divisão do trabalho) e nomeiam alguns dos pioneiros do desenvolvimento de técnicas de gestão: Richard Arkwright (técnicas de coordenação), Carl von Clauswitz (decisão científica), Charles Babbage (generalização de princípios), Henry R. Towne (projecto de pagamento à peça), Joseph Wharton (movimento conducente ao início dos estudos formais em administração, em 1881). Ver também José L. Hesketh e Estáquio J. Costa, "Valores e comportamento organizacional", in *Análise Psicológica*, nº 2 (1986), pp. 227-246 e, ainda, João Bosco Lodi (*op. cit.*).

74 Utilizámos a tradução portuguesa intitulada *Princípios de Administração Científica*, São Paulo, Editora Atlas, 1982, e por ela passaremos a citar.

75 "Scientific Management" - expressão de definição algo imprecisa que, segundo Landers e Myers (*op. cit.*, p. 124), "[...] was first used by Supreme Court Justice Louis Brandeis in 1910, to refer to modern management techniques during an Interstate Commerce Commission hearing".

76 Com efeito, escreve Taylor: "A idéia de tarefa é, quiçá, o mais importante elemento na administração científica" (*op. cit.*, p. 51). Idalberto Chiavenato recupera esta afirmação quando no capítulo intitulado "Rápida História da Teoria da Administração" (*op. cit.*, pp. 7-22) se refere à 1ª Fase (*Administração Científica*) como sendo a fase que coloca a ênfase nas tarefas, por oposição a outras fases que colocarão a ênfase, sucessivamente, na estrutura organizacional (sobretudo a Teoria da Burocracia e a Teoria Estruturalista), nas pessoas (Teoria das Relações Humanas e Teoria Comportamental), na tecnologia e no ambiente (Teoria da Contingência).

77 F.W. Taylor, *op. cit.*, p. 29.

78 Entre outros, Frank e Lilian Gilbreth desenvolveram o conceito de "motion study", uma análise dos movimentos corporais usados no desempenho de certas tarefas, com o objectivo de desenvolver movimentos considerados óptimos e máquinas apropriadas ao aumento da produção e à minimização dos esforços; Henry L. Grant conseguiu aumentar a produção através das suas experiências e chamou a atenção, na esteira de Taylor, para a responsabilidade da gestão na formação dos trabalhadores;

alcançar o máximo rendimento, e defendia a substituição do conflito pela harmonia, do individualismo pela cooperação [79].

Ao enunciar os elementos essenciais da administração científica, Taylor destacou quatro aspectos: o desenvolvimento de uma verdadeira ciência, a selecção científica do trabalhador, a sua instrução e treino científico, e a cooperação entre a direcção e os trabalhadores [80]. Alguns dos principais contributos por que ficou conhecido são: o *princípio de excepção* (o gestor só deve lidar com as excepções, dado que as decisões correntes e recorrentes devem ser rotinizadas e delegadas); os conceitos de *especialização* e de *estandardização*; a profissionalização da gestão; as análises de tempo/tarefa e os modelos matemáticos para a produção.

Ao introduzir um tão considerável esforço de racionalização, Taylor entendia que a *organização científica do trabalho* tinha condições para se constituir como uma situação ideal de cooperação entre superiores e subordinados, ou mesmo, como sugere Mouzelis, que se poderia desta forma por termo ao conflito de classes [81]. Contudo, este desejo de cooperação estava claramente viciado à partida, uma vez que a organização proposta era fortemente hierarquizada, afastando completamente os subordinados de qualquer forma de participação nas decisões [82]. Embora o modelo de Taylor se centrasse no operário, a verdade é que este, por sua vez, aparecia subordinado à tarefa, sendo esta definida sobretudo em função da máquina. Neste sentido, o trabalhador *cientificamente treinado* seria aquele que melhor se adaptasse aos ritmos e às exigências tecnológicos, no limite seria um apêndice da máquina, que superiormente impunha aqueles ritmos. A reforçar esta orientação estava a sua perspectiva radical (embora mais radicalizada ainda por alguns dos seus seguidores) da divisão do trabalho, um princípio afinal tão antigo como, pelo menos, os trabalhos de Adam Smith que não deixaria de se maravilhar com o exemplo da manufactura de alfinetes, incluído na sua *A Riqueza das Nações* [83].

Hugo Munstberg, num dos estudos precursores da Psicologia Industrial, procurou identificar os indivíduos mais capacitados para um determinado tipo de tarefa (ver Landers e Myers, *op. cit.*, p. 126).

79 *Ibid.*, p. 126.

80 *Ibid.*, pp. 118-119. Verdadeiro programa "hiper-racionalista", nas palavras de Lucien Sfez, *op. cit.*, p. 66.

81 *Op. cit.*, p. 83.

82 Como escreve Marinús Pires de Lima ("Seminário de Sociologia das Organizações", in *Estudos Sociais e Corporativos*, nº 16 [1965], pp. 123-150), "No caso limite, as decisões seriam tomadas com exclusão absoluta da participação e do conhecimento dos executantes" (p. 127), o que não quer dizer que os trabalhadores estivessem totalmente desprovidos de poder. O mesmo autor recorda, a este propósito, a possibilidade de actualização de fenómenos de "travagem", ou seja, a limitação voluntária da produção através da qual os trabalhadores fixam os seus próprios limites de rendimento de trabalho, enquanto forma de protesto e estratégia de negociação.

83 "Um homem puxa o arame, outro endireita-o, um terceiro corta-o, um quarto aguça-o, um quinto afia-lhe o topo para receber a cabeça; o fabrico da cabeça requer duas ou três operações distintas; a sua colocação é um trabalho especializado como o é também o polimento do alfinete; até mesmo a disposição dos alfinetes no papel é uma arte independente; e a importante actividade de produzir um alfinete é, deste modo, dividida em cerca de dezoito operações distintas, as quais, nalgumas fábricas, são todas executadas por operários diferentes, embora noutras um mesmo homem realize, por vezes, duas ou três dentre elas" (Cf. *A Riqueza das Nações*, edição portuguesa da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1981, p. [79]).

O significativo aumento da produção, conseguido através da divisão do trabalho, era devido, segundo Smith, a três circunstâncias: " [...] primeira, o aumento de destreza de cada um dos trabalhadores; segunda, a possibilidade de poupar o tempo que habitualmente se perdia ao passar de uma tarefa a outra; e, finalmente, a invenção de um grande número de máquinas que facilitam e reduzem o trabalho, e tornam um só homem capaz de realizar o trabalho de muitos" [84].

Por seu turno, Taylor operacionaliza, talvez pela primeira vez, um dos mais importantes princípios do capitalismo liberal ao nível da produção, remetendo-o para o centro da sua teoria e adoptando a seguinte metodologia: em primeiro lugar decompõe exaustivamente, e até à unidade elementar mais simples, todo o processo de produção, identificando com precisão cada uma das suas fases e tarefas; em seguida reproduz este procedimento analítico na organização do processo de trabalho, fazendo atribuir cada tarefa elementar a um só trabalhador [85], transformando assim trabalhadores não qualificados em trabalhadores especializados (especialização pela tarefa, não por formação adequada, mas por exclusão de todas as outras tarefas). Neste processo de atomização dos trabalhadores e da produção, enquanto elemento operatório da divisão do trabalho, residiu em boa parte o sucesso alcançado pelas ideias de Taylor. Ideias que conheceram uma projecção notável, não só entre os seus contemporâneos [86], mas também entre outros autores que lhe sucederam. Em última análise, a popularidade do engenheiro americano continuou a verificar-se ao longo deste século, concentrando embora,a partir de determinada altura, sobretudo críticas e ataques violentos — alguns dos quais justos e fundamentados, outros anacrónicos ou mesmo reproduzindo simplesmente críticas já feitas, dispensando assim a leitura da sua obra. Com efeito, convirá não esquecer que, no seu tempo, a introdução do Taylorismo

84 *Ibid.*, p. [83]. Apesar de realçar as grandes vantagens da divisão do trabalho, o autor não deixa de reconhecer um grande inconveniente: "No processo da divisão do trabalho a ocupação da enorme maioria dos que vivem do trabalho, isto é, a maior parte das pessoas, está confinada a algumas operações muito simples, frequentemente uma ou duas. Mas o desenvolvimento intelectual da maior parte das pessoas é necessariamente formado através desses empregos vulgares. O homem que passa toda a sua vida a executar algumas operações simples, cujos efeitos são também sempre os mesmos, ou quase, não tem ocasião de exercitar a sua capacidade intelectual ou a sua habilidade em encontrar expedientes para afastar dificuldades que nunca ocorrem. Perde naturalmente, portanto, o hábito desse exercício e torna-se geralmente tão estúpido e ignorante quanto é possível conceber-se numa criatura humana" (*ibid.*, vol. II, pp. 416-417).

85 A este respeito declara Peter F. Drucker (*op. cit.*, p. 339): "This is false logic. It confuses a principle of analysis with a principle of action".

86 Henri Fayol, por exemplo, na sua obra *Administration Industrielle et Generale* publicada em 1916 (utilizámos a trad. port. intitulada *Administração Industrial e Geral*, São Paulo, Editora Atlas, 91984, pela qual passaremos a citar), criticando embora Taylor, sobretudo pelo facto de este negar o princípio da unidade de comando (central na obra de Fayol), não deixa de expressar a sua grande admiração pelo engenheiro americano: "Minhas reservas sobre a organização *científica* ou *administrativa* de Taylor não me impedem de admirar o criador do sistema de corte rápido do aço, dos métodos minuciosos e preciosos de análise das condições em que se executa o trabalho do operário, não me impedindo também de admirar o industrial enérgico e engenhoso que após suas descobertas não recuou ante qualquer esforço ou abatimento para introduzi-las no domínio da prática e o publicista infatigável que tudo fez para que o público tirasse proveito de seus ensaios e de suas experiências. É de desejar-se que o exemplo do grande engenheiro americano seja seguido, a esse respeito, por muitos de nossos compatriotas" (pp. 99 e 100).

representou uma alteração radical, possivelmente uma revolução das técnicas de gestão anteriores [87], congruente com uma determinada tecnologia e com os objectivos do aumento da produção, não só, sequer, da empresa capitalista, mas também de outras formas de organização económica e social, de que o acolhimento que obteve na União Soviética é uma prova.

O que principalmente nos importa reter, para efeito do nosso estudo, é a ausência da participação no tipo de organização proposto, e mesmo a sua incongruência com o modelo adoptado. Com efeito, nesta obra a participação surge, implicitamente, apenas como o necessário envolvimento dos trabalhadores no domínio da execução (fazer bem o que *cientificamente* foi decidido que deveriam fazer), como comunhão (desejada) com os objectivos e as funções sociais da empresa capitalista e, ainda, do ponto de vista do consumidor a quem era oferecida uma *participação* nos benefícios resultantes da *administração científica* (sobretudo preços mais baixos, devidos aos aumentos da produção e à racionalização dos seus custos). Curiosamente, embora Taylor não se refira aos direitos dos trabalhadores (o que é compreensível, do seu ponto de vista), refere-se aos *direitos do povo* — direitos que entende serem superiores aos dos empregados e aos dos empregadores [88] —, chegando mesmo a advogar que os lucros resultantes da nova divisão e repartição das tarefas fossem socialmente distribuídos, proposta que, como bem recorda Oscar Ortsman, foi remetida para o esquecimento pelos seus adeptos [89].

Em idêntica linha quanto à racionalização, à divisão do trabalho e à máxima eficácia e rentabilidade, embora integrando elementos inovadores, os trabalhos de Henri Fayol partem da organização industrial para uma tentativa de generalização do conceito de administração a todos os grupos de actividades humanas. Integrados geralmente no âmbito da Escola Clássica, estes trabalhos têm por vezes sido tomados enquanto corpo específico de ideias — "movimento dos princípios universais", "escola do processo", "escola das

87 Uma voz, a este nível insuspeita, como é a de Michel Crozier, afirma a propósito: "L'apport de TAYLOR et du Taylorisme si critiquable qu'il soit est essenciel, car il introduit pour la première fois le rationalisme dans l'organisation jusqu'alors coutumière et conservatrice du travail humain" (Cf. M. Crozier, "Préface", in J.G. March, H.A. Simon, *Les Organisations*, Paris, Dunod, 1979 [trad. franc.], p. IX). Recorde-se que, ao procurar caracterizar o *ethos* do capitalismo, já Max Weber havia chamado a atenção para a ruptura que o capitalismo moderno teve de operar com "o *leitmotiv* do trabalho da economia pré-capitalista". Depois de apresentar diversos "princípios" escritos por Benjamim Franklin (nas suas obras *Necessary hints to those that would be rich* e *Advice to a young tradesman*, de 1736 e 1748, respectivamente), e de acentuar o carácter utilitário atribuído por aquele autor à honestidade, pontualidade, aplicação ao trabalho e frugalidade, Weber refere-se às vantagens e aos inconvenientes do "salário à peça" e ao eventual decréscimo da produção (em vez do esperado aumento), característica do tradicionalismo que o capitalismo moderno teve de combater (ver pp. 40-41). Neste contexto, outra referência interessante é a da passagem do trabalho no domicílio para o trabalho na empresa (p. 45). Ver Max Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Lisboa, Editorial Presença, 1983 (trad. port.), especialmente a rubrica "O Espírito do Capitalismo", pp. 32-52.

88 Cf. F.W. Taylor, *op. cit.*, pp. 123-125.

89 A este propósito veja-se Oscar Ortsman (*op. cit.*, pp. 23-27), sobretudo os seus comentários ao Taylorismo, a que chamou "Apogeu da Tecnocracia".

funções", "escola de chefes" e também "Fayolismo", são algumas das designações que lhe têm sido atribuídas, numa indicação clara do reconhecimento da sua originalidade e do seu alcance.

Na sua *Administration Industrielle et Generale* , publicada em 1916, Fayol evidencia um estilo mais académico e um maior esforço de teorização do que aqueles que encontrámos na obra de F.W. Taylor. Tomando como referência central o governo das organizações (e por isso, ao contrário de Taylor, elegendo os chefes como elemento principal), Fayol propõe um método geral de administração a partir da divisão do conjunto de operações de todas as empresas, distinguindo seis grupos de operações, ou de "funções essenciais": 1) *operações técnicas* (produção, fabrico, transformação); 2) *operações comerciais* (compras, vendas, permutas); 3) *operações financeiras* (procura e gestão de capitais); 4) *operações de segurança* (protecção de pessoas e bens); 5) *operações de contabilidade* (inventários, balanços, estatísticas, etc.); 6) *operações administrativas* (previsão, organização, direcção, coordenação e controlo) [90]. Defende, seguidamente, que nenhuma das cinco primeiras funções " [...] tem o encargo de formular o programa geral de ação da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços, de harmonizar os atos. Essas operações não fazem parte das atribuições de caráter técnico, nem tampouco das funções comercial, financeira, de segurança ou de contabilidade. Elas constituem outra função, designada habitualmente sob o nome de *administração*, cujas atribuições e esfera de ação são muito mal definidas" [91].

Desta feita, Fayol passa a concentrar a sua atenção na função administrativa que define, operacionalmente, como englobando os actos de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar [92].

Neste sentido, a função administrativa não só é distinta das restantes funções que enumera, mas também não pode ser confundida com a direcção:

> "Dirigir é conduzir a empresa, tendo em vista os fins visados, procurando obter as maiores vantagens possíveis de todos os recursos de que ela dispõe; é assegurar a marcha das seis funções essenciais" [93].

Ao penetrar na dimensão mais fortemente normativa do seu trabalho, Fayol fá-lo cautelosamente e sem o dogmatismo e a inflexibilidade que lhe são atribuídos por muitos dos seus críticos [94], afirmando:

90 Cf. H. Fayol, *op. cit.*, p. 23.

91 *Id. ibid.*, pp. 25-26.

92 Para uma definição de cada um destes termos segundo Fayol cf. *ibid.*, p. 26.

93 *Id. ibid.*

94 Mais uma vez, também aqui, para além da crítica anacrónica, a necessária crítica fundamentada na obra cede, frequentemente, o lugar a um hipercriticismo em segunda ou terceira mão.

> "Não existe nada rígido nem absoluto em matéria administrativa; tudo nela é uma questão de *medida*. Quase nunca se aplicará o mesmo princípio duas vezes em condições idênticas: é necessário ter em conta circunstâncias diversas e variáveis, homens igualmente variáveis e diferentes e muitos outros elementos também variáveis" [95].

Esta declaração, que por certo não envergonharia alguns adeptos da Teoria da Contingência, antecede o enunciado dos catorze "princípios de administração" que o autor afirma ter tido "oportunidade de aplicar com mais frequência" [96].

É exactamente à luz destes princípios e do seu desenvolvimento que se pode compreender a teoria de Fayol e proceder à sua crítica. Em relação à matéria que nos interessa mais directamente, a constelação de princípios que reúne a autoridade, a disciplina, a unidade de comando, a centralização, a hierarquia e a ordem (cerca de 50% do total dos princípios enunciados), estabelece com clareza uma orientação incongruente com preocupações de carácter democrático e participativo, recusando-as mesmo [97]. Ao insistir na centralização, na via hierárquica e no comando, pese embora a consideração dos seus limites [98], Fayol prefigura um tipo de organização onde não há espaço institucional para a participação, e fá-lo conscientemente quando, entre outros passos da sua obra, depois de se inclinar para a defesa da centralização, afirma:

> " [...] tudo que aumenta a importância das funções dos subordinados é do terreno da descentralização; tudo que diminui a importância dessas funções pertence à centralização" [99].

O autor opta, sem equívocos, pela *diminuição da importância das funções dos subordinados*, dado que, entre outras razões, assume a defesa de uma determinada ordem social — "Um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar", conforme não deixa de afirmar [100]. Neste sentido, o *princípio da unidade de comando* (de forte conotação militarista) é central, por forma a assegurar que um subordinado, na realização de uma qualquer tarefa, não receberá ordens se não de um só chefe — *cada um em seu devido lugar e só nesse lugar.*

95 *Ibid.*, p. 43.

96 *Id. ibid.*, p. 44. Os princípios inventariados são os seguintes: 1) divisão do trabalho; 2) autoridade e responsabilidade; 3) disciplina; 4) unidade de comando; 5) unidade de direcção; 6) subordinação do interesse particular ao interesse geral; 7) remuneração do pessoal; 8) centralização; 9) hierarquia; 10) ordem; 11) equidade; 12) estabilidade do pessoal; 13) iniciativa; 14) união do pessoal.

97 Se atendermos ao contexto histórico e socioeconómico o contrário é que seria surpreendente.

98 Em relação à *centralização* escreve Fayol (*op. cit.*): "A centralização em si não é um sistema de administração, nem bom nem mau, podendo ser adotado ou abandonado à vontade dos dirigentes ou das circunstâncias; entretanto, existe sempre, em maior ou menor grau. O problema da centralização ou descentralização é uma simples questão de medida. Trata-se de encontrar o limite favorável à empresa" (p. 58). Depois de acentuar o carácter instrumental da centralização e de lhe atribuir a qualidade de omnipresença (de grau variável), Fayol refere-se, adiante, à *hierarquia* para defender: "É erro afastar-se da via hierárquica sem necessidade; mas é um erro muito maior segui-la quando daí resulta prejuízo para a empresa" (p. 61).

99 *Op. cit.*, p. 58.

100 *Op. cit.*, p. 61.

As décadas de vinte e trinta viriam a ser caracterizadas, por um lado, pelos trabalhos de vários discípulos e seguidores das ideias de Taylor e de Fayol, e, por outro, pelas primeiras críticas ao *movimento de organização científica do trabalho* e pelo surgimento de uma outra *escola* que se afirmava como alternativa.

Quanto aos primeiros, e só para enumerar alguns dos autores mais conhecidos, recordam-se: Oliver Sheldon, pela sua distinção entre "administration" (determinação da política, coordenação e controlo da execução) e "management" (desenvolvimento da política dentro dos limites decididos pela administração) [101]; Luther Gulick pelo desenvolvimento e pela reorganização das funções administrativas propostas por Fayol, através da criação da sigla *POSDCORB* [102]; Lyndall F. Urwick, pela análise, organização e síntese dos princípios propostos por Taylor, Fayol e outros, a que juntou as suas próprias propostas [103]; e mesmo Henry Ford, pelo sucesso que os seus livros de memórias obtiveram, operando como uma espécie de guias práticos de uma orientação que terá dado os seus frutos antes de conhecer a crise [104] e ainda pelo desenvolvimento que operou em termos da divisão do trabalho na indústria automóvel, com o recurso às linhas de montagem e à produção em série, afinal um velho recurso a que apenas faltou, em épocas anteriores, a tecnologia de que Ford dispunha [105].

101 Distinção também subscrita, entre outros, por Lyndall F. Urwick. Ácerca desta distinção veja-se A. Dunsire, *Administration. The Word and the Science*, ed. cit. No quadro da *Administração Educacional* veja-se a nossa posição em "O Ensino e a Investigação em Administração Educacional em Portugal: Situação e Perspectivas", comunicação apresentada ao I Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Porto, 30 de Novembro a 2 de Dezembro de 1989 (em publicação).

102 Apresentada em artigo publicado em 1937 ("Notes on the Theory of Organisation"), esta sigla celebrizou-se enquanto definição operacional de administração - *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting.*

103 Veja-se a síntese apresentada por Landers e Myers (*op. cit.*, p. 129), onde são citados os sete princípios organizados por Urwick.

104 A conhecida afirmação de que o "Modelo T", um dos mais populares automóveis então produzidos pela Ford, se encontrava disponível em qualquer cor desejada pelo cliente, desde que esta fosse o preto, é emblemática de uma orientação centralista e autoritária, ainda resistente à distinção entre proprietário e administrador que, após a grande crise que a Ford atravessou, viria a ser contrariada pelos seus descendentes e sucessores, desde logo por Henry Ford II.

105 A este propósito, e depois de recordar Adam Smith e o seu exemplo da manufactura dos alfinetes, John Kenneth Galbraith conclui: "No entanto, ainda hoje há muito quem pense que a linha de montagem, com todo o seu aumento de produtividade, foi uma invenção de Henry Ford, nos princípios do nosso século!" (cf. *A Era da Incerteza*, Lisboa, Moraes Editores, 1980 [trad. port.], p. 23). Com efeito, o exemplo da manufactura dos alfinetes evidencia já a presença de um certo tipo de tecnologia em constituição a que, na esteira de James D. Thompson (*op. cit.*), se poderá chamar uma "tecnologia de

Quanto às críticas, que desde então nunca mais cessaram [106], o que de nenhum modo significa que as propostas criticadas não tenham continuado a influenciar as organizações e mesmo a ser aplicadas [107], tem-se destacado a forte orientação economicista da teoria clássica — *o homem organizacional* é subordinado ao *homem económico* e às

ligação em cadeia", até por oposição à "tecnologia da mediação" (típica da burocracia) e à "tecnologia intensiva" (mais congruente com a Teoria da Contingência).

106 Uma boa parte das críticas mais frequentes dirigidas à *administração científica*, que se tem encarregado de chamar a atenção para o simplismo de muitas das suas propostas, enferma igualmente de simplismo quando se concentra apenas no carácter prescritivo de tais propostas e se lança na procura de contradições entre os diversos princípios enunciados. Como bem lembra Charles B. Perrow (*op. cit.*, pp. 35-36), embora legítimas em muitos casos, tais críticas "[...] perdem parte do seu impacto quando se compreende que, exceptuando-se os de Max Weber, na Alemanha, estes foram os primeiros esforços feitos no sentido de analisar as práticas administrativas e de tentar generalizá-las".

107 Como escreve Erhard Friedberg (*op. cit.*, p. 16), a propósito da *administração científica*, "Il est inutile d'insister sur le *progrès* que ce mouvement de rationalisation des activités de production a déclenché. Il a rendu possible le développement de l'industrie moderne et de la production de masse sur lesquelles a été fondée une bonne part de la prospérité et de la croissance économiques des pays occidentaux. De ce fait, il n'a pas fini d'influencer le monde industriel".
No caso português pouco se sabe acerca da introdução e da penetração destas ideias, e menos ainda das suas (provavelmente tardias) aplicações ao sector industrial. Segundo Marinús Pires de Lima ("Sistemas de Trabalho e Práticas Operárias Durante a Industrialização Capitalista em Portugal: O Caso das Indústrias Navais [1910-1984]", in E.S. Ferreira e W.C. Opello Jr., *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1984*, Lisboa, Teorema, 1985, pp. 159-170), as primeiras tentativas de racionalização dos sistemas de trabalho, levadas a cabo por sectores da burguesia industrial portuguesa (apenas uma pequena élite, segundo o autor), terão surgido por volta da década de 20. Ter-se-à, então, começado a divulgar e a conhecer as obras de Taylor, com base numa "rede de contactos com o estrangeiro". Porém, Pires de Lima afirma que as tentativas de realização de projectos de racionalização não terão chegado a romper com o domínio da mera ideologia, tendo durante a 1ª República ficado quase sempre por aí mesmo. Durante o regime de Salazar, e numa primeira fase, até cerca dos anos 40, "O atraso global e a dependência do capitalismo português, bem como o contexto político do salazarismo, explicam, por um lado, a lentidão e os limites que caracterizam a implantação da organização científica do trabalho (OCT) e, por outro lado, a sua *especificidade*, que foi influenciada por uma grande margem de manobra patronal na imposição de soluções autoritárias, facilitada pelo corporativismo" (p. 162). Já numa segunda fase, que o autor identifica a partir da II Guerra Mundial, e embora restringindo-se às grandes empresas e a casos excepcionais, dá-se o arranque de um movimento racionalizador em certas empresas — "[...] a reorganização dos circuitos de produção, a separação entre a concepção e a execução do trabalho, a medida dos tempos, o desenvolvimento e a estandardização das máquinas e a progressiva divisão do trabalho" (p. 162). Do mesmo autor veja-se ainda "Notas para uma história da organização racional do trabalho em Portugal (1900-80) — alguns resultados preliminares de uma investigação em curso", in *Análise Social*, nºs 72-73-74 (1982), pp. 1299-1365, onde, para além do interesse da bibliografia citada sobre a organização do trabalho em Portugal (pp. 1364-1365), o autor faz referência aos primeiros documentos sobre racionalização, que datam de 1917,aos trabalhos de A. A. Mendes Correia no *Portugal Médico* e de Fernando Vasconcelos, ao registo de críticas e até da contestação verificada na Europa, com destaque para as greves na fábrica Renault em França (pp. 1303-1304). Não obstante, segundo o autor, as posições expressas são, em geral, de defesa mais ou menos entusiástica do taylorismo. Stephen R.Stoer e Helena Costa G. Araújo (*"Aprendizagem para o trabalho" no Portugal Semirural: experiências materiais no processo de transição da escola para o trabalho*, 1989, polic.), embora de passagem, chamam a atenção para que "Processos tão importantes como o Taylorismo e o Fordismo foram importados para Portugal sobretudo pelo Estado [...] tanto as novas tecnologias como novas experiências na organização do processo de trabalho têm a tendência de entrarem no sector privado como resultado da acção do Estado" (p. 7). No campo educativo recordem-se as propostas de Émile Planchard, na década de 60, que defendeu a organização científica e a racionalização da escola, propondo uma "pedotecnia científica" e a "Taylorização da instrução" (entre outras, veja-se a sua obra *Investigação em Pedagogia*, Coimbra [1ª ed. 1960], Arménio Amado, 41974); para uma referência a outras obras de Planchard e respectivo comentário veja-se Stephen R. Stoer, *Guia Selectivo sobre as Ciências Sociais na Educação em Portugal*, s.d. (polic.).

motivações económicas; o princípio do "one best way" impede a participação (para quê participar na procura de soluções se apenas existe uma solução óptima, que desta feita *se imporá* (será imposta) racionalmente pelos seus próprios atributos e pela sua superioridade?); o homem é sobretudo a *mão*, como repetidamente têm afirmado Michel Crozier e Erhard Friedberg, e portanto um agente passivo que não pensa nem sente, porque os pensamentos e os sentimentos são supérfluos.

Ao operar-se a transferência de procedimentos analíticos do processo de trabalho para a organização da produção, operou-se igualmente aquilo a que E. Friedberg chamou *o duplo movimento de decomposição e de recomposição racional da organização* — uma decomposição de tarefas (através da análise científica) e uma recomposição em função dos objectivos, fixada no organigrama [108]. Remeteu-se, desta forma, o elemento humano para uma situação de passividade, procurou-se, assim, reduzir ao máximo as fontes de incerteza e aumentar a previsibilidade de comportamentos e de desempenhos, formalizou-se e fechou-se o mundo da produção — um microcosmos centrado no trabalhador - máquina e no local de trabalho, isolado do universo social (e até mesmo organizacional), dos conflitos e das estruturas de poder. Paradoxalmente, deste ponto de vista, cavou-se uma maior distância entre superiores e subordinados [109], intra-muros, e à força de tudo pretender fixar no organigrama e de não reconhecer a importância das *estruturas informais*, aumentou-se a dependência em relação a estas.

Alguns destes problemas foram correctamente compreendidos (embora só parcialmente, como adiante ficará claro) pela geralmente designada Escola das Relações Humanas — uma reacção à *administração científica*, à impessoalidade da organização formal e à desvalorização do elemento humano nas organizações.

Porém, sobretudo na sua primeira fase (finais da década de vinte e parte da década de trinta), este movimento representou principalmente um desenvolvimento da escola anterior, evoluindo mais tarde no sentido de se constituir como uma escola alternativa que, apesar disso, não chegou a romper com alguns dos mais importantes princípios orientadores da administração científica.

Quando no final da década de vinte Elton Mayo e os seus colaboradores empreenderam os primeiros trabalhos na *Western Electric Company* , em Chicago, que haveriam de ficar conhecidos como os estudos de Hawthorne, procuravam a confirmação empírica de um dos mais relevantes postulados Tayloristas segundo o qual a produtividade estaria em função das condições materiais do trabalho. Um postulado que, como lembra

108 *Op. cit.*, p. 16.

109 Acerca da adopção da terminologia "superiores" e "subordinados" veja-se o interessante comentário de Andrew Dunsire, *Control in a Bureaucracy. The Execution Process*, Oxford, Martin Robertson, 1978, vol. II, p. 21.

Friedberg [110], assentava numa concepção passiva do trabalhador, que desta forma responderia estereotipadamente aos estímulos a que o submetiam. Através da manipulação de certas variáveis, como por exemplo as condições de iluminação nos locais de trabalho, os estudos de Hawthorne pretendiam evidenciar a existência de relações de causalidade entre tais condições e a variação da produtividade. Seria portanto de esperar a existência de uma correlação positiva entre os dois tipos de variáveis — a melhoria das condições de trabalho (melhor iluminação, por exemplo) seria acompanhada do aumento da produtividade. Produtividade que, entretanto, em grupos de controlo submetidos a condições tradicionais se deveria manter nos limites conhecidos ou descer, eventualmente, nos casos em que essas condições se degradassem. Com aparente espanto, os investigadores concluiriam que a produtividade aumentara significativamente, durante os ensaios, indiferentemente da manipulação das condições, nos grupos experimentais e nos grupos de controlo, tendo então atribuído esse resultado a uma variável estranha à investigação — a motivação que resultaria do facto de os trabalhadores, em pequenos grupos, se sentirem observados e participantes numa experiência, o que viria a ficar conhecido como "efeito de Hawthorne". É o próprio Elton Mayo que virá a reconhecer a mudança de orientação imprimida nos seus trabalhos [111], mudança que exigia uma nova interpretação e uma nova perspectiva que, afinal, estariam na base de quase tudo o que a Escola das Relações Humanas viria a realizar e a significar mais tarde.

Muitos dos trabalhos produzidos nas décadas de trinta e quarenta viriam, pela primeira vez, a acentuar a importância de considerar os problemas humanos na organização industrial (E. Mayo publicava em 1933 a obra intitulada *The Human Problems of an Industrial Civilization*), a cooperação em vez da coerção (Chester I. Barnard, em 1938, no seu *The Functions of the Executive*), as relações entre os trabalhadores e a gestão (*Management and the Worker*, publicado em 1947 por F.J. Roethlisberger) e, em geral, a manifestar preocupação com a desumanização das grandes organizações. Advogava-se a favor da valorização das estruturas informais e dos pequenos grupos, insistia-se na necessidade e nas vantagens das interacções face-a-face e, principalmente, defendia-se a construção de sistemas de decisão mais participativos.

Estes trabalhos fundadores inspiraram numerosos autores, trabalhos empíricos e experiências, estariam na base do desenvolvimento da Psicologia Industrial e do Trabalho e de certas correntes da Psicossociologia e da Dinâmica de Grupos e, em última análise, constituem ainda hoje referência (pelo menos implícita) em diversas correntes e áreas da teoria organizacional (Desenvolvimento Organizacional, Gestão por Objectivos, Gestão de

110 *Op. cit.*, pp. 18-23.

111 Escreveu Elton Mayo: "The Hawthorne interview programme has moved far since its beginning in 1929. Originally designed to study the confort of workers in their work as a mass of individuals, it has come to clear specification of the relations of working groups to management as one of the fundamental problems of large-scale industry. It was indeed this study that first enabled us to assert that the third major preoccupation of management must be that of organizing teamwork, that is to say, of developing and sustaining cooperation" (cf. "Hawthorne and the Western Electric Company", in D.S. Pugh [ed.], *op. cit.*, p. 291).

Recursos Humanos, Grupos Autónomos de Trabalho, etc.), mesmo quando estas não deixam de lhe tecer críticas aparentemente radicais.

Pela sua importância, extensão e prolongamento no tempo, este movimento conheceu diversos desenvolvimentos e ramificações que não deixam de dificultar o seu estudo, a que há a juntar uma certa ambivalência, se não mesmo ambiguidade, quanto à afirmação de uma verdadeira alternativa à Escola Clássica. Com efeito, muitos críticos se têm ocupado desta questão, quer seja começando desde logo por duvidar do valor científico dos estudos de Hawthorne [112], quer seja ainda pela afirmação de que os seus pressupostos, no essencial, não representam uma ruptura com o Taylorismo e com a ideologia do "one best way".

Considerando que o movimento das relações humanas não põe em causa o Taylorismo, no que à organização do trabalho se refere, Oscar Ortsman não hesita em qualificá-lo como "Uma Tecnologia Disfarçada", dado contribuir para acrescentar à *administração científica* "[...] um certo número de vantagens e de condições que lhe permitam a plena eficácia" (horários, aumentos salariais, férias, ambiente de trabalho, segurança no trabalho e no emprego, etc.) [113]. Em idêntica linha, conclui Joan Woodward:

> "O movimento de relações humanas que derivou das pesquisas de Hawthorne não questionou as ideias e as teorias da abordagem clássica mas adotou o ponto de vista de que teria de haver modificações para levar em conta o fato de que as pessoas agem em resposta a outras pressões. Se as regras da teoria clássica da administração não funcionassem, a falha se devia a imperfeições na maneira de aplicá-las ou à capacidade dos seres humanos de modificar até mesmo os mais cuidadosamente preparados planos organizacionais" [114].

O próprio tratamento conferido à participação, que pela primeira vez surge formalmente considerada e valorizada, tem despertado muita polémica. Considerem-se, a

112 Em artigo publicado em 1967 na *American Sociological Review* (32, 3, pp. 403-416), intitulado "The Hawthorne Studies: a Radical Criticism", A. Corey (citado por O. Ortsman, *op. cit.*, p. 43) procura demonstrar que os resultados obtidos não tinham qualquer valor científico e, com base em documentos considerados rigorosos, aponta falhas no percurso metodológico da investigação e na própria lógica das deduções então empreendidas.

113 *Op. cit.*, p. 41.

114 E, por este facto, prossegue Woodward, "[...] era importante que os administradores conhecessem os fatores subjacentes às interações humanas e aumentassem sua sofisticação e habilidade em lidar com o comportamento humano. Os administradores poderiam apelar para os cientistas sociais em busca de ajuda para fazer com que as regras funcionassem" (cf. *Organização Industrial. Teoria e Prática*, São Paulo, Editora Atlas, 1977 [trad. port.; ed. orig. de 1965], p. 233).

título de exemplos mais conhecidos, os trabalhos de Douglas McGregor [115] e de Rensis Likert [116].

Considerando que a capacidade de previsão e de controlo do comportamento humano é um dos elementos centrais na obtenção de sucesso por parte de uma administração, e não deixando por isso mesmo de criticar a teoria clássica pelo seu etnocentrismo — " [...] ignora a importância do meio econômico, social e político que dá forma às organizações e influencia a prática gerencial" [117] —, McGregor afirma claramente que todo e qualquer acto administrativo está sempre baseado numa teoria [118], sendo nesta base que distingue e apresenta duas teorias antagónicas. A "teoria X" (que representa a "concepção tradicional de direção e controle") [119] e a "Teoria Y" (que representa a "integração entre os objetivos individuais e os organizacionais") [120].

Os principais pressupostos acerca da natureza do comportamento humano que estão na base da Teoria X são os seguintes:

1. "O ser humano, de modo geral, tem uma aversão essencial ao trabalho e o evita sempre que possível" [121],

provavelmente desde os tempos em que o castigo foi infligido a Adão e Eva;

2. "Devido a essa característica humana de aversão ao trabalho, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida, ameaçada de punição para que se esforce no sentido da consecução dos objetivos organizacionais" [122],

ou seja, só trabalha à "força de chicote";

115 O mais conhecido é o seu *O Lado Humano da Empresa*, São Paulo, Martins Fontes, 1980 (trad. port.; ed. orig. de 1960).

116 Deste autor ver: *Novos Padrões de Administração*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1979 (trad. port.; ed. orig. de 1961) e *A Organização Humana*, São Paulo, Editora Atlas, 1975 (trad. port.; ed. orig. de 1967).

117 Douglas McGregor, *op. cit.*, p. 26.

118 "[...] em pressuposições, generalizações e hipóteses — quer dizer, em teoria. Nossas pressuposições são frequentemente implícitas, ás vezes totalmente inconscientes, muitas vezes conflitantes; apesar disso, elas determinam nossas previsões de que se fizermos *a* ocorrerá *b*. Teoria e prática são inseparáveis" (*ibid.*, p. 17).

119 *Id., ibid.*, pp. 41-50.

120 *Id., ibid.*, pp. 51-61.

121 *Id., ibid.*, p. 41.

122 *Id., ibid.*

3. "O ser humano, de modo geral, prefere ser dirigido, quer evitar responsabilidade, tem relativamente pouca ambição, e quer garantia acima de tudo" [123],

o que pressupõe a "mediocridade das massas".

Neste sentido, a Teoria X é associada à teoria clássica, bem como à justificação da centralização, da hierarquia, do comando e, obviamente, da não participação.

Ao rejeitar frontalmente as orientações subjacentes a esta teoria, McGregor propõe uma teoria alternativa — a Teoria Y —, que caracteriza da seguinte forma:

1. "O dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural como o jogo ou o descanso";

2. "O controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de estimular o trabalho em vista dos objetivos organizacionais. O homem está sempre disposto a se autodirigir e se autocontrolar a serviço de objetivos com os quais se compromete";

3. "O compromisso com os objectivos é dependente das recompensas associadas à sua consecução";

4. "O ser humano comum aprende, sob condições adequadas, não só a aceitar responsabilidades como a procurá-las. A recusa de responsabilidades, a falta de ambição e a busca de garantia são, geralmente, conseqüências da experiência, e não características humanas inatas";

5. "A capacidade de usar um grau relativamente alto de imaginação, de engenhosidade e de criatividade na solução de problemas organizacionais é mais amplamente distribuída na população do que geralmente se pensa";

6. "Nas condições da vida industrial moderna, as potencialidades intelectuais do ser humano comum estão sendo parcialmente usadas" [124].

É exactamente na base da Teoria Y, que elege a direcção como elemento central nas organizações [125], que o autor enuncia o "princípio da integração", por oposição

123 *Id., ibid.*, p. 42.

124 *Ibid.*, p. 53, para todos os seis pontos.

125 A ilustrá-lo está a seguinte afirmação de McGregor: "Se os empregados são preguiçosos, indiferentes, avessos a assumir responsabilidades, intransigentes, não-criativos e não querem cooperar, a Teoria Y

ao "princípio da direção e controle através do exercício da autoridade", ou "princípio escalar", derivado da Teoria X.

O "princípio da integração" é caracterizado como sendo aquele que promove

> " [...] a criação de condições tais que permitam aos membros da organização alcançarem *melhor* os seus próprios objetivos dirigindo os seus esforços para o sucesso da empresa" [126].

Desta forma, exige-se um reconhecimento, em pé de igualdade, quer das *necessidades da organização*, quer das *necessidades dos indivíduos*, de forma a que todos possam trabalhar harmoniosamente, e em conjunto, garantindo o sucesso da organização e partilhando os respectivos benefícios assim produzidos.

A participação é, obviamente, não só coerente com a Teoria Y, como de resto McGregor afirma [127], mas também indispensável para a realização do "princípio da integração" e para a administração por autocontrolo que se propõe. Subordinada ao "princípio da integração" [128], a participação é um instrumento ao serviço do consenso e da cooperação. Com efeito, embora o movimento de relações humanas não rejeite liminarmente o conflito, remete-o para um quadro reducionista de base psicológica [129], isolando-o nos níveis individual e grupal[130] . E assim, os eventuais conflitos são sobretudo atribuídos a problemas de comunicação, são patologias que cabe à direcção resolver. Curiosamente, apesar de as estruturas informais da organização serem agora contempladas, elas são simultaneamente isoladas das estruturas sociais e de poder. Chester I. Barnard, tendo reconhecido também a importância das estruturas informais como elementos indispensáveis aos "sistemas formais de cooperação" [131] (como meios de comunicação, de coesão e de protecção das pessoas), foi porém menos radical na identificação entre objectivos individuais e objectivos organizacionais:

sugere que as causas se encontram nos métodos de organização e de controle empregados na administração" (*ibid.*, pp. 53-54).

126 *Id.*, *ibid.*, p. 54.

127 *Ibid.*, p. 118.

128 A propósito do qual G. Pédraglio (*op. cit.*, pp. 19-20) escreve: "Notemos de passagem que este princípio pode, mais geralmente, ser reconhecido como o acto de fé fundamental do capitalismo liberal segundo o qual a justa posição dos interesses individuais optimizados coincide com o óptimo do interesse geral". Também John Kenneth Galbraith (*op. cit.*, p. 22), interpretando Adam Smith, escreve: "A riqueza das nações resulta da perseguição diligente, por cada um dos seus cidadãos, do interesse individual — quando colhem a recompensa ou sofrem os desaires resultantes. Ao servir os seus interesses próprios, o indivíduo serve o interesse público".

129 Como Landers e Myers recordam (*op. cit.*, p. 136), a própria Teoria Y é congruente com a *hierarquia de necessidades* de Abraham Maslow, e por isso ambas têm partilhado críticas.

130 "In this way the theory fails to make the fundamental distinction between interpersonal frictions and social conflict which has its basis in the structure of the organisation", escreve N. Mouzelis com oportunidade (*op. cit.*, p. 115).

131 Cf. *As Funções do Executivo*, ed. cit., p. 134.

> "O motivo individual é, necessàriamente, uma coisa interna, pessoal, subjetiva; o propósito comum é, necessàriamente, uma coisa externa, impessoal, objetiva, mesmo que a sua interpretação pelo indivíduo seja subjetiva. A única exceção a essa regra geral, e importante, é que a realização de um propósito de organização torna-se, ele mesmo, uma fonte de satisfação pessoal e um motivo para muitos indivíduos em muitas organizações. Contudo, penso que apenas no caso das organizações familiares, patrióticas e religiosas sob condições especiais, poder-se-ia dizer que o propósito da organização se torne, ou possa tornar-se, o *único*, ou mesmo o maior motivo individual" [132].

Não obstante, a tendência geral vai no sentido de ignorar o conflito social, as estruturas de poder e a dimensão política das organizações [133]. Neste contexto, a promoção da participação tem sido muito criticada, dado que ela não surge como base para a gestão dos conflitos, mas, pelo contrário, parece resultar de situações nas quais os conflitos não foram resolvidos, mas tão-somente não considerados, "evacuados", como escreve Ortsman, para quem em vez de participação se consagra, desta forma, "a impressão de participar" ou "a participação fictícia" [134].

A insistência na cooperação, em objectivos partilhados, na interdependência entre superiores e subordinados enquanto base de constituição de uma comunidade de interesses, acaba por retirar as bases de poder aos subordinados, consubstanciando assim aquilo a que Niklas Luhmann chamou "o último truque da gestão":

> "Sugere-se sempre mais e mais aos subordinados que é bom para eles exercer coletivamente seu poder, escolher representantes, formar agremiações que participem nas decisões. Com auxílio de jargões como participação ou co-gestão se veicula hoje esta idéia — com sugestão de uma falsa consciência. Assim, 'emancipação' se torna o último truque da gestão: negar a distinção entre superiores e subordinados, retirando assim ao subordinado a base de poder. Com pretexto de equilibrar o poder, reorganiza-se o que os subordinados já possuem" [135].

O exagerado optimismo sobre a participação e a defesa de formas de liderança não autoritárias só aparentemente consubstanciam uma revolução nas organizações. Ao

132 *Ibid.*, p. 107.

133 Questão bem tratada, em poucas linhas, por Peter F. Drucker (*The Practice of Management*, ed. cit., pp. 335-336): "Despite its emphasis on the social nature of man, Human Relations refuses to accept the fact that organized groups are not just the extension of individuals but have their own relationships, involving a real and healthy problem of power, and conflicts which are not conflicts of personalities but objective conflicts of vision and interests; that, in other words, there is a political sphere".

134 *Op. cit.*, pp. 48 e 63.

135 Cf. N. Luhmann, *Poder*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985 (trad. port.), p. 89.

realçar-se a necessidade de os subordinados participarem nas decisões, por exemplo na introdução de mudanças de tecnologia, que assim deixariam de ser impostas pela hierarquia, supõe-se que essa participação se realizará num certo sentido, de que resultará naturalmente uma boa decisão (a decisão esperada, quando não já tomada superiormente e inconfessadamente). Mas, como bem se interroga N. Mouzelis, o que acontecerá se os trabalhadores decidirem contra a introdução de tais mudanças? Neste sentido, prossegue o autor, o principal erro das Relações Humanas é o de pretenderem revolucionar a organização sem operar a revolução e sem alterar as suas estruturas sociais [136]. Em última análise, a participação constituirá um recurso (mais "doce") para levar os subordinados a aceitarem os direitos dos superiores, alargando deste modo aquilo a que Barnard chamou a "zona de indiferença" ou, com Herbert Simon, a "zona de aquiescência". Propósitos, de resto, partilhados com a teoria clássica que parece não ter conseguido chegar tão longe na sua obtenção. Daí que, de certa forma, as Relações Humanas representam uma solução de continuidade em relação a muitas das propostas daquela — talvez, apenas, uma "Nova Ciência Administrativa", como Dunsire a baptiza [137], um desenvolvimento da *Ciência Administrativa* clássica.

Porém, é inegável que só a partir deste movimento a participação começa a ser discutida, tendo-se tornado um tema maior dos estudos organizacionais. Na sua primeira fase de conceptualização, a participação foi subordinada a princípios como os de "integração" (McGregor) ou de *relações solidarizantes*, na terminologia de Rensis Likert [138], mas foi igualmente sendo introduzida na problemática das formas de governo das organizações, ainda que por intermédio da caracterização de formas de liderança, de estilos e *sistemas administrativos*. Ao estudar os *sistemas administrativos* R. Likert distinguiu aqueles que são mais congruentes com a estrutura tradicional de organização, sobretudo o "Sistema 1" (autoritário rígido) e o "Sistema 2" (autoritário benevolente) e, parcialmente, o "Sistema 3" (deliberativo), do sistema que advoga na tradição das Relações Humanas — o "Sistema 4" (participativo) — aquele que empregará uma estrutura grupal que se sobrepõe, onde existem pessoas que são membros de mais que um grupo ("elos da vinculação superposta" ou "linking-pins") [139].

O problema da participação fica a partir de agora definitivamente colocado, sem que cada nova escola, movimento ou corrente organizacional (sistémicas, contingenciais, sociotécnicas, etc.) se possa eximir a considerá-lo. Dos esforços iniciais de conceptualização, incipientes, do tipo "pouca participação" (nenhuma informação dada aos subordinados) ou "muita participação" (decisão tomada por grupos de superiores e

136 Mouzelis, *op. cit.*, p. 117.

137 Dunsire, *Administration ...*, ed. cit., pp. 102-103.

138 "A liderança e outros processos da organização devem ser de tal ordem de forma a assegurar que cada membro, à luz de sua formação anterior, conceituação de valores e expetativas, tenha o máximo de probabilidade de considerar toda interação e toda relação com a organização como uma experiência solidarizante e capaz de construir e conservar seu senso de valor e importância pessoal" (cf. R. Likert, *Novos Padrões de Administração*, ed. cit., p. 127).

139 Cf. R. Likert, *A Organização Humana*, ed. cit., p. 11-12 e 68.

subordinados), de Likert [140], até às tentativas de demonstrar que a satisfação dos subordinados está dependente do seu grau de participação nas decisões, entre outros com Victor H. Vroom [141], foi-se abrindo um extenso terreno de perspectivas no qual se instalou a polémica. Os defensores da participação procuraram, por vezes, encontrar argumentos que não fossem exclusivamente de carácter ideológico e moral, tentando demonstrar que a participação estaria na base do aumento da produtividade e/ou da satisfação no trabalho. Na esteira de Vroom, que procurou estudar as relações entre traços de personalidade e participação, e entre esta e as atitudes e os desempenhos no trabalho, Elisabeth Chell (que, de resto, referencia vários estudos que apontam para conclusões diversas das de Vroom) elege a participação como variável independente e procura estabelecer as suas relações com variáveis dependentes como a *produtividade* e a *satisfação*, admitindo que, sob certas condições, a participação pode ser um instrumento de aumento da produtividade e da satisfação, em suma, uma técnica, entre outras, para aumentar a produtividade [142].

De parceria com a participação, e com ela relacionada, outro elemento que na sequência das Relações Humanas viria a ser consagrado como central nos estudos organizacionais, seria a estrutura informal. A distinção entre estruturas formais e estruturas informais, de base analítica, pois como recordam Blau e Scott só existe uma organização [143], deve-se, em boa parte, ao próprio esforço de racionalização das organizações [144], que viria a evidenciar o papel das estruturas formais na manutenção da ordem, e das estruturas informais na realização dos objectivos, ou na "vitalidade" da organização, como defendia Barnard [145]. Tal distinção aparecerá com maior relevância ainda nas correntes *Sociotécnica* e do *Desenvolvimento Organizacional*, até por oposição à *Teoria da Burocracia*. No primeiro caso recorde-se, a título de exemplo, a investigação realizada no *South East Essex College of Technology*, entre 1953 e 1963, dirigida por Joan

140 Cf. *Novos Padrões de Administração*, ed. cit., p. 279.

141 No seu estudo, Victor H. Vroom concluiu: "Amount of participation was most positively related to the satisfaction and performance of persons high in need for independence and low in authoritarianism and least positively related to the satisfaction and performance of those low in need for independence and high in authoritarianism. There was no evidence of any unfavorable effects of participation either on satisfaction or performance" (cf. *Work and Motivation*, New York, John Wiley & Sons, 1964, p. 119). Também Carole Pateman (*op. cit.*, p. 73) afirma: "Perhaps the most striking fact that emerges from the empirical evidence is that participation is apparently so effective in its psychological impact on individuals even in the smallest possible doses: it appears that even the mere feeling that participation is possible, even situations of pseudo-participation, have beneficial effects on confidence, job satisfaction, etc."

142 Ver Elizabeth Chell, *Participation and Organization. A Social Psychological Approach*, London, The MacMillan Press, 1985. Em idêntica linha ver o tratamento que Edgar H. Schein confere às questões de liderança e de participação na sua *Psicologia Organizacional*, Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, ^{3}1982 (trad. port.; ed. orig. de 1965), pp. 90-110.

143 *Op. cit.*, p. 19.

144 Ver a este propósito, José Baptista, Ilona Kovács e Conceição Lobo Antunes, *Uma Gestão Alternativa* (Para uma Sociologia da Participação nas Organizações, a partir de uma experiência portuguesa), Lisboa, Relógio D'Água, 1985, designadamente a sua definição de organização informal por contraste com a formal (p. 135).

145 *Op. cit.*, p. 272.

Woodward [146] e, para o segundo, atente-se na suma importância conferida ao reconhecimento dos grupos informais como forma de evitar a clandestinidade, o conflito e a sabotagem nas organizações, e de subordinar a *forma* à *função*, a rigidez à flexibilidade [147].

A consideração dos elementos informais surge, ainda, como uma crítica à burocracia.

A Teoria da Burocracia, a que já fizemos referência em outras rubricas, embora desenvolvida por Max Weber sensivelmente na mesma época em que F.W. Taylor e H. Fayol desenvolviam os seus trabalhos, representa um percurso paralelo, um universo sociológico que, embora passível de cruzamento com estes trabalhos, não se situa exactamente no mesmo plano ou, pelo menos, no mesmo tipo de registo teórico e disciplinar [148].

De alcance mais amplo, e embora encerrando certos elementos teóricos normativos (por referência a um modelo ideal), a Teoria da Burocracia é parte integrante de uma teoria sociológica onde a racionalidade, a autoridade e o poder ocupam um lugar central. Ao estudar a autoridade, Weber distinguiu três tipos: a autoridade legal, a autoridade tradicional e a autoridade carismática, procurando identificar os correspondentes tipos mais puros — a burocracia, no caso da dominação legal; o domínio patriarcal, no caso da dominação tradicional; o domínio do profeta, do herói guerreiro ou do grande demagogo, no caso da dominação carismática.

No que concerne à autoridade legal (ou racional-legal) escreveu Max Weber:

"The purest type of exercise of legal authority is that which employs a bureaucratic administrative staff. Only the supreme chief of the organization occupies his position of authority by virtue of appropriation, of election, or of having been designated for the succession. But even *his* authority consists in a sphere of legal *competence*" [149],

146 Investigação a partir da qual se chamaria a atenção para a dupla *função* das organizações — a *função técnica* (coordenação do trabalho e identificação da autoridade) e a *função social* (as formas de relacionar as pessoas e de as levar a trabalho em conjunto). Neste sentido, segundo as palavras de Joan Woodward (*op. cit.*, p. 229), "Verificou-se, por exemplo, que os objetivos organizacionais freqüentemente eram alcançados através da organização informal e não através da organização formal. Uma organização formal disfuncional poderia ser compensada por relações informais contributivas. Isto era particularmente notável em relação à mudança técnica".

147 Ver, entre outros, a síntese apresentada por Francisco Gomes de Matos, *op. cit.*, pp. 153-154, com destaque para as propostas de Peter F. Drucker.

148 Por isso as referências à burocracia, do ponto de vista da sua ordem de apresentação, constituem um problema para o estudioso, problema que tem conhecido variadas soluções. No nosso caso preferimos estabelecer uma ruptura cronológica, optando por uma breve referência à burocracia a propósito das estruturas formais da organização e em contraste com boa parte das orientações das Relações Humanas que acabámos de apresentar.

enunciando, em seguida, os critérios a que os funcionários estão sujeitos numa burocracia [150]. Ao acentuar a hierarquia, a existência de competências rigorosamente fixadas, o rigor da disciplina e das formas de controlo, entre outros, Weber consubstancia um modelo teoricamente centralizado, impessoal, alheio a influências e a sentimentos (*sine ira et studio*), que partilha, sem dúvida, critérios assumidos pela Escola Clássica [151].

À medida em que a obra de Weber foi sendo conhecida (tardiamente, sobretudo por ter sido escrita em língua alemã), foram surgindo novos desenvolvimentos, interpretações e críticas, tendo-se instalado em seu redor uma polémica académica e política [152] que permanece de grande actualidade. Desde então, a burocracia tem sido frequentemente perspectivada enquanto um modelo de dimensões, cada uma das quais organizada sob a forma de um *continuum*. Assim, a burocracia existirá em graus, desde logo (embora não exclusivamente) em função da presença/ausência de tais dimensões. Com base no estudo de Richard H. Hall [153], que procura operar uma síntese das características da burocracia enumeradas por nove autores (Weber, Friedrich, Merton, Udy, Heady, Parsons, Berger, Michels, Dimock), podemos concluir que as dimensões que têm granjeado maior consenso são, por ordem decrescente do número de autores que as assinalam (de nove a cinco autores): hierarquia de autoridade, divisão do trabalho, competência técnica, normas de

149 Cf. *The Theory of Social and Economic Organization*, ed. cit., p. 333.

150 *Ibid.*, pp. 333-334. Em síntese, os critérios são os seguintes: 1) os indivíduos são livres em termos pessoais (em oposição à "burocracia patrimonial") e só estão sujeitos à autoridade no domínio das suas obrigações oficiais, de carácter impessoal; 2) estão organizados numa base hierárquica claramente definida; 3) têm competências rigorosamente fixadas; 4) são seleccionados na base de uma relação contratual livre; 5) os candidatos são seleccionados na base de qualificações técnicas e, no caso mais racional, através de exames, diplomas etc., sendo nomeados e não eleitos; 6) são remunerados por salários fixos em dinheiro, em função do respectivo escalão hierárquico, na maior parte dos casos com direito a pensões, sendo livres de se demitirem; 7) exercem o seu cargo como única e principal ocupação; 8) estão integrados numa carreira, tendo perspectivas de promoção dependente de avaliação por parte dos seus superiores hierárquicos; 9) exercem funções em completa separação da posse dos meios administrativos e sem possibilidade de apropriação do cargo; 10) estão submetidos a rigorosa e sistemática disciplina e a controlo.

151 Segundo David Beetham (*op. cit.*, p. 30), o facto de Weber só ter considerado a funcionalidade da burocracia, não tendo reconhecido o seu carácter ambivalente, não se deverá apenas ao facto de os estudos organizacionais estarem nessa época ainda no início, mas também ao facto de ele ter sido influenciado pelos exemplos do exército prussiano e "pelo sistema de gerência científica do Taylorismo".

152 A este respeito escreveu D. Beetham (*op. cit.*, p. 11): "A burocracia tem a característica rara de ser anatemizada ao longo de todo o espectro político. A Direita procura limitá-la em nome do mercado livre; o Centro pretende reformá-la em nome da abertura e da responsabilidade; e a Esquerda quer substituí-la em nome da participação e da autogestão. E no entanto ela ostenta uma impressionante capacidade para resistir a todos estes ataques".

153 "O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica", in Edmundo Campos (Org.), ed. cit., pp. 28-37 (trad. port. de "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", *The American Journal of Sociology*, vol. 69, nº 1, 1963).

procedimento para actuação no cargo, e normas que controlam o comportamento dos empregados [154].

Estas e outras dimensões estarão na base, segundo alguns autores, da superioridade técnica da burocracia (desde logo apontada por Weber), o que lhe terá permitido fazer carreira nas organizações económicas e na administração pública. A ser exactamente assim, e apenas considerando argumentos ligados à eficiência das organizações (sem ainda duvidar desta), poderia concluir-se que a adopção do modelo burocrático seria uma opção quase fatal, uma solução *natural* proporcionada por circunstâncias que se configurariam em um *ambiente* organizacional que, ele próprio, exigiria e produziria a burocracia ou, pelo menos, criaria as condições para o seu surgimento. Ao propor uma "Teoria Ecológica da Burocracia", John Langton argumenta basicamente nesta linha, falando mesmo de selecção, de adaptação e de evolução burocrática a propósito de um estudo baseado no caso da produção em massa, burocratizada, do "Queen's ware pottery", na Inglaterra do século XVIII:

> "By combining Weber's insights with concepts and propositions derived from organizational systematics and behavioral evolutionism, we can construct an ecological theory of bureaucracy that explains the rise and proliferation of bureaucratic organizations as well as the classical, pre-Mendelian theory of natural selection explains emergence and adaptive radiation of higher biological taxa, such as birds and mammals" [155].

Argumentando contra este ponto de vista, Charles Perrow viria a acusar Langton de descurar na sua análise o papel do Estado, os fenómenos de poder, de coerção e de exploração dos trabalhadores [156], afinal alguns dos mais importantes elementos que têm estado na base dos mais profícuos estudos sobre a burocracia e que maior relevância evidenciam para o nosso estudo.

Com efeito, isolar a burocracia dos fenómenos de poder representa desde logo uma ruptura com o próprio referencial teórico que está na base da sua constituição enquanto teoria, também, e desde logo, na obra de Weber. Acontece que a não consideração do poder, ou a sua subalternização em termos de análise da burocracia, é geralmente operada a crédito da eficiência. Este tem sido, porém, um dos terrenos onde mais se tem avançado na crítica à burocracia, fornecendo as bases para uma crítica mais global que tem posto a descoberto inúmeros problemas, com destaque para a não participação, a resistência à mudança, a alienação, etc. A crítica académica tem, a este propósito, retomado e aprofundado o sentido das críticas dirigidas pelos cidadãos contra um modelo de organização que, tomando a eficiência como divisa, não tem na maioria dos casos atingido os padrões de excelência de

154 *Ibid.*, p. 32.

155 Cf. John Langton, "The Ecological Theory of Bureaucracy: The Case of Josiah Wedgwood and the British Pottery Industry", in *Administrative Science Quarterly*, nº 29 (1984), p. 331.

156 Ver "Comment on Langston's Ecological Theory of Bureaucracy", in *Administrative Science Quarterly*, nº 30 (1985), pp. 278-283. No mesmo número da revista Langton responde e defende-se ("Reply to Perrow", pp. 284-288).

que se reclamava. Ao falhar no *seu próprio terreno*, a burocracia tende a permanecer e a ser reproduzida, tornando-se desta forma claro que não se trata apenas de um sistema técnico, e menos ainda de uma entidade sem rosto, mas sim de uma forma de dominação que mesmo sendo aparentemente *disfuncional* naquele terreno, não deixará de ser *funcional* em outros mais directamente ligados às estruturas de poder.

Ao eleger a norma como *meio* e a submissão à norma como princípio, a burocracia propende para a formalização e para o ritualismo, submetendo, teoricamente, o elemento humano a uma situação de extrema conformidade. Como escreveu Robert K. Merton a este respeito, "A submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma" [157]. De tal forma a prática do modelo burocrático de organização se afastou dos pretensos padrões de eficiência, de superioridade técnica e de racionalidade que, ao invés, tem sido estudada tomando como base as suas *disfunções*, a "incapacidade treinada" do seu pessoal (Veblen), a "deformação profissional" (Warnotte) ou a "psicose ocupacional" (Durkheim), só para recorrer a algumas expressões citadas por Merton no seu estudo. De matriz funcionalista, os estudos dirigidos no sentido de identificar *disfunções*, apesar da sua importância — contribuiram para desmistificar a burocracia à luz dos *seus* próprios argumentos —, ainda assim não operaram uma crítica consistente nos planos político e sociológico. Uma crítica exclusivamente centrada naquele domínio, quanto mais radical mais sugere a pergunta: no caso de não ter sido possível identificar *disfunções burocráticas* seria a burocracia uma forma de organização/dominação aceitável? À luz de que valores?

Com efeito, a própria consideração das *disfunções* da burocracia tem sido restringida às *disfunções* de funcionamento (meios), sem atender às eventuais *disfunções* de finalidades (fins), como de resto A. Touraine sugere a propósito dos trabalhos de Merton [158]. A consideração deste problema tem contribuído para que se tenha operado uma mudança de carácter terminológico: a burocracia Weberiana (*tipo ideal*) é frequentemente substituída por palavras como administração ou racionalização, ao passo que a palavra burocracia passa, assim e desde logo, a assumir uma significação de disfuncionalidade e uma conotação pejorativa. Quando, pelo contrário, se mantém o sentido Weberiano, procuram-se outras designações como *burocratismo*, por exemplo, para significar a degeneração da burocracia ou o abuso burocrático. Como, porém, a palavra *burocratismo* foi usada por Weber, uma ou duas vezes, caracterizando apenas, tal como Albrow nos recorda, a natureza especial da actividade burocrática [159], cremos que a designação *disburocracia* poderia com vantagem substituir aquela, na sua significação de abuso ou de *mal* da burocracia. Neste quadro, a *(dis)burocracia* seria perspectivada como *inimiga* da democracia e da participação (na esteira de Weber, pelo menos parcialmente), embora na prática se procure, frequentes

157 Cf. "Estrutura Burocrática e Personalidade", in Edmundo Campos (Org.), ed. cit., pp. 101-102.

158 "R. Merton falou das disfunções da burocracia, mas fê-lo, segundo parece, de um ponto de vista funcionalista que só considera o funcionamento da organização, ao passo que as suas mais graves disfunções podem nascer da sua inadaptação às finalidades económicas e sociais que se atribuiu" (Cf. "A Alienação Burocrática", in Vários, *A Burocracia*, Lisboa, Socicultur, s.d. [trad. port.], p. 81).

159 *Op. cit.*, pp. 45-46.

vezes, articular as duas. Assinalando esta contradição, no caso da Grã-Bretanha, John Child afirma que, se por um lado parece que a participação é encorajada, sendo um importante tema de discussão pública, por outro as orientações políticas e organizacionais dominantes dirigem-se no sentido da burocracia e da centralização [160].

A existir um tipo de participação congruente com a burocracia ele seria sobretudo caracterizado por uma participação orgânica, por uma forma de comunhão, ou simplesmente por uma participação de tipo cooptativo, resultante de situações em que a autoridade, sendo posta em causa, procura equilibrar as suas estruturas decisórias, manter o seu poder, proteger-se de ameaças [161]. Seria, em todo o caso, uma participação de contornos sociotécnicos, concentrada nos meios e nas esferas de execução, e não, como bem recorda Abrahamsson [162], uma participação na decisão, na selecção de objectivos e de valores.

Aqui reside, actualmente, um dos mais importantes problemas colocados à democracia e à participação nas organizações.

Ao mesmo tempo que se considera inaceitável isolar a democracia nas instituições políticas e se considera que "É absurdo recusar a priori a ideia de que a democracia possa penetrar na escola, no hospital ou na caserna", como faz Touraine [163], não se deixa de recear que o resultado prático destes ideais seja adulterado, acabando por reforçar as estruturas formais de autoridade e um poder que se pretende alterar e redistribuir. É assim que o mesmo autor demonstra não ignorar que certos tipos e formas de participação podem ser utilizados como agentes de integração social e como formas novas de um velho tipo de dominação:

160 Cf. "Participation, Organization, and Social Cohesion", in *Human Relations*, nº 5 (1976), p. 431. Ainda a este propósito, J. Child opera uma interessante distinção entre a "ética da maturidade democrática" e a "ética da burocracia" (p. 432).

161 Recorremos aqui ao conceito de *cooptação* definido por Philip Selznick ("Cooptação: Um Mecanismo para a Estabilidade Organizacional", in Edmundo Campos, ed. cit., p. 93): "[...] o processo de absorção de novos elementos de liderança ou estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência". O autor distingue ainda entre "cooptação formal" (mais dirigida para a legitimação ou a acessibilidade do público) e "cooptação informal" (enquanto forma de ajustamento às pressões de outros centros de poder e, como tal, mais propiciadora de uma distribuição real de poder).

162 *Op. cit.*, p. 186.

163 Cf. *O Pós-Socialismo*, ed. cit., p. 161. Também Colin Wringe (*op. cit.*, p. 16), defendendo a necessidade de formas de controlo democrático, afirma: "To see democracy as applicable only to the formal apparatus of government is also to accept that many of the things that affect us in important ways will not be subjected to democratic control at all, or if they are then only in a very indirect and distant kind of way. The institutions in which most of us spend the greater part of our lives — commercial firms, the armed services, educational institutions — are often not the least bit democratic, but are hierarchical, not to say authoritarian".

> "Oferecer aos trabalhadores a participação na organização duma empresa, quando não são senhores das próprias decisões económicas, reduz-se à sua alienação, se eles não considerarem essa participação uma posição estratégica no conflito com os dirigentes da empresa" [164].

A este propósito, Touraine fala de "participação dependente", um meio, entre outros, de reduzir o conflito social, em suma, uma outra forma de alienação [165].

Na sociedade moderna, a que Claude Lefort chamou "sociedade de alienação" [166], a participação, tantas vezes perspectivada como um antídoto contra essa alienação, foi sucessivamente transitando do plano do discurso e da ideologia para o plano da realização, mas em circunstâncias tais que os resultados cedo viriam a tornar claro (não sem alguma perplexidade) que não basta falar de *participação* por oposição a *alienação*, *apatia*, *retraimento*, etc. Pelo contrário, compreendeu-se que sob diversas formas e isolada em certos níveis, a participação poderia transformar-se em um sofisticado e subtil instrumento de alienação [167]. Ao admiti-lo, os defensores da participação organizacional reforçaram as suas exigências conceptuais no estudo da participação, enquanto outros reforçaram a sua convicção de que, à excepção de apenas um tipo de organização (as "associações de benefício mútuo"), a maioria das organizações não deveria aderir aos princípios democráticos [168].

164 Cf. *A Sociedade Post-Industrial*, Lisboa, Moraes Editores, 1970 (trad. port.), p. 13.

165 *Ibid.*

166 Ver a sua obra *As Formas da História*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1979 (trad. port.), p. 75 — "A alienação não é um estado; é o processo pelo qual se fragmentam as actividades como esferas independentes ao mesmo tempo que se subordinam a um único esquema produtivo. Deve-se pois falar de uma sociedade de alienação assim como de um homem de alienação, desde que com isso se entenda o homem dilacerado, condenado a se fixar para se *realizar* mas incapaz de encontrar o universal no particular".

167 Neste contexto, o conceito de alienação é conotado com uma constelação de diversos fenómenos, de entre os quais se destaca a fragmentação das actividades e das vivências dos indivíduos na sua esfera de trabalho e a sua perda de significação, a apatia extrema e o desinteresse manifestado pela sua própria situação, a conformidade associada a uma incapacidade para alterar as condições da sua existência. Embora não se ignore, nem se recuse, a existência de alguns traços partilhados com o conceito de alienação usado por Karl Marx, não se pretende aqui penetrar nesse complexo universo conceptual. Como, entre outros, recorda C. Lefort (*As Formas da História*, ed. cit., p. 60), " [...] o conceito de alienação foi utilizado por Marx com acepções tão diversas que podemos ao menos nos perguntar se é justo dele reter apenas um sentido [...]". Assim, a variedade das acepções do conceito, só na obra de Marx, impede a fixação arbitrária de uma significação, entre outras, problema para o qual chama a atenção István Mészáros, logo na introdução ao seu livro *Marx's Theory of Alienation* (London, Merlin Press, ^{4}1975, p. 14) e ainda antes de apresentar os quatro aspectos principais do conceito de Marx (pp. 14-15). Para um estudo menos demorado e mais centrado na questão de saber de que forma Marx classificou o indivíduo alienado veja-se o artigo de Peter W. Archibald, "Using Marx's Theory of Alienation Empirically", in *Theory and Society*, nº 1 (1978), pp. 119-132.

168 É o ponto de vista, por exemplo, expresso por Blau e Scott (*op. cit.*, p. 214) que escrevem: "A larga aceitação dos valores da democracia, no entanto, obriga os chefes a tentarem utilizar a forma democrática na administração de suas organizações. Infelizmente, somente as formas são insuficientes e o resultado é, muitas vezes, uma espécie de pseudodemocracia que facilmente se degenera em um instrumento para a manipulação dos empregados" (p. 216).

Com efeito, se se reclama a democracia nas organizações deve entender-se que ela não é congruente com a burocracia, com a centralização e, em geral, com todas as formas de tecnocracia [169]. Daqui resultará o pressuposto de que o ponto de vista do especialista e, sobretudo, o dos grupos de especialistas a quem cada vez mais cabe participar na tomada de decisões [170], deve estar aberto à discussão de todos os outros interessados [171]. Mas se essa abertura é meramente formal e reduzida, na prática, ao direito de ser ouvido e de ser informado e à *necessidade* de participação activa na execução de decisões já previamente tomadas pela hierarquia, então estaremos perante uma modalidade de participação que se reduz à mera consulta, isto é, estaremos perante uma técnica de gestão [172] que também tem sido designada por "participação funcional" [173].

Contrariamente aos pressupostos das Relações Humanas, afirma-se que qualquer modalidade de participação afecta as estruturas de poder, quer seja enfraquecendo-as, quer seja reforçando-as. A capacidade de intervenção dos subordinados variará, de um ponto de vista teórico, entre os casos extremos da *heterogestão* e da *autogestão* [174], podendo assumir variadas formas e diferentes graus. Do mesmo modo, o próprio conceito de participação varia, como temos visto, de acordo com as perspectivas adoptadas.

Segundo Peter H. Dachler e Bernhard Wilpert, num longo e interessante artigo [175], o estudo da participação tem sido sujeito a dois grupos de orientações teóricas.

169 Afirma N. Bobbio (*op. cit.*, p. 44): "A tecnocracia e a democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial for o especialista, o cidadão comum ver-se-á afastado. A democracia assenta na hipótese de que todos podem decidir acerca de tudo. A tecnocracia, pelo contrário, pretende que sejam apenas chamados a tomar decisões os poucos competentes perante os problemas em causa".

170 Segundo John Kenneth Galbraith, as decisões tendem cada vez mais a ser produtos de grupos formais ou informais de especialistas, e não de indivíduos, e por isso mesmo tais decisões, a menos que sejam revistas por outros grupos, tenderão a ser absolutas. À organização daqueles que participam nestes grupos de decisão chamou o autor "tecnoestrutura" (ver *The New Industrial State*, Penguin Books, 1974, pp. 79-86).

171 Em defesa deste ponto de vista escreve Tom Brennam (*op. cit.*, p. 118); "[...] where such procedures have been seriously embarked upon it can be shown that the experts are not omniscient and that ordinary people can make an important contribution to enlightened decision-making and the creation of a more satisfied community".

172 Técnica que visará alcançar um maior empenhamento da parte dos trabalhadores, mais e melhor trabalho, e não permitir a participação na decisão de matérias relevantes. Colin Wringe (*op. cit.*, p. 72) não hesita em apelidá-la de desonesta, admitindo que, uma vez compreendida pelos subordinados, ela poderá vir a ser rejeitada por eles.

173 Fernando C. Prestes Motta (*Organização e Poder. Empresa, Estado e Escola*, São Paulo, Editora Atlas, 1986, p. 115), ao considerar a *democracia industrial*, caracteriza este tipo de participação por oposição à "participação conflitual" (administração *versus* sindicatos, por exemplo), à "participação administrativa" (representação em comités, conselhos, etc.), e à "co-gestão" (participação na decisão).

174 Ver, a propósito, as sugestivas representações gráficas apresentadas por M. Pedroso Marques, *Relações de Poder na Empresa. A gestão da nova realidade social*, Publicações Europa-América, s.d., p. 148, e também J.J. Sánchez de Horcajo, *La Gestión Participativa en la Ensenanza*, Madrid, Narcea, 1977, p. 19.

175 Cf. "Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation", in *Administrative Science Quarterly*, nº 1 (1978), pp. 1-39. Para uma síntese deste estudo ver Luís Carvalheira de Mendonça, *Participação na Organização*, São Paulo, Editora Atlas, 1987, pp. 29-35.

Num primeiro grupo os autores incluem a *visão socialista*, que associa a participação aos problemas da alienação, ao conflito e à sociedade de classes, e a *teoria democrática*, que perspectiva a participação nas organizações como uma forma de extensão da democracia política [176]. Num segundo grupo, claramente oposto ao primeiro, incluem as *Relações Humanas* e a *Psicossociologia*, com a sua insistência na motivação, na consideração dos grupos e das relações entre os indivíduos como forma de alcançar o consenso, e a *produtividade e a eficiência*, numa clara instrumentalização da participação, centrada na tarefa (a participação enquanto tecnologia social) [177]. No primeiro grupo a participação é associada ao governo das organizações, à negociação colectiva, à co-gestão e à autogestão, e ao conflito enquanto fenómeno social, ao passo que no segundo a participação é associada à liderança e à gestão participativa, colocando o indivíduo no centro, e mesmo na origem, do conflito.

Um maior rigor conceptual colocado no estudo dos fenómenos de participação permitiu operar importantes distinções, desmistificar e esclarecer pontos de vista, e mesmo considerar problemas agora reconhecidos como centrais, tais como a rejeição de certas formas de participação, a racionalidade dos comportamentos de *apatia* e de *retraimento*, os inconvenientes da participação e os seus eventuais benefícios, e muitas ilusões construídas e alimentadas ao longo do tempo [178].

Ao insistir em que a participação pode representar um pesado encargo, Crozier esclarece:

> "Participar é perder a liberdade, é perder a situação confortável de crítico, é também enfrentar o risco de se empenhar emocionalmente, é finalmente prestar-se à limitação de outrem, à limitação do grupo ou da unidade às decisões das quais se participa" [179].

176 A participação como fenómeno social "[...] affected by and affecting the general society, its institutions or organizations, and its individuals" (Dachler e Wilpert, *op. cit.*, p. 4).

177 "[...] focus on individual and intraorganizational issues, restrincting their conception of participation to a design technique of management or to the organization mean to alleviate some dysfunctioned problems within organizations" (*id., ibid.*).

178 Na sua obra *A Sociedade Bloqueada* (ed. cit., pp. 62-65), Michel Crozier aponta três ilusões que, defende, devem ser dissipadas: 1) "A fase áurea pré-industrial" que alimenta uma perspectiva romântica, saudosa dos tempos em que o homem vivia em comunidades primitivas e que, segundo Crozier, o Maio de 68 viria a reavivar. Mas, recorda, " [...] o primitivo certamente não participa, mas é abafado pela sua própria participação ao ponto de não ter a possibilidade de uma existência pessoal" (p. 63); 2) "A participação afectiva", centrada na necessidade que os homens têm de "se dedicar, de se ultrapassar, de se entusiasmar" (p. 63), que o autor considera uma forma de alienação — "É uma forma desgastada, rígida e ineficaz de união colectiva. Todo o desenvolvimento da participação afectiva constitui um passo para trás" (p. 64); 3) "A participação-presente", ou participação-brinde, que apenas considera as vantagens da participação quando esta, segundo Crozier, "É um encargo por vezes muito pesado. E é natural que os subordinados aos quais ele é proposto manifestem-lhe um entusiasmo muito limitado apesar da propaganda que sofrem" (p. 65).

179 E prossegue, afirmando: "Talvez mais profundamente ainda, se tomarmos o exemplo de uma organização, cada um desempenha seu papel à sua maneira, com seus hábitos, seu jeito, suas práticas pessoais, que são segredos que lhe permitem preencher sua função com um mínimo de custo. Este capital, que lhe assegura um mínimo de liberdade de manobra, é o que se pede que ele empenhe na

Desta feita, admite-se que a participação envolve riscos e que os potenciais participantes podem mesmo não estar interessados em participar — a maior capacidade de influenciar as decisões e os ganhos de poder podem não compensar as eventuais perdas registadas na esfera da sua autonomia relativa. A passividade, ou mesmo a não participação, podem representar a adopção de uma estratégia defensiva e, neste sentido, se poderia afirmar que tais indivíduos *participariam não participando* [180].

Sob certas condições, especialmente nos casos em que a participação consagrada não influencia directamente o poder de decisão, a não participação pode ser uma forma de conseguir manter uma certa independência, de não pôr em perigo a segurança, para além de ser congruente com uma certa tradição de passividade. Se, ao participar, o participante se arrisca a ser objecto de manipulação, então a recusa em participar não poderá deixar de ser entendida como um *comportamento racional* [181]. Em outros casos pode, apesar disso, aceitar tomar certas iniciativas, desde que lhe seja permitido afirmar que a tal foi forçado, que não tinha outra possibilidade [182], ou desde que sobre a sua participação seja guardada discrição.

Ao fazer depender o envolvimento do actor de uma estratégia racional, dado que todo o actor é um *agente livre*, uma *cabeça* e não apenas uma *mão* ou um *coração*, a perspectiva neo-racionalista de Michel Crozier leva-nos a rejeitar a existência de um ser totalmente passivo — todo o comportamento é activo, como lembra E. Friedberg [183]:

> "Il n'y a pas en effet des individus 'qui participent' et d'autres 'qui ne participent pas'. Il n'y a que des individus qui, étant donné les structures et leurs atouts, jugent préférable et possible de s'engager de façon consciente dans la vie de leur organisation, et d'autres qui, pour les mêmes raisons, préfèrent ne pas s'engager" [184].

participação. Quem o faria sem expectativa de benefícios? Quem arriscaria um capital sem sérias garantias e sem possibilidade de renda?" (*ibid.*, p. 65). Já anteriormente, na sua obra *The Bureaucratic Phenomenon* (*op. cit.*, p. 205), Crozier apresenta o mesmo ponto de vista — "If one accepts participation, one is bound to co-operate, i.e., to bear one's coparticipants' pressure whether they are one's equals or one's superiors. People therefore rarely agree to participate without some substantial counterpart. They try to negotiate about their participation, and give it only if they feel that they will be adequately rewarded".

180 É este, de resto, o ponto de vista expresso por Crozier e Friedberg (*op. cit.*, p. 47) quando afirmam que o comportamento do actor é sempre activo — "S'il est toujours contraint et limité, il n'est jamais directement déterminé; même la passivité est toujours d'une certaine manière le résultat d'un choix".

181 Na sua análise da burocracia escreverá Crozier: "Confronted with an over-demanding situation, with no expectation of significant reward, individuals will choose to reduce their involvement and to commit themselves as little as possible to the organization. Retreatism can be a very rational form of behavior whenever the individual concerned has good reason to believe that rewards he is offered are not commensurate with his efforts, and feels that there is a good chance that he will be manipulated" (Cf. *The Bureaucratic Phenomenon*, ed. cit., p. 205).

182 Situação que Crozier (*A Sociedade Bloqueada*, ed. cit., p. 87) apelida de "participação forçada", opondo-lhe a "participação aberta".

183 *Op. cit.*, p. 11.

184 *Op. cit.*, p. 94.

Desta feita, quer queiramos quer não, seja consçientemente ou não, seremos sempre participantes; a nossa participação poderá exercer-se por "assimilação", tornando-nos objecto de manipulação, ou poderá ser uma "participação crítica", estratégica, com vista a obter certos ganhos. Neste sentido, condenados à participação será o empenhamento ou o envolvimento de cada um que poderá variar.

Estimulante, de um ponto de vista teórico, congruente nos seus pressupostos e esclarecedora quanto à distinção de diferentes modalidades de participação, esta perspectiva não deixa, porém, de colocar alguns problemas pelo facto de procurar isolar radicalmente certos elementos normativos (juízos e avaliações) em torno do conceito de participação. Com efeito, a participação surge aqui com pretensões de uma certa neutralidade, constituindo uma espécie de *grau zero*, um ponto de partida mínimo, sempre existente, a partir do qual será possível distinguir graus e formas de participação. Recusa-se, desta forma, uma tradição e um percurso político, uma história que a própria palavra arrasta consigo. Torna-se mais difícil compreender e dar sentido a tantos movimentos de luta pela consagração do direito de participar que, mesmo quando se concentraram na reivindicação de formas mínimas de participação não deixaram de se contrapor a situações anteriores de não participação e a formas de governo não democrático. Em última análise, e se a participação é um dado, um pressuposto em qualquer domínio do social, é o próprio valor da participação que é posto em causa. Ora a própria identificação de certas formas de "participação-fictícia", de "pseudo-participação", ou de outras com carácter manipulativo, só é possível à luz de uma concepção necessariamente valorativa da participação.

Ao assumirmos com clareza a natureza valorativa do conceito de participação, o que não implica que este constitua em si mesmo, por si só e independentemente das circunstâncias, algo de bom e de desejável, parece-nos preferível recusar o seu carácter imanentista, porque ele esconde mais do que esclarece. Tal como o homem não pode, para permanecer vivo, deixar de respirar, também enquanto ser social não pode deixar de *pertencer a* ..., de *tomar parte em* ... ou de *ser parte de* ... Não obstante, e perdoe-se a comparação biológica, respirar não é condição suficiente para (nem sinónimo de) estar vivo, tal como ser um actor social não é condição suficiente para participar; nem *pertencer*, *tomar parte* ou *ser parte* são sinónimos de participar [185].

185 A propósito desta distinção ver J. Baptista Machado (*op. cit.*, p. 122): "Ser *parte* e *participar* são coisas completamente distintas [...] Enquanto *parte* o cidadão afirma a sua autonomia pessoal contra outros particulares ou contra a colectividade; mas já enquanto *participante*, ele representa e afirma o interesse de um grupo, participa na publicidade democrática e aparece como *portador de uma função* no todo colectivo —*não como parte*". Ver ainda, relacionado com esta questão, a distinção entre "participar" e "autogerir" apresentada por Yvon Bourdet e Alain Guillerm (*A Autogestão*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1976 [trad. port.], p. 24). Uma distinção pertinente, embora justificada em termos que não subscrevemos — a nossa posição está expressa em *Gestão das Escolas Secundárias* ..., ed. cit., pp. 28-29.

O conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder. É exactamente neste domínio mais expressivo da participação que parece legítimo afirmar que alguns grupos sociais *não participam* no governo de certas organizações. Esse fenómeno de não participação pode assumir diferentes formas e significados. Se não participar em formas de governo democrático e recusar o exercício de direitos fundamentais (e de deveres cívicos) assume contornos negativos e indesejáveis do ponto de vista normativo da democracia, a não participação em formas de governo autocrático e em formas de manipulação dos indivíduos terá, daquele ponto de vista, um significado bem diferente. Participação e não participação são extremos de um *continuum* que nem por se encontrarem em posições opostas deixam de poder coexistir num dado contexto. Frequentemente, de resto, o elevado grau de participação de um grupo social é realizado à custa da não participação de outros. De um ponto de vista político, a manutenção de um poder autoritário, sujeito a eleições, pode depender consideravelmente da capacidade de mobilizar a participação dos indivíduos e dos grupos que lhe são afectos e, simultaneamente, de impedir, de dificultar, ou de tornar muito onerosa, a participação dos opositores, que assim poderão ser remetidos para uma situação de não participação. Neste quadro, ainda, a não participação pode ser voluntária, constituindo uma estratégia política por parte de certos grupos de opositores que, desta forma, recusam liminarmente participar na *farsa eleitoral*, ou pode mesmo representar uma garantia moral a nível individual. Participar e não participar podem exigir a mesma coragem ou o mesmo oportunismo, o mesmo sentido revolucionário ou a mesma orientação conservadora. Tais sentidos são-lhe sempre conferidos através da eleição de certos valores e será em função desses valores que ambos os termos poderão ser apreciados. O que pode ser considerado uma dificuldade, do ponto de vista científico, não justificará, em nosso entender, a adopção de um conceito *inócuo* de participação. Se esta é imanente a todos os domínios sociais não pode, obviamente, constituir-se como conceito operatório, o que não deixará de representar uma dificuldade pelo menos tão grande como a anterior.

Assim, de este ponto de vista não faz sentido afirmar que alguém participa não participando, pois trata-se de associar dois termos que, entre si, operam uma ruptura, apontando cada um deles para um diferente quadro de valores e de orientações. Participa-se num projecto não se participando noutro e, desta forma se remete o problema da participação para, pelo menos, dois quadros, dois projectos ou duas diferentes constelações de valores.

Enquanto extremos de um mesmo *continuum*, participação e não participação constituem dois termos contraditórios que se excluem mutuamente, sempre que tomados por referência a uma determinada estrutura de poder. A distância que os separa é, de um ponto de vista teórico, preenchida por diferentes formas e modalidades que se aproximam mais de um e se afastam mais de outro. Desta forma, é possível que certas formas ainda consideradas participativas se aproximem consideravelmente da não participação. Sendo certamente difícil

identificar com clareza o momento de ruptura com uma e a passagem para outra, haverá que considerar o problema não numa perspectiva individual, mas remetê-lo para um contexto de análise que distingue os níveis, as estruturas e os actores, sem nunca perder de vista os fenómenos de poder. Não é o comportamento individual que se pretende analisar e classificar, mas sim as atitudes, os valores e as estratégias dos grupos e dos subgrupos nas organizações, dos diferentes estratos sociais nelas representados, dos superiores e dos subordinados e das suas respectivas orientações para a participação/não participação. Só a correcta consideração de valores políticos e culturais, de orientações normativas e de objectivos formais nas organizações, bem como dos objectivos e das estratégias informais no seio delas, permitirá a análise desta problemática. No nosso caso, esta análise será centrada na forma mais expressiva de participação — a participação na tomada de decisões nas organizações, como forma de extensão da democracia política (participativa) —, afinal naquilo a que, a esta luz, poderíamos designar por *participação propriamente dita*, ou *participação democrática*.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÃO DE UM QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA O ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA

O estudo da participação nas organizações educativas, designadamente na escola, remete para a problemática da democratização da educação e do ensino e para a construção da escola democrática. A consideração de algumas correntes pedagógicas, de propostas e ensaios de modelos alternativos de organização da escola, embora breve, contextualiza a apresentação de uma proposta teórica para o estudo da escola como organização. Parte-se do pressuposto de que a procura de alternativas organizacionais para a escola é, em boa parte, condicionada pelas *leituras* organizacionais que de ela se fazem. Tais *leituras*, por sua vez, estão mais ou menos radicadas em modelos teóricos de análise da escola como organização. Retomando as questões tratadas no primeiro capítulo procura-se explicitar as bases da nossa *leitura*, contribuir para uma teoria da escola como organização; considerando diferentes tipos de focalização no estudo da escola, articulando as propostas dos modelos *burocrático* e *anárquico* em termos analíticos, construindo um aparelho conceptual com o qual se há-de articular a proposta de estudo da participação.

Rejeitando-se uma concepção imanentista da participação, distinguem-se vários tipos e formas de participação, admite-se e discute-se a não participação, apresenta-se um quadro conceptual que, relevando de concepções teóricas antes assumidas no quadro da teoria da escola como organização e também da consideração das concepções de democracia analisadas no capítulo anterior, há-de servir de suporte às análises e interpretações dos dados recolhidos sobre a participação na escola secundária portuguesa.

1. Educação, Democracia e Participação: A Realização da Escola Democrática

Ao intentarmos a organização de um quadro conceptual para o estudo da participação na escola, somos confrontados com a necessidade de operar uma transferência da *problemática política* da participação e da democracia para a *problemática organizacional* e, dentro desta, para o caso específico da escola como organização. Tendo já anteriormente reconhecido que a dimensão política não pode ser isolada da problemática organizacional, e vice-versa, tal não significa que esse processo de transferência possa ser operado automaticamente. Embora a opção assumida (no capítulo anterior) de centrar o nosso estudo no quadro teórico da democracia participativa, não só por afirmação de um valor, mas também por se tratar de um terreno onde exactamente a democracia e a participação não são reduzidas apenas à problemática do Estado, favoreça (e exija mesmo) a consideração dos dois planos de forma integrada, é indispensável, ainda, adoptar um modelo teórico de análise da escola enquanto organização. Tal modelo será agora seleccionado, tomando como base o estudo realizada no primeiro capítulo (A "Escola: uma Organização") e, sobretudo, os modelos *burocrático* e *anárquico*, por forma a enquadrar teoricamente a selecção de um quadro conceptual de análise da participação na escola pública, designadamente na escola secundária portuguesa.

Ao transitarmos definitivamente para uma análise focalizada sobre a escola, após algumas incursões, em outros domínios, consideradas indispensáveis de um ponto de vista metodológico, penetramos em um outro universo no âmbito do qual a democracia e a participação têm, de há muito, sido objecto de discussão — das teorias pedagógicas, dos modelos de ensino/aprendizagem e das didácticas, às políticas educativas, à procura de modelos alternativos de organização da escola, etc. Perante a diversidade de perspectivas teóricas e disciplinares que, em última análise, pode ser ilustrada pelo tratamento multifacetado que a esta temática tem sido conferido pelas diferentes Ciências da Educação, opta-se aqui, tão somente, por uma caracterização geral desta problemática, na tentativa de identificar algumas correntes e de fixar alguns sentidos de expressões como "educação democrática" ou "educação para a democracia", "democratização do ensino", "escola democrática", etc., e como forma de introduzir e de contextualizar as propostas de análise que são objecto central deste capítulo [1].

---

1 Parece-nos oportuno admitir os objectivos relativamente limitados desta abordagem, recordando que não é propriamente o estudo das correntes e das ideologias pedagógicas, nem o inventário crítico das experiências e das realizações, que se têm concentrado em torno desta problemática, que constituem

À educação, sobretudo à educação escolar, tem de há muito sido atribuído um importante objectivo para a realização, consolidação e aprofundamento da democracia política — a preparação das crianças e dos jovens para a democracia. Reconhecendo a escola como uma poderosa agência de socialização, logo se acentuou que ela deveria estar ao serviço da democracia, proporcionando aprendizagens relevantes, transmitindo valores congruentes, estruturando oportunidades para o exercício da participação e do poder democrático. Recorde-se que desde Rousseau e Stuart Mill que a participação e a democracia são associadas à educação. Instrumento relevante na realização da democracia, a participação não é apenas uma conquista formal, nem pode ser reduzida ao direito de participar, antes devendo constituir uma prática, um exercício que se repete. Torna-se, portanto, indispensável formar indivíduos sensíveis aos valores democráticos, empenhados na realização da democracia, conhecedores dos seus direitos e dos seus deveres, defensores e vigilantes do regime democrático. Não basta viver na *cidade* para que o aristotélico *animal político* participe na Política, no governo da *cidade*. A participação política está sujeita a diversos condicionalismos e depende, em boa parte, de um processo de aprendizagem social [2]. Neste sentido, a escola tem sido sucessivamente invectivada pelo seu carácter conservador, pela sua organização tradicionalmente autoritária e repressiva, exigindo-se-lhe que rompa com a máscara da sua pretensa neutralidade, que abra as portas à política através da clara assunção de valores democráticos, da informação e da reflexão sobre esses valores e mesmo da prática democrática [3]. Quase sempre alvos de particular atenção no pensamento e no discurso políticos, sobretudo a partir do século XIX, a educação e o ensino são já aí identificados com os fundamentos do regime democrático, com as bases para a democracia e o socialismo e com os principais instrumentos de emancipação do povo que, entre nós, conheceriam adeptos em figuras como Alexandre Herculano, Antero de Quental e Custódio José Vieira; mais tarde retomados e aprofundados pelo pensamento republicano e por nomes como Bernardino Machado e João de Barros [4].

objecto central do nosso trabalho. De resto, bastaria considerar a extensão e a complexidade da problemática, e do seu respectivo *corpus* teórico, para concluir da sua incompatibilidade com a abordagem breve, e generalista, que aqui se assume.
Não obstante, entendeu-se que não seria legítimo, nem defensável, introduzir uma proposta de análise dos fenómenos de organização e participação na escola ignorando um expressivo capital de reflexão, de conhecimentos, e de experiências, que, até mesmo em Portugal, tem sido resultante não só do pensamento de políticos e de pedagogos, mas também das práticas dos educadores.

2 Entre outros, Tom Brennam é peremptório a este respeito: "[...] the preservation and strengthening of political democracy, which in value terms is taken as a desirable end, can only be achieved if the educational systems and other social agencies make a serious effort to heighten the general level of social and political awareness, to increase the possibilities of political involvement and to seek especially to develop in young people attitudes, knowledge and skills which will enable them to be politically sensitive and, if they choose to act, politically effective" (*op. cit.*, p. 13).

3 As tónicas na *informação* e na reflexão, na *acção* e nos *valores*, correspondem a outras tantas correntes da *educação para a democracia*. Cf., a este propósito, o trabalho de Maria Emília Brederode Santos, "Educar para a Democracia", in Ana Maria Bettencourt e Ramiro Marques, *Percursos Escolares, Estratégias de Vida e Códigos de Conduta*, Lisboa, Ministério da Educação e Cultura, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1987, pp. 25-48.

4 Acerca do pensamento político-educacional de estas e de outras figuras do liberalismo e do regime republicano cf., entre outros, o trabalho de Vasco Pulido Valente, *Uma Educação Burguesa. Notas sobre a Ideologia do Ensino no Século XIX*, Lisboa, Livros Horizonte, 1974; e ainda a importante colectânea de textos pedagógicos editada pela Fundação Calouste Gulbenkian com prefácio, selecção

Historicamente conotado com o "direito à educação", o conceito de *democratização do ensino* [5] focalizou sobretudo o problema do acesso à educação, reclamando-se então uma expansão da escola pública, a criação de mais escolas, a consagração de uma escolaridade universal e gratuita, mais tarde de uma escolaridade obrigatória sucessivamente mais prolongada, em suma, uma *escola para todos* [6]. Referenciada historicamente enquanto acepção dominante de um conceito, a questão do acesso jamais se tornaria uma preocupação anacrónica — quer fosse continuando a ser utilizada enquanto instrumento de selecção social, ou dando lugar a vias e a modalidades de ensino formalmente equivalentes mas socialmente discriminatórias, quer fosse ainda como tentativa de alargamento do recrutamento de novas elites, por um lado, e de mão de obra qualificada, por outro, ou até como argumento ao serviço da propaganda política dos regimes [7].

Porém, a democratização do ensino e a construção da *escola democrática* não são realizações apenas dependentes de uma efectiva política de acesso igualitário. Tal política, embora indispensável (pese embora as dúvidas legítimas quanto às possibilidades da sua realização e do seu sucesso em termos não exclusivamente formais), demonstrou-se incapaz de, por si só, operar a democratização do ensino. Em casos mais sucedidos conseguia-se escolarizar mais indivíduos, eliminar o analfabetismo, criar uma mão de obra mais qualificada. Contudo, a melhoria dos indicadores estatísticos, o optimismo das teorias desenvolvimentalistas e a crença nas ideologias meritocráticas, não foram suficientes para mudar as faces mais tradicionais da escola.

De há muito que o pensamento pedagógico se debruçara sobre os conteúdos da educação, sobre os valores transmitidos pelo ensino e sobre os métodos de ensinar. A educação para a democracia exigia a selecção de valores democráticos e a sua tradução na escola, não só em termos de conteúdos curriculares, mas também no que aos métodos e às práticas pedagógicas dizia respeito. Tradicionalmente sujeita a uma administração

e notas de Alberto Ferreira, *Antologia de Textos Pedagógicos do Século XIX Português*, Vols. I (1971), II (1973) e III (1975).

5 Rui Grácio identificou cinco acepções deste conceito: 1) direito à educação; 2) conteúdos e valores do ensino/aprendizagem: 3) governo e funcionamento das escolas; 4) participação de interesses sociais e culturais organizados, incluindo os de professores, alunos e pais; 5) relações de articulação do sistema educativo com os objectivos políticos seleccionados para a promoção do desenvolvimento. Cf. "A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades?", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), p. 161.

6 Acerca da emergência da educação escolar e do conceito de escolaridade universal, ver os trabalhos de António Sousa Fernandes, "Emergência da Educação Escolar", in E. Lemos Pires, A. Sousa Fernandes e Licínio Lima, *Noções de Sociologia da Educação* (Cursos de Complemento de Formação para Professores de Trabalhos Manuais e do 12º Grupo), Secretaria de Estado da Educação e Administração Escolar e Universidade do Minho, 1982, fasc. 2, pp. 9-15, e de E. Lemos Pires, "A Escolaridade Universal, a Intervenção Crescente do Estado e o Desenvolvimento da Escola como Instituição Educativa", *ibid.*, pp. 17-25.

7 Entre nós, o problema do acesso à escola foi objecto de variadas opções políticas, permanecendo ainda como uma questão particularmente importante e polémica. Bastará recordarmos a existência do liceu e da escola técnica, o sentido da Reforma de Veiga Simão e até o seu lema, a só recentemente consagrada escolaridade obrigatória de nove anos (perante elevadíssimas taxas de incumprimento da escolaridade obrigatória de seis), o acesso ao ensino superior, etc.

centralizada, centrada no professor e em métodos autoritários, a *escola tradicional* revelava-se incompatível, nos seus valores e nos seus métodos, com os ideais da democracia. Era necessário criar uma *Escola Nova*, colocar o aluno no centro do processo educativo, perspectivá-lo mais enquanto sujeito e menos enquanto objecto de aprendizagem, conferir-lhe iniciativa, atender aos seus interesses e à sua personalidade, banir a violência, em suma, destronar o professor autoritário da sala de aula [8] para encetar novas relações sociais e preparar os alunos para a vida. Prefigurando-se como orientação congruente com a escola democrática, o movimento por uma educação nova viria a obter uma grande aceitação por parte de pedagogos, e mesmo de políticos, e a inspirar realizações pedagógicas de inegável interesse e dimensão. Embora de orientação muito diversa, e só para citar alguns trabalhos iniciados nas décadas de vinte e trinta, refiram-se alguns exemplos já tornados clássicos na história da Pedagogia.

Em clara ruptura com o modelo autoritário de escola, A.S. Neill procurará estabelecer um modelo alternativo, rejeitando a "autoridade anónima", apanágio das sociedades modernas industrializadas e congruentes com as suas necessidades de organização [9]. Em Leiston, Inglaterra, fundará no início da década de vinte a *Escola de Summerhill*, inspirada numa pedagogia libertária, recusando a organização e a direcção tradicionais, a instrução religiosa e moral e os modelos de imposição da disciplina.

Sensivelmente na mesma época, Célestin Freinet procurava as bases para uma pedagogia experimental, activa, e pelo trabalho, centrando a escola na criança, e não no currículo escolar, e desenvolvendo um vasto conjunto de métodos e de técnicas pedagógicos ao serviço do ideal de uma *comunidade escolar* — o texto livre, o desenho livre e a organização do trabalho livre, as oficinas de trabalho, a imprensa escolar e o intercâmbio escolar, etc. Em busca de um novo tipo de escola, a escola popular transformada em cooperativa de produção mental e material [10], Freinet recusava a ordem autoritária e também a anarquia, procurando substituí-las por um novo tipo de disciplina "[...] resultante da organização funcional da actividade e da vida da comunidade escolar" [11].

Em contexto político e educativo bem diverso, também Anton Makarenko se viria a celebrizar pelo seu trabalho pedagógico centrado em formas de governo estudantil, de que resultaria uma *magistratura infantil* assente na eleição de chefes e na atribuição e

8 Em estudo dedicado ao autor de *Democracia e Educação* (John Dewey), escreveu John S. Brubacher a propósito da escola tradicional: "O professor era o rei da sala de aula. A submissão e obediência às suas ordens eram virtudes escolares mais importantes do que a iniciativa e independência do aluno. O espírito social que caracterizava a aula caracterizava igualmente a direcção da escola. Se os alunos obedeciam às ordens do mestre, este esperava as do director da escola, o director as do superintendente do grupo e o superintendente a das autoridades estaduais" (exemplo retirado do sistema de ensino americano). Cf. "John Dewey (1859-1952)", in Jean Chateau (Dir.), *Os Grandes Pedagogos*, Lisboa, Livros do Brasil, s.d., p. [319].

9 Cf. A.S. Neil, *Liberdade Sem Medo (Summerhill)*, São Paulo, Ibrasa, s.d. (trad. port.), p. XVIII.

10 Cf. M. Launay, "Célestin Freinet et le Mouvement Coopératif — Sequences Anthologiques", in *Communautés*, nº 58 (1981), pp. 19-37.

11 Célestin Freinet, *Para uma Escola do Povo*, Lisboa, Editorial Presença, 1973 (trad. port.), p. 28.

reconhecimento, pela comunidade de alunos, de poderes de direcção e de controlo da vida escolar [12].

Entretanto, também em Portugal se difundiam os ideais pedagógicos da *Escola Nova*, desde o início do século e sobretudo através do pensamento republicano, para quem uma nova escola representava uma condição indispensável para a transformação do país. A educação republicana exigiria a "republicanização" da escola, na linguagem de João de Barros [13], e a sua transformação em uma espécie de modelo simulado de Estado, de República ou de Município, através do qual fosse possível iniciar os alunos, desde muito cedo, na política e nas práticas da democracia e da participação, o que seria conseguido, desde logo, através de práticas de auto-governo nas escolas [14]. Particularmente influenciado pelos ideais de Herculano, bem como por diversas experiências anglo-saxónicas de *self-government* escolar, António Sérgio destacar-se-ia na defesa de uma educação democrática, para a cidadania, elegendo a participação dos estudantes no governo das escolas como elemento central da sua doutrina [15]. A sua *Educação Cívica*, cuja primeira edição data de 1915, é entre nós um autêntico texto seminal que continua a ser referência obrigatória para aqueles que prosseguem hoje na defesa de uma educação cívica, de uma educação moral e social e de uma educação democrática. Nela se insurge contra a obediência a formas autocráticas de governo, a começar pela escola [16], e contra a passividade fomentada pelo

12 Ver, sobretudo, o volume III das suas Obras Completas, *Le Livre des Parents. Articles sur l'Education*, Moscou, Editions du Progrès, s.d.

13 Ver, a propósito, o trabalho de Rogério Fernandes, *João de Barros Educador Republicano*, Lisboa, Livros Horizonte, s.d.

14 Perspectiva singularmente defendida por António Sérgio que, em uma das muitas passagens da sua extensa obra, dedicadas a este tema, escreveu: "A experiência política, aliás, deveria começar na própria escola, pelos processos do *self-government*, em que temos insistido desde há tanto. Na escola se começaria, outrossim, o conhecimento e a prática da República Cooperativa (ou Socialismo Cooperativista), como a melhor solução imediata dos problemas económico-sociais". Cf. *Democracia*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1974 (reedição), p. 98. No caso do ensino secundário, e mesmo antes da publicação da *Educação Cívica* (1915), outros autores tinham já procurado encontrar as bases para a sua necessária reforma, no novo quadro do regime republicano. É o caso de Adriano J. de Carvalho que, em 1912, publicará um *Projecto de Reforma do Ensino Secundário em Portugal*, no qual defende um ensino secundário *integral, prático, nacional, científico, democrático* e *social; "Democrático — pelo seu facil accesso ao maior numero possivel de portuguêses, pelo espirito liberal que o deve dominar e pela cooperação activa e expontanea dos professores, dos alumnos e das familias"; "Social* — desenvolvendo na população escolar a consciência dos seus direitos e a capacidade no cumprimento dos seus deveres, fazendo de cada alumno um cidadão livre e razoavel, um cooperador prestimoso na obra social" . (Cf. *op. cit.*, Coimbra, Moura Marques e Paraisos Editores, 1912, p. 28).

15 Como lembra Vitorino Magalhães Godinho em Prefácio à terceira edição de *Educação Cívica* (Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação, 1984, p. 6), "O fundamental, na doutrina sergiana, é que na escola os educandos se possam organizar como os adultos num município, e assim vão aprendendo, na prática, a desempenhar os papéis sociais da cidadania, a conhecer pela sua própria experiência como funciona a sociedade, e a assumir cada vez mais a responsabilidade dos seus actos e decisões, até a plenitude daquilo por que responde o cidadão; treinam-se para tomar decisões e, nas assembleias, as deliberações que a todos eles interessam como seres humanos que se vão realizando".

16 Com efeito, declara, "[...] o hábito escolar de obedecer a uma governação de que o estudante não participa amolda um futuro cidadão que aguentará apaticamente todas as bandalheiras, todos os abusos,

autocratismo reinante nas instituições educativas [17], contrapondo-lhes a organização de uma *escola-município* capaz de reproduzir a vida política e social em democracia, desde a feitura das leis e da aplicação das sanções, até ao funcionamento das organizações económicas, dos bancos, das lojas e das oficinas. De contrário, não vê Sérgio de que outra forma poderá a escola promover uma educação cívica e moral que não resulte em uma doutrina "oca, verbalista, cadavérica e, pelo tanto, ineficaz" [18].

Na esteira de António Sérgio, os mesmos princípios políticos e pedagógicos seriam advogados por outros autores, de entre os quais queremos ainda referir António José Saraiva, a propósito de uma conferência que proferiu na sessão solene de abertura do ano lectivo de 1946/1947 no Liceu Gonçalo Velho, subordinada ao tema "Os problemas da escola nova" [19]. Ao concluir que os alunos saem da escola impreparados para assumirem os seus direitos e os seus deveres políticos e sociais, e por isso acusando-a de causar "devastações incalculáveis" na vida colectiva [20], o autor defende a organização cooperativa da escola e a intervenção dos alunos na gestão de "[...] cantinas, caixas escolares, bibliotecas, associações desportivas, em todos os aspectos, desde o associativismo ao da contabilidade" [21]. A escola activa e a aprendizagem pela acção, organizadas em cooperativas de alunos, constituiriam a alternativa à escola tradicional, aos seus métodos antidemocráticos de governo e ao seu programa de passividade e de alienação dos educandos [22].

todas as traficâncias dos políticos de profissão ..." (*Educação Cívica*, citada pela edição de 1984, p. 41).

17 "O que possibilita em geral a corrupção administrativa é a passividade dos honestos — passividade por seu turno preparada pelo autocratismo das escolas; o Município Escolar, bem ao contrário, fomenta a intervenção habitual, considerada como um dever e como um interesse do indivíduo" (*Ibid.*, p. 42).

18 *Ibid.*, p. 41.

19 Texto publicado sob o título de *A Escola. Problema Central da Nação*, Lisboa, ed. do autor, 1947.

20 *Ibid.*, p. 33.

21 *Ibid.*, p. 27. E, mais adiante, ao subscrever os princípios da *escola nova* quanto à formação social dos alunos e à aprendizagem da cooperação, escreve: "Quanto a objectivos, a cantina escolar, a biblioteca e o seu funcionamento, o grupo desportivo, os campos de jogos e seu apetrechamento, as festas escolares, a conservação do material escolar, o teatro académico, podiam estar a cargo da Organização dos alunos. Quanto a leis e funcionamento da Organização (cuja finalidade, não o esqueçamos, é a educação social do aluno) teriam de ser entregues aos alunos e basearem-se na sua responsabilidade. A única maneira de formar o bom cidadão é treiná-lo no exercício dos seus direitos e deveres. Os alunos elegeriam os seus órgãos executivos e fiscais, responsáveis perante todos" (*Ibid.*, pp. 34-35).

22 Ao caracterizar a *escola clássica* escreveu António José Saraiva: "Em troca de um quadro social bem definido [a Família] a Escola ofereceu essa coisa dispersa e acéfala que é a aula colectiva, onde os alunos estão ligados pela solidariedade do tédio; em troca de tarefas bem definidas cuja finalidade era imediatamente percebida pelo educando, a Escola ofereceu a 'Lição' que o aluno recebe passivamente do professor. Neste novo quadro o aluno sente-se não já uma criatura com uma tarefa e um lugar bem definido na vida, responsável e útil, mas um ser sem norte e sem objectivo, cujo único papel é o de deixar correr o tempo porque tanto faz o dia de amanhã como o de hoje. A Escola está formando em vez de homens essa coisa sem forma e sem espinha a que se chama o 'estudante', produto social típico dos nossos métodos pedagógicos" (*Ibid.*, p. 17).

Embora francamente deficitárias em termos de realizações práticas (em cujo panorama avulta, no entanto, a geralmente esquecida *Obra da Rua*) [23], até porque o contexto político nacional raramente lhes foi propício, não se pode, porém, afirmar que as correntes da educação nova e da educação para a democracia, com o seu acento tónico na participação do aluno e na organização cooperativa ou comunitária da escola, não tenham alguma tradição no pensamento político-educativo e pedagógico português, e não tenham despertado o entusiasmo de algumas figuras cimeiras da nossa cultura.

No entanto, mesmo em contextos mais propícios ao seu desenvolvimento, e sem menosprezar a sua importância, a *escola nova* não institucionalizou a *escola democrática* na sua plenitude. A já de si importante aceitação dos princípios pedagógicos que propunha, não parece ter sido suficiente para operar a transformação da escola. De resto, pode a democratização da escola ser operada por esta independentemente dos processos de democratização política e social? Fase relevante do evoluir do pensamento pedagógico contemporâneo, a *escola nova* foi-se tornando *velha*, sobretudo a partir do momento em que o avolumar de problemas educativos (uns velhos e outros novos), como o insucesso escolar, a massificação da escola pública, as crises estudantis, e outros, se demonstraram de difícil resolução num quadro estritamente pedagógico e escolar. Ao centrar-se, frequentemente, apenas nos processos, numa tentativa de humanização da escola, descurou por vezes a dimensão política; sendo capaz de fazer abalar uma teoria pedagógica clássica, raramente conseguiu operar uma ruptura nas estruturas sociais e de poder da organização escolar tradicional. E mesmo nos casos em que essa ruptura era assumida e advogada, por correntes políticas que tinham aderido à pedagogia proposta, deve recordar-se que as experiências geralmente reconhecidas como bem sucedidas se limitaram, na maior parte dos casos, a escolas privadas, a escolas experimentais, e a outros tipos de instituições educativas muito específicas, sem que as formas de participação estudantil, de auto-governo e de cooperativismo escolar se tenham claramente generalizado nas escolas públicas.

Conforme George Snyders chamou à atenção, "Os temas que a educação nova proclama não possuem em si mesmos e de forma automática uma virtude de democracia" [24]. Desta feita, embora possam constituir-se como base para uma pedagogia progressista e democrática, se o contexto lhes for propício, podem igualmente servir propósitos contrários num contexto antidemocrático. A própria participação estudantil e o auto-governo, com a eleição de líderes, pode transformar-se em um excelente método de socialização de uma maioria passiva, governada por *líderes naturais*. Ao insistir na necessidade de preparar o aluno para a vida também mais uma vez, embora de diferente

23 Referimo-nos ao trabalho pedagógico do Padre Américo, criador das Colónias de Campo e da Casa do Gaiato, conhecido pela designação de *Obra da Rua*. Do autor veja-se *A Obra da Rua*, Paço de Sousa, Editorial da Casa do Gaiato, 3ª ed., para um primeiro contacto com a sua obra. Outras obras do autor têm sido editadas por aquela editorial (*Pão dos Pobres*, 4 Vols.; *Isto é a Casa do Gaiato*, 2 Vols.; *Barredo*; *Ovo de Colombo*; *Viagens*; *Doutrina*, 3 Vols.; *Cantinho dos Rapazes*; *Notas da Quinzena*; *De Como Eu Fui* ...). Para um estudo da Obra da Rua, ver J. Evangelista Loureiro, *Subsídios para o Estudo do Pensamento Pedagógico do Padre Américo*, Paço de Sousa, Casa do Gaiato, 1963 e Maria Palmira de Morais P. Duarte, *"Somos A Porta Aberta"*, *Pedagogia do Padre Américo: Métodos e Vida*, Paço de Sousa, Casa do Gaiato, ^{2}1985.

24 Cf. *Pedagogia Progressista*, Coimbra, Livraria Almedina, 1974 (trad. port.), p. 149.

forma, se isolou a escola da vida — "[...] os alunos vão formar-se para a vida sem ter que se misturar à impureza do mundo, sem ter que sair da aula, permanecendo sob a única influência do professor e da vida escolar" [25] — criando-se para o efeito comunidades especialmente controladas no seu ambiente, viveiros de cidadãos ideais a partir dos quais se regenerará a sociedade [26].

O optimismo pedagógico centrado em torno da escola, das suas capacidades de auto-transformação e de transformação da própria sociedade, viria no entanto a ser confrontado com a chamada *crise da educação*, particularmente com as crises estudantis despoletadas na década de sessenta, e até mesmo, no plano teórico, por uma Sociologia da Educação que punha a descoberto importantes mecanismos de *reprodução* económica e social [27]. Embora de há muito sugerida, a aceitação e compreensão de que a escola é uma realidade política, o que para muitos terá ficado demonstrado com clareza pelo movimento de Maio de 1968 [28], só recentemente permitiu que o próprio discurso pedagógico elegesse a dimensão política da educação como aspecto central nas suas análises. A democratização do ensino passará a ser discutida num âmbito mais alargado, em estreita relação com os domínios político, económico, social, etc. Estava aberto o interessante debate em torno da mudança da educação e da mudança da sociedade — seria possível democratizar a escola sem democratizar a sociedade?; a democratização política arrastaria consigo a democratização da educação?; estaria a escola deterministicamente condenada a *reflectir* a mudança política e a reproduzir as orientações socioeconómicas predominantes?; iria a escola burocrática moderna resistir à mudança política, insistindo na sua pretensa neutralidade?; seria possível reformar a

25 George Snyders, *ibid.*, p. 134.

26 A crítica radical a que a *escola nova* tem sido sujeita não deixa de apresentar várias semelhanças de estilo com a crítica a que também a *escola das relações humanas* foi sujeita, no quadro das teorias organizacionais. De resto, não deixa de ser curioso assinalar algumas semelhanças entre o movimento da *escola nova* e a sua oposição à *pedagogia tradicional*, por um lado, e entre a *escola das relações humanas* e a *escola clássica*, por outro. Em ambos os casos se propunha uma ruptura que se viria a demonstrar mais aparente do que efectiva, sobretudo em termos de organização social e de estruturas de poder; ambas se centraram no indivíduo e no grupo e colocaram a tónica na felicidade, na harmonia e na cooperação; ambas insistiram na participação e na liderança democrática e ambas vieram a ser acusadas de manipulação. Embora se reconheça, de há muito, a influência operada pelos métodos de organização empresarial na organização da escola, e até se atribua a esta uma função de reprodução económica, torna-se porém difícil, face à ausência de estudos conhecidos, fazer mais do que simplesmente registar semelhanças e deixar hipóteses de trabalho em aberto. A constatação empírica das semelhanças entre modelos organizacionais da empresa capitalista e modelos de organização escolar é porém uma boa base de trabalho para a procura de influências e de cruzamentos teóricos e ideológicos nas duas áreas de pensamento.

27 Recorde-se o impacto de trabalhos como os de P. Bourdieu, S. Bowles e H. Gintis, C. Baudelot e R. Establet, L. Authusser, R. Miliband. Para uma breve síntese das teorias da reprodução cf. Henry A. Giroux, "Theories of Reproduction and Resistance in the New Sociology of Education: A Critical Analysis", in *Harvard Educational Review*, Vol. 53, nº 3 (1983), pp. 262-282. Para acesso a trechos e a bibliografia daqueles autores veja-se M. Filomena Mónica, *Escola e Classes Sociais (Antologia)*, Lisboa, Editorial Presença, 1981, e ainda Sérgio Grácio, Sacuntala de Miranda e Stephen Stoer, *Sociologia da Educação I (Antologia) — Funções da Escola e Reprodução Social*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982.

28 Entre outros, Marie-Danielle Grau expressa este ponto de vista na sua obra *A Escola, Realidade Política (Introdução aos Aspectos Políticos da Educação)*, Porto, Família 2000, 1975 (trad. port.), pp. 13-20.

escola ou ter-se-ia que aguardar pela revolução para operar a sua transformação radical? [29]. Da polémica encetada pela tentativa de encontrar respostas para muitas de estas e de outras questões resultou, em boa parte, o alargamento do próprio conceito de democratização do ensino. À problemática da igualdade no *acesso* associar-se-ia a da igualdade de oportunidades de *sucesso*; a participação estudantil é questionada, ganha dimensão política e é reclamada pelos próprios movimentos estudantis em novos termos [30]; reclama-se por formas de governo democrático das escolas alargando a participação aos professores, aos pais e a sectores da comunidade; insiste-se na abertura da escola à comunidade, na valorização escolar do trabalho manual, etc. No domínio da administração insiste-se na descentralização e na participação, na desburocratização e na flexibilidade, no controlo e na fiscalização democráticos, na justiça e na equidade de tratamento — em suma, rompe-se com a tradicional concepção instrumental da administração, exigindo-se-lhe que passe não só a estar ao serviço da escola democrática mas também que constitua um factor de democratização e um elemento central na educação democrática dos educandos. A administração e o governo das escolas penetram profundamente na Pedagogia, concluindo-se que são elementos integrantes do currículo escolar [31].

O irromper de novas perspectivas sobre a democratização da educação e sobre a escola democrática está hoje bem traduzido nas numerosas realizações documentadas e nas orientações de diversas instituições internacionais e mesmo nas legislações de muitos

29 Algumas destas questões foram suscitadas, entre nós, pela Reforma de Veiga Simão levada a cabo no plano jurídico no início da década de 70. Face a um regime autoritário, pese embora a brisa da *liberalização* Marcelista, a democratização do ensino enquanto lema de uma reforma educativa suscitava a desconfiança dos sectores oposicionistas ao regime. Cedo afirmariam os críticos — "A democratização do ensino, meta urgente e inadiável a atingir pelo nosso país, só pode ser realizada numa sociedade democrática" (Santos Simões, *Ensino. Projecto de Reforma ou Reforma do Projecto?* Porto, Razão Actual, 1971, p. 33); "A reforma do ensino anunciada pelo actual ministro entra em contradição, nos princípios que a dominam e proclamam, com os condicionalismos económico-sociais e políticos que caracterizam a actual sociedade portuguesa e que a reforma teoricamente parece ignorar" (*Conclusões — 3º Congresso da Oposição Democrática, Aveiro (4 e 8 de Abril de 1973)*, Seara Nova, 1973, p. 93. A este propósito ver, por exemplo, Stephen R. Stoer, "A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou disfarce humanista?", in *Análise Social*, Vol. XIX, nºs 77/78/79 (1983), pp. 793-822.

30 Segundo Norberto Bobbio (*op. cit.*, p. 61). "Foram os movimentos estudantis os primeiros a rejeitar os seus organismos representativos, argumentando que os representantes eram fiduciários e não delegados, impondo através das suas assembleias o princípio do mandato imperativo. Ao mesmo tempo, tornou-se claro que se tratava de uma representação orgânica, ou seja, de interesses particulares — essa forma de representação na qual o representante deve pertencer à mesma categoria que o representado".

31 Pelo menos em termos daquilo que tem sido designado por "currículo oculto". Escreve Elsa R. Wasserman a propósito da educação cívica e moral: "The hidden curriculum consists partly of the way in which schools are organized and governed. The governance structure of many schools teaches students that they have no significant control over their lives in school, that they must conform to arbitrary rules or be punished, and that they should go along with what the majority thinks and does even when they disagree. In other words, the hidden curriculum has a profound influence on the moral and civic education of students" ("Implementing Kohlberg's *Just Community Concept* in an Alternative High School", in *Social Education*, April 1976, p. 203). Porém, a aceitação do valor educativo da organização e do governo das escolas, em termos de informação e de participação implicará que o próprio *currículo manifesto* o considere adequadamente.

países [32]. A diversidade dos percursos traçados no sentido da democratização da educação, do ensino e da escola, bem como os seus diferentes contextos de realização, permite-nos identificar algumas orientações e tendências comuns e a existência de problemas e de dificuldades que se têm revelado difíceis de ultrapassar.

A participação dos discentes é um tema dominante que se tem reflectido em diversas áreas: na reivindicação e na defesa de interesses próprios, na justiça e na equidade de tratamento, na luta contra mecanismos de discriminação social, no combate à anomia ou à alienação no contexto escolar, na formação cívica, moral e social dos educandos, etc. Neste sentido, a escola democrática configura-se como uma escola única, rejeita todas as formas de segregação social (sexo, raça, religião, etc.) e todos os privilégios de raça, de nascimento, de cultura, etc., admite e favorece a diversidade; condena a alienação e promove a solidariedade; procura institucionalizar novas formas de organização da escola, democratizar as suas estruturas de poder e órgãos de governo [33]. No âmbito deste vasto e ambicioso programa continua a destacar-se a problemática da educação cívica, moral e social dos alunos, bem como a polémica que a caracteriza.

Reclamando-se como democráticas, muitas sociedades modernas aceitam ainda com dificuldade uma escola que promova a discussão de valores, que tome partido na defesa mesmo dos valores democráticos dos quais se afirma enformada. A educação de valores democráticos, através da discussão e da prática democrática, é frequentemente associada a

32 Ver, a propósito, J.J. Sanchez de Horcajo, *La Gestion Participativa en la Enseñanza (Pressupuestos sociopedagógicos)*, Madrid, Narcea, 1977, onde são referidas as experiências de gestão participativa em vários países e ainda vários relatórios e declarações da UNESCO; desta instituição destacamos, em termos informativos, *Os Jovens. Direitos e Responsabilidades* (Lisboa, Livros Horizonte, 1977 [trad. port.]) e em termos de princípios o Relatório da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, publicado sob a orientação de Edgar Faure, *Aprender a Ser* (Lisboa, Livraria Bertrand, 2ª ed. [trad. port.]). Para uma informação diversificada do ponto de vista geográfico e político, incluindo exemplos de participação de alunos, pais e comunidade, sugere-se, de entre numerosa bibliografia: F. Seguin, "La Participation des Eleves dans un C.E.S.", in *Cahiers Pédagogiques*, nº 152 (1977), pp. 16-17 e o *Le Monde de l'Education* de Março de 1979 (pp. 6-23) e Abril do mesmo ano (pp. 56-58); Nadia Déhan, Annick Percheron, "La démocratie à l'école", in *Revue Française de Sociologie*, XXI-3 (1980), pp. 379-407; "Des parents face à l'Etat. Dossier du CE I 'Sauvage' de l'École Gabriel-Pére à Domont — 18 Septembre-20 Décembre 1979", in *Cahiers Pédagogiques* nº 184 (1980), pp. 13-25; Glauco Marocco, *A Democracia na Escola*, Lisboa, Moraes Editores, 1981 (trad. port.), a propósito da escola de Dalmine, na Itália; Stevan Bezdanov, *Uma Escola Comunitária na Jugoslávia*, Lisboa, Moraes Editores, 1976 (trad. port.); Elsa R. Wasserman (*op. cit.*), a propósito da implementação do conceito de "Just Community" , desenvolvido por Kohlberg, na "Cluster School", USA; entre nós ver M. Graciosa Veloso e M. Joaquina Rodrigues, *Um Ano de Trabalho com as Escolas. Relatório*, Lisboa, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1987, e Vários, *Da Diversidade de Contextos à Diversidade de Iniciativas* (Actas do Encontro de 26 a 29 de Abril de 1988 sobre Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino não Superior), Lisboa, ME/GEP, 1988. Recorde-se, finalmente, que a participação representou um dos temas principais do *Ano Internacional da Juventude*, proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 34/151, adoptada na 34ª Sessão, de 17 de Dezembro de 1979) e comemorado em 1985. Ver, a propósito, Elvira Moreira Brandão de Oliveira, *Contribuição para o Ano Internacional da Juventude. 1985*, FAOJ, 1985, pp. 73-96.

33 Para uma caracterização da escola democrática enquanto instituição ao serviço do indivíduo (não do indivíduo abstracto, mas do indivíduo concreto, situado numa comunidade concreta), acima de interesses particulares de classes e de grupos sociais, ver Arnould Clausse, *A Relatividade Educativa. Esboço de uma História e de uma Filosofia da Escola*, Coimbra, Livraria Almedina (trad. port.), pp. 301-312.

uma forma de endoutrinamento inadmissível, quer seja pelos professores, quer seja pelos pais e pela comunidade em geral [34]. A formação política e democrática dos educandos é muitas vezes confundida com a propaganda política e partidária, que já Max Weber havia criticado [35], menosprezando, à partida, um dos mais importantes valores democráticos — o valor da discussão e os seus respectivos princípios éticos [36]. Com efeito, a discussão como valor característico das formas de governo democrático (na esteira de John Stuart Mill, John Dewey, J.R. Lucas, e outros) e como forma democrática de ensino e de aprendizagem, não condena ninguém ao silêncio (ao contrário do pressuposto por Weber). O professor será um motivador, um facilitador e organizador da discussão e, como escreveu Lawrence Kohlberg, ele será, quer goste quer não, um educador moral (ou um deseducador) [37].

Conforme afirmou, seguindo Sócrates, Kant e Piaget, irá Kohlberg centrar a sua teoria do desenvolvimento moral na ideia central de justiça, traduzida em termos democráticos por igualdade de respeito pelas pessoas. Com base neste valor, de certa forma considerado um valor absoluto [38], advogou-se um tipo de escola governada em termos de uma democracia participativa, perspectivada como valor educativo central de uma escola alternativa, não tanto dirigida para a gestão administrativa, mas sobretudo para a discussão e a resolução de problemas morais. No decurso de um dos projectos levados a cabo com a inspiração (e a presença) do Professor de Harvard, viria a concluir-se que os estudantes aderiam mais à participação em domínios relacionados com as regras de convivência, a

34 Ao caracterizar esta perspectiva, que critica, afirma Colin Wringe: "Promoting the cause of democracy is a political goal and therefore no part of the teacher's business. Politics should play no part in educational decisions or in the context of education. Teaching for democracy, not to say 'inculcating democratic values', would constitute indoctrination and should therefore be avoided" (*Op. cit.*, p. 33).

35 No seu texto "A Ciência como Vocação" (originalmente um discurso proferido em 1918 na Universidade de Munique e publicado no ano seguinte por Duncker e Humboldt), Max Weber escrevia: "O professor que se sente chamado a agir como conselheiro da juventude e desfruta a confiança desta pode ser um homem que mantém relações pessoais com os jovens. E, se ele se sente chamado a intervir nas lutas das opiniões mundiais e posições partidárias, poderá fazê-lo fora da aula, no mercado, na imprensa, nos comícios, nas associações, onde quer que o deseje. Afinal de contas, é muito cômodo demonstrar coragem tomando uma posição quando a audiência e os possíveis adversários estão condenados ao silêncio" (Cf. *Ensaios de Sociologia*, Org. e int. de H.H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 51982 [trad. port.], p. 177).

36 Ver, a este respeito, o trabalho de David Bridges (*Education, Democracy and Discussion*, Berks, NFER Publishing Company, 1979), no qual o autor apresenta seis princípios éticos para participar na discussão (a *cultura moral* da discussão em grupo): 1) "Reasonableness" — estar preparado para ouvir, para aceitar razões e pontos de vista diversos; 2) "Peaceableness and orderliness" — clima não violento e minimamente regulado e ordenado; 3) "Truthfulness" — dizer aquilo em que se acredita, contrariar o silêncio, o secretismo e as evasivas; 4) "Freedom" — os participantes devem ser livres de constrangimentos que os inibam de discutir abertamente as questões e de dizerem aquilo que pensam; 5) "Equality" — direito de ouvir e de ser ouvido, igualdade perante a expressão de opiniões e de interesses; 6) "Respect for persons" — relação recíproca de respeito pelas pessoas e pelas suas opiniões (Cf. pp. 21-24).

37 "Although *moral education* has a forbidding sound to teachers, they constantly practice it. They tell children what to do, make evaluation of children's behavior, and direct children's relations in the classrooms" (Cf. Lawrence Kohlberg, *Essays on Moral Development, Vol. I The Philosophy of Moral Development. Moral Stages and the Idea of Justice*, San Francisco, Harper and Row, 1981, p. 6).

38 E citamos novamente Kholberg, "[...] acceptance of the idea that *all* values are relative does, logically, lead to the conclusion that the teacher should not attempt to teach *any* particular moral values" (*Ibid.*, p. 11).

disciplina e o bem estar na escola, e muito menos a uma participação de conteúdo mais distante e abstracto, como era o caso da participação em questões administrativas [39].

Fonte de filiação teórica de inúmeros trabalhos e propostas, também entre nós, recentemente, a teoria de Kohlberg tem sido convocada no quadro da Reforma do Sistema Educativo e de implementação da Lei de Bases. Quer seja acentuando a dimensão política, através do conceito de educação cívica, quer seja acentuando a vertente sócio-moral, na esteira daquele autor, tem-se concluído que a escola portuguesa tem desprezado completamente estas dimensões e que, volvidos quinze anos sobre a instauração da democracia em Portugal, a escola não promove a educação dos alunos nesta área. Mas não só a experiência ainda recente de uma escola ao serviço de um regime autoritário, e os compreensíveis receios de manipulação, nem a eventual morosidade do interessante, e de resto indispensável, debate em torno das orientações a adoptar [40], explicam os problemas sentidos e os atrasos verificados. Com efeito, esta questão torna-se mais complexa a partir do momento em que se compreende que ela não é apenas passível de resolução no quadro das reformas curriculares. A inovação pedagógica apenas centrada no currículo constitui, na maior parte dos casos, uma enxertia mal sucedida e mesmo contrariada, desde logo, por um

39 Ver Elsa R. Wasserman, *op. cit.*, p. 204; L. Kohlberg, "Democratic Moral Education", in *Psicologia*, Vol. V, nº 3 (1987), pp. 335-341. Sobre a Teoria de Kohlberg, os programas de educação moral iniciados por M. Blatt e o desenvolvimento da ideia de "Just Community", ver Júlia Oliveira Formosinho, "A Intervenção da Escola no Desenvolvimento Sócio-Moral", in *Desenvolvimento*, nº 3 (1986), pp. 61-74.

40 Recorde-se que a LBSE consagra a *educação moral e cívica* para o 2º ciclo do Ensino Básico (Art. 8º-3, b) e a *formação pessoal e social* para todos os ciclos (Art. 47º, 2) — para uma síntese comentada cf. E. Lemos Pires, *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*, Porto, Edições Asa, 1987, pp. 46-47. Entretanto, no âmbito dos trabalhos da CRSE esta questão viria a conhecer diferentes soluções: o *Projecto Global de Actividades* (1986) não refere nem deixa antever uma tomada de posição clara; a "Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensinos Básico e Secundário" (coordenação de Fraústo da Silva, Doc. Prep. I, ed. cit.) remete algumas dimensões para a "Área-Escola" e para o "Professor-Tutor", optando por não criar disciplinas específicas (p. 199); o documento "Organização e Administração das Escolas do Ensino Básico e Secundário" (coordenação de João Formosinho, Doc. Prep. II, Lisboa, ME/GEP, 1988, pp. 137-236), embora não tome posição em termos estritamente curriculares, aponta para a importância das figuras de "Orientador Educativo de Turma" e de "Orientador Educativo de Ano", no âmbito das "Estruturas e Órgãos de Gestão Educativa Intermédia" (coordenação e orientação educativa, pp. 209-219); o *Projecto Global de Reforma* da CRSE (Lisboa, ME/GEP, 1988) retoma orientações do documento anterior ao propor a criação de "espaços curriculares" próprios para a promoção da educação sócio-pessoal, a cargo do orientador educativo de turma (pp. 117-125). A polémica estalaria com a tomada de decisão governamental no sentido de criar uma disciplina de "Desenvolvimento Pessoal e Social" em opção à disciplina de "Educação Moral e Religiosa" nos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico, remetendo a "educação cívica para a participação nas instituições democráticas" para a *Área-Escola* no 3º ciclo. A consagração desta solução resultou de uma *negociação* entre o Governo (representado pelo Ministro da Educação) e o Presidente da República, a que a comunicação social deu grande destaque. Claramente influenciado pelo pensamento Sergiano, Mário Soares tem-se afirmado um adepto da educação cívica: "Tenho vindo a dizer que acho uma pena não haver desde a escola primária uma disciplina de educação cívica [...] Uma disciplina de educação cívica deveria dar a conhecer aos jovens o que é o sistema democrático, como funciona, e, sobretudo, devia dar-lhes uma consciência muito viva do que representa ser português — a importância do hino nacional e da bandeira — e, ao mesmo tempo, dos seus direitos e dos seus deveres relativamente ao Estado e relativamente aos seus concidadãos" (Cf. Mário Soares, "Quinze Anos depois do 25 de Abril [Entrevista com o Presidente da República]", in *Risco*, nº 11 [1989], p. 40).

modelo de organização e de governo da escola que permanece incongruente em relação ao sentido das mudanças propostas [41].

A consideração das dimensões organizacionais destes problemas justifica, pelo menos parcialmente, o alargamento conceptual e os diferentes sentidos de *escola democrática* que se vieram a juntar ao de participação estudantil — decisões colectivas de professores, controlo dos pais e da comunidade, entre outros. Compreende-se que não é possível promover a participação e a educação democrática dos educandos num contexto escolar onde os professores, os pais e os representantes da comunidade local não participam, ou mesmo onde as decisões são exclusivamente tomadas pelos professores enquanto especialistas [42]. A escola democrática assume que as decisões de política interna devem ser tomadas por todos os indivíduos por elas afectados, ou pelos seus representantes, decisões que só serão tomadas após prévia discussão e que serão aceites por todos uma vez tomadas [43]. Ora a realização de estes princípios básicos tem-se demonstrado muito mais problemática do que a também problemática inovação curricular e pedagógica em sentido restrito. Tem-se mesmo chamado a atenção para a natureza contraditória das relações entre educação e democracia, dado que a primeira envolve essencialmente *autoridade* e se caracteriza, tradicionalmente, por relações assimétricas entre professores e alunos, e mesmo entre administradores e professores, e professores e pais. Se, cumulativamente, considerarmos os problemas relativos à centralização administrativa, à massificação da educação escolar e à sua burocratização, teremos então a correcta dimensão das dificuldades e dos obstáculos com que a participação e a democracia deparam no contexto escolar. A díade democracia/burocracia, e as respectivas relações de complementaridade, por um lado, e de conflitualidade, por outro, entre os dois termos, permanecem como elementos nucleares de um antigo, mas recorrente, debate.

Na sua crítica à "pedagogia burocrática" (em defesa da "pedagogia institucional", autogestionária), Michel Lobrot recorda que o ensino público é instaurado (no final do século XIX) na base de um compromisso entre duas tendências antagónicas — a democratização (de inspiração revolucionária) e a burocratização (de inspiração napoleónica) [44], concluindo que é notório o funcionamento burocrático na educação nacional francesa, sobretudo em termos de pessoal e organização, programas e trabalho, e inspecção e exames [45]. De modo semelhante, Michel Crozier afirma que o sistema educativo francês é burocrático: na sua estrutura organizacional, centralizada e impessoal; na

41 Como Alain Touraine afirma para o caso da escola francesa, se a escola está em completa contradição com as exigências da democracia "Aumentai ou diminuí as horas de história ou de filosofia, ensinai mais química ou grego, inglês ou hebreu, nada mudará" (Cf. *O Pós-Socialismo*, ed. cit., pp. 174-175).

42 Escreve Peter Scrimshaw, a propósito: "[...] la democracia en las escuelas es incompatible com la concesión de poderes especiales al professorado en la toma de decisiones. Así, el control de uma escuela por los professores no representaría una modificación de la democracia en este sentido, sino una alternativa a ella" (Cf."Deberian las Escuelas ser Democracias Participativas?", in David Bridges e Peter Scrimshaw, *Valores, Autoridad y Educacion*, Madrid, Anaya, 1979 [trad. esp.], p. 76).

43 *Id., ibid.*, p. 77.

44 Cf. Michel Lobrot, *A Pedagogia Institucional*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1973 (trad. port.), p. 153.

45 *Ibid.*, p. 156.

sua pedagogia (distância entre professor e alunos); e no conteúdo do ensino (currículo abstracto, centrado em grandes princípios e na dedução) [46]. Outros autores referem-se à escola tradicional como sendo um factor básico de burocratização, falando, a propósito, do "professor burocratizante" [47], ou da "grande burocracia impessoal" [48]. Arthur E. Wise explica de que forma a consagração jurídica da igualdade de oportunidades de acesso reforçou a intervenção do poder central, opondo os *imperativos legais* (centralização) aos *imperativos educacionais* (descentralização) e criticando diversas formas de controlo reducionista das organizações educativas, centradas na selecção de objectivos *mensuráveis* [49]. Galbraith destaca a socialização escolar para a "submissão voluntária à vontade de outros" [50]; Illich refere-se à "pré-alienação" dos jovens operada pelas escolas [51]; Lemos Pires, entre outros, procura explicar como, entre nós, a massificação da educação escolar contribuiu para o "crescendo de rigidez burocrática", para a uniformidade e para o empolamento da burocracia [52].

Através de apenas alguns exemplos, é possível tomar contacto com a diversidade das perspectivas críticas e dos diagnósticos realizados sobre a escola moderna, diversidade que, no entanto, não impede a identificação de uma linha central de argumentação — a escola moderna é uma organização social eivada de diversos traços burocráticos que impedem (ou pelo menos representam um assinalável obstáculo) a democratização da educação escolar.

Como contraponto, exige-se flexibilidade em vez de rigidez [53]; advoga-se a

46 Ver Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, ed. cit., p. 239.

47 Francisco Gomes de Matos, *Desburocratização. Renovação da Empresa*, São Paulo, Editora Atlas, ^{3}1980, p. 16.

48 Fernando C. Prestes Motta, *op. cit.*, p. 47. Ao considerar que, nas sociedades modernas, o sistema escolar tende a ser "profundamente burocratizado", o autor acrescenta: "Em resumo, as actividades dos docentes e dos alunos são previstas, desconsiderados os interesses concretos de ambos. Tudo se passa em nome de uma relação de meios e fins que se define impessoalmente. Desconfia-se de que o aluno e o professor podem ficar sem trabalhar não garantindo aos pais o que eles geralmente esperam da escola: socialização e qualificação" (p. 80).

49 Ver a sua obra *Legislated Learning* ..., ed. cit., pp. 47-80 mas, especialmente, pp. 52-59.

50 Cf. John Kenneth Galbraith, *Anatomia do Poder*, ed. cit., pp. 47-48.

51 "A escola faz da alienação uma preparação para a vida, separando a educação da realidade e trabalho da criatividade. A escola prepara para a institucionalização alienante da vida ensinando a necessidade de ser ensinado", escreve Illich (*Sociedade Sem Escolas*, ed. cit., p. 87).

52 "Na passagem de uma educação destinada a poucos para uma educação destinada a muitos as necessidades de organização de escala requerem de imediato o desenvolvimento da organização burocrática. O gigantismo reforçou a burocracia, sem ter procurado outras formas de organização mais compatíveis com as exigências da pedagogia. E com o desenvolvimento da burocracia mais se acentuou o pendor centralista da administração escolar. Em suma, com a mera expansão quantitativa, com a massificação da educação, a burocracia passou a comandar a organização pedagógica" (Cf. "A Massificação Escolar", in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 1 [1988], pp. 33-34).

53 "O clima de opinião favorável à flexibilidade exprime-se, de uma modo geral, pela recusa de tudo o que é poder central./Exige-se '*menos Estado* ', porque a Administração é considerada fonte de rigidez, dada a sua prática burocrática. Anseia-se pela descentralização: os procedimentos devem adaptar-se às necessidades pessoais vividas e não às definidas abstractamente a partir de categorias gerais em que a identidade individual se perde" (Cf. Henri Janne, *Da Rigidez à Flexibilidade: Trabalho, Formação, Relações Sociais*, Lisboa, Conselho da Europa/Direcção-Geral de Apoio e Extensão Educativa, 1987 [trad. port.], pp. 6-7).

favor da recriação de "espaços sem normas, marginais, mal definidos" [54]; propõe-se um modelo de organização adhocrático, insiste-se na mobilidade, na transitoriedade, na reorganização, na organização temporária [55]; recusa-se o gigantismo e a teoria das economias de escala, insistindo-se nas virtudes da pequena dimensão e do "small is beautiful" [56]; à *organização* opõe-se a *profissão*, ao modelo burocrático o modelo de equipa de profissionais [57] ...

Perspectivas e diagnósticos quanto ao presente, bem como prospectivas e utopias, coincidem frequentemente na consideração da *organização* como carrasco da *democracia*. Acusando-se a administração da educação e a organização da escola de reproduzirem o modelo burocrático industrial [58], de terem adoptado um padrão de organização formal do tipo "linha e staff" [59], ou de terem institucionalizado uma pedagogia com base nos pressupostos da Teoria X de McGregor [60], procuram-se alternativas em domínios da educação não escolar (não-formal e informal), na Educação de Adultos e na Andragogia, no desenvolvimento comunitário e na intervenção socioeducativa e, até mesmo, em termos de investigação educacional, em métodos alternativos como a investigação participativa [61]. Importante sector, a educação não escolar tem efectivamente conhecido um desenvolvimento a assinalar, nela se realizando experiências e projectos de que a escola já tem aproveitado e é possível que possa aproveitar mais. Porém, a adopção de estes modelos (e não simplesmente a importação parcial de tecnologias pedagógicas) representaria, em última instância, a recusa da escola enquanto organização de massas, pública, universal e

54 Cf. Alain Touraine, *O Pós-Socialismo*, ed. cit., p. 177.

55 Ver, entre outros, Alvin Toffler, *Choque do Futuro*, Lisboa, Edição Livros do Brasil, s.d. (trad. port.), pp. 126-152 e, no que respeita à educação, sobretudo a proposta de criação de "Conselhos do Futuro" (pp. 397-402).

56 Ver E.F. Schumacher, *Small is Beautiful*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, ^{2}1985 (trad. port.; 1ª ed. 1973).

57 Ver, por exemplo, Renate Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, ed. cit., pp. 132-133. E, para uma crítica a esta perspectiva, ver o importante estudo de António Nóvoa, *Le Temps des Professeurs. Analyse Socio-Historique de la Profession Enseignante au Portugal (XVIIIe - XXe siècle)*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica, 1987, Vol. I, pp. 23-56.

58 Toffler, entre muitos outros já anteriormente citados, no seu *Choque do Futuro*, ed. cit., p. 401.

59 Ver, por exemplo, T. Landers e J. Myers, *op. cit.*, pp. 136-137.

60 Com Elizabeth Chell (*op. cit.*, pp. 244-245), para quem, pelo contrário, a Teoria Y seria comparável, nos seus pressupostos, com a Andragogia.

61 Para o estudo e esclarecimento conceptual de estas e de outras alternativas ver os seguintes trabalhos de síntese: Licínio C. Lima, *et al.*, *Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos*, Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação, Documentos Preparatórios III, Lisboa, GEP, 1988; Thord Erasmie e Licínio C. Lima, *Investigação e Projectos de Desenvolvimento em Educação*, Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1989; Licínio C. Lima (Org.), *Projecto-Viana (1983-1988). Um Ensaio de Investigação Participativa*, Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1990.

obrigatória, configurando, eventualmente, a utopia da conhecida *desescolarização*. Procurar alternativas para a escola no quadro de sectores que pressupõem exactamente uma ruptura com as principais dimensões que a caracterizam enquanto organização, será procurar a resolução de problemas tomando por referência uma realidade em que tais problemas são inexistentes, porque nunca existiram nem podem existir e, portanto, também aí nunca conheceram solução. De resto, tal tipo de transferência e de generalização do *não escolar* para o *escolar*, a ser possível, redundaria na destruição da diferença e do carácter alternativo daquilo que se pretenderia reproduzir.

Os problemas da escola enquanto organização formal são problemas organizacionais (e políticos, obviamente) que uma simples *fuga para a frente* não poderá solucionar. Apesar da importância da busca de modelos alternativos de organização escolar, é conveniente não esquecermos que essa procura é profundamente condicionada pela leitura que se faça da escola como organização. Ora uma leitura organizacional da organização escolar e da escola como organização exige a explicitação de um modelo teórico de análise — se não uma *teoria geral*, objectivo que a actual fase de desenvolvimento teórico pode tornar excessivamente ambicioso, pelo menos um enquadramento teórico a partir do qual seja possível organizar um aparelho conceptual coerente e adequado ao estudo dos fenómenos de participação a que nos propusemos.

2. Planos, Estruturas e Regras Organizacionais: Problemas de Focalização no Estudo da Escola

O estudo organizacionalmente referenciado da participação na escola comporta, necessariamente, a selecção de uma perspectiva teórica, em cujo quadro se há-de eleger a consideração de certos problemas específicos e se há-de optar entre diferentes tipos de focalização teórica para o seu estudo. E sendo certo que as teorias organizacionais permitem reflectir sobre as realidades organizacionais, não é menos certo que elas contribuem também para *produzir* tais realidades. O estudo da participação na escola não pode ser dissociado de uma concepção da escola enquanto organização e esta, como vimos anteriormente, é afectada por uma vasta gama de problemas políticos, ideológicos e culturais.

Ao penetrarmos num determinado universo social e organizacional que se pretende estudar — a escola pública, ao nível do ensino secundário, num período temporal compreendido entre 1974 e 1988, em Portugal —, penetrarmos igualmente no vasto e multifacetado universo da sociedade portuguesa dos últimos quinze anos, pelo menos. Não sendo este o universo sobre o qual se centra o nosso trabalho, nem sequer o estudo das várias transformações operadas na Educação em Portugal, ou a análise da sua situação *quinze anos depois*, ele representa, contudo, não só um contexto, mas um quadro sociopolítico de

referência que um modelo teórico de análise da escola como organização não pode deixar de considerar e de procurar integrar nos seus pressupostos, sob o risco de se transformar em uma construção supra-histórica, em busca de universais ou da essência intemporal da organização.

Uma das referências teóricas centrais (de resto dominante nos estudos da escola como organização) que desde muito cedo marcaram o nosso projecto de estudo e as primeiras fases do respectivo itinerário, seria a *burocracia*. Dado o carácter polissémico da palavra e o pluralismo teorético que em seu redor se tem desenvolvido (problema para o qual já chamámos a atenção nos capítulos anteriores) e, por outro lado, dado que enquanto referência dominante e exclusiva ela viria a sair abalada pelo desenvolvimento do nosso trabalho, cedendo algum terreno a outras perspectivas, é indispensável tecermos algumas considerações prévias ao desenho teórico-conceptual que intentaremos neste capítulo.

Em Portugal, a tradicional centralização política e administrativa e o correspondente controlo político-administrativo da escola, sem tradição de autonomia, configuram um "centralismo educativo" [62] comandado por um aparelho administrativo central (o Ministério da Educação) que todos atacam (e que a ninguém parece agradar), mas que resiste obstinadamente mesmo aos propósitos reformistas dos seus responsáveis políticos [63]. É, neste sentido, uma imagem do poder da burocracia, capaz de

62 Expressão tomada de Manuel Lucas Estêvão, que esclarece: "As ideias e os valores dominantes desde o século passado, aquilo a que se tem chamado 'ideologia do industrialismo', levaram à criação das instituições políticas educativas inspiradas nos paradigmas industrial e militar com raízes, no que à administração pública diz respeito, no modelo napoleónico. As ideias do livre-arbítrio e de atavismo negam a influência do meio no indivíduo. O Estado é a sede 'iluminada' do poder oposta à 'barbárie da província'. Os aparelhos jurídico-administrativos do Estado administram a justiça e a educação de maneira 'igual para todos'. Assim nascem e se desenvolvem os modelos e os sistemas educativos únicos para todo o território do Estado" (Cf. "Os Factores Regionais e a Problemática da Educação: Reforma Educativa e Descentralização", in INCM/IED, *Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, 1982, p. 119. João Formosinho tem falado de "centralismo burocrático", afirmando que a administração do sistema escolar é ainda mais centralizada do que o comum da administração pública, e tem analisado exaustivamente as áreas sobre as quais essa centralização mais se tem feito sentir, numa perspectiva sincrónica e diacrónica. Ver, sobretudo, os seus trabalhos "A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada", in *O Ensino*, nºs 7/8/9/10 (1984), pp. 101-107 (especialmente o quadro na pág. 107) e a sua dissertação de doutoramento intitulada *Educating For Passivity — A Study of Portuguese Education (1926-1968)*, University of London, 1987, onde esta questão é analisada numa perspectiva de política educativa e onde, pela primeira vez, se fornecem dados relativos à centralização da decisão escolar nas escolas preparatórias e secundárias relativa aos seguintes períodos: 1932, 1936, 1947, 1948, 1968, 1970-1974 e 1985 (ver o capítulo X, pp. 364-408). Ver também a análise conduzida por Jorge Carvalho Arroteia e a sua crítica ao "*centralismo* vigente" no seu trabalho "Regionalização e Descentralização do Ensino em Portugal", in *Desenvolvimento Regional*, nº 19 (1984), pp. 103-131.

63 Recorde-se que as críticas à burocracia e aos burocratas, por parte de responsáveis políticos, vêm de longe. Já Oliveira Salazar, em discurso proferido em 1940, se insurgia contra o burocrata da administração pública, a quem contrapunha o "velho tipo de funcionário", minucioso e dedicado, um servidor militante da causa pública (Cf. *Discursos e Notas Políticas, III (1938-1943)*, Coimbra Editora, ^{2}1959, pp. 280-285); no que à educação diz respeito, tornou-se frequente, nos últimos anos, a crítica à burocracia e ao centralismo do ministério da educação por parte dos respectivos ministros; ver, a título

contrariar o poder político democrático e de se eximir, aparentemente, aos cursos da decisão política. Neste quadro, cidadãos como responsáveis políticos seriam vítimas de um sistema impiedoso, supra-humano, que a mais férrea vontade política não tem sido suficiente para alterar — uma forma de organização que a ninguém serviria a não ser, eventualmente, a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas) [64]. Porém, as imagens não se quedam aqui. A imagem da burocracia como *imperium in imperio*, por oposição ao poder político, é confrontada com a imagem inversa que destaca o seu conceito instrumental (funcional), ao serviço de uma dada orientação política, designadamente de uma política antidemocrática. Subordinada à lei, a burocracia funcionará não somente para obedecer às directrizes daquela mas também, como recorda Neto, "[...] para defini-las mais precisamente do que a legislação será capaz, elaborando os meios adequados para cumpri-las do melhor modo possível" [65]. Considera-se, desta feita, a relativa eficácia da burocracia (embora não necessariamente a sua eficiência) por ser capaz de traduzir operacionalmente, em termos administrativos, uma orientação ou um programa político [66]. Finalmente, a administração centralizada do sistema de ensino é ainda percepcionada como burocrática no sentido em que é *gigantesca* e *inflexível*, *irracional* e *incoerente*, *ineficaz*, *ineficiente*, etc. [67].

Quer seja perspectivada enquanto poder (ou contra-poder), quer seja enquanto instrumento organizacional de ligação entre a estrutura política e o funcionamento da organização, ou ainda como sinónimo de disfuncionalidade (*disburocracia*), a burocracia representa um tópico a que dificilmente se pode escapar na análise da administração do sistema de ensino. Sistema que, consensualmente, tem sido apelidado de burocrático, tomando por referência as perspectivas antes indicadas e só muito raramente o tipo de dominação racional-legal estudado por Weber. De resto, sobretudo enquanto esforço de racionalização, a burocracia Weberiana não terá exercido influência notória na administração

de exemplo, a entrevista de João de Deus Pinheiro a Pedro Garcia Rosado, "O Ministério é excessivamente grande", in *O Jornal da Educação*, nº 86 (1985), pp. 9-12; o *Programa do XI Governo Constitucional — Ministério da Educação*, 1987, pp. 168-169 e o *Discurso do Ministro da Educação, Roberto Carneiro, aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional*, Ministério da Educação, Gabinete do Ministro, 1987, p. 8.

64 Contrariando, assim, a pretensa neutralidade burocrática dos altos funcionários administrativos, transformados desta forma em agentes políticos. Trata-se, de resto, de uma inconsistência que tem sido notada a propósito do conceito Weberiano de burocracia enquanto tipo de dominação legítima. A propósito, escreve Frank Parkin: "If bureaucracy does attempt to exercise domination it usurps the authority of a nominally superior body. In other words it uses its power illegitimately. Thus, in the light of Weber's own account, bureaucracy can hardly be an example of 'legitimate domination'. If it acts legitimately it is not dominant; if it exercises domination it ceases to be legitimate" (Cf. *Max Weber*, London, Ellis Horwood Ltd./Tavistock Publications Ltd., 1982, p. 89).

65 Cf. A. Delorenzo Neto, *op. cit.*, pp. 210-211.

66 Trata-se de uma perspectiva predominantemente académica, eloquentemente demonstrada no trabalho de João Formosinho, *Educating For Passivity* ..., ed. cit., no tocante ao Estado Novo e à sua política educativa (1926-1968); para o estudo do conceito de burocracia aqui adoptado cf. p. 183 *passim*.

67 É, de resto, a concepção mais generalizada, de que se podem encontrar inúmeros testemunhos. No plano da identificação de problemas ver, por exemplo, Comissão da Reforma do Sistema Educativo, *Projecto Global de Actividades*, Documentos Preparatórios, Lisboa, Ministério da Educação e Cultura, 1986, p. 29; no plano da crítica, através da crónica política, ver Eduardo Prado Coelho, "Agora ou nunca", in *Expresso*, 19 de Setembro de 1987, p. 35-R (o ME como "monstro intratável").

pública e na administração industrial em Portugal [68]. Não obstante, se tomada como modelo de dimensões e não como conceito unitário [69], mesmo por referência ao modelo académico (racional-legal) podemos identificar alguns traços relevantes, com destaque para a centralização e o controlo burocrático através de normas de aplicação universal e uniforme. Neste exacto sentido, a administração pública portuguesa constituiria uma *burocracia parcial*, isto é, um modelo administrativo e organizacional que acentuaria o controlo burocrático centralizado e tenderia a desprezar outras dimensões mais relacionadas com a racionalização. Mais do que uma burocracia impositiva de racionalidade, ela seria uma burocracia do controlo, apresentando uma forte tendência para o *disburocrático* ou uma orientação burocratista [70]. A sua imagem negativa de autoritarismo e de rigidez, de intolerância e de irresponsabilidade [71], de ineficácia e até de corrupção [72], parece configurar, seguindo Michel Crozier e o caso da França, uma *burocracia à portuguesa*, uma *má* imitação de um modelo pretensamente racional, mas que dele apenas reproduz algumas dimensões; eventualmente aquelas que são mais congruentes com certos traços histórico-culturais — uma dada concepção de autoridade e uma tradição centralista e unitarista [73]. Enquanto miscigenação de elementos radicados apenas em algumas dimensões de um modelo racional-legal e de bastantes outras que são, sobretudo, a sua negação [74], o modo de

68 Sobretudo quando se considera a nossa tradição ruralista e mercantilista, o atraso industrial português, a dependência externa, a relevância do jurídico sobre o organizacional, o que valerá igualmente para a racionalização burocrática e a racionalização Taylorista. Veja-se Maria Ema Lourenço e Rui Manuel de Sousa Rocha, "O Fenómeno da Burocracia", in *Revista da Administração Pública*, nº 25 (1984), pp. 439-450; os trabalhos de Marinús Pires de Lima, já citados, quanto à racionalização e à *organização científica* do trabalho em Portugal. Em sentido semelhante, José Baptista critica os modelos mecanicistas e juridicistas do Estado-Administração Pública, afirmando que Portugal não é tanto um país subdesenvolvido mas sobretudo um país suborganizado ou organizacionalmente bloqueado (Cf. "O Conceito de 'Modernização'", in *Boletim S.I.O.T.*, Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, nº 14 [1988], pp. 6-8).

69 Sobre esta questão veja-se David A. Sousa e Wayne K. Hoy, "Bureaucratic Structure in Schools: A Refinement and Synthesis in Measurement", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 17, nº 4 (1981), pp. 21-39.

70 De resto, para Georges Lapassade, o funcionamento burocrático é um disfuncionamento. O burocratismo incluirá, entre outras, as seguintes características: anonimato da decisão, dificuldade em se saber onde, quando e como se decide, ausência de feed-back (e por isso não consegue corrigir os seus erros, como Crozier defende), comunicação em uma só direcção (do topo para a base), conformismo e resistência à mudança (cf. "Burocracia, Burocratismo, Burocratização". ed. cit., pp. 24-31).

71 Ver, a propósito, o trabalho de Maria Ema Lourenço, "Uma Administração Para o Cidadão?", in *Revista da Administração Pública*, nº 25 (1984), pp. 379-410.

72 Ver Diogo Freitas do Amaral, *Uma Solução para Portugal*, Publicações Europa-América, 1985, pp. 95-125; e ainda José Magalhães Godinho, "O Serviço do Provedor de Justiça e a Administração Pública", in *Democracia e Liberdade*, nº 11, pp. 19-27.

73 Veja-se o trabalho de Lawrence S. Graham, "Administração Pública central e local: continuidade e mudança", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 903-924.

74 Negação que suporta a ideia de uma *burocracia à portuguesa* e de uma forma de administração que, segundo Miguel Esteves Cardoso, a nação pratica há séculos — "a balda" —, acrescentando: "É escusado tentar voos superiores e estrangeirados (descritos por palavras romenas como *eficácia*, *organização* e *espírito prático*), porque isso em Portugal só deu ditaduras gratuitas precisamente porque são sempre de borla num povo de baldas" (Cf. *A Causa das Coisas*, Lisboa, Assírio e Alvim, 1986, pp. 32-33).

funcionamento burocrático da administração pública representará, no que à administração do sistema escolar concerne, não um simples enclave no domínio da educação e da pedagogia, ou um corpo estranho, localizado, que haverá que remover para eventualmente repor o *poder da pedagogia*. O controlo burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se e confunde-se com o próprio aparelho de controlo central — uma máquina burocrática gigantesca que tudo *pretende* centralizar (nem que para tal *seja forçada* a desconcentrar), produtora de normativos que tudo contemplam e regulamentam até ao detalhe, uniformizadora e autocrática [75]. A centralização de poderes tem constituído, historicamente, a principal razão de existência de um ministério a quem cabe velar superiormente pelos interesses dos educandos, dos educadores e da comunidade em geral, assumindo um espírito de missão que, por vezes, chegou a ser testemunhado pelos seus responsáveis máximos [76]. Existe desta forma para centralizar, uniformizar e controlar, e só centralizando poderá manter a sua organização [77].

75 Referindo-se precisamente à produção de regras racionais afirma Nicos P. Mouzelis (op. cit., p. 40): "[...] what makes an administration more or less bureaucratic from the hierarchical point of view is not the number of levels of authority, or the size of the span of control; the decisive criterion is whether or not the authority relations have a precise and impersonal character, as a result of the elaboration of rational rules".
Acentuando a uniformização a que a escola portuguesa é sujeita, escreve Bartolomeu Valente: "O que caracteriza a organização hierárquica do Sistema Educativo, enquanto estrutura tutelar, é a imposição de um padrão único em todos os domínios da escola, desde as instalações e equipamentos às disciplinas e respectivos currículos, passando por horários, calendário, objectivos da docência, avaliação, metodologias e assim por diante. Estamos no reino do fabrico em série, mesmo quando inovador: se renova, fá-lo por lei geral e tudo fica de imediato outra vez uniformizado" (Cf. *Escola Madrasta*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 59). Especificamente sobre a questão da inovação veja-se o nosso trabalho sobre a "inovação por decreto" e o "paradigma normativo-taylorista"a propósito da Educação de Adultos (Licínio C. Lima, "Inovação e Mudança em Educação de Adultos. Aspectos Organizacionais e de Política Educativa", in *Forum*, nº 4 [1988], pp. 57-73).

76 Recordamos as palavras de Inocêncio Galvão Telles enquanto ministro da educação: "Eu sou testemunha de quanto se trabalha nesta Casa, e com que zelo, com que interesse, com que apaixonado afã, os olhos postos sem descanso no melhoramento dos serviços, no progresso da acção educativa, na elevação do nível cultural da população. Só não se faz o que humanamente se não pode, e por vezes parece mesmo fazer-se o que não seria humanamente permitido — tantos, tão complexos, tão transcendentes são os problemas, e não raro tão limitados, por força das circunstâncias, os meios de que se dispõe para lhes fazer face. Bastante mais de um milhão de alunos frequentam as escolas do continente e ilhas adjacentes, estudantes no ardor da sua juventude, cheios os seus corações de esperanças no futuro para que se preparam, e sobre quanto lhes interessa vela superiormente esta Casa" (*Alguns Aspectos da Actividade Educacional*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1963, p. 4).

77 Reorganizado em 1936 por Carneiro Pacheco, e a partir de então passando a ter a designação de *Ministério da Educação Nacional* (Decreto-Lei nº 26:893, de 15 de Agosto de 1936), o ministério tem sido sujeito a diversas reorganizações que, no essencial, não alteraram a sua organização centralizada, embora mais recentemente se tenha assistido a um esforço de desconcentração com a promessa de descentralização. Na fase final do regime anterior foi empreendida uma reorganização do ministério, cujos estudos preparatórios foram iniciados em 1964 com o ministro Galvão Telles (referenciados no relatório do Plano Intercalar de Fomento), que se viria a consubstanciar em uma nova lei orgânica (Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de Setembro). Ver, a este respeito, Diogo Freitas do Amaral, "A Reorganização do Ministério da Educação Nacional", in *Ciências Administrativas*, nº 11 (1971), pp. 11-34, e onde a organização anterior é caracterizada pela existência de três "erros orgânicos de base": "hibridismo", "macrocefalia" e "verticalismo" (pp. 18-19). Na sequência do 25 de Abril de 1974 diversas alterações foram introduzidas na sua orgânica e o ministério passará a ser objecto de várias designações. Ver, entre outros, Manuel Lucas Estêvão, *op. cit.*, pp. 126-127; António da Silva Leal, "As políticas sociais no Portugal de hoje", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 925-943; G. Câncio Martins, "Centralização e Descentralização", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen (Coord.), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 95-116. Para uma caracterização geral da gestão do sistema de ensino, ver J.M. Prestes da Fonseca, "Gestão do Sistema de Ensino", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen (Coord.), *op. cit.*, pp. 117-142. Actualmente a orgânica do ministério rege-se pelo Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro (*Ordenamento Orgânico do Ministério da Educação e Cultura*), através do qual se criaram "direcções regionais de educação" como "órgãos desconcentrados de coordenação e apoio ..." (Art. 26º), em número de quatro (Norte, Centro, Lisboa e Sul) enquanto as regiões administrativas não estiverem implementadas (Art. 27º). Como em outros capítulos deixaremos claro, o modelo centralista está ainda longe de ter sido afastado.

Neste quadro, a análise organizacional da escola levanta diversos problemas. Subordinada ao controlo burocrático centralizado, será a escola uma organização burocrática? Poderá não o ser? Em qualquer dos casos em que medida? Em relação a que planos e estruturas, e em que áreas do seu funcionamento? [78].

De um ponto de vista jurídico-normativo é inegável que o desenho organizacional da escola, os arranjos organizacionais e as suas estruturas formais estão predeterminados. Sujeita a um controlo burocrático, a escola, designadamente a escola secundária, está formalmente organizada e estruturada de acordo com um modelo imposto uniformemente para todo o país. Mesmo no domínio da sua organização pedagógica, na formulação do currículo — "uniforme pronto a vestir de tamanho único", como foi caracterizado por Formosinho [79] —, na sua implementação, na avaliação dos alunos, etc., a escola parece condenada a *reflectir* e a *reproduzir* uma dada orientação hegemónica [80].

As dificuldades de análise organizacional da escola não residirão, portanto, na identificação das orientações normativas que a conformam a um dado modelo (embora o seu elevadíssimo número e as suas incongruências possam constituir uma dificuldade), mas sim no problema de saber se tais orientações são, ou não, e em que medida, efectivamente actualizadas no plano da acção organizacional. Ou seja, a nossa proposta de análise não se queda por um primeiro plano de modelização normativa, formal, em cujo quadro a escola se

78 Não nos referimos, obviamente, a um conceito de burocracia enquanto apenas sinónimo de administração, acepção que em nada contribui para esclarecer estas questões. Como escreve Ronald King (*The Sociology of School Organization*, London, Methuen, 1983, p. 68), "To call a school (or any other organization) a bureaucracy is close to stating the obvious, providing the pejorative connotations of the term ('red tape', 'bureaucratic bumf') make its use acceptable in the first place. We need to know the form, extent and purpose of the bureaucracy; which relationships are bureaucratized, in what way and for what purposes?".

79 Título de um artigo publicado na colectânea de textos (originalmente publicados no *Jornal de Notícias* no início de 1985) subordinada ao tema *O Insucesso Escolar em Questão*, Braga, Cadernos de Análise Social da Educação, Universidade do Minho, 1987, pp. 41-50.

80 Interrogando-se sobre o significado de uma "administração altamente centralizada como a nossa", no que concerne às escolas preparatórias e secundárias, o então ministro da educação João de Deus Pinheiro afirmava: "Muito simplesmente que nós temos que homogeneizar, que tornar as escolas o mais possível iguais umas às outras para centralmente se conseguir gerir este sistema de oitocentas e tal escolas" e, mais adiante, "[...] as escolas são quase sufocadas por circulares perfeitamente anódinas as quais chegam às escolas dizendo 'faça-se assim, faça-se assado', independentemente do tipo de escola, se está numa zona rural ou numa zona urbana, se tem muitos ou poucos alunos, se tem muitos professores profissionalizados ou efectivos, se é uma escola com instalações recentes, se tem gimnodesportivo ... Isto é um sistema que, enquanto for gerido a nível central, não vemos possibilidade de reformar" (Cf. entrevista a Pedro Garcia Rosado, "O Ministério é excessivamente grande", ed. cit., p. 10).

pode configurar como uma organização burocrática, no sentido em que está submetida a um controlo burocrático. Não ignorando essas orientações, importante constrangimento que se abate sobre a organização e os seus membros, parece-nos indispensável não desprezar o funcionamento concreto da escola, admitindo que este possa não constituir-se como mera *reflexão*, como resposta esperada e confirmada dos actores, a um estímulo externo, da administração central (para usarmos uma imagem *behaviorista* que nos parece sugestiva). A perspectiva jurídica, o normativismo e o legalismo, tão característicos de muitas abordagens organizacionais da escola, em boa parte produzidas *pela* própria administração central, não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos actores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da organização que, apesar de poder ser qualificado como ilegal (daqueles pontos de vista), pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento quotidiano, real. Trata-se de procurar considerar dois planos distintos, de um ponto de vista analítico — aquilo que passaremos a designar por *plano das orientações para a acção organizacional* (e mesmo este não será por nós perspectivado como um todo integrado e coerente), e por *plano da acção organizacional*. Só uma perspectiva de análise exclusivamente centrada no primeiro plano, e mesmo neste caso sendo ele reduzido a uma única orientação (a formal-legal), poderá permitir classificar, *a priori*, a escola como uma organização burocrática. Neste sentido, a análise organizacional da escola seria caracterizada, predominantemente, como uma procura de regularidades determinadas de forma centralizada e uniforme por uma instância supra-organizacional. Determinado o sentido unilateral da procura, tais regularidades seriam certamente identificadas, desprezando-se eventuais *irregularidades* que não seriam encontradas talvez porque, simplesmente, não teriam sido procuradas. A carência de estudos organizacionais e sociológicos da escola como organização, a falta de conhecimento dos modos de organização não exclusivamente formal e a própria tradição centralista-burocrática transformada em convicção e em teoria explicativa sem exame teórico e empírico, justificarão provavelmente uma fixação no plano das orientações e a redução deste à dimensão jurídica e formal.

Logo no decurso dos primeiros trabalhos de campo que empreendemos, sobretudo através de observações, da recolha de testemunhos e da análise de documentos produzidos na escola, fomos confrontados com as dificuldades de procurar integrar certos dados num quadro teórico que, enquanto ponto de partida, se demonstraria incapaz de admitir muitos deles e, obviamente, de os esclarecer. Partindo em busca de uma organização burocrática, existiam basicamente dois tipos de soluções: grande parte da realidade organizacional estudada parecia explicável pelo modelo teórico adoptado e não colocava dificuldades de vulto dado que, aparentemente, quase tudo se passava conforme estava previsto; as incongruências e as dificuldades detectadas seriam remetidas para o quadro da *organização informal*, tradicionalmente considerada pela teoria, configurando uma área relativamente importante, mas longe de ser central, que com alguma facilidade se integraria no domínio das *disfunções* do sistema organizatório.

O que primeiro nos chamou a atenção neste quadro teórico-explicativo foi a excessiva facilidade com que a análise era conduzida. Resolvida a primeira dificuldade, integrado e admitido o primeiro *desvio burocrático*, estava encontrada a solução para todos, ou quase todos, os outros casos. Focalizada normativamente, elegendo como referência

primeira as estruturas formais e normativas, a escola surgia como um terreno privilegiado para o encontro da *política* com a *organização*, mediado operatoriamente por uma administração burocrática centralmente localizada e local ou institucionalmente reproduzida. Mais do que isso, o *poder da administração* rompia frequentemente com o *poder da política*, dado que importantes orientações e princípios políticos democráticos, consagrados ao mais alto nível formal na sequência do 25 de Abril de 1974 (sobretudo na sua fase constitucional), não pareciam afectar consideravelmente a organização, de um ponto de vista empírico. Em tudo isto não se considerara ainda os pontos de vista e as estratégias dos actores organizacionalmente situados, e no momento em que fossem considerados iriam sê-lo por referência a um quadro hiperformalizado que só podia prever e admitir o seu desempenho em conformidade (legal) ou, pontualmente, admitir *desvios* ou *anomalias* localizados (ilegais). Uma interpretação sociológica mais ousada, rompendo já parcialmente com estes pressupostos, admitiria ainda a existência de resistências por parte dos actores, explicativas de tais *desvios*, mas ainda por referência a um padrão normativo predeterminado e unilateral.

Após as primeiras hesitações, e admitidas as crescentes dúvidas, muito do que anteriormente parecia ajustável a uma perspectiva da escola como organização (exclusivamente) burocrática se demonstrava agora mais problemático. Perante o crescente número e importância de novos elementos recolhidos que haveriam de engrossar o grupo das excepções e dos exemplos de não conformidade burocrática, a escola estudada só poderia vir a transformar-se num imenso universo de casos excepcionais, onde muito mais do que teoricamente seria admissível escapava à reprodução burocrática e a um quadro de orientação formal-legal cuja importância teórica se tinha provavelmente inflacionado. Compreendia-se que a burocracia centralizada do ministério nem sempre se constituía em poder organizacionalmente realizado e que, enquanto forma de dominação racional-legal, legítima (autoridade), ela era confrontada com outros tipos de racionalidade e com outras concepções de legitimidade.

Em termos de modelo teórico de análise, a solução consubstanciada encaminhou-se, desta forma, para um compromisso entre a perspectiva burocrática (a consideração das determinações formais e dos respectivos constrangimentos impostos) e uma perspectiva que pudesse contemplar a organização e os actores, a acção organizacional, outro tipo de estruturas e de regras, em suma, uma esfera de autonomia relativa ao nível da organização. A consideração das duas perspectivas e o seu confronto, embora configurando algum hibridismo teorético, que se reconhece e se assume, pareceu-nos um modo aceitável e teoricamente produtivo já que, ao ser explorado, ele poderá vir a fornecer as bases para a construção de um futuro modelo que supere as actuais dificuldades, mas que ainda não vislumbramos no panorama teórico. É exactamente neste contexto, e sobretudo em relação à segunda perspectiva indicada, que os estudos em torno da imagem de *anarquia organizada* (o mais recente desenvolvimento nos estudos organizacionais de que temos conhecimento) se nos afiguram com algum interesse, desde que associados à primeira perspectiva [81].

81 Com efeito, embora não escondamos algum entusiasmo com uma perspectiva que contrapõe à conexão da burocracia a possibilidade de uma outra ordem ("loosely coupled"), e que assim desafia perspectivas de há muito bem instaladas, não lhe aderimos por exclusão de outras, antes a admitimos como contributo, até porque não ignoramos os seus contornos ainda mal definidos em relação a muitas

Recorda-se, na sequência do que expusemos no segundo capítulo, que o termo *anarquia* não significa má organização, ou mesmo desorganização, mas sobretudo um *outro* tipo de organização (por contraste com a organização burocrática). Também não significa uma ausência de chefe, ou de direcção, mas sim uma desconexão relativa entre elementos da organização. Ao admitir a existência de inconsistências e de desconexões entre estruturas e actividades, objectivos e procedimentos, decisões e realizações, etc., e ainda ao considerar que as regras formais em vigor na organização poderão eventualmente ser violadas muito mais frequentemente do que geralmente se admite, o modelo da *anarquia* representa uma ruptura com a estreita conexão que é apanágio da burocracia [82]. Não obstante, não se assume como modelo exclusivo, admitindo que a acção organizacional ora apresentará um modo de funcionamento a que chamaremos *conjuntivo*, ora apresentará um modo de funcionamento *disjuntivo*. Neste sentido, na escola (exemplo privilegiado por esta perspectiva) ora se ligam objectivos, estruturas, recursos e actividades e se é *fiel* às normas burocráticas, ora se promove a sua separação e se produzem regras alternativas; ora se respeita a conexão normativa, ora se rompe com ela e se promove a desconexão *de facto* [83].

matérias e alguns problemas que em seu redor têm sido levantados. William Tyler, por exemplo, embora reconheça a utilidade do conceito de "loosely coupled system" e vá mesmo ao ponto de considerar a nova abordagem como "the most important contemporary model of school organization" (p. 324), não deixa de chamar a atenção para o facto de ela evidenciar uma inspiração funcionalista, com a qual rompe, transitando para uma interpretação do conflito. Daqui resultará, segundo Tyler, uma certa perda de coerência teórica (Cf. "'Loosely Coupled' Schools: a structuralist critique", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 8, nº 3 [1987], pp. 313-326). Por outro lado, o nosso ponto de vista não se queda pelo problema da *adaptação organizacional*, sobre a qual Karl E. Weick se centra para distinguir entre uma *adaptação localizada* (que defenderá a organização das mudanças do ambiente, embora possa enfraquecer a democracia) e uma *adaptação estandardizada* (burocrática). Para o estudo de outras limitações veja-se o capítulo "Ambiguity Models" de Tony Bush, *Theories of Educational Management*, London, Harper & Row, 1986, pp. 108-125.

82 Sobretudo quando tomada enquanto modelo de racionalidade. Por contraste com o modelo racionalista, um modelo *menos* racionalista, como escrevem Darling-Hammond, Wise e Pease, admitirá: ausência de consenso entre os membros da organização em relação a valores, normas e objectivos; autonomia funcional dos diversos componentes e partes da organização; na ausência de consenso, a negociação; a descentralização do poder, *de facto*; a tomada de decisão com base numa informação incompleta; a falta de coordenação no planeamento e na definição das políticas. Cf. Linda Darling-Hammond, Arthur E. Wise, Sara R. Pease, "Teacher Evaluation in the Organizational Context: A Review of the Literature", in *Review of Educational Research*, Vol. 53, nº 3 (1983), pp. 285-328.

83 Comentando o trabalho de J.W. Meyer e B. Rowan (*Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*), Richard A. Schmuck (*op. cit.*, p. 183) destaca a conclusão de que a desconexão será mais funcional para a sobrevivência política da organização escolar do que a conexão ("tight coupling"), afirmando: "Enforced inspection, coordination, or evaluation of the school (all forms of tight coupling) would have the potential of demonstrating inconsistencies among procedures, student needs, and societal goals. Consequently, the school deals with its uncertainties, challenges, and inconsistencies through the maintenance of loosely coupled components". Por seu turno, Vera Wrobel interroga-se sobre a função desempenhada pela estrutura (formal) da organização, uma vez admitido que ela pouco influencia a coordenação e o controlo das actividades, e responde: "Mas a estrutura cumpre uma função. É através do arranjo estrutural das organizações, por exemplo, dos rituais da 'seletividade', do 'currículo' ou dos 'objetivos', que as organizações passam a qualificar seus 'produtos', independentemente dos efeitos contextuais que as escolas possam produzir sobre os estudantes. Ou seja, já que a incerteza que predomina nessas organizações, devido ao grau de disjunção entre os elementos, não permite à sociedade avaliar o seu desempenho, estas tendem a utilizar a estrutura como discurso 'legitimador' (Cf. "Escolas Públicas e Privadas: Uma Leitura Sociológica de sua Dinâmica Organizacional", in *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Vol. 27, nº 2 [1984], pp. 215-232).

A *ordem burocrática* da conexão e a *ordem anárquica* da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente *conjuntivo* e *disjuntivo*. A escola não será, exclusivamente, *burocrática* ou *anárquica*. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos *modo de funcionamento díptico* da escola como organização.

Curiosamente, admitimos mesmo a hipótese de a própria ordem burocrática poder produzir um certo grau de desconexão entre orientações normativas distintas [84] e entre orientações normativas e realizações organizacionais, estas últimas sobretudo quando actualiza estratégias de compartimentação e fragmentação. Profundamente analisada por Formosinho [85], a estratégia de compartimentação, como reforçadora do poder do Estado e da administração central, tem sido historicamente desenvolvida em Portugal. A especialização e fragmentação de tarefas, a delegação de competências, a proliferação de organismos e departamentos, o recurso à cooptação e, nos últimos anos, à desconcentração de serviços, impedem o surgimento de formas de articulação horizontal e de integração que teriam como consequência a formação de instâncias de coordenação e de controlo eventualmente localizadas a nível periférico, absorventes de poderes próprios de quem coordena e perspectiva uma organização em todas as suas dimensões. Acresce, ainda, que, como demonstrou aquele autor, a estratégia de compartimentação é especialmente congruente com a desmobilização dos actores e dos grupos, isola os componentes organizacionais e, fragmentando a acção organizacional de cada elemento, impede os indivíduos de sentimentos de envolvimento e de responsabilidade [86]. Mas os ganhos de poder têm, em nossa opinião, contribuído para fazer esquecer, ou desvalorizar, alguns problemas típicos desta estratégia. Com efeito, a compartimentação reforça o poder central por fragmentação e por disseminação, ou multiplicação, de instâncias de coordenação e de controlo relativamente isoladas umas das outras e com poderes predominantemente processuais [87]. Ao fazê-lo, contudo, incorre em grandes dificuldades de coordenação central e terá problemas em garantir que uma determinada orientação provoque os efeitos esperados e seja igualmente interpretada e cumprida em tantos e tão dispersos sectores. A conexão própria da ordem burocrática tornar-se-á mais problemática. Uma decisão que teoricamente deve afectar todos os componentes e traduzir-se em certas áreas organizacionais pode ficar a meio do seu percurso,

84 Esta hipótese não nos parece ser de difícil confirmação, dado que não são raras as inconsistências entre diferentes diplomas legais em vigor sobre a mesma matéria, a exigir posteriores rectificações e circulares de esclarecimento. Retomaremos esta questão oportunamente.

85 Sobretudo na sua dissertação de doutoramento, já citada, e como peça importante de uma estratégia mais global de desmobilização (ver, especialmente, o capítulo V, pp. 179-229).

86 Partindo do princípio de que o contexto de uma acção pode transformar o seu conteúdo, seja ele *bom* ou *mau*, tornando-a simplesmente irrelevante (p. 125), Maury Silver e Daniel Geller ("On the Irrelevance of Evil: The Organization and Individual Action", in *Journal of Social Issues*, Vol. 34, nº 4 [1978], pp. 125-136) afirmam: "[...] by fragmenting each component of its action the organization obscures the individual's relationship to the organization's end state (goal), thus permitting the individual to feel uninvolved and devoided of responsibility" (p. 127).

87 Como lembra Claude Lefort (*Eléments d'une Critique de la Bureaucratie*, ed. cit., p. 292), "Plus les activités sont morcelées, plus les services sont divers, spécialisées et cloisonnés, plus les étages de l'édifice sont nombreux et les délégations d'autorité à chaque étage, plus se multiplient, en raison même de cette dispersion, les instances de coordination et de contrôle et plus la bureaucratie prospère".

pode mesmo não chegar a ser implementada, ou a sê-lo muito mais tarde do que estava determinado [88]. Só uma poderosa máquina de controlo e inspecção poderá minorar este problema mas também essa, ela própria, estará sujeita a compartimentação.

Admitindo o controlo burocrático da escola, mas relativizando o seu alcance e a sua importância, admitiremos também a possibilidade de, pontualmente, podermos deparar com traços característicos de um estilo de administração *adhocrático*, sobretudo se se considerar o alcance do planeamento realizado na escola, a existência de diversas situações que poderão mesmo escapar a qualquer forma de planeamento, áreas de responsabilidade definidas vagamente, uma organização interna relativamente descentralizada, a realização de tarefas temporárias através de grupos formados para o efeito, etc. [89].

Considerada, de um ponto de vista teórico, a possibilidade de coexistência de modos de funcionamento organizacional aparentemente antagónicos, a análise organizacional da escola será conduzida por forma a encontrar evidências empíricas que suportem eventualmente tal conclusão, procurando interpretá-las nos casos em que forem encontradas e explorar os significados das suas ausências quando for o caso. Este procedimento exigirá uma especial atenção aos dois planos organizacionais analíticos já anteriormente mencionados: o *plano das orientações para a acção organizacional* e o *plano da acção organizacional*. No primeiro caso haverá que considerar as geralmente designadas estruturas formais e estruturas informais [90]. As estruturas formais são simultaneamente veiculadas por, e veiculadoras de, as orientações normativas produzidas pela administração central. De um ponto de vista oficial só elas existem, e de igual modo em todas as escolas.

88 Tanto no capítulo das orientações como no das realizações, o ministério da educação, por exemplo, não é um bloco homogéneo. Muitas realizações normativamente determinadas podem não ser implementadas por oposição de certos sectores, ou até por dificuldade de submeter a realidade às formulações jurídicas. Quaisquer que sejam as razões, podem encontrar-se inúmeros exemplos de iniciativas que o ministério devia ter tomado na sequência de orientações por si consagradas, ou aprovadas por seu intermédio, e que não chega a realizar. Prazos de vigência de regulamentos, ou de publicação de novos, criação de órgãos e serviços, são alguns dos exemplos mais comuns. O ministro Galvão Telles congratulava-se, em 1966, por ter sido possível fazer reunir o plenário da Junta Nacional de Educação pela primeira vez, após trinta anos da criação deste organismo por Carneiro Pacheco (Lei nº 1941, de 11 de Abril de 1936). Ver a sua obra *Por uma Política do Espírito*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1966, p. 11. Exemplos do mesmo tipo para o período posterior a 1974 serão apresentados no próximo capítulo.

89 Tome-se por referência as variáveis e os respectivos elementos caracterizadores dos estilos de administração burocrática e adhocrática apresentados por David R. Hampton (*op. cit.*, p. 471).

90 Dicotomia tradicional nos estudos organizacionais, tem vindo a ser progressivamente questionada, destacando-se diferentes sentidos. Crozier e Friedberg (*op. cit.*, pp. 248-249) escrevem: "Un système est organisé de telle sorte que c'est en réussissant à échapper aux régles qui gouvernent ses jeux fundamentaux que l'on peut participer à son gouvernement. Cette constatation appelle à repenser le rapport entre le formel et l'informel. Le raisonnement traditionnel à ce sujet, c'est que le formel structure le champ et que l'informel qui se développe dans les mailles du formel constitue une exception plus ou moins tolérable. Le second raisonnement, qui est celui des relations humaines, c'est que la vie réelle d'une organisation réside dans l'informel et que le formel n'est qu'une superstructure dont l'importance est faible. Un troisième type de raisonnement, que nous avons appliqué nous-mêmes pour l'analyse des organisations, consiste à considérer le formel comme une réponse aux pressions des chantages informels, comme un moyen de gouverner en structurant et stabilisant les jeux de pouvoir qui si constituent naturellement à partir des incertitudes des activités communes".

Consubstanciadas em regulamentos e em organigramas, elas representam a face oficial da organização mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real [91]. De um ponto de vista da sua acessibilidade ao investigador elas podem ser consideradas estruturas *latentes* — sempre existem no plano das orientações, mas nem sempre serão convocadas, podendo mesmo não se manifestar, em casos específicos e parcialmente, no plano da acção organizacional. Face ao investigador, e se admitirmos, por facilidade de análise, a existência de *níveis* organizacionais, eventualmente estratificados, poderá afirmar-se que estas estruturas se localizam a um *nível superficial*, já que o seu estudo está dependente do acesso a fontes normativas escritas e publicadas, ou divulgadas (leis, regulamentos, estatutos, circulares, ordens de serviço, etc.). São, portanto, reguladas por regras formais - legais (normas) com carácter impositivo, estruturadas e codificadas, geralmente em linguagem jurídica (ou nela inspirada), e estão inscritas em suportes oficiais. São regras sempre em vigor, até serem substituídas por processos formais semelhantes aos actualizados no momento em que pela primeira vez foram instituídas, e são obrigatoriamente do conhecimento dos actores (enquanto presunção). Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objectivos oficiais *da* organização (*para* a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências. Em termos de procura de racionalidade estamos perante o modelo racional-legal, isto é, um modelo que toma por referência a racionalidade (*a priori*) do sistema, do ponto de vista da sua administração centralizada. As regras formais obrigam a um *desempenho* em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e de fiscalização.

Uma análise organizacional da escola exclusivamente centrada nestas estruturas configurará um tipo específico de focalização que designaremos por focalização normativa, mais dependente do estudo do que *deve ser* (do ponto de vista da administração central), do que propriamente daquilo que os actores possam entender que *deve ser* e, ainda, daquilo *que é*. É, portanto, uma análise típica dos estudos que elegem o modelo burocrático (racional-legal) como ponto de partida teórico e que, no plano da acção organizacional, procuram identificar os desempenhos em conformidade, ou os eventuais *desvios* e *disfunções*. Admitindo-se que a escola secundária está sujeita a uma administração burocrática centralizada, nos sentidos já referidos no início desta rubrica, trata-se de uma

91 Veja-se, a este propósito, a distinção entre *organigrama* e *sociograma* apresentada em Georges Lapassade, "Burocracia, Burocratismo, Burocratização", ed. cit., pp. 27-28, na sequência da distinção de Moreno; o organigrama "[...] representa o aparelho institucional hierarquizado, a distribuição oficial das funções, os circuitos obrigatórios de comunicação ligando as diferentes regiões do mesmo campo social: numa palavra, um conjunto de caracteres que podem igualmente servir para descrever um aparelho burocrático", ao passo que o sociograma "[...] revela outras distribuições de funções, outras redes, outros grupos informais, não reconhecidos - formados no interior da mesma organização social: de uma fábrica, por exemplo. Estes últimos serão formados por relações mais reais, mais 'espontâneas', que podem preparar o terreno para o desvio, para a oposição declarada contra uma ordem imposta". Thomas J. Peters e Robert H. Waterman, Jr., escrevem: "O pintor surrealista belga René Magritte pintou uma série de cachimbos e intitulou o quadro *Ceci n'est pas une pipe* (Isto não é um cachimbo). Uma pintura de uma coisa qualquer que não é essa coisa. Do mesmo modo, o quadro hierárquico (organigrama) de uma companhia não é a companhia [...]" (Cf. *In Search of Excellence (Na Senda da Excelência). O Exemplo das Empresas Norte-Americanas Mais Bem Geridas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1987 [trad. port.], p. 29).

perspectiva que cremos não será de afastar liminarmente mas, antes, que deverá ser confrontada com outras [92].

O estudo sociológico das organizações, não desprezando embora a perspectiva atrás referida, concentra-se predominantemente no plano da acção organizacional e, no que ao plano das orientações diz respeito, focaliza sobretudo outro tipo de estruturas e de regras, menos visíveis. Em relação a estas estruturas, tradicionalmente designadas por estruturas informais [93], que preferimos designar por *ocultas* (ou cripto-estruturas), pode afirmar-se que o seu estudo está dependente de um tipo de *focalização interpretativa*. Com efeito, trata-se sobretudo de estruturas em construção/desconstrução, produzidas no âmbito da organização e não determinadas formalmente por uma instância supra-organizacional [94]. São ocultas no sentido em que não são públicas nem oficiais, nem sempre se encontram descritas em documentos e são, por isso, de mais difícil acesso para os não-membros. Do ponto de vista do seu estudo, trata-se de estruturas localizadas a um *nível intermédio* e a um *nível profundo*. A um nível intermédio quando se caracterizam pela existência do que chamaremos de *regras não formais*, e a um nível profundo pela existência de *regras-informais* [95].

92 Recordamos, a propósito, a chamada de atenção de W. Graham Astley e Andrew H. Van de Ven: "Organizations, after all, are neither purely objective nor purely subjective phenomena. They are objective systems insofar as they exhibit structures that are only partially modifiable through personnel actions, but they are subjective insofar as these structures are populated by individuals who act on the basis of their own perceptions and act in unpredictable as well as predictable ways" (Cf. "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", in *Administrative Science Quarterly*, nº 28 [1983], p. 266).

93 Designação que tem feito carreira, mas que é de significação pouco precisa. Para além das referências constantes na nota 90, em que citámos Crozier e Friedberg, veja-se ainda Nicos P. Mouzelis (*op. cit.*, pp. 147-149) onde basicamente podemos encontrar quatro significados de *informal*: desvio de expectativas dos superiores; irrelevante em relação aos objectivos organizacionais; antecipado (discrepância entre intenções e resultados); e real ou concreto. De modo semelhante, o epíteto *informal* é associado a *organização, estrutura, fenómeno, relações*, etc., umas vezes por oposição a formal e outros mais por complementaridade (Ver, entre outros, Renate Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, ed. cit., pp. 125-126; Fremont E. Kast e James E. Rosenzweig, *Organização e Administração. Um Enfoque Sistêmico*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, ^{2}1980, Vol. I, pp. 191-192, onde, de resto, se toma como sinónimo *informal* e *não-formal*). J. Kenneth Benson ("Organizations: A Dialectical View", in *Administrative Science Quarterly*, nº 22 [1977], pp. 1-21), depois de defender a necessidade de não centrar exclusivamente a análise organizacional na morfologia e na descrição de regularidades, afirma que esta pode ser modificada pela "subestrutura" - "[...] in part a nonrationalized sphere of organizational action,a complex network of relations linking participants to each other and to the larger social word in a multiplicity of unregulated ways" (p. 12). Já Ivor Morrish (*Para uma Educação em Mudança*, Lisboa, Livros Horizonte, 1981 [trad. port.], pp. 59-60), embora não caracterize aquilo que designa por "regras de conduta informais" (que identifica com *normas*), não atribui às estruturas informais um carácter não regulativo.

94 É claro que em uma escola dotada de autonomia as estruturas e as regras formais passarão, em boa parte, a ser produzidas na organização.

95 Todas as estruturas consideradas se caracterizarão pela existência de regras de diferentes tipos (situadas em diferentes *níveis*). Não se trata, portanto, de remeter as regras para uma única estrutura (eventualmente *profunda*), contrapondo-lhe o funcionamento real (enquanto *estrutura de superfície*), como sugere Stewart Clegg, "Organization and Control", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), pp. 545-562. Neste texto, Clegg invoca os trabalhos do linguista Noam Chomsky (sobretudo *Language and Mind*, 1968), afirmando que através das regras podemos formular a estrutura que está sob a superfície aparente da vida organizacional (p. 545). A analogia com as regras da gramática formuladas pela linguística gerativa, por mais sugestiva que possa parecer, não passa em nossa opinião de um equívoco, face à natureza diferenciada dos fenómenos a estudar, dos conceitos de *organização, estrutura, regra*, etc., e sobretudo face a uma problemática teórica centrada nos fenómenos da língua e da linguagem (*competência linguísticalperformance linguística, universais linguísticos, mecanismo de aquisição de linguagem, etc., etc.*). Em última instância, tal importação teórico-conceptual reduziria a organização à dimensão individual de um sujeito actualizador de regras, configurando uma espécie de *performance organizacional* (como se a organização agisse e assumisse comportamentos). É de resto o próprio Chomsky que, no mesmo livro citado por Clegg, nos adverte para os perigos de extensão da sua teoria a outros domínios disciplinares.

Por oposição às regras formais, estes dois tipos de regras caracterizam-se pela sua natureza não oficial, pela sua existência marcadamente circunstancial (não são regras uniformes de aplicação obrigatória e independente de circunstâncias específicas ou de casos excepcionais), e pela sua produção organizacionalmente referenciada e localizada [96]. São regras atribuidoras de significados sociais e simbólicos, emergentes das interacções dos indivíduos, grupos e sub-grupos [97]. Tomam por referência objectivos diversos dos oficiais, interesses comuns e interesses antagónicos e conflitantes na organização, o poder e não tanto a autoridade, a hierarquia socio-organizacional e não a hierarquia formal representada no organigrama, o actor social e menos o actor racional.

A sua distinção entre *regras não formais* e *regras informais* obedece principalmente a um critério de estruturação (maior ou menor). Como vimos, as regras formais são totalmente estruturadas e fixadas em documentos. Já as regras não formais apresentam uma estruturação de tipo diferente, dado o seu carácter não oficial, a sua circulação geralmente mais restrita e o seu alcance mais limitado. Produzidas no seio da organização, são regras estruturadas ou semi-estruturadas que podem tomar forma escrita e que tanto se podem orientar para a formulação de procedimentos operativos das regras formais, como para áreas de intervenção não formalmente regulamentadas ou legalmente consideradas. Podem ser regras interpretativas das regras formais ou simplesmente regras alternativas, embora raramente possam estar feridas de ilegalidade, dado que o seu relativo grau de estruturação e a sua circulação (por vezes sob forma de documentos de trabalho ou de planos de acção) as tornarão mais facilmente visíveis, até perante os serviços de inspecção. De certa forma existem, se não por outros motivos, porque as regras formais não conseguem contemplar tudo nem tudo prever e porque, provavelmente, nenhuma organização *opera* exclusivamente com base nelas. Mas existem, também, por afirmação de certos objectivos e de certos interesses com expressão na organização, podendo seleccionar

96 Mesmo admitindo-se a eventualidade de uma produção de tipo interorganizacional, elas só poderão vigorar após serem aceites na organização.

97 Elas são produzidas *na* organização, mas não *pela* organização. O estudo da morfologia organizacional, embora importante (designadamente como variável de contexto), quando dominante conduz a um tratamento das organizações como "colectividades objectivas". Neste sentido, a observação de Samuel P. Bacharach é pertinente quando o autor chama a atenção para a importância das dimensões políticas cuja consideração permite o estudo da heterogeneidade (a organização como um conjunto de sub-grupos), recusando uma perspectiva monolítica (a organização como unidade homogénea) - cf. "Morphologie et processus: une critique de la recherche organisationnelle contemporaine", in *Sociologia du Travail*, nº 2 (1978), pp. 153-173. Também Clayton P. Alderfer e Ken K. Smith ("Studying Intergroup Relations Embedded in Organizations", in *Administrative Science Quarterly*, nº 27 [1982], pp. 35-65) insistem na necessidade de considerar o estudo dos grupos nas organizações (grupos de identidade e grupos organizacionais), concluindo, por seu turno: "Rarely are individuals 'just people' when they act in organizations" (p. 39).

bases de legitimação como o profissionalismo, a autonomia em certo tipo de decisões, a pedagogia [98].

Por seu turno, as regras informais são regras não estruturadas, são geralmente ainda mais circunstanciais e podem não ser generalizadas a toda ou a largos sectores da organização. Têm um alcance mais limitado, podendo ser mesmo produzidas de forma *ad hoc* para a resolução de um problema específico. A sua existência raramente será detectada através de documentos escritos, podendo, quando muito, inferir-se através de actos e decisões. Circulam menos abertamente na própria organização, podendo, em casos extremos, assumir alguma confidencialidade ou mesmo revestir-se de um certo secretismo. São regras geralmente produzidas e partilhadas por pequenos grupos e, se uma vezes são a afirmação de um grau de autonomia possível, e legítima do ponto de vista formal, outras vezes assumirão a realização de interesses particulares não passíveis de legitimação formal, a resolução de problemas que não é possível admitir à face da lei sem incorrer em sanções, um certo tipo de regulação e de funcionalidade que pode contrariar frontalmente os requisitos formalmente estabelecidos. Do ponto de vista do seu estudo pelo investigador, são as regras de mais difícil acesso (*nível profundo*) sobre as quais se encontrará, provavelmente, uma maior resistência por parte dos actores em termos da sua identificação. De resto, a sua identificação clara, a admissão da sua existência, e até a sua percepção, podem ser muito problemáticas do próprio ponto de vista dos actores que as produzem e actualizam informalmente. Por oposição à racionalidade do sistema, marca das estruturas e das regras formais, estaremos agora perante um outro tipo de racionalidade — a racionalidade dos actores, ou a racionalidade *de satisfação.*

Mas no quadro do modelo agora desenhado, a análise organizacional da escola completa-se pela consideração do plano da acção organizacional efectiva; pelo estudo das suas estruturas *manifestas*, das *regras actualizadas* e dos desempenhos dos actores. Transita-se das orientações, do domínio do que deve ser, qualquer que seja a sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio daquilo que *é*, ou seja, para o domínio das *regras efectivamente actualizadas*. Estas poderão ser, em rigor, quaisquer umas das anteriormente consideradas, ou até a associação de algumas delas. Transitamos, de igual modo, para um tipo de racionalidade *a posteriori*, justificativa ou de recurso, retrospectiva no sentido em que, frequentemente, só se indagada ou mesmo reclamada, será objecto de reconstrução por parte dos actores. Este plano, ao contemplar as acções na organização, não é, portanto, um plano de simples reprodução das diversas orientações consideradas e muito menos a expressão hegemónica de um único tipo de orientação, designadamente da formal-legal.

Se em certas áreas é pouco credível que na organização se possa operar sem ser por referência a regras formais e a um extenso *corpus* de normas jurídicas, já em outras se

98 Ou ainda, em último caso, porque como lembra Alain Touraine (*Pela Sociologia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1982 [trad. port.], p. 91), "Ninguém joga inteiramente o jogo".

admite claramente que tal possa suceder [99]. Meramente a título exemplificativo, pode admitir-se que numa dada escola se proceda a uma implementação curricular que, nas suas grandes linhas (decididas por uma administração centralizada, supra-organizacional), não se afaste milimetricamente do que está uniformemente estabelecido — programas e conteúdos, cargas horárias e sua distribuição por tempos lectivos, critérios de avaliação dos alunos, etc. Porém, é possível que os órgãos da escola venham a produzir regras não formais quanto à organização dos conteúdos curriculares e à avaliação dos alunos. A avaliação dos alunos em conselho de turma é, de resto, uma das áreas em que tem sido possível encontrar uma grande expressão das regras não formais, mesmo através de documentos escritos produzidos nas escolas, que contemplam formas de organização, soluções processuais, sugestões e comportamentos que não encontramos fixados por nenhuma orientação formal-legal [100]. De modo semelhante, o processo de avaliação dos alunos no decurso das actividades lectivas pode estar predominantemente sujeito a regras informais, estabelecidas pelo professor, por certos grupos disciplinares ou outros, ou até por acordo tácito entre professores e alunos. É mesmo difícil imaginar que tal não suceda, embora tais regras possam constituir uma ruptura com certos princípios normativos, com os objectivos formais e com as orientações dos órgãos competentes da escola [101], podendo representar uma clara *ilegalidade*, mas de cuja existência poderá ser muito difícil obter notícia e confirmação.

Haverá, portanto, que estar atento aos diferentes planos, estruturas e regras organizacionais. Consoante se privilegiar o estudo de algumas delas se optará por um certo tipo de focalização no estudo da escola como organização. O que aqui se admite é a importância de uma focalização diversificada, sem a qual não parece possível dar conta da diversidade dos fenómenos organizacionais —uma *focalização normativa* (estruturas e regras formais), uma *focalização interpretativa* (estruturas ocultas e regras não formais e informais) e uma *focalização descritiva* (estruturas manifestas e regras efectivamente actualizadas). Neste sentido se recusa, de um ponto de vista teórico, uma abordagem de tipo determinista

99 Esta dualidade é bem caracterizada por Astley e Van de Ven (*op. cit.*, p. 263): "[...] organizational parties are both independent actors and involved members of a larger collectivity. On the one hand, they act autonomously so as to maximize their chances of obtaining whatever goals they seek individually, apart from those of the collectivity. On the other hand, they adhere to unifying patterns of cultural and social order as they take on responsibilities as part of a larger social entity."

100 Veja-se o nosso trabalho intitulado *O Conselho de Turma - Um Exercício de Simulação*, Braga, Cadernos de Administração Escolar, Universidade do Minho, 1986.

101 Os professores operam uma ruptura com certas orientações provenientes do ministério e dos próprios órgãos da escola, que parece tanto mais possível quanto mais se penetra no domínio da actividade docente propriamente dita e na sala de aula. Claude Lefort ("O que é a Burocracia", in Vários, *A Burocracia*, ed. cit., pp. 272-273) escreve acerca do professor: "É certo que se encontra submetido a um poder administrativo. A sua sorte depende das decisões tomadas ao nível da Direcção de um serviço de Ministério. Mas ele escapa, em larga medida, a esse poder: o conteúdo da sua actividade só é determinado numa medida extremamente parcial pelos serviços dos ministérios [...]". Também Rodney T. Ogawa afirma que tem sido muito notado o facto de os administradores exercerem um controlo bastante menor sobre os professores do que seria teoricamente de esperar numa organização burocrática (p. 6), mas vai mais longe, escrevendo: "It is widely recognized that teachers remain isolated in their classrooms and have little to do with other members of their school's instructional staff. Teachers, then, are not only loosely coupled with administration, but they are also loosely coupled with each other" (p. 14) - cf. "Teachers and Administrators: Elements of the Information Processing Repertoires of Schools", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 2 (1984), pp. 5-24.

que elegeria a ordem burocrática da conexão e das orientações formais-legais como exclusiva. Pelo contrário, admite-se a existência de outras *ordens* concorrentes e a produção organizacionalmente localizada de outros tipos de regras.

3. Produção e Reprodução de Regras: Normativismo e Infidelidade Normativa

No quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino, a produção de regras formais, de instruções oficiais e de outros normativos, é realizada fora da escola. A grande quantidade e diversidade de regras assim produzidas, embora de tipologia e alcance distintos, é geralmente designada por "legislação", não apenas no sentido de leis, decretos-leis, portarias ..., produzidos pelos órgãos com poderes legislativos, mas com um sentido mais amplo que inclui circulares, ordens de serviço, esclarecimentos, etc., produzidos pelos órgãos da administração. A palavra "legislação" tem, nas escolas, um sentido largo que destaca sobretudo o carácter normativo e impositivo de determinadas orientações que lhe são impostas, realçando mais os conteúdos da imposição do que propriamente as formas de que se reveste.

É certo que, sobretudo a partir de 1976, a produção legislativa, para além de estar subordinada a normas constitucionais (podendo portanto incorrer em declarações de inconstitucionalidade) e de ser da responsabilidade de órgãos de poder democraticamente constituídos como resultado de eleições, está ainda sujeita, frequentemente, a processos de consulta e de auscultação de parceiros sociais, admitindo-se (por vezes exigindo-se mesmo) um certo grau de participação dos interessados, falando-se até em *negociação* com associações sindicais e outras, recolhendo-se pareceres diversos, etc. Na maior parte dos casos, porém, a participação dos interessados reveste a forma de uma *participação não vinculante* ou *participação na fase preparatória do processo*, como forma de realizar o direito de ser ouvido e de ser informado. Direito que é exercido, geralmente, por instâncias representativas de âmbito nacional, também elas centralizadas. A este processo escapam, não obstante, regras formais produzidas de outros modos, por vezes de menor alcance, interpretando e operacionalizando regras formais-legais, regulando aspectos processuais, fornecendo instruções, etc. Embora os dois processos sejam distintos, pode igualmente afirmar-se que, de um ponto de vista dos actores educativos situados nas escolas, as regras assim instituídas são heteronimamente produzidas e que o seu carácter imperativo e regulamentador não depende unicamente da categoria ou da hierarquia jurídico-formal que revestem.

De um ponto de vista racional-legal, nas escolas opera-se por referência a estas orientações normativas; um problema é resolvido a partir do momento em que lhe é conferida solução formal; um órgão existe a partir do momento em que é juridicamente

previsto e normativamente criado, etc. Existe uma separação nítida entre a concepção e a execução, entre os superiores e os subordinados e, neste sentido, quanto mais as políticas educativas são decididas e promulgadas a nível central, mais uma concepção burocrática da escola tenderá a predominar. De modo semelhante, é de admitir que quanto mais os interessados (associações, grupos, indivíduos) reclamarem por medidas concretas junto dos poderes centrais, mais centralizadora se tornará a administração. Quanto aos professores e outros educadores, pode afirmar-se que se esta concepção é aceite, mais facilmente as escolas se tornarão burocráticas [102] e que, pelo contrário, se ela for rejeitada, mais facilmente as políticas educativas tenderão a fracassar. Entre os extremos da superimposição normativa e da *aquiescência*, por um lado, e da resistência ou mesmo da *rebelião* [103], por outro, haverá que estudar em que medida as orientações consagradas são efectivamente reproduzidas e realizadas na organização.

Tendo já anteriormente sido aceite o facto de o desenho organizacional e as estruturas e regras formais da escola serem determinados pela administração central, podemos afirmar que, de este ponto de vista, a escola constituirá um *locus de reprodução* de regras formais, uma instância (hetero) organizada para a reprodução normativa. Aceitámo-lo, porém, condicionalmente e não com carácter de exclusividade. De contrário, seria necessário demonstrar, pelo menos, duas coisas: 1) de um ponto de vista teórico, que a reprodução perfeita, integral e em plena conformidade é possível; 2) de um ponto de vista empírico, que essa reprodução é realizada e que nas escolas se opera, realmente, por referência exclusiva a um único padrão normativo constituído por regras formais.

Acontece, porém, que mesmo de um ponto de vista normativo dificilmente se podem ignorar os obstáculos e as dificuldades intrínsecos, produzidos no seio do próprio modelo centralista. Para além das já consideradas dificuldades originadas pelas estratégias de compartimentação (um *efeito não desejado*), haverá que atender a outros elementos. A administração central não é um corpo homogéneo e a legislação e outros normativos produzidos não constituem um bloco monolítico, coerente e articulado, tudo prevendo e regulamentando, de tal forma que nada nem ninguém lhe poderá escapar. Embora bastante difundida, esta imagem assume o carácter hiperbólico que é marca da *crítica radical* e do *discurso de vítima* que, embora compreensíveis e eventualmente justificados, não são suficientes para fazer esquecer outros estereótipos, como é o caso da *criatividade* e do *engenho* do chamado "homem comum" para rodear a lei, para cometer infracções sem que se descubra, para encontrar escapatórias paralegais, para explorar incongruências jurídicas, para tentar as mais diversas habilidades (ou seja, para "dar a volta ao texto", para se "desenrascar", para "conseguir um jeitinho", para "aldrabar" ...). No entanto, de há muito que certas representações socioculturais dos portugueses, da *identidade nacional* e da *psicologia colectiva*, se concentram em uma imagem de um povo passivo, espezinhado (sem

---

102 A propósito de estas e de outras proposições, veja-se Arthur E. Wise, *Legislated Learning* ..., ed. cit., pp. 201-202.

103 Recorremos aqui a dois termos centrais utilizados por John Gaventa na sua importante obra sobre o poder e a participação, intitulada *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, University of Illinois Press, 1980.

resistência) pelo Estado e pela Administração , incapaz de iniciativa, individualista, fatalista e resignado [104]. Só muito raramente se faz referência ao dinamismo presente na procura de soluções e de expedientes criativos e eficazes, que claramente desmentem a resignação e concorrem com a passividade. A possibilidade da coexistência de imagens aparentemente tão antitéticas não será estranha, face à ambivalência que marca as relações entre a Sociedade Civil e o Estado, e *ao amor e ao ódio* que aquela lhe devota [105]. Importante traço histórico-cultural da sociedade portuguesa, a centralização promove efectivamente a passividade e a não participação [106] e tolhe a iniciativa, embora não a erradie completamente. A quantidade de normativos em vigor sobre uma dada matéria, a "mania de descer ao pormenor legislativo", como escreveu Sérgio [107], a hierarquia dos normativos, as

104 O "homem português" foi exaustivamente caracterizado por Oliveira Salazar, que nele destacou um "extremado sentido individualista" configurado por múltiplas contradições - "[...] profundamente católico, quando religioso, o português é ao mesmo tempo anticlerical; estudioso e cumpridor não respeita, por princípio, o mestre; altamente competente quando profissional tem dificuldade em adaptar-se ao trabalho de conjunto. No círculo do seu viver quotidiano cada português tem conceitos próprios que diferem dos do seu vizinho, num pormenor que poderá ser secundário mas é quase sempre bastante para impedir que se dêem as mãos no mesmo esforço" (Cf. Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas, VI — 1959-1966*, Coimbra, Coimbra Editora, 1967, pp. 246-247; artigo publicado originalmente na revista inglesa *International Affairs* em Abril de 1963). O sentimentalismo, o fatalismo, o saudosismo, a passividade e o conformismo, a falta de vontade forte, a tendência para a crítica como substituto para a acção, etc., são alguns dos traços atribuídos por Salazar ao português, presentes em inúmeras passagens dos seus *Discursos e Notas Políticas* e em outros textos (ver, por exemplo, António Ferro, *Salazar. O Homem e a sua Obra*, Lisboa, Fernando Pereira Editor, 1982 [1ª ed. de 1933]). Para o estudo da *teoria de Salazar sobre o homem português* ver João Formosinho, *Education for Passivity*, ed. cit., pp. 50-54. Mais recentemente, outros autores têm reforçado alguns daqueles traços: para o período anterior a 25 de Abril de 1974, Jorge Correia Jesuíno, recorrendo ao paradigma parsoniano (Talcott Parsons, *The Social System*, 1952), fala de uma "configuração adscritivo-particularista" que, segundo ele, "[...] equivale a sublinhar o imobilismo, a resistência à mudança, a fixação dos actores sociais a uma condição quase natural e que por isso mesmo actua simultaneamente como causa e efeito de um sistema que tende a auto-reproduzir-se sem evoluir" (cf. "Anomia e Mudança na Sociedade Portuguesa" in Vários, *Mudança Social e Psicologia Social*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982, p. 85); também Rui Aragão (*Portugal — O Desafio Nacionalista. Psicologia e Identidade Nacionais*, Lisboa, Teorema, 1985) se refere à "[...] estruturação *basicamente passiva* da personalidade (individual-colectiva)", (p. 51).

105 Escreve Guilherme D'Oliveira Martins: "Todos reclamam tudo da Arcada e de S. Bento — ainda que digam sempre o pior possível de quem maneja os cordelinhos desse Estado distante e omnipresente. Diz-se o pior possível, até se obter um lugar e um fragmento do poder .... O Estado - messias é alvo do amor e do ódio, mas todos lhe devotam a mais íntima das admirações. Algo corre mal? O Estado tem de resolver! A sociedade tem pouca iniciativa? A culpa é do Terreiro do Paço! Fala-se de descentralização? Há sempre a secreta esperança de plantar as Secretarias Lisboetas por esse País afora ... Paradoxal? Compreensível , pelo menos. Não esqueçamos que o nosso estado precedeu a Nação. Construímos Portugal de cima para baixo. O Poder central moldou-nos ..." (Cf. "República Aberta ou o Regresso da Política", in *Risco*, nº 11 [1989], p. 63).

106 Escreve João Formosinho: "[...] a centralização não é apenas um processo leonino de partilha do poder, mas um processo cultural de não participação, situacionismo e passividade" (Cf. "A Regionalização do Sistema de Ensino", in *A Educação em Tempo de Mudança — Questionar para Intervir*, Colóquio realizado na Escola de Belas Artes promovido pelo Movimento de Apoio à Eleição de Maria de Lourdes Pintasilgo, Porto, 10/1/1982, polic.). Do mesmo autor, veja-se ainda *Educating for Passivity*, ed. cit., e *A Direcção das Escolas Portuguesas — Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, ed. cit.

107 Cf. *Democracia*, ed. cit., p. 98.

revogações tácitas, a linguagem imprecisa, etc. [108], configuram um *corpus* normativo marcado por incongruências e por contradições que, de resto, têm sido notadas por diversos autores e em diversas épocas, desde João de Barros a Vitorino Magalhães Godinho [109]. Mesmo no seio da ordem jurídica existe um certo grau de *desconexão normativa* que não deixará, certamente, de ser explorado pelos actores e utilizado em sua defesa. Acresce, ainda, que a ideia de uma produção normativa que apenas, e unilateralmente, sujeita os administrados a constrangimentos, é falaciosa, pois uma vez instituída, a ordem normativa também impõe limites à administração e aos órgãos que a produziram. Mesmo a mais simples instrução não deixará de comprometer a instância hierárquica que a produz — não só porque também esta pode passar a estar sujeita àquela, devendo então observá-la, mas também porque terá de arcar com as responsabilidades de a ter produzido, sujeitar-se aos juízos que sobre ela se lançam por esse facto e, ainda, garantir os necessários recursos exigidos para o seu cumprimento [110]. Sempre que se verifique uma inconsistência entre as exigências formais estabelecidas e os recursos existentes, sobretudo daqueles cuja afectação está dependente da administração central (formais, materiais, de pessoal, etc.), a ordem normativa estabelecida sairá enfraquecida e tornar-se-á, eventualmente, ilegítima aos olhos dos subordinados. A centralização, com a sua superprodução normativa e uniformizadora, não deverá ser ignorada ou subvalorizada mas, de modo semelhante, a sua sobrevalorização representará um profundo erro e um desprezar da realidade (*de facto*), por se entender que esta será apenas determinada normativamente ou, quando muito, constituirá uma maior ou menor aproximação, mas sempre uma aproximação, a uma outra realidade (*de jure*). O eventual excesso de legislação, a reiteração sistemática de princípios normativos, o discurso normativo-iterativo, recorrente e autocentrado, não são forçosamente sinónimos de maior conformidade podendo, pelo contrário, fornecer as bases indispensáveis para o seu não

108 No tocante à produção de legislação, o *Programa Nacional de Desburocratização* realça a necessidade de combater os "vícios burocratizantes", a "linguagem complexa que os próprios 'especialistas' têm dificuldade em 'entender'", a "indefinição de quem faz o quê" e a "complexidade de formalidades e procedimentos" (Cf. Secretaria de Estado da Administração Pública/Gabinete do Secretário de Estado, *Modernização da Administração Pública. Medidas de política, medidas legislativas e projectos da Secretaria de Estado da Administração Pública no IX Governo Constitucional*, Lisboa, 1985, p. 32). Ver, também, João Salis Gomes, "Produção normativa governamental: problemas e perspectivas", in Mário Baptista Coelho (Coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 387-399.

109 Com efeito, já João de Barros, na sua *Educação Republicana*, chamava a atenção para "um espectaculo de todos conhecido" — "[...] uma serie de leis, de decretos, de portarias, muitas vezes contraditorios, outras vezes sem espirito de ligação, outras ainda sem razão alguma que explique o facto de terem sido promulgados" (citado por Rogério Fernandes, *op. cit.*, p. 136). Recentemente, também Vitorino Magalhães Godinho (*Portugal. A Pátria Bloqueada e a Responsabilidade de Cidadania*, Lisboa, Editorial Presença, 1985, p. 125) escreveu: "A legislação é contraditória, mal feita, não está redigida em português. Aos textos normativos, que aliás depois ninguém cumpre, ninguém sabe interpretar, sucedem-se as portarias de regulamentação, quando não os decretos regulamentares. As normas são confusas e as instituições, que resultam da acção de pessoas, ressentem-se do facto de a formação humana ser inteiramente descurada".

110 Escreve Andrew Dunsire (*Control in a Bureaucracy. The Execution Process*, Vol. 2, Oxford, Martin Robertson, 1978, p. 43): "[...] an instruction is, and is seen to be, an exercise of structural authority and an acceptance by the superior who gives it of the responsibility for doing so. The superior commits himself, not only to his decision 'on its merits', but to an allocation of his subordinates, time and other resources that follows from his giving of an instruction which then has to be carried out".

cumprimento [111]. Neste caso, as regras formais tendem a *engendrar* novas regras, como forma de corrigir deficiências e erros [112] e de suprimir fontes de incerteza. Regras essas que, provavelmente, não só poderão vir a não conseguir erradicar tais fontes de incerteza, como poderão ainda produzir outras [113].

Entre a concepção/produção normativa e a sua execução no contexto escolar, encontramos um longo percurso e um complexo processo de comunicação. Sem pretensões de exaustividade tipológica, podemos identificar várias fases desse processo e diversos tipos de intervenção por parte de diferentes instâncias e actores, admitindo que a mensagem originalmente produzida vá sofrendo alterações de forma e de conteúdo. A fase de concepção normativa culmina geralmente num processo de fixação textual, a que se segue a sua emissão. No caso da legislação, a publicação em Diário da República é o processo utilizado, ao passo que em outros casos se recorre geralmente à emissão via postal de documentos. Em ambos os casos é possível admitir (e relativamente fácil de comprovar) que este processo possa ser caracterizado por alguns erros, omissões ou outras deficiências, algumas vezes imputáveis ao processamento do texto, ao processo de impressão ou de reprodução utilizado. Uma vez emitida a mensagem ela encontrar-se-á em *trânsito* até à sua recepção/entrada, fase que poderá ser marcada por atrasos, extravios, etc. O momento da recepção/entrada na organização, geralmente através de registo de entrada pelos serviços competentes, não é forçosamente coincidente com o momento de recepção pelo destinatário específico, a quem caberá *tomar conhecimento* formal da mensagem (através de assinatura, despacho, etc.). A tomada de conhecimento pelo superior hierárquico representará um primeiro nível de interpretação — a mensagem recebida poderá ser objecto de simples reprodução e informação dirigidas aos responsáveis intermédios, ou de tratamento prévio (interpretação, esclarecimento, ordem de serviço, etc.). O processo pode repetir-se nos escalões intermédios até chegar ao nível de execução. Neste sentido, mesmo no caso de uma execução em conformidade, a execução redunda quase sempre em uma reinterpretação, estando

111 Para Diogo Freitas do Amaral, a falta de cumprimento da legislação será tão grave (ou pior) como a falta de legislação: "E todos sabemos quantas leis constituem letra morta, quantos regulamentos ficam por aplicar, quantas resoluções governamentais são deixadas sem execução. Umas vezes por falta de meios, outras por carência de autoridade do Estado, outras ainda por insuficiente energia na coordenação de múltiplos responsáveis — em grande número de casos, as decisões tomadas ficam no papel. Tudo se passa como se o facto de falar em certas coisas na Constituição ou na lei libertasse psicologicamente os responsáveis de voltar a pensar nelas .... Mas leis e decretos-leis há muitos: a um excesso de legislação corresponde um défice de execução" (Cf. *Uma Solução para Portugal*, Publicações Europa-América, 1985, p. 52). A ideia de que a consagração legislativa de certos princípios tende, só por si, a promover satisfação, embora possa depois não ser aplicada, representa uma crítica antiga. Já Oliveira Salazar se referia aos "[...] projectos que trarão felicidade e abundância somente porque são publicados no *Jornal Oficial* [...]", a propósito da situação vivida até 1926 (cf. *Como se Levanta um Estado*, Lisboa, Golden Books, 1977, p. 50; 1ª ed. de 1937 da editora francesa Flammarion, com o título de *Comment on Relève un Etat*).

112 Segundo Michel Crozier (*The Bureaucratic Phenomenon*, ed. cit., p. 187), "[...] when one rule prevents adequate dealing with one case, its failure will not generate pressure to abandon the rule, but, on the contrary, will engender pressure to make it more complete, more precise, and more binding".

113 "Les règles sont en principe destinées à supprimer les sources d'incertitude. Mais le paradoxe c'est que non seulement elles n'arrivent pas à les évacuer complètement, mais encore elles en créent d'autres qui peuvent immédiatement être mises à profit par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à contraindre et dont elles sont censées régulariser les comportements", escrevem Crozier e Friedberg (*op. cit.*, p. 75).

condicionada por múltiplos factores (canal de comunicação, extensão e carácter da mensagem, redes de comunicação interorganizacionais, contexto organizacional e suas influências no conteúdo da mensagem, etc.). Qualquer que seja a mensagem, ela não poderá deixar de ser objecto de um tratamento prévio à sua emissão generalizada dentro da organização. Da sua descodificação, realizada a diferentes níveis e por diferentes actores, pode resultar uma interpretação diversa, se não contrária, daquela que foi realizada em outros níveis. As condições de recepção, o canal utilizado, os códigos actualizados pelos receptores, etc. [114], poderão por si só operar transformações de sentido no conteúdo *intendido* da mensagem. A implementação das directivas normativamente estabelecidas pode, portanto, e em teoria, assumir pelo menos três formas distintas: a reprodução total dos conteúdos normativos, a reprodução parcial, ou a não reprodução. Em qualquer dos casos, porém, o grau de reprodução/não reprodução não é apenas condicionado pelo processo de comunicação atrás caracterizado em traços largos. Admitindo o facto de a reprodução normativa poder não ser perfeita e em plena conformidade, haverá que considerar a produção de regras, organizacionalmente localizada, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de *preencher* eventuais espaços não regulados normativamente [115]. Neste sentido, a escola não será apenas um *locus de reprodução*, mas também um *locus de produção*, admitindo-se que possa constituir-se também como uma instância (auto)organizada para a produção de regras (não formais e informais).

Mesmo que se pretendesse interpretar a acção organizacional como mera aplicação de regras e de procedimentos adequados e normativamente consagrados (através de regras formais), sem considerar a possibilidade teórica de produção de outros tipos de regras, conviria não desprezar todos os tipos de problemas que referimos e não esquecer a advertência de James G. March: "Organizations rarely do exactly what they are told to

114 Veja-se Harold Guetzkow, "Communications in Organizations", in James G. March (Editor), *Handbook of Organizations*, ed. cit., pp. 534-573.

115 Esta questão não deixa de ter algumas semelhanças com a problemática da *reprodução* e da *resistência*, e com a respectiva polémica teórica na Sociologia da Educação. Em crítica às *teorias da reprodução*, Henri A. Giroux manifesta-se contra o facto de se ignorar a existência de lutas, de conflitos e de contradições existentes nas escolas — "[...] schools are often viewed as factories or prisons, teachers and students alike act merely as pawns and role bearers constrained by the logic and social practices of the capitalist system" (Cf. "Theories of Reproduction and Resistance in the New Sociology of Education: A Critical Analysis", in *Harvard Educational Review*, Vol. 53, nº 3 [1983], p. 259; ver também, do mesmo autor, *Pedagogia Radical. Subsídios*, São Paulo, Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1983 [trad. port.]). Por seu turno, Richard K. Harker critica Giroux e outros críticos de Pierre Bourdieu, afirmando: "Reproduction is never perfect — never an exact photocopy. There is always a 'slippage' toward a compromise with specific historical circumstances, and it is in this discontinuity, this gap, that *production* is possible, that human agency has room to move" (Cf. "On Reproduction, Habitus and Education", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 5, nº 2 [1984], p. 121). Tomando como referência o trabalho de Paul Willis (*Learning to Labour*, 1977), Liz Gordon, em sentido semelhante, escreve: "The hegemony of the dominant culture is mediated through the institutions of civil society, and thus there is a tendency for the reproduction of cultural effects. However, these institutions are also sites for the production of alternative cultural forms, which may or may not be counter-hegemonic" (Cf. "Paul Willis — Education, Cultural Production and Social Reproduction", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 5, nº 2 [1984], p. 112).

do" [116]. Deste ponto de vista, o normativismo que sobre a escola e os actores educativos se abate deve ser confrontado com outras orientações. Mesmo que seja aceite como dominante, o normativismo não tem uma *vida fácil* nas escolas — muitos factores intrínsecos e extrínsecos poderão contribuir para que se verifiquem rupturas. Não importa considerar, neste momento, a extensão ou a frequência de tais rupturas com as orientações normativas pré-estabelecidas para a acção organizacional. No quadro de uma administração centralizada, a sua mera existência é já significativa. Mas cremos, mesmo, que de um ponto de vista teórico, deve pelo menos ser conferida uma importância semelhante ao normativismo e àquilo que designaremos por *infidelidade normativa*. Não perspectivamos esta *infidelidade* como um mero desvio, com carácter de excepção, mas antes como um fenómeno típico que pode caracterizar os actores educativos e a acção organizacional escolar. De resto, tal fenómeno só pode ser considerado como constituindo uma *infidelidade* por oposição à conformidade normativa-burocrática de que se parte como referência mais consensualmente aceite. Na verdade, a *infidelidade* seria mais correctamente compreendida se considerada enquanto *fidelidade* dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias. Admitindo-se, porém, a *infidelidade normativa* como contraponto ao normativismo burocrático, podem desenhar-se diferentes formas de *infidelidade*. Desde logo quanto ao *motivo* — desconhecimento dos normativos, falta de clareza dos normativos, reprodução deficiente dos conteúdos normativos, erro não intencional de interpretação ou de aplicação, erro intencional de interpretação ou de aplicação, são apenas alguns dos motivos possíveis. Os motivos são passíveis de relacionamento com o carácter voluntário ou involuntário da infidelidade. Em qualquer dos casos, ela pode ser explícita ou manifesta, sendo facilmente detectada, ou implícita ou escondida, tornando-se mais difícil identificá-la ou, eventualmente, impossível (pensamos, por exemplo, em matérias processuais de que não seja fácil obter registo, ou cujo registo esteja conforme as disposições formais não obstante estas não terem sido cumpridas). Quanto ao seu conteúdo, ele pode ser extremamente diversificado, embora em último caso se possam admitir três grandes tipos de *infidelidade*: 1) em relação à letra mas não ao espírito; 2) em relação ao espírito mas não à letra; 3) em relação à letra e ao espírito. A combinação de algumas destas possibilidades teóricas (não exaustivamente discriminadas), sobretudo quando se acentuam a intencionalidade, o carácter voluntário, o conteúdo formal e substantivo, parecem prefigurar uma *fuga* deliberada ao normativismo. Objectos de uma reprodução parcial, ou mesmo de uma não reprodução, os conteúdos normativos poderão ser substituídos por regras alternativas, produzidas pelos actores no contexto organizacional. Tais regras poderão ser actualizadas pontualmente, como recurso transitório, e como tal com uma vigência limitada, ou poderão ser objecto de uma reprodução mais ou menos generalizada na organização (por vezes mesmo interorganizacionalmente). Neste caso, elas poderão evoluir no sentido de se apresentarem aos actores como normas, sobrepondo-se, na prática, às normas propriamente ditas e remetendo-as ao esquecimento [117]. Se interrogados sobre elas, os actores poderão responder

116 Cf. "Footnotes to Organizational Change", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), p. 563. March apresenta, seguidamente, seis perspectivas para interpretar a acção organizacional (pp. 564-565).

117 Não se trata, porém, da generalização de um "comportamento desviado" com os efeitos previstos por Robert K. Merton: "Uma frequência crescente de comportamento desviado, mas 'bem sucedido', tende a diminuir e, até mesmo, como possibilidade extrema, a eliminar a legitimidade das normas institucionais para os demais componentes do sistema. O processo aumenta assim a extensão da anomia dentro do sistema, de modo que outros indivíduos que não reagiam sob forma de comportamento desviado à leve anomia que a princípio prevalecia, chegam assim a proceder, quando a anomia se espelha e é intensificada" (Cf. *Sociologia. Teoria e Estrutura*, São Paulo, Editora Mestre Jou, 1970, trad. port., 1ª ed. de 1949).

convicta e sinceramente que estão apenas a cumprir a lei. Por vezes com uma longa história, produzidas e fixadas por actores que se desconhecem, em circunstâncias que não se recordam, estas regras, ao serem reproduzidas e transmitidas (admite-se que, frequentemente, como condição de socialização dos actores), acabam por ser investidas na categoria de regras formais ou normas — regras que, do ponto de vista dos actores e da acção organizacional, podem suplantar a conformidade burocrática-normativa [118].

Realçada a *infidelidade normativa* como contraponto ao normativismo, parte-se do pressuposto de que as duas orientações coexistirão. Não só porque a conformidade é, em certos graus, indispensável à acção organizacional, ou ainda porque não é credível que um sistema centralizado possa comportar uma *infidelidade* generalizada, mas também porque o normativismo pode ser favorável para os actores. Se, como escreveu Touraine, "A maior força dos aparelhos tecnocráticos é a sua capacidade de definir e impôr normas [...]" [119], a maior força dos actores, para além da sua capacidade de produção de regras, poderá também residir na sua capacidade para obter protecção e segurança através da submissão às normas, explorando, não obstante, as eventuais fontes de incerteza sobre o controlo das quais se afirma um certo tipo de poder — um poder que toma como bases o conhecimento e a competência [120]. Neste sentido, as regras formais promoverão um certo grau de conformidade, característica das *organizações formais*, mas promoverão igualmente a protecção dos actores, permitindo-lhes retirar certas vantagens, assegurar a igualdade de tratamento e a defesa contra a arbitrariedade. O *rigor* da administração coexiste, frequentemente, com a *tolerância*, por mais paradoxal que tal possa parecer [121]. Esta ambivalência permitirá explicar, em parte, porque é que o sistema (*opressor*) da

118 Sobretudo "regras de procedimento", tendo em consideração a tipologia apresentada por Bengt Abrahamsson, *op. cit.*, p. [30]. As tarefas a realizar poderão mesmo ser apresentadas seguindo o modelo tradicional, isto é, através de "descrições típicas" e de "rotinas" (Ver M. Alonso, *op. cit.*, p. 103) que poderão promover nos actores uma socialização pelo desempenho da tarefa.

119 Cf. Alain Touraine, *O Pós-Socialismo*, ed. cit., p. 177.

120 Pelo menos desde a publicação do seu *Fenómeno Burocrático* que Michel Crozier vem falando do "poder de perito". Ver também, com contornos diferentes, o conceito de "poder cognoscitivo" apresentado por João Formosinho, "As Bases do Poder do Professor", in *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XIV (1980), pp. 301-328. Uma interessante síntese e organização de diferentes bases e tipologias de poder, aplicadas ao contexto pedagógico, é apresentada por Almerindo Janela Afonso, *O Processo Disciplinar Como Meio de Controlo Social na Sala de Aula*, Braga, Universidade do Minho, 1989 (polic.).

121 Referindo-se ao sistema administrativo francês, escreve M. Crozier: "[...] il comporte dans la pratique une très grande tolérance à l'égard des pouvoirs parallèles que la rigidité même du système engendre constamment. Le paradoxe est à première vue impressionnant: pas de système plus rigoureux, voire absolutiste, que notre système administratif; pas de système pourtant qui tolère plus facilement l'exception. 'Doctrine dure, pratique molle', disait déjà Tocqueville" (Cf. *On Ne Change Pas* ..., ed. cit., p. 97).

centralização, sendo alvo das mais duras críticas e queixas, não é geralmente objecto de oposição efectiva e porque é que as propostas de descentralização, de regionalização, de autonomia e de partilha do poder pelos actores externos à organização, raramente granjeiam apoios entusiásticos, quando não chegam a ser frontalmente rejeitadas. A centralização, o normativismo e a formalização [122], ao mesmo tempo que permitem e legitimam o discurso de oposição por parte dos actores, oferecendo-lhes um *bode expiatório* e alguns argumentos de desculpabilização, podem permitir-lhes, por outro lado, a protecção que necessitam e que valorizam, e a manutenção de situações consideradas favoráveis, construídas ao longo do tempo como defesa ou como oposição, e que afinal a centralização e o normativismo foram admitindo, por ignorância ou por tolerância, mas que um cenário de descentralização faria certamente perigar. A grande distância social e de poder que separa a concepção da execução, os superiores dos subordinados, sendo obviamente desfavorável para estes, em termos de poder formal, pode trazer-lhes importantes benefícios; quanto maior for essa distância maior poderá ser o espaço de intervenção social dos actores, interpretando e reinterpretando regras formais, promovendo mais ou menos a sua divulgação e informação, actualizando-as ou não, ou mesmo substituindo-as por regras alternativas. Em certo sentido se pode afirmar que, no domínio da educação, os professores seriam os actores educativos que, simultaneamente, mais teriam a perder e a ganhar com a centralização — se, por um lado, a administração os sujeitou ao *seu* poder e os submeteu a um controlo centralizado, por outro lado *entregou-lhes* a escola [123], isolou-os (e nesse sentido os defendeu) de outras influências externas (a comunidade em geral, os pais, as autoridades locais, etc.) [124]. A por vezes designada "autonomia relativa" do sistema educativo é, em boa parte, isto mesmo, configurando um universo que Crozier considerou como um mundo autónomo, fechado, apenas com uma abertura para o exterior que não foi capaz de suprimir — a negociação com o ministério das finanças [125].

Recorde-se, no entanto, que na perspectiva Crozieriana, o actor é o elemento central — aquele que, mesmo nas situações mais extremas, conserva sempre um mínimo de liberdade que utilizará para *bater o sistema*. Insistindo em que cada actor é um "agente livre", que em qualquer situação ele disporá sempre de uma certa margem de escolha, o autor valoriza as tendências individualistas das sociedades modernas, relegando a problemática do

122 No tocante à *formalização*, veja-se o trabalho de Dennis W. Organ e Charles N. Greene, "The Effects of Formalization on Professional Involvement: A Compensatory Process Approach", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), pp. 237-252, onde são inventariados alguns "efeitos positivos" da formalização e se defende que não há, necessariamente, relação entre esta e a falta de envolvimento profissional, concluindo-se que o *profissionalismo* pode coexistir com a *burocratização*.

123 A. Touraine (*O Pós-Socialismo*, ed. cit., p. 171), para o caso francês, afirma: "A sociedade francesa, não sabendo o que fazer das suas escolas abandonou-as aos professores, impondo-lhes simultaneamente controles administrativos restritos".

124 Perspectiva sistematicamente ignorada sempre que se consideram os *efeitos* do controlo central sobre a autonomia. A título de exemplo cf. Bartolomeu Valente (*A Viragem da Escola*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 17): "A fúria legislativa e regulamentar do Ministério e respectivos departamentos, bem como o permanente pendor de obrigatoriedade de tais documentos, o que ronda, nalguns anos lectivos, o meio milhar de novos diplomas cogentes nalguns sectores de ensino, tem um efeito devastador na criatividade e autonomia de cada escola, de cada educador".

125 Cf. M. Crozier, *On Ne Change Pas ...*, ed. cit., p. 70.

Estado e do sistema político (enquanto *sistema de acção concreta*) para um plano subalterno, e dando forma a um actor que toca os limites da omnipotência, surgindo relativamente desligado da política. Isto terá levado alguns críticos a afirmar: "Dans la problématique croziérienne, l'acteur est le roi, mais le roi est nu" [126]. Admitindo, não obstante, a importância de uma teoria policêntrica, cremos que a sobrevalorização do actor, à custa do sistema político (subvalorizado), poderá dar lugar, como sugerem Jean Leca e Bruno Jobert, a uma "teoria não política do político" [127], conduzindo-nos ao extremo oposto daquilo que queremos evitar; o *monopólio* da problemática do Estado e da Administração será substituído pelo *monopólio* do Actor, que só em termos teóricos e abstractos se pode revestir de tamanho poder e capacidade de oposição e resistência, já que em termos práticos haverá que reconhecer que, em situações extremas, só poucos homens concretos se afirmam individualmente como heróis ou como mártires.

Já a sua analogia da organização com uma série de *jogos* [128], mais ou menos explícitos e definidos, jogados através de regras informais em boa parte definidas por processos de "aprendizagem colectiva" [129], tem o mérito de chamar a atenção para a invenção de outros tipos de regras, para a tomada de diferentes tipos de decisões [130] e para o uso estratégico que os actores podem fazer da interpretação das regras que não produziram, mas que está previsto que apliquem [131]. Sendo compreensível que, de há muito, se tenha remetido a capacidade dos actores (sobretudo dos professores) para ignorar ou redefinir regras

126 Cf. Jean Leca e Bruno Jobert, "Le Dépérissement de l'Etat. A propos de 'l'Acteur et le Système' de Michel Crozier et Erhard Friedberg", in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 30, nº 6 (1980), p. 1161.

127 *Ibid.*, p. 1139.

128 Pelo menos desde a publicação da sua obra *A Sociedade Bloqueada* em 1970. Ver também M. Crozier, "Comparing Structures and Comparing Games", in D.S. Pugh (Ed.), *Organization Theory. Selected Readings*, Penguin Books, ²1984, pp. 106-119 (retirado de G. Hofstede e S. Kassem [Eds.], *European Contributions to Organization Theory*, Van Gorcum, 1976, pp. 193-207), e ainda M. Crozier e E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 97-99.

129 Processo através do qual os membros de uma determinada colectividade "[...] *apprennent* ensemble, c'ést-à-dire *inventent et fixe* de nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit, bref, une nouvelle praxis sociale, et acquièrent les capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles correspondantes" (Cf. M. Crozier e E. Friedberg, *op. cit.*, p. 30). Como Roger Duclaud - Williams esclarece, "The learning to which Crozier refers in his notion of *apprentissage collectif* is not the learning of a traditional sort in which information is passed from teacher to pupil, but a learning of a much more modern character. Players, through their interaction, help one another to discover new forms of behaviour, of which none of them was previously aware" (Cf. "Change in French Society: A Critical Analysis of Crozier's Bureaucratic Model", in *West European Politics*, Vol. 4, nº 3 [1981], p. 244).

130 Incluindo, obviamente, decisões não oficiais que, não obstante, podem não ser consideradas ilegítimas pelos actores, podendo ser seguidas de forma mais ou menos generalizada. Para uma perspectiva oposta a esta ver, entre outros, Stanley Young, *Administração: Um Enfoque Sistêmico*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1977 (trad. port.), pp. 172-173.

131 Escreve David Silverman (*op. cit.*, p. 189): "It is impossible for those at the top of the hierarchy, as Galbraith has pointed out, to have full information or to be able to make all (including even the most routine) decisions. They must, therefore, delegate responsibility and, in so doing, relinquish some of their power, or soon find out, that no rule can cover every possible situation. Thus, lower-level participants are able to make strategic use of their ability to interpret and apply rules even though they have not made them". Ver também David R. Hampton, *op. cit.*, pp. 76-79.

de procedimento, sobretudo para o domínio técnico [132], especialmente na sala de aula, cremos que não há razão para a limitar a este domínio [133]. A eventual afirmação de saberes, de códigos e de formas de autonomia de carácter profissional não tem que ser limitada à esfera restrita da pedagogia ou do *processo de ensino-aprendizagem*, ignorando orientações estratégicas e políticas de âmbito mais vasto. Em ambos os casos existe uma tendência para acentuar o carácter consensual de estas orientações, como se ele fosse absolutamente imprescindível para contrariar um padrão normativo que se perspectiva como um todo organizado e coerente. Se, para se admitir que tal padrão de imposição (exterior à escola) pode ser contrariado, for necessário conceber a escola como um todo reificado ou orgânico que como um todo *se comporta* [134], os ganhos, em termos de análise, serão certamente muito mais aparentes do que reais.

4. Participação e Não Participação

Participação é uma das palavras-chave da política educativa depois de 25 de Abril de 1974 (e de certa forma já o era antes, enquanto reivindicação), omnipresente nos discursos político, normativo e pedagógico. Ensaiada de forma espontânea, imediatamente a seguir a 25 de Abril, a participação foi sendo, posteriormente, organizada: numa primeira fase ainda pelos actores envolvidos e por organizações políticas e sociais com capacidade de penetração no universo escolar; logo a seguir pelas primeiras tentativas de consagração legal e de regulamentação formal, ainda incipientes e pouco estruturadas; posteriormente,

132 Charles E. Bidwell (*op. cit.*, p. 1014) foi um dos primeiros a chamar a atenção para a "invulnerabilidade" dos professores em relação a certas regras: "Teachers, as has been seen, tend to resist official authority in the instructional area and to press for professional discretion, defining the administrator as a colleague [...] Consequently, teachers seem likely to ignore or redefine rules of procedure, especially as they impinge on matters of professional technique".

133 Limitação tradicionalmente operada na base da distinção entre os domínios de decisão *institucional*, *managerial* e *técnico*, tomada de Talcott Parsons (*Structure and Process in Modern Societies*, 1960). Ver, por exemplo, Allan M. Mohrman Jr., A. Robert Cooke e Susan Albers Mohrman, "Participation in Decision Making: A Multidimensional Perspective", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 14, nº 1 (1978), pp. 13-29, e ainda Idalberto Chiavenato, *Administração. Teoria, Processo e Prática*, ed. cit., pp. 47-51, embora este autor prefira as designações *nível institucional*, *nível intermediário* e *nível operacional* (p. 47).

134 Na tentativa de contrapor à imposição normativa externa uma certa *resistência* organizacionalmente localizada, vários autores incorrem na falácia de considerar a escola como um todo, eventualmente um organismo dotado de *personalidade*, que como tal actua, recorrendo a imagens utilizadas pelos teóricos do *Desenvolvimento Organizacional*, cujos princípios são por vezes frontalmente opostos aos que esses autores parecem defender. A título ilustrativo, cf. João Barroso, "Estratégias de Reforma", in *Seara Nova*, nº 18 (1988), pp. 8-11, um interessante artigo onde, não obstante, se pode ler: "[...] cada escola, enquanto organização, tem a *sua vida própria* (uma *identidade*, um '*clima*', um '*espírito*', uma *cultura*) que faz com que dificilmente se conforme a normas rígidas que codifiquem todos os *seus comportamentos* e que sejam impostas do exterior, sem um processo de participação e negociação" (p. 9; nosso sublinhado).

sobretudo a partir da constitucionalização do novo regime, nos moldes tradicionais, isto é, por consagração jurídica e por regulamentação formal, detalhada, de aplicação universal e já sem carácter experimental. Transitou-se, desta forma, de uma "participação espontânea" para uma "participação [sucessivamente mais] organizada" [135] e, independentemente das mudanças de sentido e das eventuais rupturas operadas (matéria a analisar no próximo capítulo), pode-se afirmar que a participação na educação e na escola passou a constituir um princípio democrático consagrado politicamente ao mais alto nível normativo — da Constituição da República de 1976 à Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 —, consubstanciando o que designaremos por *participação consagrada*. Depois de Abril de 1974, quer fosse impulsionada por movimentos sociais e políticos com expressão nas escolas, quer fosse instituída e regulamentada formalmente (*participação decretada*), a participação na escola transitou do domínio da reivindicação para o da consagração e deste para o da regulamentação; da ilegalidade para a legalidade, de um direito reclamado para um direito instituído e, até, para um dever ética e civicamente justificado.

A "participação organizada", na escola, exigiu, pelo menos do ponto de vista formal, a organização da escola para a participação, ou seja, a criação de estruturas e de órgãos onde essa participação se passaria a realizar, configurando, desta feita, uma "situação democrática" [136] que não pode deixar de ser levada em consideração quando se pretende estudar a participação na escola secundária no período post-25 de Abril de 1974. Sobretudo a participação de professores e de alunos na organização e na administração dos estabelecimentos de ensino arrasta consigo uma tradição de luta e de oposição ao regime anterior, vindo a conhecer um contexto propício com a Revolução, sendo então reclamada em novos termos, praticada mesmo antes de consagrada e de decretada e, neste sentido, *conquistada*. Consubstanciada na ideia e na designação de "gestão democrática das escolas", a participação de docentes e de discentes (e não exclusivamente de estes) está radicada num quadro de valores que, embora jamais tenha sido consensual, entronca na própria ideia de democracia e no(s) próprio(s) projecto(s) de um Portugal democrático. Participar é um direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada, ou imposta [137].

O quadro conceptual agora desenhado, para além de assumir a defesa da participação enquanto valor, à luz de uma democracia participativa, alargada às organizações, não rejeita o significado político e o capital simbólico que em seu torno foram

135 Conceitos retirados de Albert Meister e do seu estudo sobre a participação nas associações que, com algumas adaptações, podem ser aplicados às organizações. Ver, do autor, *La Participation dans les Associations*, Paris, Les Editions Ouvrières, 1974, pp. 26-27.

136 Na sua classificação das relações de poder organizacional Samuel P. Bacharach distingue quatro situações de poder relacionadas com a participação — situação *democrática*, situação *elitista*, situação *usurpada* e situação *de fuga*. No primeiro caso, superiores e subordinados consideram que estes têm legitimamente o direito de participar na tomada de decisões (ver "Morphologie et processus ...", ed. cit., pp. 167-168).

137 Situação *usurpada*, na terminologia de Bacharach (*op. cit.*), em que os superiores perspectivam os subordinados como estando excluídos de qualquer tomada de decisão, enquanto que estes entendem que tal exclusão legitima a sua apropriação da autoridade do superior.

desenvolvidos no Portugal dos últimos quinze anos, pelo menos. Não remetemos, portanto, o estudo da participação para o quadro das técnicas de gestão nem para o domínio das tecnologias pedagógicas, antes a entendendo por referência a um projecto político democrático, como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso se rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenómeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos omnipresente. O estudo da participação nas organizações difere, certamente, do estudo da participação em outras instituições e em *grupos de facto*, de acesso não voluntário, a que Albert Meister chamou "participação de facto" [138], bem como deve ser distinguido do estudo daquilo que poderíamos designar por *mínimos de participação* exigidos a quem pertence a uma organização (*ser parte* ou *tomar parte*, mais do que participar ou ser participante). De contrário, seremos forçados a concluir que professores e alunos participam na escola pelo simples facto de serem membros da organização e de aí desenvolverem actividades como ensinar e aprender, leccionar aulas e frequentar aulas, avaliar e ser avaliado, etc. Na medida em que tais actividades podem ser consideradas imprescindíveis para que se possa falar de escola e de processo de ensino-aprendizagem, elas são requisitos decorrentes do *status* e das atribuições dos respectivos membros. Representam, quando muito, e se se insistir em utilizar a palavra *participação*, uma forma de "participação imposta" [139] que deve ser claramente distinguida da participação na decisão, no governo, organização e administração da escola.

Uma vez consagrada como direito e como instrumento de realização da democracia, a participação na educação e, designadamente, na escola, assume contornos normativos. Deste ponto de vista, a passividade e a não participação representam uma ruptura preocupante, assumindo, num primeiro momento e por referência àquele princípio normativo, contornos considerados negativos. Conquistada como princípio e consagrada enquanto direito, a participação *deve* constituir uma prática *normal*, *esperada* e institucionalmente *justificada*.

Considerada como direito, como garantia e, até, como dever cívico, a participação constitui um princípio expresso no plano das orientações para a acção organizacional, sujeita a regulamentação formal-legal. Haverá, portanto, que considerar as formas de tradução normativa e organizacional da participação enquanto princípio político, analisando eventuais incongruências e estudando os sentidos que lhe são fixados. Mas ainda no plano das orientações é indispensável considerar a participação do ponto de vista dos actores participantes, sujeita, eventualmente, a outros tipos de orientações, de objectivos, de interesses e de estratégias, e tomando por base outros tipos de regras. Enquanto que a *participação consagrada* e a *participação decretada* relevam do plano das orientações externas,

138 *Ibid.*, p. 26.

139 Imposta, segundo A. Meister (*op. cit.*, p. 26), na medida em que ela é indispensável em termos de funcionamento.

ou externamente produzidas (podendo, em graus variáveis, integrar pontos de vista e reivindicações dos actores), a consideração do plano das orientações internas, ou internamente produzidas pelos actores, conduz-nos à distinção entre *participação regulada por regras não formais* (ou *participação não formal*), *e participação regulada por regras informais* (ou *participação informal*). À medida que se transita do plano das orientações externas e da *participação decretada*, formal, para o plano das orientações internas, pode-se afirmar que as regras apresentarão níveis sucessivamente menores de estruturação e de formalização, ao ponto de, no tocante às regras informais reguladoras da participação, se poder falar com maior rigor em *regularidades*. Ao transitarmos do plano teórico das orientações para o plano da acção organizacional não se depreenda que a participação estará apenas sujeita às orientações e aos tipos de regras apresentados, nem que ela é apenas sujeita a orientações, quando, na verdade, pode ela própria estar na origem da produção de orientações, configurando-se desta forma como *metaparticipação*. Face à perspectiva organizacional do nosso estudo, centrámo-nos na análise de orientações e de regras organizacionais, não necessariamente consensuais e não necessariamente explicitadas formalmente, admitindo, não obstante, a existência de outros elementos intervenientes e condicionantes dos fenómenos de participação.

De acordo com o quadro teórico traçado nas rubricas anteriores, o estudo da participação na escola há-de ser realizado, ainda, pela consideração do plano da acção organizacional, isto é, pelo estudo da *participação praticada* ou efectivamente actualizada. Esta tomará, mais ou menos, como referência as orientações e as regras anteriormente consideradas, para além de poder certamente ser condicionada por uma multiplicidade de elementos que, embora admitidos, não constituem objecto deste estudo. A *participação praticada* será classificada de acordo com a selecção de quatro critérios — 1) Democraticidade; 2) Regulamentação; 3) Envolvimento; 4) Orientação —, na base dos quais distinguiremos vários tipos e graus de participação [140].

1. Democraticidade

Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projectos com expressão na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. De entre outros aspectos que podem ser associados ao carácter democrático da participação, destaca-se aqui o tipo de intervenção previsto para os actores participantes, consoante o seu

140 Tomamos como ponto de partida a organização conceptual apresentada em outro trabalho (ver Licínio C. Lima, *Gestão das Escolas Secundárias — A Participação dos Alunos*, Lisboa, Livros Horizonte, 1988, pp. 68-72).

acesso e a sua capacidade de influenciar a decisão, e de decidir, assumir formas de intervenção directa ou indirecta.

1.1 *Participação directa*

Releva da concepção mais antiga de democracia, facultando a cada indivíduo, dentro de critérios estabelecidos, a sua intervenção directa no processo de tomada de decisões, realizada tradicionalmente pelo exercício do direito de voto (*um homem/uma mulher, um voto*). Dispensa a mediação e a representação de interesses, podendo ser actualizada em diversos níveis organizacionais — desde o nível político-institucional, através de assembleias gerais deliberativas, por exemplo, até níveis mais elementares (uma parte da organização, um departamento ou unidade, etc.), dentro de certas áreas de autonomia reconhecida. Face à grande dimensão da maior parte das modernas organizações formais existe uma tendência para consagrar a participação directa em níveis intermédios e operacionais e, por vezes, em áreas de intervenção pretensamente técnicas ou do domínio da execução, dotadas de certa autonomia. Nestes casos, porém, a participação na definição das políticas organizacionais, de âmbito geral, assume já, frequentemente, figurinos de carácter representativo.

1.2 *Participação indirecta*

É uma forma de participação mediatizada, realizada por intermédio de representantes designados para o efeito. Instituída com base nas dificuldades e, por vezes, nos inconvenientes, em fazer participar directamente todos os interessados no processo de tomada de decisões, a participação indirecta é levada a cabo através de representantes, os quais podem ser designados por diferentes formas e com base em diferentes critérios — eleição directa por todos os membros da organização ou somente por certas categorias, eleição no âmbito de certos departamentos, eleição individual ou por lista, variando os critérios de elegibilidade ou recorrendo a combinações de diferentes processos de designação (eleição-nomeação-concurso ...), etc. Designados por divérsas formas, os representantes podem também assumir diferentes tipos de representação — da *representação livre* à *representação vinculada ou imperativa* —, isto é, o representante pode assumir-se como *fiduciário* (representante dos interesses gerais) ou como *delegado* (representante de interesses particulares). Se, enquanto delegado, o representante for revogável em qualquer momento, por iniciativa dos representados, estaremos perante uma forma de participação que, embora classificada como indirecta, estabelece um compromisso com a participação directa, podendo mesmo ser vista como uma forma intermédia (representação por mandato revogável: uma participação *semidirecta* ?).

2. Regulamentação

Nas organizações formais a participação é, geralmente, uma participação organizada que carece de regulamentação. A existência de regras de participação constitui, de resto, não só um requisito organizacional, justificável em termos operativos, mas também uma base de legitimação importante, um recurso e uma salvaguarda de que os actores, particularmente os subordinados, podem lançar mão para reivindicar, ou simplesmente para assumir, determinadas formas de intervenção. Entre as situações caracterizadas, por um lado, pela existência de regras formais-legais, eventualmente detalhadas e precisas, e, por outro, pela existência de regras/regularidades mais imprecisas, de actualização eventualmente mais espontânea, distinguiremos tipos de participação com base nos tipos de regras já anteriormente caracterizados (formais, não formais, informais).

2.1 *Participação formal*

É uma forma de participação *decretada*, no sentido em que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicitado e organizado, estruturado de forma sistemática e consubstanciado num documento (estatuto, regulamento, etc.) com força legal. A participação formal é aquela que é praticada por referência exclusiva ou predominante às regras formais que, por regulamentarem a participação a um nível normativo tendem a assumir um carácter muito preciso e a impor orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade. Uma vez consagrado o direito de participar, as regras formais regulamentam o exercício desse direito, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem formalmente outras. Sobretudo em administrações de tipo centralizado, a sua produção é de carácter supra-organizacional, e as regras instituídas são, em princípio, de aplicação universal. Neste sentido, a participação formal é uma participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada, podendo ser entendida como participação legalmente autorizada ou simplesmente como participação legal.

2.2 *Participação não formal*

A participação não formal é realizada tomando predominantemente como base um conjunto de regras menos estruturadas formalmente, geralmente constantes de documentos produzidos no âmbito da organização e em que, portanto, a intervenção dos actores na própria produção de regras organizacionais para a participação pode ser maior. Umas vezes em completa articulação com as disposições legalmente instituídas, a participação não formal representa um desenvolvimento, do ponto de vista operacional, que está atribuído a certos órgãos na organização, tornando possível a realização da participação

formalmente considerada. Outras vezes, admitem-se outros desenvolvimentos e adaptações não previstos formalmente ou até mesmo relativamente contraditórios com as orientações estabelecidas, embora em organizações não dotadas de autonomia tais contradições possam ser menos frequentes. Em todo o caso, a participação praticada por referência a regras não formais representará sempre uma interpretação organizacionalmente localizada das regras formais, podendo de diversas formas constituir-se como adaptação, ou mesmo como alternativa.

2.3 *Participação informal*

É realizada por referência a regras informais, não estruturadas formalmente, produzidas na organização e geralmente partilhadas em pequenos grupos. Releva de regras que podem não ser percepcionadas enquanto tal, mas que constituem orientações informais actualizadas, por vezes com uma certa regularidade, eventualmente à margem de estatutos e de regulamentos. Emerge na/da acção organizacional passando a constituir-se como orientação possível para acções subsequentes. Trata-se de uma participação que, pelo menos, acrescenta sempre algo à participação formal e à participação não formal, podendo ser orientada em sentidos diversos aos apontados por aquelas. Ao actualizarem uma participação informal pode-se afirmar que os actores *participam de outra forma*, elegem objectivos ou interesses específicos, não definidos formalmente, orientam-se, em certos casos, por oposição a certas regras estabelecidas, ou em complementaridade a essas regras, perspectivadas como insuficientes, desajustadas ou, simplesmente, indesejáveis. E fazem-no *fazendo-o*, sem que para tal tenham de recorrer a regras anteriormente estabelecidas e formalizadas, e sem terem que afirmar e reconhecer abertamente, antes ou depois, que o fazem.

3. Envolvimento

As atitudes e o empenhamento variável dos actores face às suas possibilidades de participação na organização, em termos de mobilização de recursos e de vontades convocados/empenhados na tentativa de defender certos interesses e de impôr certas soluções, pode ser designado, em termos gerais, por envolvimento. Toda a participação acarreta algum tipo de envolvimento quer este seja traduzido em formas de acção e de comprometimento mais ou menos militante, ou, pelo contrário, pela rejeição do activismo que cede o lugar a formas de intervenção orientadas por um certo calculismo ou mesmo por uma certa passividade. Desta feita é possível classificar o modo como um actor ou um grupo/categoria de actores participa na organização por referência a um *continuum* que agrupa e organiza elementos que, em última análise, são de carácter avaliativo. Não obstante, o sentido da avaliação/classificação é, num primeiro momento, sobretudo de carácter descritivo, só

podendo, em rigor, ser tomado como juízo crítico da participação por referência a um padrão normativo de apreciação que destaque as orientações e discrimine os valores tomados como referência.

3.1 *Participação activa*

Caracteriza atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou colectivo. Traduz capacidade de mobilização para a acção, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos actores e da sua capacidade de influenciar as decisões. Não despreza as garantias formais oferecidas, procurando mesmo desenvolvê-las e conquistar outras, e utiliza uma variada gama de recursos que podem ir da eleição de representantes, da participação nas reuniões, divulgação da informação, produção de propostas, elaboração de requerimentos, petições, etc., até formas de contestação e de oposição, com recurso a lutas sindicais, greves, etc.

3.2 *Participação reservada*

Situa-se, teoricamente, num ponto intermédio entre a participação activa e a participação passiva. Não rejeitando *a priori* a possibilidade de intervenção e o recurso à participação activa, orienta-se contudo com diferente sentido táctico, podendo evoluir, até por arrastamento, para formas de participação activa ou passiva. Caracteriza-se por uma actividade menos voluntária, mais expectante ou mesmo calculista, através da qual não empenha definitivamente recursos, aguardando eventualmente para tomar uma posição mais definida, ou quedando-se pela posição de partida como forma de proteger outro tipo de interesses, de não correr certos riscos, de não comprometer o futuro ... Não revela uma posição de desinteresse ou de alheamento acentuados, podendo mesmo admitir a tomada de certas posições e de algum tipo de acção, utilizando alguns dos recursos indicados para caracterizar a participação activa. Representa, frequentemente, a posição de largos sectores, ou mesmo de maiorias, que as facções ou os diversos grupos em confronto se esforçarão por conquistar e de cuja conquista pode depender o sucesso de certas acções. Quando evolui para formas de participação activa fá-lo, geralmente, por razões consideradas muito fortes (*por imperativo* ...), justificadas e publicitadas, algumas vezes não sem antes negociar e condicionar a sua intervenção.

3.3 *Participação passiva*

Caracteriza atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, de falta de informação imputável aos próprios actores, de alienação de certas responsabilidades ou de desempenho de certos papéis, de não aproveitamento de possibilidades, mesmo formais, de participação. Sem romper frontalmente com a ideia de participação e sem recusar a possibilidade de vir a intervir activamente, queda-se na maioria dos casos por uma certa apatia. O absentismo em geral e a falta de comparência a certas reuniões, as dificuldades de eleição de representantes, a resistência oferecida à aceitação de certos cargos e funções, a falta de informação e o desconhecimento da regulamentação em vigor na organização, especialmente a relativa à participação, são alguns dos elementos mais comuns que a caracterizam. Configura, frequentemente, uma estratégia de não envolvimento ou de um envolvimento mínimo, sem expressão na acção. Não sendo indiferentes aos cursos da acção e ao tipo de políticas e de decisões tomadas, os actores parecem descrer das possibilidades de influenciar as decisões ou recusam o preço que para tal poderiam ser forçados a pagar, preferindo remeter o papel de luta e reivindicação para certas minorias activistas, para uma vanguarda que ora valorizam e admiram, ora desvalorizam e criticam.

4. Orientação

A participação praticada nas organizações toma por referência determinados objectivos, a partir dos quais é estruturada e desenvolvida. Assim, a participação dos actores (superiores ou subordinados) poderá ser orientada de acordo com diferentes objectivos com expressão na organização, podendo-se a propósito falar de objectivos *da* organização ou de objectivos fixados *pela* organização, e de objectivos *na* organização. Em rigor não existem objectivos *da* organização ou fixados *pela* organização, dado que mesmo os objectivos oficiais, formais, são sempre seleccionados por alguém para vigorarem na organização e para serem tomados como referência pelos elementos humanos da organização. Por outro lado, os objectivos existentes *na* organização incluirão, para além dos objectivos formais, outros objectivos complementares, alternativos ou mesmo antagónicos, seleccionados por diferentes estratos, categorias, etc. Admite-se portanto a coexistência de diferentes tipos de objectivos na organização, não necessariamente consensuais, admitindo-se ainda que mesmo os objectivos formais possam não ser interpretados da mesma forma em diferentes níveis e estruturas e por diferentes estratos sociais da organização. Não obstante, consideraremos agora a participação praticada segundo a orientação adoptada face aos objectivos oficiais, em relação aos quais, de um ponto de vista formal, se estruturam e organizam os elementos humanos e materiais e se avaliam os resultados obtidos. Deste modo, os actores participantes pautarão a sua acção no sentido de realizarem os objectivos oficiais, aceites

mais ou menos consensualmente, ou, pelo contrário, de os contestarem, opondo-os a outros e procurando, eventualmente, substituí-los.

4.1 *Participação convergente*

É orientada no sentido de realizar os objectivos formais em vigor na organização, reconhecidos e tomados como referência normativa pelos actores participantes. Porém, não implica necessariamente que os recursos utilizados e as formas de participação praticadas para atingir tais objectivos sejam apenas os formalmente previstos e oficialmente estabelecidos. A consecução dos objectivos formais pode vir a justificar e a legitimar formas alternativas de intervenção. É, em todo o caso, uma participação orientada para o consenso, no que toca aos objectivos, podendo assumir formas de grande empenhamento e de militância, ou até mesmo de emulação, ou, pelo contrário, ceder lugar à ritualização e ao formalismo, operando como obstáculo à inovação e à mudança. A convergência em relação aos objectivos oficiais pode ainda, pelo contrário, configurar-se como divergência em relação à hierarquia organizacional sempre que esta promova, não formalmente, outros objectivos, ou substitua unilateralmente aqueles. A própria interpretação rigorosa, *à letra*, dos objectivos oficiais pode estar na origem de orientações *excessivamente zelosas*, utilizadas como recurso contestatário e de oposição.

4.2 *Participação divergente*

Quer seja situando-se num estádio intermédio, em busca de orientação (convergente/divergente), quer seja, sobretudo, orientando-se em sentidos diversos, ou contrários, dos apontados pelos objectivos formais, a participação divergente opera uma certa ruptura, ainda que transitória como pode eventualmente acontecer no primeiro caso, com as orientações oficialmente estabelecidas. Não obstante, ela pode ser diferentemente interpretada como uma forma de contestação ou de boicote (reaccionária ou progressiva), ou como uma forma de intervenção indispensável (embora menos aceite ou recusada de um ponto de vista formal) com vista à renovação, ao desenvolvimento, à inovação e à mudança. Será, obviamente, o carácter e o conteúdo dos objectivos formais, o processo democrático, ou não, seguido para a sua selecção, face aos pontos de vista dos actores, que legitimará os diferentes sentidos que lhe podem ser conferidos.

Com base nos critérios enunciados (democraticidade, regulamentação, envolvimento, orientação) e através de um processo de conjunção de diferentes formas e tipos de participação, será possível estudar e qualificar a participação praticada pelos actores na organização. Apoiada pela consideração e pelo exame de diversas perspectivas, integrada num quadro teórico mais amplo, apresentado sobretudo nas rubricas anteriores deste

capítulo, a organização conceptual agora explicitada para o estudo da participação constitui uma proposta teórica que, não obstante o facto de ter sido já parcialmente sujeita à prova para o estudo da participação discente que realizámos em outro trabalho [141], permanece no essencial como uma construção teórica *a priori*. Pretendendo-se agora que opere como ponto de partida para o estudo da participação docente e discente na escola secundária, esta proposta orientará as nossas análises em dois momentos: num primeiro (Cap. V) pela tentativa de, com base no enquadramento político, institucional e normativo, identificar alguns períodos de participação entre 1974 e 1988 e proceder à sua caracterização geral; num segundo momento (Cap. VI), servindo de suporte à análise e à interpretação de dados empíricos recolhidos numa escola secundária. Constituído numa base multidimensional, e substituindo algumas díades antinómicas previstas anteriormente noutro trabalho (*participação formal/participação informal, participação activa/participação passiva*) que, embora facilitassem a distinção teórica e simplificassem a análise, nos pareceram poderem vir a não dar conta de orientações mais complexas e subtis, o modelo conceptual adoptado apresenta ainda uma dificuldade no que concerne à dimensão valorativa dos conceitos envolvidos. Idealmente, os conceitos seleccionados não deveriam antecipar nenhum juízo positivo ou negativo, juízos que seriam legítimos após uma análise em contexto, por referência a valores e a pontos de vista discriminados. Mesmo sendo certo que a consagração da participação democrática, enquanto princípio normativo de referência, autorizará a formulação de juízos e avaliações que tomem como padrão os valores nela contidos ou a ela associados — e, neste caso, certas modalidades de participação afastam-se mais do que outras em relação a uma situação democrática idealizada (a participação passiva, por exemplo) —, é indispensável remeter esta questão para um quadro de análise que atenda à diversidade de situações e de interesses, que questione os significados formais e normativos de participação, que examine cuidadosamente as áreas de influência previstas para os actores, o tipo de decisões que está previsto que legitimamente podem influenciar ou tomar, etc. Neste sentido, não é legítimo valorizar certos tipos de participação constantes do quadro conceptual, em detrimento de outros, tomando por base critérios nominativos ou outros, sem exame da situação de participação, mesmo de um ponto de vista político. Recorde-se, meramente a título de exemplo, que os professores foram frequentemente acusados de passividade durante períodos de crise e de agitação estudantil. Marcello Caetano, por mais de uma vez, fez referência a esta questão:

> "A campanha sistemática e por todos os meios contra a família, a sociedade e a autoridade, a intromissão em associações e sindicatos de elementos revolucionários, o tripudiar nas escolas de minorias audaciosas que perturbam o ensino, destroem a disciplina e ostentam as mais variadas tendências subversivas perante a passividade ou a inutilização dos professores [...]" [142].

Ou ainda,

141 Obra citada na nota anterior.

142 Cf. Marcello Caetano, *Progresso em Paz*, Verbo, [1972], p. 97.

> "O povo português quer que prossiga a acção graças à qual todos os dias se abrem novas escolas e novas perspectivas de futuro para os seus filhos. Mas em compensação não quer, decididamente não quer, que a desordem, a indisciplina e a subversão se instalem nas escolas abertas para a educação da juventude, nem que, perante a passividade dos corpos docentes, minorias revolucionárias atrevidas imponham a sua ditadura à massa estudantil impedindo o trabalho e o estudo e prejudicando gravemente a formação dos técnicos e dos quadros dirigentes de que o nosso País precisa" [143].

Este significado de *passividade*, atribuído aos docentes, é obviamente apenas um dos significados possíveis já que, face a diferentes objectivos e valores políticos, tal passividade poderia ser interpretada de outra forma, podendo mesmo, pelo contrário, ser alvo de elogio por parte de outros.

Exemplo semelhante, ainda recolhido no mesmo autor, é o que se prende com o significado de *participação activa*:

> "Agora o País foi chamado a pronunciar-se sobre a reforma do ensino: outra indispensável reforma que também não será obra de uma lei, nem se porá de pé de um dia para o outro, porque terá de ser realização contínua e perseverante de anos seguidos e com a participação activa de todos os educadores" [144].

Serão o contexto político, o processo de concepção, de decisão e de execução da reforma e os sentidos desta que, certamente, permitirão compreender o significado e o alcance da "participação activa de todos os educadores" admitida como necessária.

Já em situação democrática, certas formas de intervenção, ao serem consideradas como formas de participação mínima (o voto, por exemplo) [145], permitirão que a participação dos actores que se limitam a votar possa ser caracterizada como uma forma de actividade passiva, ou de participação passiva. Com efeito, não basta estar presente e agir para que se possa falar de participação e muito menos para que se possa qualificar essa participação. Também o controlo da presença física dos actores é claramente insuficiente para permitir distinguir entre participação e não participação e para qualificar uma ou outra, tal como a expressão de certas formas de activismo não deve ser confundida com participação. O facto de, por exemplo, o aluno estar presente na sala de aula não implica a sua participação e, ao contrário do que P.W. Jackson [146] admitia, a divisão da turma entre *adormecidos* e *agitadores de braços* representa um critério demasiado grosseiro para distinguir

143 Cf. Marcello Caetano, *As Grandes Opções*, Verbo, [1972], pp. 92-93.

144 Cf. *Renovação na Continuidade*, Verbo, [1971], p. 79.

145 Segundo J.R. Lucas (*op. cit.*, p. 131), "O voto constitui uma forma de participação mínima, e é tão acessível a todos e tão fácil de ser exercido que ninguém pode plausivelmente argumentar que votar leva tempo ou dá trabalho demais".

146 Na sua obra *La Vida en las Aulas*, Madrid, Ediciones Marova, 1975 (trad. esp.), p. 107.

o grau de participação de cada actor ou grupo de actores. É indispensável considerar os sentidos dos comportamentos observados, os objectivos e as estratégias individuais ou colectivos [147], a existência de um discurso próprio ou de um discurso tomado por empréstimo e simplesmente reproduzido de acordo com as circunstâncias [148], etc. No estudo dos fenómenos de participação, para além da perspectiva adoptada pelo investigador, encontraremos seguramente a perspectiva oficial e as perspectivas dos diferentes estratos sociais e organizacionais. Dificilmente convergentes, tais perspectivas são contudo indispensáveis para dar conta da multiplicidade de significações com base na qual se obterá uma focalização diversificada e não unilateralmente subjugada a uma única orientação ou à imposição de um único significado. Uma das formas de o conseguir será pela adopção de um ponto de vista estratégico, isto é, por uma concepção que embora valorize e reconheça a importância da participação esteja aberta a integrar não dogmaticamente outras concepções, questionando a importância, a oportunidade e as vantagens de participação do ponto de vista dos diferentes actores. Trata-se, portanto, de questionar os mitos [149] que em redor da participação foram sendo construídos, de admitir que mesmo em condições consideradas *óptimas* os actores podem não estar interessados em participar, que qualquer tipo de participação arrasta geralmente inconvenientes e não só vantagens, que os subordinados podem expressar maior ou menor desejo de participar, que o desejo de maior participação não é sinónimo de maior envolvimento, e de examinar outras concepções do género que, em boa parte, contrariam as que foram desenvolvidas na sequência do movimento das relações humanas e particularmente pelos Lewinianos que, como Crozier recorda, "[...] have long assumed that people want to participate, and are ready to participate, under all and any conditions" [150]. Mesmo recusando a lógica da análise de tipo *custo/benefício*, parece indispensável considerar criticamente os *benefícios* da participação, tão frequentemente exagerados ou tomados por certos e evidentes que, como escreve Richard A. Styskal, "[...] the question of who wants to participate is taken for granted" [151].

Diversos estudos têm contribuído para questionar os *mitos* da participação: referindo-se ao "Cuny Triple T Program" (programa para melhorar e inovar a formação de

147 Designadamente "estratégias de defesa" e "estratégias de participação", na definição de M.C. Alves Pinto, "Contributo para uma Reflexão sobre o Estatuto da Carreira Docente ...", ed. cit., p. 32.

148 Um dos critérios utilizados por António Nóvoa (*op. cit.*, Vol. I, pp. 74-75 e 82-83) para a distinção de quatro categorias de professores segundo a imagem da profissão a que aderem e veículam: *militantes dos valores oficiais, militantes políticos e/ou sociais, militantes pedagógicos*, e *militantes da indiferença activa*. Estes últimos, a maioria dos professores segundo o autor, não possuem um discurso próprio e, quando intervêm, fazem-no por referência a um dos três grupos antes referidos — "Ce groupe représente une importante force d'inertie et son attitude vis-à-vis de la profession est parfois difficile à cerner. En puisant dans le discours de l'une ou l'autre des trois premières catégories, ce groupe va vulgariser certains propos théoriques, en provoquant une sorte d'amalgame conceptuel', lesquels tendront à devenir les ideés dominantes au sein des enseignants" (p. 83).

149 Veja-se, a este propósito, James A. Conway, "The Myth, Mystery, and Mastery of Participative Decision Making in Education", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 3 (1984), pp. 11-40.

150 Cf. *The Bureaucratic Phenomenon*, ed. cit., p. 204.

151 Cf. "Power and Commitment in Organizations: A Test of the Participation Thesis", in *Social Forces*, Vol. 58, nº 3 (1980), p. 926.

professores para áreas degradadas) R.A. Styskal examinou dois pressupostos centrais da tese da participação — os indivíduos dos mais baixos escalões hierárquicos desejam maior poder e quanto maior é o poder obtido pelos membros da organização, mais empenhados e comprometidos eles serão em relação aos objectivos e às tarefas da organização, mais se identificando com ela—, tendo concluído que embora estudantes e membros da comunidade manifestassem desejo de mais poder, uma participação maior em termos de poder de decisão não conduziu, necessariamente, a um maior envolvimento na organização [152]; Thoralf Ulrick Qvale descreve um projecto de investigação-acção iniciado em 1962 na Noruega e promovido em colaboração pela Confederação de Sindicatos e pela Confederação Patronal, intitulado "The Industrial Democracy Program", concluindo que a participação dos trabalhadores depara com diversos obstáculos, caracterizando-os como predominantemente passivos e destacando o papel das estruturas sindicais centralizadas para quem, segundo o autor, "Local activity, problem-solving, participation, autonomy seem just as dysfunctional for the trade union's central bodies as for the company's bureaucracy" [153] ; Allan M. Mohrman *et al.* distinguem pertinentemente entre "participação ideal" dos professores (expressão de maior desejo de participação no domínio técnico e no domínio administrativo) e "participação real" (têm realmente mais influência no domínio técnico e menos no domínio administrativo), acabando por questionar a existência de apenas dois domínios e propondo um terceiro, de coordenação entre o técnico e o administrativo [154]; James A. Conway destaca a falta de evidência empírica que suporte as conclusões bastante generalizadas de que a participação produz benefícios de tipo "moral" e aumenta a "satisfação no trabalho", e que a participação dos alunos na definição curricular e nos tópicos dos programas conduz a melhores resultados na sua avaliação, ou ainda que maiores níveis de participação docente nas decisões estão relacionados com uma maior qualidade do ensino [155]. Estes e outros trabalhos têm chamado a atenção para os *custos* da participação, para o facto de a maioria das pessoas poder não querer participar activamente [156], para a dupla perspectiva de *integração* e de *autonomização* dos professores (funcionários sujeitos a controlo político e ideológico, servidores do Estado, mas, simultaneamente, produtores de um discurso próprio) [157], para o estatuto especial dos *clientes* face à escola, sem possibilidade de recusar os serviços oferecidos por um sistema de ensino obrigatório [158],

152 Ver R.A. Styskal, *op. cit.*

153 Cf. "A Norwegian Strategy for Democratization of Industry", in *Human Relations*, Vol. 29, nº 5 (1976), p. 466.

154 Ver Allan M. Mohrman Jr., A. Robert Cooke, Susan Albers Mohrman, "Participation in Decision Making: A Multidimensional Perspective", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 14, nº 1 (1978), pp. 13-29.

155 J.A. Conway, *op. cit.*

156 J.R. Lucas (*op. cit.*, p. 131) é mesmo de opinião que "A maioria das pessoas não quer participar ativamente. O custo da participação, mesmo pequena, em termos de tempo e energia dispendidos, é considerável. E não havendo uma injustiça clamorosa, a maioria das pessoas contenta-se em deixar que outros decidam por elas".

157 Ver A. Nóvoa, *op. cit.*, Vol. I, pp. 74-75.

158 Por este motivo A.M. Huberman classifica a escola como um monopólio, sem motivação económica, sem concorrência e sem necessidade de melhorar os seus serviços, afirmando: "Os clientes não são livres para aceitar ou recusar os serviços de um sistema obrigatório de ensino. Em consequência disso,

para a falácia da decisão dos alunos sobre as matérias a estudar [159], para as vantagens e as limitações da participação discente [160], etc.

Não obstante o ponto de vista aceitável, embora francamente optimista, de que a participação arrasta a participação e esta arrasta a competência [161], torna-se sucessivamente mais clara a ideia de que a participação na decisão e no governo das organizações representa um fenómeno complexo e polifacetado cujas repercussões, em termos de poder, ultrapassam a importância das crenças centradas univocamente nas vantagens, nos benefícios, na competência, na eficácia, etc. Mas também em termos de poder, e não somente de poder legítimo [162], e considerada na sua dimensão política, a participação representa um princípio democrático que embora possa ser tomado como central para a caracterização de regimes políticos, de formas de governo das organizações e, até, de modelos de organização económica, é por si só insuficiente para que, após Maio e a época de ouro dos discursos participativos e autogestionários, ela possa continuar a constituir, de forma tão simplista, uma terceira alternativa para o dilema capitalismo/comunismo [163]. Seja a que nível for, a participação nunca é uma conquista definitiva, apenas dependente da consagração perpetuada pelas palavras e pelos textos, ainda que quase-sagrados, dos regimes democráticos. A participação só existe verdadeiramente como prática, de resto como a democracia, e pelo facto de ter sido formalmente consagrada uma vez, mesmo que *ab initio*, ela não se transforma num princípio irreversível, eventualmente constitutivo daquilo que alguns autores entendem, estranhamente, por "constituição genética" ou "genotipo" da

as escolas são instituições 'domésticas', isto é, seu ambiente institucional é mais estável que o de outros tipos de instituições" (cf. *Como se Realizam as Mudanças em Educação. Subsídios para o Estudo do Problema da Inovação*, São Paulo, Editora Cultrix, 2ª ed. [trad. port.], p. 44).

159 Entre outros, afirma George Snyders: "Não sou partidário, de modo nenhum, de pôr os alunos a votar para saber se se há-de estudar um autor ou outro, pois os alunos ainda os não conhecem; mas, se se tiver estudado um autor durante um mês e ao fim desse mês ele não tiver despertado o interesse de ninguém, ou quase, então houve um engano qualquer. É preciso, pelo menos, que os alunos tenham possibilidade de explicar demoradamente, calmamente, pacificamente e, com confiança, aquilo que lhes interessa e aquilo que lhes não interessa" (cf. "As Pedagogias Não Directivas", in G. Snyders, A. Léon, R. Grácio, *Correntes Actuais da Pedagogia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1984, p. 28).

160 Segundo dados empíricos recolhidos, pelo menos, desde a década de 50, referidos por Harl R. Douglass, *Administração Moderna de Escolas Secundárias*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963 (trad. port.), Vol. II, pp. 400 e ss.

161 "Organizations frequently have procedures to involve potentially relevant people in decision making, planning, budgeting, or the like. The individuals vary in status, knowledge about a problem, and interest in it. Initial participation rates reflect these variations; however, individuals who participate slightly more than others become slightly more competent at discussing the problems of the group than others. This induces them to participate even more, which makes them even more competent" (cf. "Footnotes to Organizational Change", ed. cit., p. 567).

162 Isto é, o poder no quadro de teorias que acentuam o conflito (teorias da resistência, da troca de recursos, da partilha de zonas de influência, etc.) e que não o reduzem ao poder legítimo e a uma propriedade geral de um sistema, ignorando a hierarquia e a conflitualidade de interesses. Sobre estas diferentes concepções veja-se o trabalho de Janine Goetschy, "Les théories du pouvoir", in *Sociologie du Travail*, nº 4 (1981), pp. 447-467.

163 A propósito desta questão e das propostas do general De Gaulle, veja-se o interessante ensaio de António José Saraiva, *Maio e a Crise da Civilização Burguesa*, Publicações Europa-América, 1970, pp. 128-133.

organização [164]. Pelo contrário, cremos que o estudo da participação nas organizações não pode estar sujeito à consideração apenas dos princípios normativos consagrados — o estudo da *participação praticada* é indispensável de um ponto de vista sociológico tal como, do mesmo ponto de vista, é indispensável recusar o tratamento da participação enquanto fenómeno globalmente passível de caracterização, sem distinção de categorias e de grupos de actores, de estratos socio-organizacionais diferenciados, de participantes internos e externos [165] e, no limite, de superiores e de subordinados. Um tal tratamento sincrético tem conduzido a visões unitárias e monolíticas das organizações, sujeitas a padrões de imposição unilateral de formas de racionalidade, designadamente da racionalidade técnico-burocrática, à custa da consideração de outras formas, designadamente da racionalidade estratégica dos actores [166], e da consideração dos espaços de intervenção e das orientações que, mesmo quando não rompem abertamente com a ordem institucional, podem assumir diferentes sentidos [167].

A *não participação* é uma das orientações possíveis que pode igualmente concentrar diferentes significados. De resto, o seu tratamento conceptual poderá seguir um esquema idêntico ao que acabámos de utilizar para o estudo da participação.

Embora se possa afirmar que a consagração normativa da não participação é mais rara, até pelo facto de os textos jurídicos empregarem predominantemente um discurso afirmativo, é pelo menos de admitir uma *não participação consagrada* por omissão — por exemplo não nomeando, ou não prevendo, a participação de certos actores, ou consagrando modalidades de participação que ao carecerem de regulamentação posterior para a sua realização podem vir a afastar certos actores, contrariando deste modo um princípio geral antes enunciado. Recorde-se, a título de exemplo, que a Constituição de 1933, embora consagrasse formalmente direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos, enumerava diversos princípios reguladores e limitadores desses direitos, apontando para leis específicas de regulamentação que viriam a condicionar fortemente o exercício da liberdade de expressão, de reunião, de associação, etc., impossibilitando assim a realização de formas de participação

164 Por exemplo Gail Lee Cafferata que propõe uma "perspectiva embriológica" segundo a qual, defende,a fase inicial de formação de uma organização condicionará o seu desenvolvimento posterior. Tratar-se-ia, assim, de uma "evolução determinada" (princípio embriológico da irreversibilidade), segundo a qual uma organização formalmente democrática jamais se tornará menos democrática de um ponto de vista formal (Cf. "The Building of Democratic Organizations: An Embryological Metaphor", in *Administrative Science Quarterly*, nº 27 [1982], pp. 280-303).

165 Utilizamos aqui a distinção de A.M. Huberman (*op. cit.*, p. 32) embora na escola portuguesa alguns dos *participantes internos* nomeados pelo autor devam ser incluídos entre os *participantes externos* (os pais, por exemplo).

166 Para o estudo desta questão, tomando como referência a obra de Max Weber, veja-se o importante trabalho de Philippe Raynaud, *Max Weber et les Dilemmes de la Raison Moderne*, Paris, PUF, 1987, especialmente o capítulo intitulado "Rationaliser la domination?", pp. 157-205.

167 A este propósito escreve M.C. Alves Pinto: "Aux objectifs officiellement poursuivis par l'institution scolaire se greffent les stratégies individuelles des acteurs que le système met en présence. Avec et malgré la logique de l'institution scolaire, il y a tout un monde de relations, d'expériences qui ne vont pas toujours dans le sens de l'institution mais qui peuvent exister à cause des ambiguités et des plages de flou que tout système bureaucratique ne peut éviter" (cf. *L'Entrée à L'Université au Portugal. Un Essai D'une Approche Systémique em Éducation*, Tours [Tese polic.], p. 396).

aparentemente consagradas. A *não participação decretada* é, pois, mais frequente, mesmo nos casos em que a participação é consagrada como princípio de realização da democracia. Não só nos casos em que prevê e regulamenta a participação de certos actores, em certas áreas de intervenção, não nomeando outros e não permitindo certos tipos de participação em outras áreas, mas também por referência expressa àqueles a quem está vedada a capacidade de participar. Por exemplo em cargos sujeitos a eleição a existência de impedimentos formalmente estabelecidos para o seu acesso pode, em certas circunstâncias, representar uma forma de não participação *imposta* ou *forçada*, como aconteceu com a eleição de membros para os conselhos directivos das escolas preparatórias e secundárias por força do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, que no seu Art. 5º apresentava uma lista de cargos e de situações que tornavam impossível a eleição de indivíduos que tivessem desempenhado certas funções durante o regime anterior [168]. Outras formas de não participação decretada são frequentemente estabelecidas quando, perante uma situação de participação decretada, se estabelecem excepções ou se indicam casos particulares em que tal participação não é permitida, como acontece, por exemplo, com os representantes dos alunos nos conselhos de turma, onde a sua participação está garantida mas é impedida quando aquele órgão se reúne para tratar de assuntos relativos a exames e a avaliações em final de período lectivo [169].

Também no plano das orientações internamente produzidas a não participação pode ser objecto de regras não formais e de regras informais, quer através de consensos organizacionalmente estabelecidos, quer através da imposição de certas orientações e práticas por parte de certos grupos e subgrupos sobre outros — seja como desenvolvimento e operacionalização de regras formais de não participação, seja enquanto limitação mais ou menos subtil de possibilidades de participação formalmente estabelecidas.

Considerando o plano da acção organizacional poder-se-á falar de não participação praticada, situação caracterizada pela actualização, entre outras, de algumas das regras acima referidas ou da sua combinação. E assim, a não participação praticada pode teoricamente ser *imposta ou forçada*, tomando por referência predominante orientações externas e/ou internas; pode ser uma *não participação induzida*, numa situação organizacional onde, mesmo que a participação esteja decretada, os arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas, as condições, os recursos e as possibilidades reais de participação, podem conduzir a situações objectivas e subjectivas convidativas e facilitadoras da não participação; ou pode, ainda, ser actualizada predominantemente na base de orientações meramente individuais ou de opções estratégicas de grupos e subgrupos, sem que se descortinem elementos concretos de imposição ou de indução da não participação, a que chamaremos *não participação voluntária.*

Por referência aos tipos de participação já caracterizados no início desta rubrica, pode-se afirmar que a não participação mantém traços comuns com a *participação*

168 Entre outros, indivíduos que tivessem desempenhado os cargos de director, reitor, subdirector ou vice-reitor, membros dirigentes das extintas Mocidade Portuguesa, União Nacional, Acção Nacional Popular, Legião Portuguesa ..., etc.

169 Disposição em vigor desde a publicação da Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro (7.3.3) e actualmente constante do Despacho 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro (48).

passiva (desinteresse, alheamento, falta de informação, alienação de responsabilidades, etc.), mas que tais traços são agora exagerados num quadro que rompe já com a ideia e com a prática da participação, rejeitando o envolvimento nos processos de decisão, recusando a eleição de representantes, não ensaindo formas alternativas de participação, etc. A distinção nem sempre será fácil, devendo ser apoiada pelo exame da extensão, da frequência, da importância atribuída pelos actores e dos significados conferidos à ocorrência de manifestações que contrariam os pressupostos democráticos e participativos de um determinado modelo organizacional vigente. Representando a *participação passiva* uma forma já relativamente marginal de participação, eventualmente indiciadora de crise de participação, a não participação representa uma alteração de grau, uma ruptura assinalável, ainda que não necessariamente definitiva. Nos casos em que a participação na decisão se encontra consagrada e regulamentada em termos organizacionais, não se podendo falar de uma não participação imposta generalizadamente, os fenómenos de não participação mantêm estreitas relações com a situação organizacional concreta da participação, quer do ponto de vista das orientações, quer do ponto de vista das práticas. Neste sentido, uma prática participativa caracterizada pela difícil acessibilidade aos centros de decisão, pela passividade e pelo formalismo, aproxima-se consideravelmente de uma situação teórica de não participação, podendo facilmente evoluir para ela. Ou seja, em situação organizacional formalmente democrática e participativa, a não participação constitui, frequentemente, um fenómeno cujas razões e explicações devem ser procuradas no contexto organizacional e nas práticas participativas anteriores; uma participação actualizada predominantemente por razões de mero cumprimento de disposições legais, por formalidade, que podemos designar por *participação pro forma*, sem garantia de influência notória nos processos de decisão, sem *proveitos* ou *ganhos* para os actores em termos identificados e definidos por estes, poderá representar uma espécie da *participação ad gloriam*, não resistindo por muito tempo à ausência de *benefícios* não meramente morais ou ideológicos. Então a generalização dos fenómenos de não participação será certamente um dos resultados possíveis [170]. E isto mesmo em *organizações normativas* onde, segundo Amitai Etzioni, o poder normativo [171] constitui a forma privilegiada de controlo sobre os participantes dos níveis inferiores e estes se caracterizarão por uma *participação positiva* ou de *engajamento* [172]. Pelo contrário, quer

170 São muitos os autores que fazem referência a esta questão — entre outros, Jacques Chevallier e Danièle Loschak (*op. cit.*, pp. 134-135) falam de "encenação participativa"; Bernard Gournay (*Introdução à Ciência Administrativa*, Publicações Europa-América, s.d. [trad. port.], p. 141) refere-se ao processo de perda progressiva da faculdade de iniciativa dos subordinados; Franco Ghilardi e Carlo Spallarossa (*Guia para a Organização da Escola*, Porto, Edições Asa, 1989 [trad. port.], p. 62) concluem: "Não faz, de facto, sentido promover consultas inúteis, que nada acrescentam a decisões já tomadas".

171 Etzioni refere-se ao poder normativo na sua obra, já citada, *Análise Comparativa das Organizações Complexas*, cuja primeira edição data de 1961 (Free Press). No seu trabalho publicado em 1965, "Organizational Control Structure", in J.G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, ed. cit., p. 651, o autor utiliza a designação de "identitive power": "The use of symbols for control purposes is referred to as *identitive* power (i.e., the power derived from the ability to make people identify). Identitive power is exercised by those in higher ranks to control the lower ranks directly or indirectly, as when the higher in rank use an individual's identification with his peer group to control him, as a teacher might do in a classroom".

172 Para uma síntese do pensamento de Etzioni em relação a esta matéria, e respectiva crítica, ver o nosso trabalho *Gestão das Escolas Secundárias* ..., ed. cit., pp. 44-46.

a *participação calculista* quer a *participação negativa* ou *alienativa* (segundo a terminologia do autor), embora consideradas incongruentes, têm sido referidas em diversos estudos que contradizem Etzioni [173]. Mesmo onde de um ponto de vista teórico seria de esperar uma participação activa como dominante, não são raros os trabalhos e os dados empíricos que destacam a existência de formas de participação passiva ou mesmo de não participação, embora a terminologia adoptada para classificar estes fenómenos seja muito diversificada [174]. Com efeito, não basta considerar as bases de poder dominantes na organização, nem sequer o eventual propósito de conquistar ou aumentar espaços de intervenção e de autonomia, para deles extrair *tipos congruentes* de participação. Embora importante, a consideração de tais elementos não dispensa a análise das dimensões estratégicas da participação e da não participação — estratégias, entre outras, de participação dos actores no sentido de conquistar maior autonomia institucional e capacidade para definir objectivos organizacionais, estratégias individuais de defesa, mesmo que à custa da dimensão institucional e da autonomia colectiva [175], estratégias colectivas de não participação como forma de salvaguardar espaços de autonomia já conquistados, de proteger interesses, de evitar novas formas de controlo, etc. [176].

---

173 Veja-se Ronald King, *op. cit.*, pp. 70-71 e, para uma crítica ao conceito de envolvimento de Etzioni, o seu anterior *School Organization and Pupil Involvement. A Study of Secondary Schools*, London, Routledge & Kegan Paul, 1973, pp. 19-21 e 175-178.

174 Além do trabalho de Etzioni registaremos: o estudo do envolvimento inicial dos alunos, com base no efeito familiar, na idade do grupo de referência, nas características das escolas e nas expectativas ocupacionais dos alunos, de Basil Bernstein (*Class, Codes and Control*, Vol. 3 [Towards a Theory of Educational Transmissions], London, Routledge & Kegan Paul, 2nd ed., pp. 37-53), onde o autor distingue cinco tipos de envolvimento (*commitment, deferment, detachement, estrangement, alienation*); de especial interesse para o nosso trabalho, o estudo de José Baptista, Ilóna Kovács e Conceição Lobo Antunes, intitulado *Uma Gestão Alternativa* (Para uma Sociologia da Participação nas Organizações, a partir de uma experiência portuguesa), Lisboa, Relógio D'Água, 1985) onde se adopta uma tipologia da participação na cooperativa *Algonovo* que inclui a *participação activa* (positiva ou colaborante e negativa ou contestatária), a *participação passiva* e a *participação nula*, e onde se opõe a participação à *retracção* (ou retraimento, resignação, apatia, desinteresse acentuado, não participação) — ver pp. 163 e 190; neste, como em outros casos, é visível a influência Mertoniana, designadamente no recurso a alguns dos cinco modos de adaptação individual (conformidade, inovação, ritualismo, retraimento, rebelião) apresentados em *Sociologia, Teoria e Estrutura* (*op. cit.*, p. 213), principalmente o *retraimento* ou *apatia*. Recorde-se que, segundo Merton, o retraimento ou apatia "[...] consiste no abandono substancial tanto das metas culturais anteriormente estimadas, como das práticas institucionalizadas dirigidas a tais metas" (p. 263) e que "O retraimento se manifesta em nostalgia do passado e apatia no presente. Os retraídos são ainda mais relutantes em entrar em novas relações sociais com outros, do que os que são descritos como 'alienados', daí resultando que tendem a continuar em sua condição apática" (p. 265).

175 Ver a distinção já apresentada na nota 147 deste capítulo, da autoria de M.C. Alves Pinto. Consoante a estratégia adoptada a participação pode ser predominantemente *representativa* (influência na política da organização) ou predominantemente *ligada ao trabalho* (desempenho autónomo de actividades), segundo as designações apresentadas por Ilóna Kovács, "Introdução de novas tecnologias e gestão participativa", in *Organizações e Trabalho*, nº 1 (1989), p. 54.

176 É que se a participação é necessária para o estabelecimento da democracia nas organizações, ela não é uma condição suficiente nem é, necessariamente, uma coisa boa em si mesma. Como Malcom Warner adverte, tudo depende de *quem* participa, *onde*, *como* e em que termos participa (Ver "Further Thoughts on Experiments in Industrial Democracy and Self-Management", in *Human Relations*, Vol. 29, nº 5 [1976], pp. 401-410) e, neste sentido, uma estratégia de não participação pode constituir uma boa defesa e uma opção racional.

SEGUNDA PARTE

A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA E A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

CAPÍTULO IV

A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA SECUNDÁRIA E A *GESTÃO DEMOCRÁTICA*

Na procura de alguns traços mais marcantes do modelo de escola secundária que vigorou até 25 de Abril de 1974, e que designaremos de modelo liceal, destaca-se uma organização orientada para o controlo e a não participação. Com a revolução operou-se uma deslocação do poder para o interior das escolas, uma mudança de protagonistas, a adopção de formas organizativas diversas, em que a democracia directa e a mobilização dos actores escolares sobressaem. Este ensaio autogestionário, profundamente marcado pelo curso dos acontecimentos políticos e por diversas tensões, de entre as quais realçamos a mobilização e a auto-organização, por um lado, e a centralização política e administrativa, por outro, cessará a partir da fase de normalização constitucional iniciada em 1976. O novo ordenamento será caracterizado por um retorno do poder e pela reconstrução do paradigma da centralização, tornados congruentes e articulados com a criação de um modelo de organização e administração da escola secundária que passará a vigorar, uniformemente, em todo o universo escolar. A consagração normativa do novo modelo rompe com um modelo anterior, ainda que este apresentasse contornos indefinidos e tivesse maior expressão na acção do que nos textos legais. Ao ser definida e precisada, do ponto de vista formal, a *gestão democrática* será fixada num quadro diverso do anterior e adquirirá novos significados. Pese embora a manutenção da designação e, em boa parte, da carga simbólica a ela associada, a *gestão democrática* seria marcada, em apenas dois anos, por duas edições distintas e por diferenças assinaláveis que com o tempo sairiam reforçadas.

1. Do Modelo Liceal ao Ensaio Autogestionário

Cerca das oito e trinta do dia 25 de Abril de 1974, à chegada ao Liceu, estranhei a concentração de colegas em pequenos grupos, fora do edifício, antes do toque de entrada para as aulas. Tomei, pela primeira vez, conhecimento de que algo se tinha passado em Lisboa, embora ninguém soubesse explicar satisfatoriamente o quê. Ao toque de entrada a minha turma (6º ano) decidiu faltar às aulas. Dirigimo-nos, em pequenos grupos, para o centro da cidade. Transposta a passagem de nível do caminho de ferro deparámos com a esquadra da PSP por onde a maioria de nós passava todos os dias. Chamou-nos logo à atenção as portas encerradas, os agentes no interior, o seu equipamento fora do vulgar, a situação de expectativa e o seu aparente ar de receio. Dirigimos-lhes, timidamente, alguns insultos cujo conteúdo não recordo. Já no centro da cidade fomos acompanhando as notícias pela rádio, reunidos num café. Nesse dia não voltámos ao Liceu.

Bastariam apenas seis dias para que saíssemos à rua duas vezes: primeiro numa manifestação/desfile dos alunos do Liceu em apoio ao MFA, depois no 1º de Maio. Tínhamos iniciado a nossa formação política e aprendíamos depressa as regras da mobilização, para o que as aulas de Organização Política e Administrativa da Nação em nada nos tinham preparado, obviamente.

(Testemunho de um antigo aluno liceal)

Dentro e fora das escolas o 25 de Abril representou uma explosão participativa e mobilizante que é talvez um dos seus aspectos mais imediatamente visíveis, e generalizáveis a largos sectores da população, até por contraste com a situação de passividade e de não participação que a maior parte da juventude e da população adulta vivera durante décadas.

As escolas são geralmente, e efectivamente foram, espaços institucionais particularmente propícios não apenas para a amplificação de rupturas políticas inicialmente operadas fora delas (mas que muitas vezes nelas se manifestam precocemente), mas também de percepção e de reacção a essas rupturas, de produção de discursos e de contribuições próprias e originais. Nas escolas, designadamente nas escolas de ensino secundário, foi despoletado com o 25 de Abril um movimento de participação docente e discente polifacetado, contraditório e conflitante, mas que num primeiro momento foi desenvolvido em torno da conquista de poder e de autonomia face à administração central, da procura/ensaio de modelos de superação do velho, e agora aparentemente inaceitável, modelo liceal, em busca de um novo ordenamento democrático e participativo para a organização da escola, com destaque para as concepções autogestionárias. Aparentemente, e sobretudo considerando as estruturas de governo das escolas, o modelo liceal rapidamente foi afastado sem resistências de vulto a assinalar. Em pouco tempo se afastaram e sanearam reitores e directores, se elegeram "comissões de gestão", se ensaiaram formas de democracia directa, etc., e até se viram tais iniciativas, mais ou menos espontâneas, consagradas legalmente. Não obstante, as rápidas e significativas transformações operadas imediatamente a seguir a 25 de Abril nas escolas do ensino secundário requerem um exame atento que, em termos de análise, conduziremos sem recusar liminarmente as eventuais constantes ou os remanescentes do modelo liceal. Sobretudo no decurso do ano de 1974 e mesmo durante 1975 (pelo menos até ao 25 de Novembro), as transformações operadas em torno de poder, hierarquias, relações sociais, etc., no interior das escolas e nas relações com a administração central, são de assinalar, caracterizando uma fase de conquista e de afirmação de um poder de decisão e de intervenção que rompe abertamente com o anterior modelo. Mas terá sido a face mais visivelmente política da organização escolar suportada por transformações do mesmo vulto a outros níveis? Terão os alicerces da arquitectura organizacional anterior saído tão abalados como se supunha (e ainda geralmente se supõe)? A organização pedagógica da escola, os seus modelos de gestão curricular, de espaço e de tempo escolares, o agrupamento de professores e de alunos, etc., terão acompanhado as mudanças verificadas ao nível dos órgãos de governo das escolas? Estavam estas últimas radicadas em um projecto ou em vários projectos educativos/pedagógicos que lhe conferissem outras significações de maior alcance ou, mais uma vez, e para utilizarmos a conhecida dicotomia, a *administração* subordinou a *pedagogia* conquistando-lhe a primazia?

A resposta a estas questões, um dos objectivos deste capítulo, exigirá que antes ainda de procedermos ao estudo das transformações operadas na escola como organização, em 1974-1975, procuremos caracterizar, ainda que brevemente, alguns dos traços mais marcantes, do ponto de vista organizacional, daquilo que temos vindo a designar por *modelo liceal*, esclarecendo desde logo o sentido desta designação.

No dia 26 de Abril de 1974 os estabelecimentos de ensino liceal, técnico, e preparatório, continuaram regidos por um modelo organizacional e administrativo que no essencial, e pesem embora algumas especificidades próprias de cada ramo/nível de ensino, vinha há várias décadas tomando por referência a organização liceal. É certo que, desde o

regime liberal (Decreto de 17 de Novembro de 1836 assinado por Passos Manuel) até 1974, se sucederam inúmeras reformas a um ritmo frequentemente acelerado e em sentidos por vezes bastante contraditórios. Não obstante, o modelo liceal de inspiração liberal atravessou vários períodos da história e foi concentrando um conjunto de características (desde o controlo da administração central, passando pelo currículo académico, até aos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino) [1] que se veio a revelar bastante menos sujeito a mudanças de fundo, mesmo em períodos de mudanças de regime [2], do que à primeira vista seria de esperar.

Limitando a nossa análise às reformas e a outras iniciativas legislativas de grande alcance que ocorreram durante o regime político anterior a 25 de Abril de 1974, deparamos com alguns marcos fundamentais dos quais destacaremos, pela sua importância para a caracterização do *modelo liceal* vigente até 1974 (pelo menos), os seguintes [3]: a Reforma do Ensino Liceal de António Faria Carneiro Pacheco (Decreto-Lei nº 27:084, de 14 de Outubro de 1936); a Reforma de 1947 de Fernando Andrade Pires de Lima (Decreto-Lei nº 36:507, de 17 de Setembro) e o respectivo Estatuto do Ensino Liceal (Decreto nº 36:508 da mesma data); ainda do mesmo ministro o Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial (Decreto-Lei nº 37:029, de 25 de Agosto de 1948); o Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, assinado por Inocêncio Galvão Telles em 1968 (Decreto-Lei nº 48572, de 9 de Setembro); finalmente, embora já de enquadramento mais amplo, a Reforma Educativa de José Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho).

Durante o Estado Novo, a Reforma do Ensino Liceal de 1936 e o Estatuto de 1947 representam, em nosso entender, as duas mais importantes referências legislativas, até pelas repercussões que tiveram e pela influência que exerceram na organização de todo o ensino secundário (incluindo o Ciclo Preparatório). A primeira consagra a ideologia corporativa e uma organização fortemente controlada do ponto de vista

1 Trata-se daquilo a que António Sousa Fernandes chamou "A normativização do sistema de ensino", uma característica de todas as reformas desde 1836 mas que, segundo este autor, terá sido acentuada a partir da Reforma Liceal de Fontes Pereira de Melo (Decreto de 10 de Abril de 1860). Cf. o seu trabalho "A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo", in Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988, p. 520.

2 Por exemplo no caso do regime republicano, António Nóvoa afirma que "Os historiadores são unânimes em considerar que o ensino secundário foi a área onde a acção republicana se exerceu de forma menos inovadora. Até 1918 continuou em vigor com pequenas alterações a reforma de 1895 (João Franco-Jaime Moniz), com as adaptações introduzidas em 1905". Cf. o seu texto intitulado "A República e a Escola: Das Intenções Generosas ao Desengano das Realidades", in Ministério da Educação, *Reformas do Ensino em Portugal — Reforma de 1911*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1989, p. XXV.

3 Trata-se, aqui, de uma selecção, pelo que não ignoramos as reformas e outras medidas legislativas compreendidas entre 1926 e 1936, mas que entendemos serem menos relevantes para a nossa análise. Para este período veja-se, por exemplo, Rómulo de Carvalho, *op. cit.*, pp. 719-753.

político-administrativo com intuitos de mobilização dentro da ordem estabelecida [4]. O segundo, embora sem recusar as dimensões de carácter ideológico, acentua sobretudo as vertentes do controlo burocrático [5].

Do ponto de vista da ideologia, a Reforma de 1936 aparece bastante influenciada pela proximidade temporal da aprovação da Constituição de 1933, procurando operacionalizar importantes princípios políticos nela consagrados, com destaque para a organização corporativa. O texto assinado por Carneiro Pacheco, Oliveira Salazar e restantes ministros do seu governo, e pelo presidente António Carmona, logo no preâmbulo estabelece que:

> "[...] o ensino liceal tenderá à formação da mentalidade corporativa em que há-de desenvolver-se a actividade dos portugueses" [6].

Neste sentido, toda a organização pedagógica e administrativa procura servir aquele objectivo, nada deixando de fora ou ao acaso — desde a Mocidade Portuguesa [7], a disciplina de organização política e administrativa da Nação [8], a obra das Mães pela Educação Nacional, [9] a educação física [10], o canto coral [11], a designação dos liceus [12], a

4 Como escreve Rómulo de Carvalho, (*op. cit.*, p. 778), "Carneiro Pacheco manteve-se na pasta da Educação quatro anos e meio, e sempre se comportou como executor admirável do pensamento de Salazar. 'Deus, Pátria e Família' foi o lema de toda a sua actuação, sobre o qual procurou estruturar solidamente a Escola, impulsionando-a para um futuro a seu contento que esperava ser de dilatados anos".

5 Seguimos aqui João Formosinho quando escreve: "The statutes of 1947 and 1948 represent the apotheosis of the Administrative State in educational management and the clear prevalence of bureaucratic (and conformist) control of education over ideological (mobilising) control" (Cf. *Educating for Passivity* ..., ed. cit., p. 388).

6 E, no mesmo preâmbulo, se afirma que a reforma apresentada constitui o "[...] tronco de um sistema pedagógico que procurará desburocratizar todo o ensino e pô-lo, orgânicamente, ao serviço da unidade moral da Nação" (cf. Decreto-Lei nº 27:084, de 14 de Outubro de 1936).

7 "A organização nacional denominada Mocidade Portuguesa cooperará com todos os estabelecimentos oficiais e particulares do ensino liceal no que respeita ao desenvolvimento da capacidade física, à formação do carácter e à devoção à Pátria, no sentimento da ordem, no gôsto da disciplina e no culto do dever militar" (*ibid.*, Art. 3º).

8 "A disciplina de organização política e administrativa da Nação visará o conhecimento da estrutura orgânica do Estado e a formação da mentalidade corporativa" (*ibid.*, Art. 8º, 2).

9 Ver Art. 9º, 5º parágrafo.

10 "A aplicação dos métodos de educação física terá em conta o sexo e a idade e visará tanto a saúde do indivíduo como a formação colectiva da energia física e moral da juventude para o serviço da Nação" (*ibid.*, Art. 12º).

11 "Durante o 1º ciclo o canto coral visará especialmente a impregnação dos preceitos morais e cívicos de um bom português, por meio de canções educativas [...]" (*ibid.*, Art. 13º, alínea b); "Durante o 2º e 3º ciclo o canto coral visará especialmente o culto das glórias de Portugal e a exaltação do sentimento patriótico, tendentes a uma forte e activa coesão nacional, por meio de cânticos vigorosos [...]" (*ibid.*, Art. 13º, alínea c).

12 "Cada liceu será designado pela denominação educativa de um grande vulto da história pátria e todos os anos celebrará em dia certo a festa do respectivo patrono, para conhecimento e exemplo da sua vida" (*ibid.*, Art. 14º); "A escolha do patrono é da competência do Conselho de Ministros, sôbre proposta do Ministro da Educação Nacional" (*ibid.*, 1º parág.).

exposição de dísticos [13], a existência de prémios (viagens às colónias) para os professores que mais se distinguissem [14], a existência do livro único [15], até à orientação colonial e corporativista a que os professores estavam obrigados na execução dos programas [16].

Quanto à direcção do liceu e restantes órgãos, está prevista a existência de um reitor a quem pertence a direcção "[...] por delegação do Ministro, que livremente o nomeia e pode, a todo o tempo, substituir" [17], e de um vice-reitor [18]; existe um conselho escolar formado pelo conjunto dos professores e médicos escolares em exercício e presidido pelo reitor [19] e um conselho pedagógico e disciplinar que é constituído pelo reitor, pelos directores dos ciclos, sub-directores (no caso de os haver) e ainda pelo médico escolar [20]. Ao nível da coordenação do ensino e da avaliação dos alunos estão previstos os seguintes órgãos e figuras: o conselho de ciclo constituído por todos os professores sob a presidência do respectivo director do ciclo [21]; o director do ciclo, que é um professor nomeado pelo ministro por proposta do reitor [22]; o conselho de professores, que reunirá todos os professores de cada ano e apreciará o aproveitamento dos alunos, sendo presidido pelo director do ciclo ou pelo seu delegado [23].

Ao contrário da Reforma de Carneiro Pacheco, que segundo Stephen Stoer se situa num período (1926-1945) "[...] em que a ideologia decorrente da trilogia *Deus, Pátria,*

13 "Em todos os estabelecimentos oficiais ou particulares que ministrem o ensino liceal serão oferecidos à reflexão dos alunos, e obrigatoriamente expostos nos lugares mais apropriados dos respectivos edifícios, dísticos educativos" (*ibid.*, Art. 15º).

14 Ver Art. 24º, 2º parágrafo.

15 "Dentro de cada liceu será adoptado um único livro para cada disciplina do mesmo ano, escolhido de entre os aprovados oficialmente, e serão comuns aos liceus de todo o País os compêndios de história, de filosofia e de educação moral e cívica" (*ibid.*, Art. 32º, 3º parág.).

16 "O professor é obrigado a permanente acção de cultura geral e aos limites do programa, mas executará êste com a elasticidade imposta pela orientação de uma escola activa e imprimirá ao ensino o sentido colonial e corporativista" (*ibid.*, Art. 33º).

17 *Ibid.*, Art. 25º.

18 "Para substituir o reitor nos seus impedimentos será anualmente nomeado um vice-reitor, de entre os directores de ciclo" (*ibid.*, Art. 25º, 2º parág.).

19 Ver Art. 26º. Este conselho escolar, comparado com o "conselho do liceu" previsto cem anos antes na Reforma de Passos Manuel (decreto citado, Arts. 63º e 64º), deixa ao reitor uma maior margem formal de intervenção.

20 Órgão a que cabe assegurar "A unidade e a continuidade da acção educativa dentro de cada liceu [...]" (*ibid.*, Art. 27º).

21 Ver Art. 28º. Este conselho reunirá mensalmente.

22 *Ibid.*, 1º parág. Este professor, nomeado "[...] de entre os professores de maior capacidade educadora [...]", receberá uma gratificação mensal e será responsável pela organização de sessões de educação moral e cívica (Art. 31º, 1).

23 *Ibid.*, Art. 29º. Havendo mais que uma turma em cada ano prevê-se a existência de reuniões de conselho de professores, separadamente, para cada uma das turmas, disposição que prefigura a existência de conselhos de turma.

Família dominava o sistema educativo, modelando a dominação do Estado sobre a sociedade civil [...]" [24], a Reforma de Pires de Lima integra-se já num período algo diferente, marcado segundo aquele autor pelo crescimento económico e pela expansão capitalista [25]. Como é afirmado no Decreto-Lei nº 36:507 de 17 de Setembro de 1947 (ponto 17), a reforma é realizada "Mantendo a estrutura essencial do nosso ensino liceal". Com efeito, em relação à legislação de 1936 são recuperadas, e até por vezes aprofundadas, muitas disposições de carácter acentuadamente ideológico (sobretudo no que diz respeito aos "trabalhos circum-escolares", regulamentados com grande rigor e minúcia no Capítulo XIII, Artigos 425º a 447º do Decreto nº 36:508 de 17 de Setembro de 1947); mas o que há de mais marcante é o desenvolvimento detalhado das estruturas organizacionais e administrativas. De entre estas merecem especial relevo: o reforço das competências do reitor (que ocupam 34 alíneas do Artigo 18º); a existência de um vice-reitor e de um secretário, ambos nomeados pelo ministro da educação [26]; a criação do conselho administrativo, constituído pelo vice-reitor, por um director de ciclo (o professor efectivo que, na posse do cargo, fosse mais antigo no liceu), pelo secretário e pelo chefe da secretaria (este sem direito a voto), e a correspondente importância agora conferida à "administração dos liceus" (expressa nos 9 extensos artigos que integram o Capítulo III); e ainda a importância conferida à "inspecção do ensino" detalhadamente regulamentada em capítulo próprio (Cap. VIII, Artigos 173º-187º).

Embora também as estruturas de coordenação/controlo pedagógico saiam reforçadas, refira-se que o papel do conselho escolar e do conselho disciplinar é bastante esbatido em benefício da intervenção do reitor [27], a quem ambos "Prestam assistência [...]" [28]. Muito significativas são ainda as competências do director do ciclo, a regulamentação detalhada do processo de registo de faltas dos alunos e da sua respectiva avaliação em "Conselho de professores do ano ou turma", e a importância conferida à "disciplina escolar", ao "comportamento do aluno" e às "Penas disciplinares aplicáveis aos alunos por faltas praticadas durante os exercícios escolares ou fora deles [...]" [29].

24 Cf. Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 69. Acrescenta o autor que "Durante este primeiro período o ensino pouco mais era do que inculcação ideológica e significativa [...]".

25 Escreve a propósito: "Foi já afirmado que o Estado manteve o seu domínio sobre a sociedade civil durante este período, não tanto através da educação, ou outros sistemas ideológicos, mas através do seu aparelho repressivo, cada vez mais poderoso (particularmente a polícia secreta) e através de uma crescente influência económica ligada ao contexto internacional, especialmente mediada pelo afluxo de capitais" (p. 69).

26 Cf. Decreto nº 36:508 de 17 de Setembro de 1947, Art. 19º.

27 *Ibid.*., Arts. 25º a 26º e 27º a 29º.

28 *Ibid.*, Art. 24. Na verdade, as atribuições de estes dois órgãos são definitivamente distintas daquelas que, há cem anos atrás, eram cometidas ao "conselho do liceu" já antes referido, por forma a reforçar os poderes do reitor. Na legislação de 1936 afirmava-se que "O Governo e inspecção de tudo o que respeita ao formal e scientifico do Lyceo, pertence immediatamente a um Conselho composto de todos os Professores, com subordinação à Direcção Geral dos Estudos" (cf. Art. 63º do Decreto de 17 de Novembro de 1836).

29 Secção II, Arts. 354º a 387º do Decreto nº 36:508, de 1947. Embora voltemos a este assunto , registe-se desde já que as normas relativas a faltas e a penas disciplinares vigoraram por um longo período. Um simples cotejo destas normas com a legislação publicada sobre as mesmas matérias nos últimos quinze anos permite evidenciar com clareza o facto de, mesmo depois de 1974, esta continuar, no essencial, influenciada por aquelas. No caso das faltas, sobretudo do ponto de vista processual, e no caso das penas disciplinares, não só em termos formais mas mesmo em termos de conteúdo.

O modelo organizacional do liceu, sobretudo no que diz respeito a estruturas de governo e de controlo político, administrativo e pedagógico, morfologia organizacional e organização do processo de ensino, não só vigorou, de forma bastante estável, durante um longo período como, entretanto, foi sendo tomado como referência para a organização dos estabelecimentos de ensino secundário não liceal. Do ponto de vista organizacional será defensável afirmar que mesmo o ensino secundário não liceal era *liceal* nas suas estruturas organizacionais e administrativas, seguindo um modelo que se caracterizava pelo forte controlo político e administrativo por parte do Estado e da administração central, com a correspondente ausência de autonomia, de direcção própria e de participação de professores e de alunos. Neste sentido poderemos falar num processo de *licealização organizacional e administrativa*, tanto mais eficaz quanto soube admitir excepções, especificidades e, até, algumas originalidades, no ensino técnico e, sobretudo, no ensino preparatório, garantindo (por adaptação) o respeito pelo que de mais essencial continha — os instrumentos de controlo. Esta organização para o controlo, *licealmente* inspirada, está bem patente na Reforma do Ensino Técnico Profissional, Industrial e Comercial (Lei 2025, de 1947) e sobretudo no respectivo Estatuto, publicado em 1948, e ainda no Estatuto do Ciclo Preparatório, datado de 9 de Setembro de 1968.

A reforma do ensino técnico, longamente preparada por uma comissão nomeada em 1941, no ministério de Mário de Figueiredo [30], estabelece por meio do respectivo Estatuto (Decreto-Lei nº 37 029, de 25 de Agosto de 1948) uma nova e complexa organização curricular, mas nada de substancial vem alterar no modelo organizacional e administrativo global, designadamente em termos de direcção e de controlo. O modelo liceal de organização far-se-á sentir, não só por referência a linhas estruturantes já contidas na reforma liceal de 1936 mas, sobretudo, por articulação com a reforma liceal de 1947, também assinada pelo ministro Pires de Lima. A direcção dos estabelecimentos de ensino é composta por um director (nomeado pelo ministro), um subdirector, um professor-secretário e por professores-delegados (Arts. 11º a 51º do supracitado Decreto-Lei de 1948); o conselho escolar reunia todos os professores efectivos, adjuntos, contratados do quadro, auxiliares e mestres do quadro, e o director (Arts. 116º a 130º); finalmente, o conselho administrativo era formado pelo director, um vogal e o secretário (Arts. 131º a 136º).

As reformas do ensino secundário empreendidas pelo Estado Novo completar-se-iam com a criação do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, em 1967 (Decreto-Lei nº 47 480, de 2 de Janeiro). Na sequência do alargamento da escolaridade obrigatória de quatro para seis anos e da criação do Ciclo Complementar do Ensino Primário (Decreto-Lei nº 45 810, de Julho de 1964), procedeu-se à fusão do 1º ciclo do ensino liceal

30 Acerca da concepção e da organização desta reforma veja-se o trabalho de Sérgio Grácio, *Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Livros Horizonte, 1986, principalmente os Caps. 2 a 5, com destaque para a tese do "voluntarismo governamental".

e do ciclo preparatório do ensino técnico (criado em 1948), uma iniciativa do ministro Inocêncio Galvão Telles [31] que já vinha sendo preparada pelo seu antecessor Francisco Leite Pinto. O Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, publicado a 9 de Setembro de 1968 (Decreto-Lei nº 48 572), não obstante ter introduzido várias inovações, mesmo no capítulo da organização pedagógica (por exemplo a criação do conselho de turma e do cargo de director de turma), manteve o modelo organizacional e administrativo seguido no liceu, adoptando designações mais próximas das que vigoravam no ensino técnico. A direcção estava confiada a um director, nomeado pelo ministro por um período de três anos (renovável), o qual era coadjuvado por um subdirector (nomeado pelo ministro sobre proposta do director) e por um conselho escolar constituído pelos professores efectivos da escola, professores em comissão de serviço e directores de turma. As matérias disciplinares eram apreciadas por uma secção do conselho escolar com a denominação de "conselho de orientação" [32]. Finalmente, as escolas preparatórias eram administradas por um conselho administrativo composto pelo director, pelo subdirector, pelo secretário e pelo chefe da secretaria [33].

Esta breve incursão no universo normativo produzido durante o Estado Novo, no tocante às escolas do ensino secundário, procurou apenas destacar a importância do modelo liceal de organização, precisando o seu significado, caracterizando-o nos seus traços fundamentais e fornecendo as bases essenciais da informação a que recorremos para apoiar a nossa análise e justificar o ponto de vista adoptado. É certo que argumentámos com base num nível de modelização normativa, no plano das orientações formais-legais para a acção organizacional, o que não nos permite comprovar a influência de tais normas no plano da acção organizacional efectiva. Contudo, tendo feito sobretudo referência à arquitectura organizacional global, à morfologia organizacional dos estabelecimentos de ensino e aos seus mecanismos mais visíveis de controlo, tocámos aspectos essenciais do modelo que não só se apresentam com carácter fortemente impositivo, e portanto dificilmente alteráveis pelas práticas escolares concretas (desde logo submetidas a controlo), mas também têm já sido objecto de confirmação através de inúmeros estudos [34].

O que nos importa aqui realçar é um modelo político e organizacional de escola, uma dada organização para a não participação e para o controlo, profundamente enraízados no modelo liceal e através deste estendidos a todos os estabelecimentos do ensino secundário. Marcado pela ausência de quaisquer estruturas democráticas e participativas, o modelo liceal de organização fazia parte da política para a educação e era a expressão de uma administração da educação fortemente centralizada, exercendo um controlo sistemático e

31 O ministro previa o alargamento da duração de dois anos do Ciclo Preparatório após nova ampliação da escolaridade obrigatória. Veja-se a propósito o seu *Estatuto da Educação Nacional — Projecto*, Lisboa, 1969, o qual nunca chegou a ser aprovado.

32 Ver o Decreto-Lei nº 48 572, de 9 de Setembro de 1968, Cap. IV — Direcção e administração das escolas — Arts. 134º a 160º.

33 *Ibid.*, Art. 161º. As competências deste órgão estão expressas no Art. 164º.

34 Pelo seu interesse para o estudo da não participação e da desmobilização durante o Estado Novo destaca-se o já citado trabalho de João Formosinho (*Educating for Passivity* ...).

simultaneamente político e administrativo. A figura do reitor (e do director) constituía um dos principais elos de ligação entre as dimensões política e administrativa central, por um lado, e o governo, a administração e gestão concretas, no quotidiano de cada escola. Tratando-se de representantes políticos e administrativos do Estado, de *delegados* do ministério junto de cada escola, designados por nomeação do respectivo ministro na base de critérios onde predominava a confiança política [35], compreende-se o especial cuidado que era posto na sua escolha, dadas as repercussões a nível escolar mas também dada a expressão social e a influência local que assumiam [36]. Embora formalmente não gozassem de autonomia, em tudo estando subordinados à administração central, a simples consecução dos objectivos e a realização em conformidade dos papéis que lhe estavam atribuídos, faziam de reitores e directores figuras poderosas a nível escolar, concedendo-lhes efectivos poderes junto de docentes e restante pessoal. Também por isso, e desde cedo, estas figuras foram contestadas no seio do movimento sindical docente: a Associação do Magistério Secundário Oficial (a primeira, surgida em 1904) combaterá a amplitude e a discricionaridade dos seus poderes; a Associação do Magistério Oficial dos Liceus e Escolas Industriais (com estatutos aprovados em 1912) reclamará a eleição destes responsáveis pelo conselho escolar; a Associação dos Professores das Escolas Industriais e Comerciais, em Congresso realizado na Póvoa do Varzim (1927) defenderá a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e uma organização entregue aos professores [37]. Contudo, as associações de docentes virão a ser extintas ou proíbidas de reunirem, na sequência da proibição de associação aos funcionários públicos (Decreto nº 23 048, de 23 de Setembro de 1933, Art. 39º) [38]. No entanto, a questão voltaria a colocar-se no início da década de setenta através da intervenção dos Grupos de Estudo que, conforme escreveu Stephen Stoer,

> "[...] foram os precursores da movimentação dos professores e estudantes que ocorreria após a revolução. Já em 1971 defendiam, conforme Grácio sugere

35 Na obra supra referida escreve Formosinho: "The headteacher ('reitor' or 'director')was appointed by the Minister of Education on the basis of political confidence. (This does not exclude that competence criteria were used, but they were not the first criterion). Thus the headteacher was a potential agent of political control in schools" (p. 404).

36 Veja-se, a título de exemplo, a intervenção do Governador Civil de Vila Real no sentido de evitar que o liceu, por errada escolha de reitor, ficasse "fechado à situação" e "à acção do Estado Novo", documentada em Assis Gonçalves, *Relatórios para Oliveira Salazar, 1931-1939*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1981, p. 258.

37 Estas breves, mas significativas, notícias são recolhidas de Gomes Bento, *O Movimento Sindical dos Professores. Finais da Monarquia e I República*, Lisboa, Editoral Caminho, [2]1978.

38 Referido por Gomes Bento, *op. cit.*, p. 145. Recorde-se, a propósito, que pouco mais tarde e à semelhança de outros funcionários públicos, os docentes seriam objecto de uma "proibição de acção" através do juramento tornado obrigatório por decreto de Setembro de 1936. Escreve Jacques Goergel (*O Salazarismo*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1985, p. 374): "As primeiras pessoas a serem obrigadas à ortodoxia do pensamento foram os funcionários. Ninguém é obrigado a servir o Estado, e é preciso ter um espírito democrático assaz desenvolvido para admitir que se possa sê-lo sem por isso ser ideologicamente seu escravo. O Estado Novo não conhecia este espírito democrático, pretendia controlar os seus servidores 'Declaro por minha honra estar integrado na ordem social estabelecida pela Constituição de 1933, com activo repúdio pelo comunismo e por todas as ideias subversivas', o que incluía nomeadamente a maçonaria que, a partir de 1926, fora responsabilizada por todos os males sofridos pelo País". Ver também, para o caso da escola primária, Maria Filomena Mónica, *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*, Lisboa, Editorial Presença/GIS, pp. 178-188.

[...], que a democratização incluía a participação nas estruturas decisórias da vida das escolas" [39].

Pode de resto afirmar-se que a mesma questão constitui um dos principais elementos na acção de professores e alunos imediatamente a seguir a 25 de Abril de 1974 e também que continua, no início da década de noventa, a ser afirmada com veemência perante cenários de reorganização das escolas, a que em outras rubricas faremos referência.

Também os alunos (apesar da proibição da acção) reclamaram o direito de participação na direcção das escolas, embora com maior expressão no ensino universitário. Na esteira de uma tradição forjada em lutas académicas e numa prática política que remonta, pelo menos, ao século XIX [40], houve períodos de agitação académica particularmente activos durante o regime anterior, com destaque para: os movimentos académicos e as greves levadas a cabo por estudantes republicanos, sobretudo entre 1926 e os primeiros anos da década de trinta [41]; mais tarde, os acontecimentos motivados pela proibição da realização do Dia do Estudante, comemoração tradicional na academia de Lisboa que, naquele ano, seria alargada a nível nacional [42]; e, sobretudo, a crise de Coimbra, desencadeada em 1969 e rapidamente estendida às outras universidades [43]. Nesta última, a par de outras linhas de força como a contestação ao regime e à guerra colonial, as ideias de participação estudantil, de co-gestão e de autonomia, também agitadas um ano antes em França, passam à categoria

39 Cf. Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal*, ed. cit., p. 126. Ver ainda Rui Grácio, *Os Professores e a Reforma do Ensino*, Lisboa, Livros Horizonte, 1973, pp. 65-77, onde se critica a "tutela sobre o magistério docente", e Agostinho dos Reis Monteiro, *Educação, Acto Político*, Lisboa, Livros Horizonte, s.d., onde se faz referência a uma proposta apresentada ao ministério da educação que incluí o direito dos docentes participarem na gestão das escolas bem como de elegerem, em conselho escolar, os reitores e directores (p. 156).

40 Veja-se a propósito o trabalho de Ana Boavida, "Tópicos sobre a prática política dos estudantes republicanos (1890-1931): Limites e condicionantes do movimento estudantil", in *Análise Social*, nºs 77-78-79 (1983), pp. 743-756. Aqui se faz referência à intervenção política dos estudantes republicanos, às ligas e aos centros republicanos académicos, a associações académicas, a periódicos estudantis, etc.

41 Para além do trabalho de Ana Boavida ver também a obra *Os Estudantes no Regime Fascista*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1983, que documenta o período compreendido entre 1926 e 1934, com destaque para as greves estudantis de 1928, 1930 e 1931.

42 Sobre os episódios resultantes (manifestações, greves, intervenções policiais, etc.) ver por exemplo Jorge Sampaio, "Movimento associativo, 1959-1962" in *O Jornal da Educação*, nº 22 (1979), pp. 20-21 e a intervenção de Jorge Miranda na Assembleia da República a 11 de Novembro de 1982 em que, a propósito do Dia do Estudante, aquele deputado recorda os acontecimentos de 1962 — cf. *Revisão Constitucional e Democracia*, Lisboa, Rei dos Livros, 1983, pp. 315-316.

43 A crise académica de 1969 é despoletada em Coimbra aquando da inauguração do edifício das Matemáticas, presidida por Américo Tomás, e onde o Presidente da Associação Académica vê recusado o seu pedido de usar da palavra. Segue-se a sua prisão, suspensões várias, o luto académico, o encerramento da universidade, etc. Veja-se, entre outros, o recente trabalho de Celso Cruzeiro, *Coimbra, 1969. A crise académica, o debate das ideias e a prática, ontem e hoje*, Porto, Edições Afrontamento, 1989. Sobre os acontecimentos em Lisboa ver João B. Serra, "Faculdade de Letras de Lisboa, 1969. Para uma cronologia do início da crise", in *O Jornal da Educação*, nº 23 (1979), pp. 16-17.

de reivindicações estudantis [44]. As exigências de um "ensino para todos", de "reintegração dos professores e alunos expulsos", de uma "universidade livre", consubstanciavam um projecto mais amplo (ainda que marcado por várias indefinições) de "democratização do ensino" onde a questão da participação estudantil nas estruturas directivas das escolas era posta com clareza — "estudantes no governo da universidade" [45].

Embora seja difícil estabelecer relações entre os movimentos estudantis no ensino superior e a situação dos alunos do ensino secundário, matéria sobre a qual nos falta informação, houve certamente ligações, ainda que pontuais, e repercussões que no mínimo se fizeram sentir nos primeiros anos da década de setenta com a entrada significativa dos "professores novos" fruto da explosão escolar iniciada na década anterior. Estes professores eram na sua maioria recém formados participantes na crise e muitos eram ainda estudantes. Tornaram-se facilmente reconhecidos pelos alunos pela aparência física, forma de vestir e comportamento mais aberto e mais próximo daqueles. O contraste entre estes e os professores tradicionais tornou-se claro para os alunos, para os próprios professores e para as autoridades escolares, frequentemente chamadas a intervir na tentativa de evitar "desvios" e de repôr um estilo cada vez mais difícil de impôr. Não obstante a rigidez das normas disciplinares e comportamentais e a vigilância sobre os alunos, a situação vivida nas escolas era já diferente daquela que várias gerações de alunos tinham conhecido apenas há alguns anos atrás [46]. Havia notícia de acções, ainda que isoladas, de contestação, de actos *subversivos* levados a cabo em liceus e escolas, da circulação de panfletos, dos assaltos nocturnos a estabelecimentos de ensino para a pintura de frases contra o regime, etc. Apesar da censura tais iniciativas ganharam mais visibilidade [47], sendo utilizadas pela oposição política ao regime face ao discurso político de abertura e de democratização do ensino de que sobretudo Veiga Simão se tornou arauto [48]. Os próprios responsáveis políticos estavam conscientes do momento que se atravessava. Marcello Caetano afirma ter imposto como condição ao ministro da educação, Veiga Simão, que

44 Veja-se o trabalho de A. Cruz Rodrigues *et al.*, *Dossier Coimbra — 1969 (A Crise de Coimbra vista por observadores estranhos aos acontecimentos)*, Lisboa, Livraria Sampedro, 2ª ed. e sobre as ideias de co-gestão e participação Catherine Valabrègue, *A Condição de Estudante*, Coimbra, Livraria Almedina, 1970 (trad. port.).

45 Ativemo-nos aqui, propositadamente, apenas às inscrições constantes de cartazes empunhados pelos estudantes, documentados em fotografias incluídas na obra de Celso Cruzeiro já citada, entre as pp. 128 e 129.

46 Por exemplo daquela que Natália Nunes descreve na sua obra *Memórias da Escola Antiga*, Lisboa, Didáctica Editora, 1981.

47 Sobretudo no ensino superior a publicação de manifestos tornou-se frequente. Veja-se, a título de exemplo, alguns dos manifestos publicados em Lisboa em 1972 e 1973 referidos em *Eleições Legislativas, subsídios para a história da vida portuguesa (1945-1973)*, Lisboa, Edições Delfos, 1973, pp. 181-191.

48 O 3º Congresso da Oposição Democrática sublinhava, nas suas conclusões, "[...] a contradição entre as intenções anunciadas e a repressão que se abate sobre os estudantes que lutam por uma verdadeira Reforma Geral e Democrática do Ensino, repressão essa que se traduz no encerramento AAEE como meio de impedir toda a liberdade de reunião e discussão,na suspensão e prisão (e até no assassínio) de estudantes e no policiamento das escolas feito pelos gorilas-vigilantes". Cf. *3º Congresso da Oposição Democrática, Aveiro, 4 e 8 de Abril de 1973 — Conclusões*, Seara Nova, 1973, p. 93.

> "[...] enquanto existisse agitação académica não se admitiriam representantes de estudantes nos órgãos de governo escolar. Porque fatalmente seriam eleitos os agitadores ou seus delegados e esses órgãos se converteriam em instrumentos de subversão. A triste realidade era a de que as pessoas experientes não tinham energia nem disposição para se impor, e na atuação dos órgãos mistos deixavam o campo livre aos ativistas. Portanto, o princípio da representação estudantil podia ser admitido mas para ser aplicado quando houvesse condições normais que o permitissem" [49].

Já cerca de vinte anos antes Oliveira Salazar exprimia assim a sua preocupação em carta ao Presidente Craveiro Lopes:

> "Nos últimos tempos, a Polícia tem manifestado a sua grande preocupação acerca da captação muito intensa de estudantes para as organizações comunistas. Rapazes e raparigas das melhores famílias, tanto em bens como em formação moral, aparecem enredadas nessas organizações. E o pior é que se revelam tão facciosos que toda a conversão ou esperança de converter parecem perdidas. É um caso muito grave que só por receios policiais é difícil de contrariar. Uma contra-ofensiva ideológica é que se torna necessária" [50].

Contudo, no início da década de setenta tal "contra-ofensiva ideológica", que não se sucedera antes, era de muito difícil realização para o regime. Recorde-se que própria organização da Mocidade Portuguesa, que Marcello Caetano (ex-Comissário Nacional) caracterizou como uma "[...] organização patriótica de formação integral da juventude em complemento da família, da escola e da igreja" [51], estava por essa altura em profunda crise, o que motivou uma tentativa de recuperação lavada a cabo pelo Decreto-Lei nº 486/71, de 8 de Novembro (que revogava o Decreto-Lei nº 47 311) que transformava a MP numa associação aberta à livre inscrição de todos os que desejassem filiar-se nela"[...] tendo por fim a formação moral, cultural e patriótica da juventude" [52], bem como a tentativa de reforçar e complementar a sua acção através da criação do Secretariado para a Juventude [53].

A participação de docentes e de discentes na direcção e na gestão das escolas tornou-se uma das questões maiores nos últimos anos do regime anterior, tanto mais agitada

49 Cf. Marcello Caetano, *Depoimento*, Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1974, p. 155.

50 Cf. M.J. Homem de Melo (int. e coord.), *Cartas de Salazar a Craveiro Lopes, 1951-1958*, Lisboa, Moraes Editores, 1983, pp. 116-117.

51 Cf. Marcello Caetano, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Editorial Verbo, 2ª ed., p. 109.

52 Cf. *Coordenadas da Acção Governativa*, I, Lisboa, Secretaria de Estado da Informação e Turismo, Direcção-Geral de Informação, 1972, p. 150.

53 Criado em 1971 no Ministério da Educação Nacional (Decreto-Lei nº 446/71, de 25 de Outubro); "[...] revestindo as características de serviço para a juventude e colaborando com a escola e a família, tem por missão promover o preenchimento dos tempos livres da gente nova, com o intuito de lhe facultar ocupação simultaneamente recreativa, esclarecedora e formativa" (Cf. *Coordenadas da Acção Governativa*, ed. cit., pp. 166-167).

pelos movimentos de professores, pelos movimentos estudantis e pela oposição ao regime, quanto o discurso político em torno da educação agitava a bandeira da "democratização do ensino". Não se tratava, obviamente, de uma reivindicação com expressão generalizada na sociedade e nas escolas. A luta pela participação exigia, nessa altura, a participação na luta, em condições adversas e correndo riscos que só algumas *vanguardas* se dispunham a correr. Recorde-se que a não participação [54] fora consagrada e decretada há já várias décadas e fora imposta através do recurso a diversos métodos repressivos. Não obstante, por paradoxal que possa parecer, a reforma Veiga Simão criou algumas condições favoráveis à mobilização em torno da participação e de uma acepção mais global de democratização do ensino — possivelmente um *efeito não desejado* do discurso político mobilizador e congregador à volta de um projecto que não tinha condições políticas para consagrar a participação reclamada pela oposição. Como conclui Stephen Stoer, "[...] todavia a mobilização educativa já era visível (apesar de não ser reconhecida como tal na altura) na Reforma Veiga Simão" [55].

Adoptando uma concepção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades, a reforma será apresentada sob o signo da democratização do ensino, expressão que se traduzia no alargamento da escolaridade obrigatória, na abertura do acesso aos *melhores*, na expansão da rede escolar, na criação de escolas secundárias pluricurriculares ou polivalentes, e em outras medidas de carácter quantitativo [56]. Embora tal democratização não contemplasse, pelo menos explicitamente, as estruturas de governo das escolas e outras questões consideradas fundamentais pela oposição, ainda assim (mas em boa parte também por isso) o processo de apresentação e discussão da reforma representou uma oportunidade, sem precedentes, para intervir publicamente e de forma crítica na fase de concepção da lei que viria a ser aprovada. Oportunidade aproveitada e em boa parte induzida (ainda que com diferentes propósitos) pela própria forma como a reforma foi publicitada. Com efeito, a reforma educativa viria subitamente polarizar as atenções, contribuindo para que um governo a braços com tantos problemas viesse a ser associado, ainda que transitoriamente, a uma linha de acção sectorial que parecia emergir como a grande prioridade política e como questão fundamental para o regime. As conhecidas e muito repetidas expressões de "batalha pela educação" ("grande, urgente e decisiva batalha da educação") e de "revolução pacífica pela educação" (utilizadas por Marcello Caetano e pelo ministro da educação), representavam imagens muito bem geridas que apontavam para a realização de uma missão histórica cuja responsabilidade era endossada a todos os sectores. É certo que a linguagem bélica e as imagens voluntaristas e mobilizantes em torno da educação já vinham de trás: já o ministro Leite Pinto falara da educação nacional como "uma batalha sem fim" [57] e Galvão Telles se referira copiosamente à "luta gigantesca a travar", à "nova cruzada", ao "bom combate, neste

54 Ver a propósito a nossa caracterização da não participação discente durante o regime anterior (*A Gestão das Escolas Secundárias* ..., ed. cit., pp. 78-91).

55 Cf. a sua obra *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 255.

56 Elementos predominantes, desde logo, no *Projecto do Sistema Escolar* apresentado por Veiga Simão para discussão pública em 1971. Ver Ministério da Educação Nacional, *A Reforma do Sistema Educativo* (sup. e coord. de Rita Pinto Leite), Lisboa, 1973, pp. 1-18.

57 Cf. Francisco de Paula Leite Pinto, "Da Instrução Primária Obrigatória à Educação Permanente", in *Revista Sulco*, nº 7 (separata), Lisboa, 1966, p. 38.

generoso prélio, nesta *demanda dum novo Graal*, que é a educação [...]" [58], mas jamais com a intensidade e com o investimento político a que agora se assistia [59].

Entre Janeiro de 1971, data em que foram apresentados o *Projecto do Sistema Escolar* e as *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*, e 25 de Julho de 1973, data da Lei nº 5/73, a educação foi colocada na ordem do dia. Segundo o relatório do grupo de trabalho encarregado de tratar os documentos enviados dentro dos prazos estabelecidos, e outros produzidos até 31 de Julho de 1971, terão sido considerados 1719 documentos [60], estimando-se em cerca de 40 000 as pessoas que participaram na discussão pública. Seguir-se-ia a apresentação da Proposta de Lei nº 25/X [61], a emissão de parecer pela Câmara Corporativa (Parecer nº 50/X) e os debates na Assembleia Nacional [62].

A análise da Lei nº 5/73 revela que, não obstante se falar algumas vezes em participação [63], o conceito jamais é associado à problemática da direcção das escolas, não estando consagrado como princípio nem se descortinando qualquer base ou orientação que pudesse vir a apoiar a criação de estruturas participativas a nível escolar. É certo que o facto de a Lei não ter chegado a ser objecto de regulamentação nos impede de uma confirmação segura das intenções do legislador. Porém, não parece credível que, dadas as circunstâncias políticas e a orientação do regime, essa participação pudesse vir a ser consagrada e regulamentada. Não porque uma participação, embora de tipo mitigado e de estilo cooptativo, fosse absolutamente incongruente com a Lei, mas sobretudo porque o regime não podia comportar tão elevados riscos. Disto mesmo revelou Marcello Caetano uma clara percepção [64], e aqui terá encontrado Veiga Simão os exactos limites dos conceitos de democratização e de participação. Embora os discursos deste repitam até à exaustão as palavras liberdade, democracia e participação, estas aparecem fortemente condicionadas por uma ideologia e organização política assente em boa parte na recusa daqueles conceitos. Para Veiga Simão, a democratização do ensino e a liberdade só serão possíveis

58 Cf. Inocêncio Galvão Telles, *O Som e a Imagem ao Serviço do Ensino*, Lisboa, Instituto de Meios Audio-Visuais, s.d./s.p.

59 Refira-se, a propósito, que este tipo de imagens continua actualmente a fazer parte integrante do discurso político sobre a educação. Do discurso que o ministro Roberto Carneiro proferiu por ocasião da apresentação do Programa do XI Governo Constitucional destacamos: "esforço de geração" (p. 4), "prioridade nacional" (p. 4), "enorme desafio, verdadeiramente patriótico e histórico" (p. 6), "grande esforço da Nação" (p. 8), "tarefa histórica e dramática, desafio que o povo português não pode perder" (p. 9). Cf. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro, *Discurso do Ministro da Educação, Roberto Carneiro, aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional*, 1987.

60 Assim distribuídos: 877 relatórios, 276 cartas e 566 artigos publicados na imprensa. Cf. *A Reforma do Sistema Educativo*, ed. cit., p. 21.

61 *Ibid.*, pp. 71-88.

62 *Ibid.*, pp. 89-183 e 185-715.

63 É o caso por exemplo da Base III, alínea C, e da Base VI, 1, C.

64 Veja-se a citação a que está aposta a nota 49.

> "Se na Escola houver respeito mútuo entre professores e alunos, acatamento à autoridade académica, convivência democrática, disciplina exemplar em clima de participação de todos e também firmeza contra a anarquia, a violência, a demagogia [...]" [65].

É exactamente no domínio dos pré-requisitos políticos e institucionais que se concentrarão muitas das críticas à reforma. No Congresso de Aveiro afirmara a oposição que

> "A reforma do ensino anunciada pelo actual ministro entra em contradição, nos princípios que a dominam e proclamam, com os condicionalismos económico-sociais e políticos que caracterizam a actual sociedade portuguesa e que a reforma teoricamente parece ignorar" [66],

afirmando outros, mais claramente:

> "A democratização do ensino, meta urgente e inadiável a atingir pelo nosso país, só pode ser realizada numa sociedade democrática" [67].

Ao retomar várias aspirações sociais de democratização, de liberdade, de participação e de autonomia, com especial incidência no caso do ensino superior [68], que não tinha condições para realizar, a não ser através da sua devolução para um discurso político iterativo que só podia reelaborá-las e subordiná-las a princípios políticos inaceitáveis para as oposições, a reforma não podia suceder-se, nem à luz dos seus próprios termos nem à luz das condições reclamadas por outros. E assim,

65 Cf. José Veiga Simão, *Educação ... Caminhos de Liberdade* (Discursos e declarações mais importantes do Ministro da Educação Nacional, Professor José Veiga Simão, de 15 de Janeiro de 1970 a 15 de Janeiro de 1973, compilação e coordenação de Rita Pinto Leite), Lisboa, Publicações CIREP, 1973, p. 260 (trecho do discurso proferido em Arganil a 1 de Junho de 1972). Segundo o ministro, tal programa "[...] só pode ser levado a cabo na ordem, na lei, na disciplina" (*ibid.*, p. 261) e no quadro de um conceito de liberdade "[...] que significa e fortifica climas de participação, que fomenta o entusiasmo da acção criadora, que respeita, ouve e aproveita a opinião dos outros, mas que condena a violência e a destruição, repudia o crime e resiste às forças de desagregação moral e social de um Povo" (cf. a sua obra *Democratização do Ensino. Sonho de Ontem, Lei de Hoje, Força de Amanhã*, composição, coordenação e revisão de Rita Pinto Leite, Ministério da Educação Nacional, Discursos e declarações mais importantes do Ministério da Educação Nacional, Professor Doutor José Veiga Simão, proferidos no ano de 1973, p. 70 [trecho de discurso proferido no I Congresso da Acção Nacional Popular em Tomar, a 4 de Maio de 1973]).

66 Cf. *3º Congresso da Oposição Democrática* ..., ed. cit., pp. 88-89.

67 Cf. Santos Simões, *Ensino. Projecto de Reforma ou Reforma do Projecto?* Porto, Razão Actual, 1971, p. 33.

68 Escreveu Guilherme Braga da Cruz (*Reforma do Ensino Superior. Dois Anteprojectos de Parecer para a Junta Nacional de Educação*, Edições Cidadela, 1973, p. 96) que o Estado fala à Universidade nestas ideias "[...] e arvora-se em magnânimo doador de todos esses privilégios que um dia lhe roubou, apressando-se a consigná-los vistosamente na lei. Faz-lhe crer que, dessa maneira, *foi direito ao fim* e que abriu na sua frente, com toda a generosidade, uma era de paz, de prosperidade e de progresso". Trata-se, segundo o autor, de "[...] o canto da sereia da *autonomia*, da *cogestão* e da *participação* [...]" (p. 102).

> "A Reforma Veiga Simão foi incapaz de acabar o que havia começado; realmente estava, desde o princípio, desligada da realidade social. Foi responsável pelo iniciar do processo de mobilização educativa nos anos 70, mas não podia levá-lo a bom termo" [69].

Isto sugere, todavia, que a mobilização educativa tão característica do período que se seguiu imediatamente a 25 de Abril de 1974 tinha já precedentes, embora distintamente radicados , se não mesmo a existência de um hiato motivado eventualmente por circunstâncias políticas, económicas e sociais, que será quebrado para serem desenvolvidos novos vectores, em novos moldes é certo, mas ainda assim retomando algumas questões, e inaugurando outras como é o caso da participação na escola.

Segundo Stephen Stoer,

> "A revolução 'remobilizou' a Reforma Veiga Simão quando a sua chama se encontrava precisamente reduzida a uma mera luz vacilante. A revolução deu-lhe novo vigor, tornando-a quase irreconhecível, estendeu-a a áreas até então intocáveis (como a da gestão democrática das escolas)" [70].

Sugere-se, portanto, mais do que uma ruptura brutal, uma ruptura com mudanças de sentido mas também com continuidades, com remanescentes que, qual *Fénix*, renascem e assumem novas significações.

No caso concreto da *gestão democrática das escolas* a questão é, porém, mais complexa já que, mais ainda que em outras medidas sobre as quais alguns têm insistido em realçar as continuidades, é difícil descortinar antecedentes na reforma Veiga Simão. Representará, pois, uma "importante excepção" [71], uma das "áreas até então intocáveis" [72]. A questão importante é porém outra, em termos de análise. Já antes defendemos que uma participação de tipo cooptativo, obviamente não uma participação na decisão numa organização ainda que minimamente dotada de autonomia, não seria incongruente com a Lei nº 5/73. Por um lado, a administração responderia, ainda que por defeito, a reivindicações e anseios expressos, contribuindo para alguma pacificação nas escolas (e na sociedade) e para a instalação de um clima de maior abertura e confiança. Por outro lado, nada de essencial em termos de poder seria forçada a ceder, mantendo (quando não alargando) as suas bases de poder e os seus instrumentos de controlo, agora possivelmente tornados mais subtis. Este tipo de "participação funcional" ou "fictícia" constituiria certamente uma encenação participativa extremamente útil para o regime e, afinal, mesmo se acusada de manipulação ela tinha paralelo e era bem conhecida em outros regimes e organizações políticas e sociais

69 Cf. Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 259.

70 Cf. o seu trabalho "A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou *disfarce humanista?*", in *Análise Social*, nºs 77-78-79 (1983), p. 819.

71 *Id.*, *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 259.

72 *Id.*, " A reforma de Veiga Simão no ensino ...", ed. cit., p. 819.

apontados como democráticos. Deste modo, é possível admitir que um dado tipo de participação (mitigada) no processo educativo e nas escolas não estaria inteiramente fora dos horizontes da reforma que, de resto, dava os primeiros passos mobilizantes nesse sentido em relação a si própria. Ora tudo isto nos conduz à seguinte interrogação: o que teria sucedido se o regime tivesse tido a capacidade, o tempo e as condições que lhe permitissem uma pacificação, ainda que reduzida ou transitória, da sociedade e das escolas? Deixaria, em tal circunstância, de recorrer a esse precioso instrumento cooptativo e de controlo que seria uma "participação" de professores e de estudantes em certas estruturas escolares que, seguramente, alguém se encarregaria de tornar menos poderosas a crédito da intervenção do Estado e da administração?

A pergunta é algo retórica, admite-se, e não tem resposta no quadro deste trabalho. Mas se aqui não nos interessa uma resposta, que nos forçaria a conjecturas, previsões e cenários despropositados fora de um exercício ou ensaio político, que o nosso trabalho não é, já a pergunta não deixa de ser importante, do ponto de vista metodológico, para a análise que seguidamente conduziremos sobre a *gestão democrática das escolas* instaurada com o 25 de Abril.

A adesão inequívoca ao que de mais expressivo em termos democráticos e participativos foi realizado com a revolução ou, citando o poeta, com "As Portas que Abril Abriu" [73], para além do dever de ofício e dos imperativos do trabalho científico, exigem que essa análise seja conduzida com rigor e que, *quinze anos depois*, se proceda a um exame crítico, não condescendente, da realidade que foi e que tem sido a *gestão democrática das escolas*.

2. O 25 de Abril e a *Deslocação do Poder* para as Escolas

Despoletado por militares, o 25 de Abril de 1974 mereceu, de imediato, a adesão popular expressa desde as primeiras horas, sobretudo nas ruas da capital, mesmo contra os apelos em contrário emitidos repetidamente pelo Movimento das Forças Armadas [74]. O Exército que em 1926 toma o poder derruba-o agora — como protagonistas, os "jovens tenentes" cedem o lugar aos capitães, o general Costa Gomes sucede-se ao general Gomes da Costa [75]. A Junta de Salvação Nacional passa a dirigir o

73 Poema de Ary dos Santos do livro com aquele título (Lisboa, Editorial Comunicação, 1975).

74 Veja-se o conteúdo dos comunicados apresentados sob o título de "A Sequência Inesquecível" em Orlando Neves (Org. e intr.), *Textos Históricos da Revolução*, Lisboa, Diabril, [2]1976, pp. 29-35.

75 Ver, a este respeito, os comentários de Jacques Georgel, *op. cit.*, p. 15 e de Douglas L. Wheeler, *História Política de Portugal, 1910-1926*, Publicações Dom Quixote, s.d. (trad. port.), p. 272. Escreve

país e a exercer o poder político "[...] até à formação, a curto prazo, de um Governo Provisório Civil", conforme se afirma no *Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas* divulgado a 26 de Abril. No mesmo dia, pelas 01,25 horas, a Junta é apresentada ao país, pela televisão, e o general António Spínola, seu presidente, lê uma proclamação onde se afirma, designadamente, o compromisso de

> "Promover desde já a consciencialização dos Portugueses, permitindo plena expressão a todas as correntes de opinião em ordem a acelerar a constituição das associações cívicas e a regularizar tendências e facilitar a livre eleição por sufrágio directo de uma Assembleia Nacional Constituinte, e a sequente eleição do Presidente da República" [76].

A 15 de Maio o general Spínola seria investido no cargo de Presidente da República e, no dia seguinte, estaria constituído o I Governo Provisório presidido por Adelino da Palma Carlos e integrando, entre outros, elementos do PCP, do PS, do PPD e do MDP/CDE. Vencida a primeira hora [77], constituía-se um novo poder político e afirmava-se uma nova classe política cujos protagonistas cedo viriam a travar uma luta aberta com expressão nas próprias Forças Armadas, na administração, nas fábricas, nas escolas, e nas ruas.

Não sendo nosso objectivo proceder a uma análise do 25 de Abril e dos períodos que se lhe seguiram, concentraremos a nossa atenção nos fenómenos de mobilização e de participação que o caracterizaram e estudaremos as suas repercussões na educação, designadamente nas escolas do ensino secundário. Deste ponto de vista o 25 de Abril inaugurou um período que, estendendo-se até 1976, ficaria marcado por uma verdadeira

este último: "Mais uma vez foram os militares profissionais que tiveram a última palavra na mudança do regime e na passagem de uma idade política para outra".

76 Cf. Orlando Neves, *op. cit.*, p. 36. Sobre esta proclamação escreverá Diniz de Almeida (*Ascensão, Apogeu e Queda do M.F.A.*, I Vol., Lisboa, Edições Sociais, s.d., p. 68): "Tal proclamação significava a transferência de poderes que ingenuamente havíamos acordado a favor de um grupo estranho à vitória que obtivémos sem ajuda. A maior parte de nós contudo, escutámo-la embevecidos, longe de imaginarmos as dissidências que se seguiriam entre o M.F.A. e J.S.N.". O autor distingue claramente o MFA das restantes Forças Armadas declarando que "a componente vencedora" integrava apenas cerca de 5% destas (p. 15). Igual distinção, embora com diferentes propósitos, é feita por Adriano Moreira que sustenta que o MFA — "O *Novíssimo Príncipe* da Constituição da República Portuguesa" (p. 97) — terá tomado o controlo das Forças Armadas e terá sido um dos "captores do poder" (p. 185): "Insistimos em que tal MFA não é o mesmo que Forças Armadas, como de resto está sendo demonstrado pela evolução recente, que vai remetendo para a demissão, para a cadeia, ou para o esquecimento, alguns dos seus componentes mais notórios" (p. 64). — Cf. *O Novíssimo Príncipe. Análise da Revolução*, Braga/Lisboa, Intervenção, 1977.

77 Esta primeira hora pode ser entendida como o conjunto de operações militares que, sob liderança do "movimento dos capitães", se sucedeu na deposição do regime, rapidamente, quase sem combates e sem opositores. Não obstante, Francisco Louçã, numa clara referência à subordinação dos capitães à hierarquia militar e ao general Spínola (a que aludira, entre outros, Diniz de Almeida), afirma que "A primeira hora foi dos generais" — cf. "Tempo de Sementeiras", in *Risco*, nº 11 (1989), p. 105. Também Eduardo Lourenço considerou o 25 de Abril como uma revolução "sem sujeito", no início, face à entrega do poder dos capitães ao general Spínola, transformando-se então numa revolução "dos sujeitos", i.e., de Spínola, do MFA e do seu Programa — cf. "A galáxia ideológica no pós-25 de Abril e suas raízes culturais", in Mário Baptista Coelho (Coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974/1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, p. 72.

descompressão social e política, pela reanimação e remobilização da sociedade civil, pela sua organização em movimentos e partidos políticos, sindicatos, associações e grupos informais, comissões de todo o tipo (trabalhadores, moradores, etc.), cooperativas, organizações de base ... Conforme escreveu Eduardo Lourenço,

> "Foi a imagem ideológica do Povo português como idílico, passivo, amorfo, humilde, e respeitador da Ordem estabelecida, que o 25 de Abril impugnou, enfim, em plena luz do dia" [78].

O exorcismo, colectivamente operado, da passividade foi levado a cabo em boa parte, desde as primeiras horas [79], através da *tomada da palavra* [80]. Escreverá Maria de Lourdes Pintassilgo, mais tarde que,

> "Falar, falar, falar, era um processo sem fim, como se, *por alguma magia*, a palavra pudesse criar o acto, e pudesse transformar-se em acção" [81].

É certo que nem sempre as palavras se transformaram em acções. Em todo o caso as palavras não só precederam, aceleraram e mesmo forçaram a realização de muitos actos mas também constituiram, só por si, actos plenos de significado político, não se reduzindo à sua dimensão locutória. A palavra tornou-se, assim, um veículo privilegiado de todo o tipo de exigências [82] políticas, sociais e económicas que, por mais irrealistas que hoje possam parecer, tinham um sentido particular face ao contexto em que se inseriam e de que eram, simultaneamente, factor de construção. É que, como escreveu Alberto Melo,

> "Portugal vivia então um desses períodos tão raros na vida de todas as sociedades, um período onde tudo parece possível e ao alcance de cada um" [83].

78 Cf. o seu trabalho intitulado *O Labirinto da Saudade*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, ²1982,p. 61. Registe-se contudo que, segundo o autor, se tentou impor depois do 25 de Abril uma "*nova imagem*" de Portugal que na aparência era oposta à do regime anterior mas "[...] cuja estrutura e função eram exactamente as mesmas: instalar o País no lisonjeiro papel de país revolucionário exemplar, dotado de Forças Armadas essencialmente democráticas, considerando os cinquenta anos precedentes como um parêntesis lamentável, uma conta errada que se apagava no quadro histórico para recomeçar uma gesta perpétua na qual o salazarismo tinha sido uma nódoa indelével" (*id., ibid.*, pp. 62-63).

79 "O 25 de Abril não foi só a revolução das canções e das flores, foi a revolta inteira de um povo, que em seis, sete, oito horas, nas ruas de Lisboa e do resto do País, irmanando com os jovens oficiais do nosso exército, combateram a ditadura, ergueram nos seus punhos a liberdade e procuraram que ela fosse uma coisa efectiva e concreta na sociedade portuguesa do nosso tempo". Cf. Vasco da Gama Fernandes, *Trabalhos Parlamentares*, Publicações Europa-América, s.d., p. 26.

80 Seguimos aqui Conceição Alves Pinto (*L'Entrée à L'Université au Portugal* ... ed. cit., p. 41): "Le Portugal s'est converti en un immense laboratoire social. A tous les niveaux, dans les entreprises, dans les usines, dans les écoles, dans les bidonvilles ... le peuple essayait de prendre la parole".

81 Cf. *Dimensões da Mudança*, Porto, Edições Afrontamento, 1985, p. 216.

82 Em *Memórias da Memória* (Lisboa, Edições Rolim, 1986, p. 206) afirma José Ribeiro dos Santos que "[...] o verbo *exigir* era conjugado de todos os modos e em todos os tempos".

83 Cf. "9 Meses na DGEP. Uma Educação Feita para Todos", in *Raíz e Utopia*, nºs 9/10 (1979), p. 278.

As comemorações do dia 1º de Maio de 1974, decretado feriado obrigatório pela Junta de Salvação Nacional, representaram a apoteose participativa, ainda em unidade, assumindo o significado de referendo popular de apoio ao 25 de Abril [84]. Mário Soares e Álvaro Cunhal, recentemente chegados ao país, catalisam sentimentos de unidade e "encarnam o Portugal de amanhã" [85]. Não obstante, António de Spínola verá nestas manifestações o início de um "clima de desagregação nacional" [86] e Mário Soares não deixará de referir que

> "A fachada da unidade, nos primeiros dias de uma liberdade recente e de uma revolução florida de cravos, depressa se rompeu [...] O P.C. mostrou desde o início as suas garras e os dentes, revelando as suas pretensões hegemónicas [...]" [87].

A participação popular, a um primeiro tempo espontânea e desorganizada, irá progressivamente ceder lugar a uma participação mais organizada com objectivos e estratégias diferenciados, radicados em diferentes projectos e ideologias, visando a conquista do poder e o controlo político do Estado.

> "[...] logo a seguir ao 25 de Abril [...] os combates de ordem institucional, pela posse dos meios de comunicação de massas, dos ministérios e serviços, das câmaras, dos sindicatos, dos grémios ... tiveram precedência (relativa, como tudo, mas nítida) sobre as lutas de classes ou afins; aí se impondo quem mais depressa e melhor soube organizar-se e orientar-se nas veredas do poder" [88].

84 Nas palavras de Ary dos Santos (*op. cit.*), "Quando o povo desfilou/nas ruas em procissão/de novo se processou/a própria revolução". Por sua vez, o escritor Álvaro Guerra, no seu romance *Café 25 de Abril (as ruínas). Folhetim do mundo vivido em Vila Velha* (Lisboa, Edições "O Jornal", 1987, p. 49), escreve: "É impossível calcular quantas palavras de ordem gritou David nesse Primeiro de Maio, único em que o povo livre veio para a rua indefeso, de coração ao pé da boca e com os filhos às cavalitas. 'O povo unido jamais será vencido', 'Abaixo o fascismo', 'É mau, é mau, é muito mau, o malandro do Tenreiro não nos dava bacalhau', 'Guerra do povo à guerra colonial', 'Os soldados são filhos do povo', 'Zás, catrapás, já lixámos o Tomás', 'É bom, é bom, é bom e continua, o povo português pôs os fascistas na rua'. Em Lisboa e Vila Velha gritou-se a mesma coisa. Honra às comunicações militantes que assim promoviam tal unanimidade! Nos cartazes, o mesmo. 'Liberdade sindical', 'Regresso dos soldados', 'Viva a Junta de Salvação Nacional', 'Imprensa com censura é povo sem verdade', 'Socialismo', 'Viva o PCP', 'Viva o general Spínola', 'Vivam as Forças Armadas', 'Abaixo o capitalismo', 'Morte à guerra colonial', 'Viva Portugal Livre' ... O V nos dedos, o punho nas mãos".

85 Expressão tomada de Jacques Georgel, *op. cit.*, p. 425.

86 "[...] prenúncio da inviabilidade de soluções democráticas baseadas nos Direitos do Homem" (cf. o seu *País Sem Rumo. Contributo para a História de uma Revolução*, SCIRE, 1978, p. 255).

87 Cf. *Portugal Que Revolução?* (Diálogo com Dominique Pouchin), Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976, p. 101. As comemorações do 1º de Maio de 1975 terão sido, neste sentido, mais claras: "[...] ao contrário do de 1974, marca a ruptura entre o Partido Comunista e o Partido Socialista, dado que as celebrações se saldaram por provocações e violências contra os manifestantes socialistas" — cf. Víctor Cunha Rego e Friedhelm Merz, *Liberdade para Portugal*, Amadora, Livraria Bertrand, 1976 (trad. port.), p. 239.

88 Cf. Manuel de Lucena, *Revolução e Instituições. A extinção dos Grémios da Lavoura alentejanos*, Publicações Europa-América, s.d. p. 39.

O Estado, em crise, foi como que assaltado pela sociedade civil e pelos movimentos sociais populares. Transitoriamente paralisado e aparentemente desfeito, o Estado foi mantido entre parêntesis, na *reserva* mas de *prevenção* , para mais tarde recuperar e ser refeito. Como escreveu Boaventura de Sousa Santos, "O colapso do regime em 25 de Abril de 1974 não implicou o colapso generalizado do Estado" [89]. Segundo o autor, a crise revolucionária terá produzido um "Estado dual" —

> "[...] de um lado, as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais mantidas quase intactas apesar de suspenso o seu funcionamento normal; do outro lado, as importantes transformações institucionais que impunham ao estado um papel novo e mais decisivo no processo de acumulação e na direcção global da economia, um papel tão só ensaiado e ainda de contornos políticos muito vagos" [90].

Os movimentos populares participativos deparavam, assim, com um Estado que ora os constrangia através de peias burocráticas impostas por uma administração pública centralizada e em resistência, ora lhes abria caminho através de alguns novos ocupantes da máquina burocrática que quer os apoiavam, quer se apoiavam neles. Beneficiaram ainda assim, e durante algum tempo, daquela dualidade, do colapso de muitos dos aparelhos de repressão e da timidez de outros, das lutas políticas travadas a nível central [91], e mesmo da relativa incapacidade demonstrada por algumas máquinas partidárias para os submeterem ao

89 Cf. "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984)", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 14 (1984), p. 17. E o autor prossegue, afirmando: "A ruptura deu-se ao nível das características fascistas do velho regime: o partido único, a polícia política, as milícias para-militares, o tribunal plenário (para julgamento dos crimes políticos), os presos políticos, a repressão da liberdade de expressão e de associação. Para além disso, o processo de reconstrução normativa e institucional foi relativamente lento e muito desigual. O sistema administrativo manteve-se intacto em suas estruturas de decisão e o 'saneamento' a que se procedeu limitou-se ao afastamento de pessoas (que não de processos) e fez-se muitas vezes segundo critérios eivados de oportunismo e sectarismo; as forças policiais e militarizadas, depois de aderirem ao novo regime, mantiveram as suas estruturas, o mesmo acontecendo com a administração da justiça e o sistema penitenciário; as políticas de segurança social não sofreram grandes alterações; um dos mais importantes pilares ideológicos do Estado Novo, a Igreja Católica, foi poupada à contestação social e guardou-se de qualquer processo de transformação interna" (*ibid.*). Para uma versão ampliada deste artigo ver Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento, 1990, pp. 15-41.

90 *Ibid.*, p. 22. Em outro artigo o autor esclarece: "A emergência do Estado dual ficou simbolizada logo nos primeiros dias da revolução pela contradição entre a hierarquia do comando e o comando revolucionário dos capitães, entre a Junta de Salvação Nacional e a Comissão Coordenadora do Programa do MFA. Esta dualidade estendeu-se em breve a todos os sectores do Estado, ainda que de forma e com objectivos diferentes. Mas em geral o padrão foi o seguinte: dada a resistência passiva ou activa da administração pública tradicional, ou seja, do núcleo central da burocracia estatal, perante as novas condições e dada a sua incapacidade para dar resposta às novas solicitações e aos novos problemas sociais com que era confrontada, verificou-se em quase todos os aparelhos do Estado a criação de instituições paralelas, menos burocráticas e sobretudo, preenchidas com funcionários activamente identificados com a revolução". Cf. "A Crise do Estado e a Aliança Povo/MFA em 1974-1975", in *Seminário 25 de Abril, 10 Anos Depois*, Associação 25 de Abril, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, p. 46.

91 Acerca dos movimentos populares escreveu Francisco Louçã (*op. cit.*, p. 106): "[...] a fragilidade dos aparelhos repressivos e as contradições entre os órgãos de decisão, descentralizados por força das lutas do MFA, permitiu um campo de acção aos movimentos populares e, em alguns casos, estimulou iniciativas como agravou ilusões".

seu controlo. Isto não significa que entendamos que a generalidade dos movimentos populares era independente dos partidos e das forças políticas — muitos não eram, certamente. Recusa-se é a perspectiva que vê os movimentos e as organizações populares como meras correias de transmissão e instrumentos dos partidos, designadamente dos seus órgãos de direcção, destituídos de autonomia e de objectivos próprios [92]. Durante o período revolucionário os partidos políticos, em fase de organização (talvez com a excepção parcial do PCP que surgia dotado de uma organização forjada na clandestinidade), concorriam com todo o tipo de movimentos, organizações e associações que, sobretudo a nível local e institucional, nas periferias do poder centralmente considerado, tomavam frequentemente a iniciativa, ensaiavam o "poder popular", a democracia directa e a autogestão. Se algumas dessas iniciativas eram lançadas pelos aparelhos partidários, sobretudo da esquerda (que neste período é "[...] a única força política actuante e que conta [...]"[93]), outras eram-lhes alheias, quando não estranhas e mesmo contraditórias com as suas estratégias políticas. "A expansão da sociedade civil em detrimento do Estado" a que se refere Stephen Stoer [94], servindo embora os partidos políticos, que também participam desse movimento de expansão, não começava nem terminava exclusivamente neles. Enquanto expressão máxima da mobilização, o exercício do "poder popular" estaria condenado a perder adeptos que, situando-se em qualquer aparelho organizativo central, fossem ocupando posições de poder no Estado e na administração pública. O controlo destas instâncias, por parte das principais forças políticas, revelar-se-ia apesar de tudo mais fácil do que o controlo de iniciativas mais ou menos autogestionárias, muito dispersas, e de formas de democracia directa ensaiadas "[...] em todos os locais de trabalho e habitação: nas fábricas, nas empresas, nas herdades, nas oficinas, nas escolas, nos hospitais, nas associações *culturais*, desportivas, recreativas, nas cooperativas, nos bairros, nos quartéis, nos sindicatos, nas ligas de pequenos e médios agricultores" [95]. O que a este nível se verificou foi a diversidade dos protagonistas, a pluralidade dos núcleos dinamizadores, dos objectivos e das estratégias, muitos dos quais pouca ou nenhuma expressão tinham a nível nacional. Destaque, mesmo ainda no quadro dos partidos e movimentos políticos, para pequenas forças de extrema esquerda cuja capacidade de mobilização, embora localmente expressa, jamais viria a ter paralelo no número de votos recolhidos logo nas eleições de 1975 para a Assembleia Constituinte.

Em termos participativos o período revolucionário é marcado por tendências contraditórias. Não obstante a participação política e social sem precedentes, as

92 Adoptamos aqui uma posição intermédia entre os dois extremos de interpretação que são muito bem caracterizados por Boaventura de Sousa Santos, "A Crise do Estado e a Aliança Povo/MFA em 1974-1975", ed. cit., p. 46.

93 Nas palavras de Eduardo Lourenço, *O Labirinto da Saudade*, ed. cit., p. 64.

94 O autor afirma, a este propósito: "Poder-se-á dizer que existiu uma tentativa de dissolver a distinção entre Estado e sociedade civil utilizando critérios não corporativistas (em vez de um Estado a dominar e a submeter a sociedade civil como ocorrera no regime salazarista, a sociedade civil começou a dominar e a moldar o Estado), e assim, ainda de forma embrionária, pretendeu-se a auto-gestão e a expansão da sociedade civil em detrimento do Estado" (cf. *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., pp. 61-62).

95 Locais onde o "poder popular" seria exercido de acordo com a definição constante no Boletim do MFA, nº 25, de 14 de Agosto de 1975, citado por Ramiro Correia [Pedro Soldado e João Marujo], *MFA. Dinamização Cultural. Acção Cívica*, Lisboa, Ulmeiro, s.d., pp. 253-254.

transformações políticas foram operadas predominantemente de cima para baixo, dos centros para as periferias. Não totalmente nem exclusivamente, não sem combates nem sem algumas lutas travadas com ganhos para aquelas. No essencial, porém, a revolução foi sendo modelada por protagonistas centralmente localizados, embora já não num único centro político de decisão, mas numa diversidade deles. A maior margem de intervenção aberta para as periferias (e em boa parte por elas próprias) deveu-se mais à paralisia momentânea do Estado, às lutas pelo controlo político e à desorganização da administração central, do que propriamente a um projecto revolucionário descentralizador e democratizador da administração. Não obstante a crise do Estado e da administração a revolução é desde logo dotada de órgãos centrais de decisão que recorrem, de imediato, à produção legislativa. Para além da Junta de Salvação Nacional, em menos de um mês o novo regime em emergência estará dotado de um Presidente da República, de um Governo Provisório e de um Conselho de Estado. Para além destes órgãos de soberania (incluídos os tribunais) consagrados na Lei Constitucional decretada pela JSN (Lei nº 3/74, de 14 de Maio), muitos outros órgãos centrais de poder e de coordenação viriam a ser criados, por vezes na sequência de crises políticas, como seria o caso do Conselho da Revolução e da Assembleia do MFA. No caso da produção legislativa estamos perante uma curiosa tendência que retoma a tradição centralista e legalista portuguesa — a de tudo formalizar e legalizar. Com data de 25 de Abril a JSN decreta a destituição do Presidente da República, exonera o Presidente do Conselho e todos os restantes membros do seu gabinete, e dissolve a Assembleia Nacional e o Conselho de Estado (Lei nº 1/74, de 25 de Abril); exonera os Governadores-Gerais de Angola e Moçambique (Decreto-Lei nº 169/74, de 25 de Abril); exonera os Governadores Civis (Decreto-Lei nº 170/74, de 25 de Abril); extingue a Direcção-Geral de Segurança, a Legião Portuguesa, a Mocidade Portuguesa e o Secretariado para a Juventude (Decreto-Lei nº 171/74, de 25 de Abril); dissolve a Acção Nacional Popular (Decreto-Lei nº 172/74, de 25 de Abril) ... Visto por esta perspectiva o 25 de Abril pareceria uma *revolução quase-legal*. É claro que os acontecimentos corriam céleres, ultrapassando a capacidade (quando não a vontade) do legislador. Em regra recorreu-se a legalizações *a posteriori* [96]. Fica no entanto registada a tendência "legalista" da revolução e dos seus protagonistas. António Hespanha observou bem o contraste entre "A denúncia das leis, decretos ou regulamentos como 'fascistas' e, logo, ilegítimos [...]" e "[...] um certo fetichismo da lei e dos processos e formalidades 'legais' [...]" [97], referindo-se a propósito ao

96 Segundo António Manuel Hespanha, "Tal foi o caso das ocupações de terras, parcialmente legalizadas depois de meses de ocupação de facto; das ocupações de casas, legalizadas, em parte, retroactivamente; das experiências de auto-gestão, cujas comissões de trabalhadores só foram reconhecidas em Novembro de 1976. Muitas outras acções ou organizações nunca tiveram cobertura legal expressa, tendo sido preciso esperar pela Constituição de 1976 para poder fundar, na base dos princípios gerais que reconheciam a legitimidade de uma dinâmica popular revolucionária, a sua jurisdicidade" — cf. "As transformações revolucionárias e o discurso dos juristas", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), pp. 325-326.

97 *Ibid.*, p. 321, acrescentando: "Mesmo no decurso dos movimentos mais 'legais' (como as ocupações, as expulsões de patrões ou de funcionários) procurava-se sempre 'fabricar' uma aparência de legalidade com elementos de formalidades jurídicas correntes. Por exemplo, nos casos das ocupações, fazia-se intervir frequentemente as comissões de moradores, redigiam-se as actas das assembleias e comunicava-se as decisões às autoridades (polícia, câmara, governo civil, delegados do MFA); depositava-se, no caso de ocupação de casas, a renda na C.G.D.".

> "[...] sentimento de jurisdicidade da conduta, a ponto de, dominados por uma imagem burocrática e formalista do direito, as pessoas serem levadas a dar uma 'forma jurídica' aos seus actos, macaqueando os processos barrocos do direito oficial" [98].

São, ainda, os principais acontecimentos que marcam o curso do período revolucionário que, embora frequentemente com expressão periférica e mobilizadora, ocorrem nos principais centros de decisão e de combate político, assumindo por vezes características palacianas. Refira-se, desde logo, a primeira crise governativa aberta pela demissão do Primeiro Ministro, Adelino da Palma Carlos, na sequência das propostas que apresentou ao Conselho de Estado e que este reprovou — o adiamento das eleições para a Assembleia Constituinte e a antecipação da escolha do Presidente da República. Sucede-lhe o coronel Vasco Gonçalves, escolhido por Spínola a contra-gosto [99]. O II Governo Provisório, agora entregue à responsabilidade do MFA, será empossado a 18 de Julho de 1974. No discurso que profere, Spínola revela-se apreensivo quanto ao futuro, exorta os ministros empossados à instauração da democracia em Portugal, democracia que, segundo ele, "[...] não pode existir quando o Estado é fraco [...]" — e "[...] o Estado ou é forte ou não é Estado", afirma [100].

Na sequência da preparação de uma manifestação de apoio a Spínola, levada a cabo pela "maioria silenciosa" (ou "nação real"), ocorre o "28 de Setembro" — o culminar de "[...] uma dissincronia entre o general António de Spínola e o Movimento das Forças Armadas, representado pela Comissão Coordenadora do Programa, ou mais propriamente, entre as forças que respectivamente os apoiavam", segundo o relatório mais tarde apresentado pela Comissão Ad-Hoc para o 28 de Setembro [101]. A 30 de Setembro de 1974 o general Spínola renunciará ao cargo de Presidente da República [102] e afirmará, em mensagem lida perante o Conselho de Estado:

98 *Ibid.*, p. 321. Ainda a este propósito são esclarecedoras as palavras de António de Spínola: "Anulavam-se as leis do velho regime antes que novas leis regulassem a vida política, social e económica do País. Enfim, estava criada uma situação anárquica de ausência de lei e carência de autoridade em que cada um ditava a sua própria lei" (*op. cit.*, p. 189).

99 A crise do I Governo Provisório e o processo de escolha do responsável pelo II Governo são matérias abordadas por António de Spínola, a segunda com certo pormenor, no seu livro *País Sem Rumo* ..., ed. cit., pp. 171-177. Em relação à escolha do primeiro ministro, após afirmar ter recebido diversas recusas conclui — "Não me restava, pois, outra solução além da do Coronel Vasco Gonçalves" (p. 176).

100 Cf. *Ao Serviço de Portugal*, Lisboa, Ática/Bertrand, 1976, p. 123. Mais optimista e confiante, Vasco Gonçalves revela no seu discurso de tomada de posse algumas preocupações, com destaque para a acção dos partidos — "Já se notam, por vezes, indícios de que há lutas partidárias que não contribuem para a unidade mas para a divisão dos Portugueses. Não é por este caminho que se conquista e consolida a democracia [...]O que está em jogo é o futuro da nossa Pátria e não quaisquer interesses partidários" — cf. *Discursos, Conferências, Entrevistas*, Lisboa, Seara Nova, 1977, p. 20.

101 Cf. Orlando Neves, *op. cit.*, p. 158.

102 Observou José António Saraiva a propósito: "Vindo de baixo, passando por cima da hierarquia militar e da obediência ao Governo, o M.F.A., que hoje tem já os 'seus generais' e até os 'seus governantes', era um comboio expresso — que Spínola não podia acompanhar. Tomou-o no dia 25 de Abril — dele se apeou a 30 de Setembro, cinco meses depois" — cf. *Do Estado Novo à Segunda República. Crónica Política de um Tempo Português*, Livraria Bertrand, 1974, p. 136.

> "Encontro-me perante a evidência de o Programa do Movimento das Forças Armadas estar a evoluir no quadro de uma política tendente, afinal, à sua própria neutralização, em verdadeiro clima de inversão de uma moral cívica à margem da qual se torna impossível a prática da democracia e da liberdade. Inversão em que, por fidelidade ao espírito do Movimento e pelo respeito aos compromissos que assumi ao aceitar este cargo, não devo nem posso participar" [103].

Assiste-se, seguidamente, ao reforço político do MFA. A Junta passa a ter diferente constituição, é nomeado um novo Chefe do Estado Maior do Exército, são criados a Assembleia do MFA e o Conselho dos Vinte, o General Costa Gomes assumirá as funções de Presidente da República, acumulando as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, de Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas e, mais tarde, de Presidente do Conselho da Revolução [104]. O 28 de Setembro — "[...] o primeiro ataque em forma de reacção ao Movimento do 25 de Abril [...]", assim lhe chamou Vasco Gonçalves [105] — confirmara os militares do MFA como principais actores da revolução [106].

Não só existe uma centralidade inerente ao processo revolucionário como, nos diferentes centros, se destaca a penetração dos militares. É de resto no seu seio que ocorrerão as mais importantes divisões políticas, sobretudo em torno da descolonização (um dos três Ds) e do tipo de sociedade a instaurar, que o "11 de Março" viria a contribuir para esclarecer [107]. Com efeito, o 28 de Setembro constituira, para muitos, um prenúncio de

103 Cf. *Ao Serviço de Portugal*, ed. cit., p. 212. Mais adiante conclui Spínola: "Tenho dedicado toda a minha vida ao serviço da Pátria e não desejo que fique a pesar-me na consciência haver alguma vez traído os meus concidadãos. Nestas condições, e perante a total impossibilidade de, no actual clima, se construir uma democracia autêntica ao serviço da paz e do progresso do País, renuncio ao cargo de Presidente da República" (pp. 214-215).

104 O exercício das funções de Presidente da República e de Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (posição que já ocupava) será, segundo Medeiros Ferreira, "[...] uma das explicações para se ter alcançado, apesar de tudo, o objectivo da transição de um regime revolucionário para um regime constitucional através de eleições", o que diz bem da importância da concentração daqueles poderes. Cf. José Medeiros Ferreira, "Um Corpo Perante o Estado: Militares e Instituições Políticas", in *Povos e Culturas* (Portugal e os Portugueses: uma perspectiva diacrónica), nº 1 (1986), p. 229.

105 Cf. *op. cit.*, p. 39.

106 Manuel Braga da Cruz falará a propósito de "militarização revolucionária" no seu artigo "A Evolução das Instituições Políticas: Partidos Políticos e Forças Armadas na Transição Democrática Portuguesa (1974-1986)", in *Povos e Culturas*, ed. cit., p. 206. Em texto datado de 22 de Abril de 1975, publicado no Boletim 25 de Abril (órgão do MFA), concluía-se: "O 28 de Setembro afirmou a hegemonia da interpretação progressista do Programa e da perspectiva socialista no seio do MFA, passando ele a dirigir claramente o processo político. Não tem ainda, porém, a força para impor o controlo do poder económico do Estado" — cf. Serafim Ferreira (Coord.), *MFA, Motor da Revolução*, Lisboa, Diabril, 1975, p. 133.

107 "From 25 April 1974 until 11 March 1975 the important divisions were to be produced within the MFA with regard to decolonisation and, at the same time, the type of society to be constructed. The decisive turning-point occurred on 11 March 1975; the MFA decided on the nationalisation of the banks, insurance companies and the great financial groups, and there was the beginning of the occupation of the estates of the great landowners in the South" — cf. Nuno Portas e Serras Gago, "Some Preliminary

novas tentativas de golpe de Estado [108]. A 11 de Março de 1975, em comunicado da Presidência da República à população afirma-se:

> "O Presidente da República e Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, general Costa Gomes, através da 5ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas, dirige-se e informa a população de que a aventura contra-revolucionária que levou uma unidade das tropas pára-quedistas a atacar o Regimento de Artilharia Ligeira nº 1, na Encarnação, foi conduzida por traição de alguns quadros, enganando e arrastando consigo os soldados e outros subordinados com afirmações falsas e provocatórias que os levaram a disparar contra os camaradas do RAL 1" [109].

Vasco Gonçalves referirá que

> "Uma minoria de criminosos lançou homens das Forças Armadas contra homens das Forças Armadas, que é o maior crime que hoje se pode perpetrar em Portugal" [110],

e Costa Gomes, dirigindo-se ao País, qualificará o 11 de Março como uma

> "Acção militar divisionista entre Forças Armadas e militarizadas, lançando-as numa guerra civil" [111].

Difícil de esclarecer [112], a "intentona" teve como consequência principal, conforme de resto se pode ler no final do *Relatório Preliminar do 11 de Março de 1975* redigido por uma comissão de inquérito, já nomeada pelo Conselho da Revolução,

Notes on the State in Contemporary Portugal", in Richard Scase. (Org.), *The State in Western Europe*, Londres, Croom Helm, 1980, p. 237.

108 Segundo Ronaldo Fonseca (*A Questão do Estado na Revolução Portuguesa*, Lisboa, Livros Horizonte, 1983, p. 133), "O discurso apocalíptico, na velha linguagem escolástica e ultraconservadora, pronunciado por Spínola diante das câmaras de Televisão quando da sua renúncia fora um acto consciente, uma semente lançada, cuja germinação visava reunir as condições civis e militares para uma nova tentativa de golpe contra-revolucionário".

109 Cf. Orlando Neves, *op. cit.*, p. 265.

110 *Ibid.*, p. 266.

111 *Ibid.*, p. 268.

112 Ainda recentemente Mário Soares afirmou: "Ainda hoje tudo me parece nesse célebre 11 de Março muito confuso, complicado e mesmo enigmático. Por mim, custa-me a acreditar na versão do golpe de Estado de direita, embora tivessem ocorrido movimentações suspeitas. Em concreto, o 11 de Março provocou uma aceleração revolucionária tremenda" — Cf. "Quinze Anos Depois do 25 de Abril", ed. cit., pp. 19-20.

> "[...] a clarificação da situação política, desbloqueando estruturas que entravavam o Processo Revolucionário" [113].

Opera-se, assim, uma *aceleração revolucionária* que mudará o rosto dos próprios órgãos de soberania, sobretudo através da criação do Conselho da Revolução e da institucionalização da Assembleia do MFA [114] decididas em reunião extraordinária da Assembleia do MFA realizada na própria noite de 11 de Março. São ainda extintas a JSN, o Conselho de Estado e o Conselho dos Vinte, e procede-se à (auto)reestruturação da Assembleia do MFA (Lei nº 5/75, de 14 de Março). Na sua primeira reunião o Conselho da Revolução decretará a nacionalização da banca (Decreto-Lei nº 132-A/75, de 14 de Março) e depois a nacionalização dos seguros (Decreto-Lei nº 135-A/75, de 15 de Março). A 17 de Março afirmará o general Costa Gomes:

> "Este Conselho da Revolução, em poucos dias, já demonstrou capacidade legislativa revolucionária e ninguém o acusará de limitado quanto a horário de trabalho ou quanto à coragem das suas decisões" [115].

Após a formação do IV Governo Provisório, que nacionalizará várias empresas de sectores considerados estratégicos (energia, transportes, siderurgia) e preparará a lei da reforma agrária, será assinada em Abril a *Plataforma de Acordo Constitucional*, entre o MFA, o PCP, o PS, o PPD, o MDP, o CDS e a FSP (Frente Socialista Popular), também designado mais tarde por 1º Pacto MFA—Partidos. Enunciando como seu primeiro objectivo

> "[...] estabelecer uma plataforma política comum que, possibilite a continuação da revolução política, económica e social iniciada em 25 de Abril de 1974, dentro do pluralismo político e da via socializante que permita levar a cabo, em liberdade, mas sem lutas partidárias estéreis e desagregadoras, um projecto comum de reconstrução nacional" [116],

o documento consagrava orientações relativas às eleições para a Assembleia Constituinte e seu funcionamento, estruturava futuros órgãos de poder e respectivas atribuições, atribuía funções ao Presidente da República, ao Conselho da Revolução e ao Governo, prefigurava a Assembleia Legislativa e estabelecia a constituição da Assembleia do MFA. Os partidos

113 Cf. Orlando Neves, *op. cit.*, p. 291. O relatório é apresentado nas pp. 270-291. Segundo Francisco Louçã (*op. cit.*, p. 105), depois do 11 de Março terá sido a "hora dos capitães", do "poder triangular entre gonçalvistas, COPCON e o grupo dos Nove".

114 Ver a este propósito o comentário de Manuel Braga da Cruz que afirma, designadamente: "O Movimento assumia-se como motor da Revolução e os seus propósitos revolucionários pareciam colidir com os propósitos democráticos parlamentares dos maiores partidos políticos" — Cf. "Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária", in *Análise Social*, nº 100 (1988), p. 100.

115 Cf. Orlando Neves, *op. cit.*, pp. 305-306.

116 *Ibid.*, p. 314.

referidos tinham assim ratificado, nas palavras de Costa Gomes proferidas na assinatura da Plataforma, "[...] a sua valiosa aliança ao binário Povo—M.F.A." [117]. Acontece, porém, que a assinatura do pacto representava uma condição imposta pelo MFA para a realização de eleições e posterior formação da Assembleia Constituinte, garantindo *a priori* o papel de motor do MFA e uma favorável correlação de forças entre a *sua* Assembleia e a futura Assembleia Constituinte [118].

Realizadas a 25 de Abril de 1975, as eleições representaram o primeiro sinal de evolução para uma legalidade democrática e reforçaram a expressão e a importância política dos partidos [119]. Estava criado outro centro de decisão política — a Constituinte — cuja importância se revelou antes ainda da aprovação da Constituição de 1976 [120].

Ainda na vigência de IV Governo Provisório será aprovado em Assembleia do MFA de 8 de Junho o *Documento Guia da Aliança Povo/MFA*, projecto elaborado pela esquerda do Movimento. Este pacto MFA/Povo consagrava o "poder popular", assumindo-se como um verdadeiro "Grande não-partido":

> "Confirmava o 'poder popular' como meio de defesa contra os ataques da direita e como meio de resolver os problemas económicos. Elaborou um sistema complicado de relações entre o MFA, o Governo e as organizações de base. Ao definir o poder popular, reclamava a descentralização do aparelho de Estado. Advogava a entrega do poder às comissões de trabalhadores, às comissões de moradores, aos conselhos de aldeia, às cooperativas, às colectividades ... e à Liga de Pequenos e Médios Agricultores. Propunha que as assembleias locais se federassem em assembleias municipais e que estas, por sua vez, se federassem no que se chamaria Assembleia Popular Nacional, que substituiria o Governo" [121].

117 *Ibid.*, p. 324.

118 Conforme conclui Manuel Braga da Cruz ("Sobre o Parlamento português ...", ed. cit., p. 100), garantia-se a coexistência de duas formas de representação distintamente radicadas e procurava-se articular "[...] a legitimidade revolucionária com a legitimidade eleitoral e formas de democracia directa com formas de democracia representativa [...]".

119 Apesar dos apelos ao voto em branco (no MFA), os resultados das eleições foram os seguintes: PS - 37,87%; PPD - 26,39%; PCP - 12,46%; CDS - 7,61%; MDP/CDE - 4,14%. Para uma informação acerca do processo eleitoral e dos partidos então constituídos veja-se Albertino Antunes *et al.* (Coord.), *A Opção do Voto*, Lisboa, António dos Reis, [1975].

120 Em discurso que proferiu na sessão comemorativa do 1º aniversário da Constituição de 1976, Vasco da Gama Fernandes (*op. cit.*, p. 96) que foi vice-presidente da Assembleia Constituinte e a seguir presidente da Assembleia da República, recordará: "Foi uma Constituição difícil, dolorosamente pensada, em ambiente nem sempre de compreensão e de respeito. Fomos vítimas de calúnias, de torpezas. Alguém chamou a esta Assembleia uma Assembleia semelhante a um circo, outros chamaram a esta Assembleia um ninho de víboras. Pela imprensa comprometida, fomos vítimas de insultos soezes, de malfeitorias de toda a ordem, culminadas no mais miserando dos sequestros, que só por si seria a vergonha de um país civilizado. Aqui estivemos vinte e seis horas, senhoras e senhores, cercados. Aqui sofremos vitupérios e infâmias. Muitos de nós olharam para si próprios e julgaram que tinha chegado o último dia da sua vida. Depois disso, a violência continuou. Muitos dos nossos camaradas aqui presentes foram vítimas de atentados bombistas. Eu já aqui afirmei uma vez e torno a repetir aos senhores bombistas deste país que nem todas as bombas juntas conseguirão desviar-nos do nosso caminho".

Por este meio, escreveu Ronaldo Fonseca, "Combinava-se o indispensável centralismo com uma democracia popular consciente e concreta" [122]. O documento foi rejeitado por algumas facções do MFA e pelo PS e PSD que, pouco depois, abandonariam o Governo [123]. O PS é agora o protagonista da oposição a Vasco Gonçalves [124] e ao projecto de "sociedade socialista de tipo europeu-oriental" que virá igualmente a ser recusado no *Documento dos Nove*. Elegendo como motivo mais visível o caso do jornal *República*, a saída dos ministros do PS do IV Governo Provisório permitirá a este partido, uma vez em situação declarada de oposição, liderar um conjunto de acções mobilizadoras contra o Governo que tiveram a sua máxima expressão a meados de Julho e durante o mês de Agosto ("Verão Quente"). Em Comunicado do Secretariado Nacional do PS, de 20 de Julho de 1975, afirma-se:

> "Os dias 18 e 19 de Julho constituem um marco na história da luta pelo socialismo em Portugal. No Porto e em Lisboa realizaram-se os comícios mais grandiosos da história portuguesa. Cerca de 150 000 pessoas no Porto e cerca de 300 000 em Lisboa vieram à rua e à praça pública defender o direito de reunião, apoiar o Partido Socialista, manifestar a sua fé na construção de uma sociedade socialista em liberdade [...]. Se os dias 18 e 19 de Julho marcam uma vitória significativa da via democrática para o socialismo, assinalam também uma derrota histórica da linha do P.C.P." [125].

121 E, conclui Phil Mailer: "Tinha aparecido em cena o anarquismo militar" — cf. *Portugal: A Revolução Impossível?*, Porto, Afrontamento, 1978 (trad. port.), p. 111.

122 *Op. cit.*, p. 202. No mesmo sentido viria o Conselho da Revolução a publicar, em 21 de Junho, o *Plano de Acção Política* onde preconiza uma sociedade socialista, sem classes, construída na base da colectivização dos meios de produção. Marcello Caetano referir-se-á, a este propósito, à proclamação da "ditadura revolucionária" — Cf. *Constituições Portuguesas*. Lisboa, Verbo, ⁵1981, p. 137.

123 Escreve Ronaldo Fonseca (*op. cit.*, p. 203): "A saída do governo destes partidos burgueses é seguida de uma intensificação brutal da campanha de terrorismo fascista no centro/norte do país. Tal campanha seria impossível sem o aval do PS, o único partido com relativa influência a nível nacional e internacional para dar-lhe cobertura política. Mário Soares, no seu famoso discurso, ferozmente anticomunista proferido na Agro/75 em Braga deixara a reacção nortenha certa de que podia avançar pois não teria a oposição do PS nem da Europa ocidental".

124 Mário Soares, em carta dirigida ao Presidente da República, pedirá a demissão de Vasco Gonçalves, afirmando: "[...] V. Exª sabe tão bem como nós que um Governo minoritário constituído pelo general Vasco Gonçalves — tão obstinadamente agarrado ao poder como outrora Salazar, e como ele convencido de ser um 'salvador', embora de sinal contrário — não tem condições para resolver a maior parte dos graves problemas que afligem o nosso povo. Muito pelo contrário" — trecho inserto em Victor Cunha Rego e Friedhelm Merz, *Liberdade para Portugal*, Livraria Bertrand, 1976 (trad. port.), p. 264.

125 Cf. Victor Cunha Rego e Friedhelm Merz, *op. cit.*, pp. 250-51. Nesta mesma obra, em texto intitulado "A Revolução Portuguesa, o P.S. e o Futuro", pp. 11-24, Mário Soares escreve: "As grandes manifestações populares que se seguiram a esta tomada de posição dos socialistas [abandono do governo] — e em reforço dela — provocaram uma fissura no M.F.A., até aí aparentemente coeso. Surgiu então o chamado 'Documento dos Nove' — que propunha uma via pluralista e democrática para a Revolução Portuguesa a caminho do socialismo, no seio do M.F.A., contrário às teses comunistas. A assembleia das F.A. realizada em Tancos modificou a relação de forças no Conselho da

O IV Governo fica paralisado. Como escreve Phil Mailer,

> "Entre Junho e Agosto de 1975, torna-se cada vez mais difícil falar de um Governo ou, efectivamente, de uma oposição. O verdadeiro poder descia cada vez mais à rua. Com a saída do PS e do PPD do IV Governo, o PCP e o MDP ficaram com o controle virtual do Estado" [126].

Não obstante, tal controlo já dificilmente poderia ser exercido quando aquelas forças políticas eram alvo de uma ofensiva que, sobretudo no norte e no centro do país, tomava a forma violenta dos ataques, destruições e incêndios às sedes e centros de trabalho, principalmente do PCP. Ronaldo Fonseca conclui que

> "O balanço foi pesado para o movimento operário. O PCP passou praticamente à clandestinidade em várias regiões do país e ilhas" [127].

A 7 de Agosto de 1975 é publicado o *Documento dos Nove* [128] onde se afirma, designadamente:

> "É necessário denunciar vigorosamente o espírito fascista subjacente ao projecto que, dizendo-se socialista, acabará na prática de uma ditadura burocrática dirigida contra a massa uniforme e inerte dos cidadãos de um país.
>
> É necessário repelir energicamente o anarquismo e o populismo que conduzem inevitavelmente à catastrófica dissolução do Estado, numa fase de desenvolvimento da sociedade em que, sem Estado, nenhum projecto político é viável" [129].

Apesar da tentativa (não sucedida) de formar uma "Frente Unida Popular" e das grandes dificuldades encontradas para a formação de um novo governo [130], Vasco Gonçalves

Revolução e viria a marcar o fim da influência dominante de Vasco Gonçalves e do seu grupo. A partir daí o caminho estava aberto para a recuperação que começaria com a formação do VI Governo, presidido pelo almirante Pinheiro de Azevedo" (p. 20).

126 *Op. cit.*, p. 131.

127 *Op. cit.*, p. 203.

128 O documento é dirigido ao Presidente da República e é assinado por Vasco Lourenço, Canto e Castro, Vítor Crespo e Sousa e Castro, tendo sido subscrito por outros oficiais, entre os quais o então tenente-coronel Ramalho Eanes.

129 E mais adiante: "É necessário reconquistar a confiança dos Portugueses, acabando os apelos ao ódio e as incitações à violência e ao ressentimento. Trata-se de construir uma sociedade de tolerância e de paz e não uma sociedade sujeita a novos mecanismos de opressão e exploração, o que não poderá ser realizado com a actual equipa dirigente, dada a sua falta de credibilidade e manifesta incapacidade". Citamos de Victor Cunha Rego e Friedhelm Merz, *op. cit.*, pp. 255-262, onde se reproduz na íntegra o documento.

130 A primeira página do *Expresso* de 26 de Julho de 1975, sob o título "Uma 'Frente Unida Popular' condição do V Governo?", fazia alusão a este projecto em preparação no gabinete do Primeiro Ministro. No seu discurso de tomada de posse, Vasco Gonçalves aludirá logo de início aos problemas

será empossado como Primeiro Ministro do V Governo Provisório, o qual durará pouco mais de um mês (de 8 de Agosto a 12 de Setembro de 1975). Após negociações entre o MFA, o PS, o PCP e o PPD será formado o VI Governo Provisório que, presidido pelo almirante Pinheiro de Azevedo e com um Programa considerado próximo do *Documento dos Nove*, vigorará entre 19 de Setembro e 23 de Julho de 1976. Face à sucessiva perda de terreno da *vanguarda* do MFA estalaria, a 25 de Novembro, a "tentativa final". Ainda antes, de resto, aquele grupo obtivera uma derrota na assembleia realizada em Setembro, em Tancos, com a recusa da nomeação de Vasco Gonçalves para o posto de Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas e a sequente reestruturação do Conselho da Revolução onde o grupo dos Nove fará sentir a sua influência [131].

Atribuído a sectores militares e civis afectos ao PCP, o golpe de Estado de 25 de Novembro caracteriza-se, uma vez mais, por acções militares, que são desencadeadas por grupos de pára-quedistas de Tancos e que ocupam a Base Aérea do Montijo, a Base de Monte Real, a Base de Tancos e certos redutos militares. É declarado o "estado de emergência" na zona de Lisboa, a Assembleia Constituinte suspende os trabalhos, a RTP está militarmente ocupada ... Após grandes movimentações de tropas os militares revoltosos rendem-se. A esquerda militar radical sai vencida, são demitidos diversos chefes militares, é reestruturado o Conselho da Revolução e dissolvido o COPCON. Está aberto o caminho para a *normalização* e para a reconstrução do Estado [132]. As organizações populares e os movimentos de mobilização de massas serão progressivamente desmobilizados. Os partidos políticos conquistam maior influência através da assinatura do 2º Pacto MFA-Partidos, a 26 de Fevereiro de 1976, passando à categoria de actores principais da organização do poder político, embora sob tutela militar garantida pela constitucionalização do Conselho da Revolução e pelo Presidente da República [133]. A legitimidade revolucionária cederá o lugar à legitimidade eleitoral — a Constituição da República é promulgada a 25 de Abril de 1976, a 14 de Junho toma posse o Presidente da República eleito e a 23 de Junho é empossado o I Governo Constitucional.

sentidos na formação do seu gabinete: "As dificuldades na formação deste Governo mais não são que reflexos dos problemas cada vez mais complexos que a marcha do processo revolucionário nos traz" — cf. *Discursos, Conferências, Entrevistas*, ed. cit., p. 357.

131 Referindo-se a esta assembleia como "o pronunciamento militar social-democrata de Tancos", Ronaldo Fonseca conclui: "O futuro próximo viria a demonstrar que em Tancos deu-se o passo decisivo para travar a *dinâmica revolucionária* do processo português, abrindo caminho para o 'golpe-complemento' do 25 de Novembro o qual, erradicando o que restava do MFA, veio instaurar o 'Estado de direita', isto é, a 'ordem' burguesa, com forte carga de autoritarismo" (*op. cit.*, p. 217).

132 Neste sentido, como observa Phil Mailer (*op. cit.*, p. 201), o 25 de Novembro "Representou uma etapa, uma pausa, uma tentativa do Estado se apanhar a si próprio, para tomar fôlego e gerar uma política vinda de cima, para pôr a casa em ordem". Por sua vez, Ronaldo Fonseca (*op. cit.*, p. 232) escreve: "A partir de agora poder-se-ia falar de Estado na completa acepção marxista do termo, isto é, Estado como instrumento suficientemente coeso e apto para a repressão, ao serviço da dominação burguesa".

133 Ver a este propósito José Medeiros Ferreira, *op. cit.*, pp. 224-225, e Manuel Braga da Cruz, "Sobre o Parlamento português ...", ed. cit., p. 102. Para uma síntese das principais alterações introduzidas em relação ao 1º Pacto ver Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, ed. cit., p. 140.

Reconhecendo embora a acção dos movimentos populares e das organizações de base durante o período revolucionário, chama-se a atenção para a centralidade política que caracterizou este período e para a ausência de um projecto descentralizador e democratizador da administração pública. Isto não significa, porém, que sobretudo na esfera social não tenham ocorrido importantes movimentos, mais ou menos "autónomos" e até "espontâneos", que frequentemente precederam, e dessa forma influenciaram, várias tomadas de decisão política. A educação constituiu um terreno privilegiado para aquele tipo de intervenção e a escola foi desde logo assumida como contexto propício para a mobilização e a participação em torno de novos projectos. Com o 25 de Abril passaram a ser imediatamente contestados alguns dos mais importantes instrumentos de controlo político-administrativo e ideológico típicos do *modelo liceal*, no caso do ensino secundário, com destaque para a direcção das escolas, para os programas e os manuais, para as formas tradicionais de avaliação e, globalmente, para as relações de poder de todo o tipo: administração central-escolas, direcção das escolas-professores, professores-alunos, etc. Durante o período revolucionário a iniciativa ao nível da educação é repartida entre o Estado e a administração central, por um lado, e os actores situados nas escolas e em seu torno, por outro. Em certos períodos e em relação a certas matérias foi mesmo visível o predomínio dos segundos sobre os primeiros. Sendo difícil atribuir com rigor a uns e a outros as respectivas iniciativas, dado até que as iniciativas da administração correspondiam na maior parte dos casos a anseios e a exigências com expressão a nível escolar, pode-se no entanto afirmar que a gestão das escolas representou um caso típico de iniciativa e de liderança por parte de professores e alunos. É certo que em relação a iniciativas como a criação de novas disciplinas como a Introdução à Política e a Educação Cívica e Politécnica, por exemplo, a unificação do ensino secundário, a criação do serviço cívico, etc., a iniciativa legislativa tem frequentemente em consideração reivindicações sociais e pressões exercidas pelas periferias do sistema educativo [134]. Porém, no caso da gestão das escolas, pode-se afirmar que a administração é "surpreendida" pelos factos e responde com atraso e por reacção. A sua iniciativa é, a um primeiro tempo, meramente de *cobertura legal*, de *legalização a posteriori* de iniciativas que tinham escapado à sua influência. A mobilização educativa traduziu-se desde os primeiros dias a seguir a 25 de Abril pela realização de assembleias de alunos e de professores, pelas decisões de formar sindicatos e associações, pelo afastamento de reitores e directores e o saneamento de professores, mas também pela intervenção política através de manifestações de apoio ao MFA, de moções dirigidas à JSN, etc. [135]. Neste contexto, a actualização de formas alternativas de governo das escolas preparatórias e secundárias é,

134 Não sendo objecto da nossa análise, estas e outras medidas visavam em geral a democratização do ensino e a sua "desfascização", a abertura da escola à comunidade, a organização democrática do sistema de ensino, em suma, um novo projecto para a educação. São por isso particularmente importantes até para a compreensão do contexto socioeducativo em que ocorre igualmente a *gestão democrática* das escolas. Para o seu estudo ver, entre outros: Alberto Melo, *op. cit.*; Ana Maria Bettencourt, "Educação Cívica e Politécnica: Uma Inovação", in *Raíz e Utopia*, nºs 9/10 (1979), pp. 271-276; M.C. Alves Pinto, *L'Entreé à L'Université au Portugal ...*, ed. cit., pp. 103-110; M. Emília Brederode Santos, "Inovação Educacional", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen, *op. cit.*; Rui Grácio, "A educação, dez anos depois ...", ed. cit.; Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal ...*, ed. cit.

135 Ver por exemplo os registos apresentados por José Medeiros Ferreira, *Ensaio Histórico Sobre a Revolução do 25 de Abril. O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1983.

possivelmente, o facto que mais se destaca. Não só pelo seu significado político e pelas repercussões em termos de poder relativamente à administração central, mas também pelo facto de terem mais facilmente permitido a expressão e a intervenção dos actores educativos periféricos em relação a outras matérias. Com efeito, a *auto-organização* da gestão escolar representou o facto mais saliente e o cumprimento de um pré-requisito (embora não o único) para outras possíveis formas de intervenção, de contornos autogestionários, nos domínios pedagógicos. Foi operada uma "[...] deslocação do poder do Ministro da Educação para as escolas, dos directores das escolas e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e para o corpo estudantil", conforme escreve Stephen Stoer [136]. Mas esta deslocação do poder não foi operada por iniciativa da administração, nem como consequência de um projecto de descentralização política e administrativa da educação. Foi uma deslocação de facto, imposta pelas bases do sistema escolar [137]; não foi sequer uma delegação ou uma devolução de poderes, foi sim uma apropriação de poderes realizada pela acção, uma tentativa de conquista de autonomia e de poderes de decisão, e daí termos já falado de ensaio autogestionário. Tem-se falado a propósito de "tomada de poder" [138], de *imposição* de professores e alunos [139], de "conquista" [140], e até de "proeza educativa" [141], expressões que aceitamos para qualificar o que, a um primeiro tempo, se passou nas escolas. A primeira fase deste movimento é muito curta e, rigorosamente, pode ser localizada entre 25 de Abril e 27 de Maio de 1974. Em cerca de um mês professores e alunos de diversas escolas substituirão reitores e directores por órgãos de gestão eleitos, por diferentes processos, com diferentes denominações e composições. Estava deixada para trás a reforma Veiga Simão, no

136 E, prossegue o autor, "A iniciativa local depois do 25 de Abril, isto é, a iniciativa ao nível da população escolar, orientou os acontecimentos, pelo menos nos primeiros seis meses da revolução e durante mais tempo em termos dos efeitos duradouros. As escolas foram para todos os efeitos *ocupadas* depois do 25 de Abril — pelos próprios estudantes e pelos professores" — cf. "A Revolução de Abril e o Sindicalismo dos Professores em Portugal", in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 3 (1985), p. 67.

137 Como escreve Rui Grácio ("A educação, dez anos depois ...", ed. cit., p. 164), "Com o 25 de Abril, na sociedade global, e portanto nas escolas, verifica-se uma libertação explosiva, e por muitos aspectos criadora, das tensões e dos problemas acumulados. Não surpreende, por isso, que em muitas delas tenha emergido, por vezes convulsivamente, até à anomia da vida escolar, a busca de um novo ordenamento estrutural e normativo, designadamente quanto ao governo e administração dos estabelecimentos de ensino; sucedeu então que os esquemas inicialmente implantados de 'gestão democrática' das escolas, nos seus diferentes níveis, assumiram formas surpreendentemente avançadas, por imposição da periferia e da base do sistema".

138 Cf. M. Emília Brederode Santos, "Inovação educacional", ed. cit., p. 395.

139 Escreve António Teodoro: "Logo nas primeiras semanas, os estudantes e os professores progressistas impuseram a gestão democrática das escolas [...]" — cf. *A Revolução Portuguesa e a Educação*, Lisboa, Editorial Caminho, 1978, p. 29, e também Rui Grácio (ver nota 137).

140 Expressão muito utilizada e decorrente de outras com sentido mais amplo como "Conquistas de Abril" ou "Conquistas da Revolução". Para a sua aplicação à *gestão democrática* ver, entre outros, António Teodoro, *op. cit.*, p. 33 e Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal ...*, ed. cit., onde a expressão "Conquistas da Revolução" é utilizada nos títulos atribuídos a dois capítulos (pp. 121 e 155).

141 Escreve o autor supra citado (*ibid.*, p. 152): "Todo o processo de gestão democrática nas escolas e universidades, aqui esboçado, se pode considerar como um exemplo claro da proeza educativa da revolução portuguesa [...]".

tocante à gestão das escolas, ultrapassada pelos factos, como de resto reconheceu aquele antigo ministro [142].

Numa tentativa de não perder mais terreno, de legalizar as iniciativas de base e de uniformizar as situações, o I Governo Provisório, de cujo Programa não constava tal medida em termos expressos [143], aprovou o Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, que em dois curtos parágrafos introdutórios e em apenas cinco artigos se limitava a reconhecer e a legalizar retrospectivamente os órgãos de gestão já em funcionamento em várias escolas, abrindo e generalizando tal possibilidade a outras, embora nunca com carácter obrigatório para todas. Afirmava-se na sua introdução:

> "Considerando a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino [...]
>
> Artigo 1º Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.
>
> Artigo 2º Às comissões referidas no artigo anterior caberão as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão.
>
> Artigo 3º As comissões de gestão escolherão entre os docentes um presidente que as representará e assegurará a execução das deliberações colectivamente tomadas".

A longa citação justifica-se pela importância do diploma e talvez mais por aquilo que revela e menos pelo que regulamenta. Justifica-se, ainda, pela pouca atenção que tem merecido em termos de análise. É visível o esforço, e mais ainda a intenção, de regularizar a vida das escolas, bem como o carácter transitório do diploma — "Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão ...". Embora não sejam impostos processos, formas de constituição, etc., fica-se a saber que o legislador prefigura órgãos de gestão em que participarão, pelo menos no futuro, professores, alunos,

142 Em entrevista a *OJornal da Educação* (nº 22, 1979, p. 8), Veiga Simão afirmou: "Os avanços e os recuos que deram origem a uma situação em que a gestão das escolas ultrapassou a Reforma [...]".

143 Falava-se efectivamente de participação mas em termos mais genéricos: em matéria de "[...] política educativa, cultural e de investigação, a criação de esquemas de participação dos docentes, estudantes, famílias e outros sectores interessados na reforma educativa, visando, em especial a liberdade de expressão e a eficiência do trabalho" — cf. *Programa do Governo*, Decreto-Lei nº 203/74, ponto 8, alínea f.

pessoal técnico, administrativo e auxiliar (curiosamente são nomeados em primeiro lugar os estudantes). Afirma-se o poder do ministro e da administração central a quem cabe confiar a "direcção" das escolas a comissões democraticamente eleitas ("poderá ser confiada pelo Ministro ..."). As atribuições destas comissões serão as mesmas, de um ponto de vista formal, que cabiam a reitores e directores! Não obstante a colegialidade, procura-se estabelecer um responsável — um presidente escolhido de entre os docentes.

Parece-nos evidente a tensão entre a administração central, que concede transitoriamente mas tem em perspectiva uma ulterior forma de organização que acautele os seus poderes, e as iniciativas autogestionárias que seguem diferentes cursos. Em nossa opinião, não se encontra um único diploma legal que abertamente aponte para um modelo autogestionário, devolvendo importantes poderes de direcção aos actores escolares, concedendo-lhes autonomia e libertando-os do tradicional e apertado controlo burocrático. Este diploma é, apesar de tudo, o que vai mais longe ao, mais implicitamente do que de forma explícita, admitir (por simples referência a propósito das funções dos presidentes das comissões de gestão) "deliberações colectivamente tomadas".

Desde cedo, e nos primeiros momentos, a administração central é forçada a ceder mas retém, no essencial, ainda que mais potencialmente do que efectivamente, a sua ascendência administrativa sobre as escolas — está numa situação de *finca-pé*, embora com alguma perda de terreno, mas a procurar firmar-se suficientemente para não resvalar em definitivo e para poder vir a recuperar. Note-se que embora confie a "direcção" das escolas a comissões democraticamente eleitas designa-as por "comissões de gestão" e atribui-lhes os mesmos poderes e as mesmas áreas de intervenção que cabiam a reitores e directores, isto é, coloca-as em situação de clara subordinação. Para além disto não as reconhece automaticamente e sem condições, embora em nenhum lugar do diploma sejam referidas quaisquer condições, que apesar disso se subentendem claramente pela expressão "poderá ser confiada", traduzindo-se na prática pelo acto de homologação.

A influência do plano normativo era, porém, durante este período, diminuta. Na verdade estas comissões de gestão assumiram-se por vezes como órgãos de direcção, exercendo poderes que ultrapassavam as fronteiras que lhe tinham sido traçadas. No essencial, essas fronteiras, de há muito estabelecidas, tornavam-se agora inaceitáveis sendo rapidamente ultrapassadas e mais ou menos remetidas para o esquecimento. A divisão de competências entre a administração central e as escolas ou se regia pela legislação anterior, ou simplesmente ficava por esclarecer. Para quem se situava em contexto escolar a segunda alternativa era a mais favorável. O ensaio autogestionário foi levado a cabo de facto, na prática quotidiana nas escolas, não só sem legislação que lhe desse suficiente cobertura, mas até, pode-se afirmar, apesar da legislação que entretanto foi sendo publicada. As comissões de gestão podiam ser embriões de algo mais *avançado*, apoiadas por assembleias deliberativas, apoderando-se de poderes de decisão, ocupando vazios de poder. Neste sentido, muitas comissões de gestão estiveram longe de o ser, apenas, rompendo com os pressupostos e as orientações do Decreto-Lei nº 221/74, ultrapassando (e outras vezes recusando) "as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão", transformando-se em coordenadoras, umas vezes por iniciativa própria e outras vezes por arrastamento, de formas e processos de democracia directa.

Esta segunda fase do processo pode ser localizada entre 27 de Maio de 1974 (data do diploma acima referido) e 21 de Dezembro de 1974, data em que surge outro normativo, agora de contornos mais definidos [144]. Distingue-se da primeira pela existência de uma *cobertura legal*, ainda que muito genérica e mal definida, pela generalização das comissões de gestão a mais escolas, pela recuperação parcial dos poderes da administração central que passa agora a homologar as comissões de gestão eleitas, procurando assim garantir algum controlo. Distingue-se, ainda, pela generalização da participação e da mobilização a mais actores escolares, que não apenas a alguns grupos e *vanguardas* que tinham tomado a iniciativa durante a primeira fase, e pela sua intervenção mais organizada em torno de ideologias, objectivos e interesses conflitantes entre si. De resto, o curso dos acontecimentos políticos mais característicos do período revolucionário influenciará muito as práticas a nível escolar — não apenas por reacção a esses acontecimentos mas também, por vezes, por alguma antecipação [145]. Com efeito, os *avanços* registados na gestão das escolas durante 1974 representam uma "aceleração revolucionária" *avant-la-lettre*, levada a cabo ainda antes da aceleração a nível político que se sucederia ao 28 de Setembro de 1974 e que ocorreria sobretudo a seguir a 11 de Março de 1975. Mas convirá observar que semelhante antecipação também pode ser vista por parte da administração central do sistema educativo, e desta feita de sinal contrário. As práticas avançadas a nível escolar serão desde cedo refreadas pelo poder político e pela administração, embora a um primeiro tempo com influência prática reduzida. Mas se é verdade que o ensaio autogestionário prosseguirá, apesar disso, durante 1975 e parcialmente durante 1976, e que até mesmo depois de iniciado o período de "normalização" são visíveis práticas contrárias e de resistência ao cumprimento das leis, no plano das orientações normativas a situação é bem diferente.

Os desenvolvimentos operados nas escolas, a situação de agitação e de mobilização revolucionária, o exercício da democracia directa, desde cedo preocuparam muitos responsáveis da administração. Mais ainda, e possivelmente mais cedo, do que em outros sectores, fez-se sentir ao nível da educação escolar a "necessidade" social, expressa por vários quadrantes e sectores (políticos, administrativos, sociais, etc., com destaque para a opinião pública e para os pais e encarregados de educação), de regularizar a vida escolar, de ordenar as coisas, de pacificar as relações sociais e de poder, para que os professores pudessem voltar a ensinar e os alunos retomassem a sua aprendizagem. A título de exemplo atente-se nas palavras de Álvaro Cunhal:

> "Os que visam paralisar a vida escolar servem a reacção. E aqueles que, ao mesmo tempo que lutam pela Reforma do Ensino, lutam para que as escolas funcionem regularmente, aqueles que estudam tenazmente para aprender e poder melhor servir o povo e o país, mostram a sua consciência revolucionária" [146].

144 Sendo a nossa análise, neste momento, conduzida a partir de (e sobre) instrumentos normativos, todos os limites temporais que traçamos devem ser entendidos neste contexto, e até por conveniência de localização no tempo. É óbvio, e ficará claro mais adiante, que o plano das realizações efectivas se regia frequentemente por outro calendário.

145 A este propósito Stephen Stoer sustenta que "[...] ao contrário do que podia pensar-se, o ensino, durante um curto período, liderou o processo revolucionário, em vez de o ter meramente acompanhado" (*Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 63).

Consagrando-se embora a participação na gestão das escolas, era considerado necessário por muitos pôr termo a um processo que certa opinião pública, admite-se que maioritária, perspectivava apenas como a desordem e o caos instalados nas escolas. Mesmo que a agitação vivida nas escolas não tivesse somente a ver com as tentativas de construção de um modelo ("basista") de organização, mas também com a agitação política e social que caracterizava a sociedade portuguesa e que se exprimia nas escolas, como em outros contextos, e aí ganhava novas ressonâncias. Pretendeu-se defender e isolar a escola de tal agitação, criar um reduto onde se pudesse, apesar de tudo, continuar a ensinar e a aprender. Contra os defensores da *reforma geral e democrática do ensino*, que reclamavam por ordem e pelo funcionamento regular das escolas, levantavam-se os adeptos do poder popular (sobretudo estudantes, mas também alguns professores). Para estes não era aceitável continuar a estudar (ou a ensinar) numa escola capitalista, pelo que procuravam por todos os meios ao seu alcance paralisá-la, para depois a destruir.

À falta de um projecto educativo à luz do qual se pudesse implantar um modelo alternativo de direcção e de gestão das escolas, adequado e congruente, a ordem, para muitos transformada em projecto, significava frequentemente a subordinação das escolas à administração central (como sempre fora e continuava a ser no plano jurídico), a regularização da vida escolar (o que significava ordem, controlo e hierarquia), a participação nas tarefas de gestão e não nas de direcção (o que significava poderes de execução mas não de decisão política), a democracia representativa e não a democracia directa (esta associada à anarquia), a especialização e a estratificação sócio-organizacional expressa em diferentes órgãos, hierarquias e níveis de responsabilidade e não as figuras indefinidas e globalizantes das assembleias de escola ou dos plenários deliberativos. Sendo certo que um tal esforço de regularização da vida nas escolas viria a ser levado a cabo de forma sistemática com a passagem do período revolucionário para a fase de *normalização constitucional* iniciada no segundo semestre de 1976, com o PS como protagonista, é possível localizar e identificar as primeiras tentativas muito mais cedo, no que à gestão das escolas diz respeito. É certo que no plano da acção organizacional efectiva tais tentativas de *normalização precoce* não foram bem sucedidas em termos imediatos, mas do ponto de vista da política educativa as primeiras tentativas de normalização aconteceram já no final de 1974 com a publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro. Cerca de um ano antes dos acontecimentos do 25 de Novembro já a administração da educação ensaiava tentativas de "normalização", pelo menos administrativa, procurando assegurar o controlo da escola e a sua própria reorganização. Importa recordar que este movimento ocorre em um governo participado por comunistas e socialistas e que embora o controlo do ministério da educação seja geralmente atribuído aos primeiros o PS é co-responsável político, tendo mesmo afirmado a sua "solidariedade sem falhas" ao então ministro da educação tenente-coronel Manuel Rodrigues

146 Cf. PCP, *Com a UEC nas Escolas a Reacção não Passará*, Cadernos do PCP, Edições Avante, 1975, p. 18 (trecho de um discurso de Álvaro Cunhal).

de Carvalho. Afirmara-o Mário Soares, em intervenção no I Congresso do PS (na legalidade) realizado em Dezembro de 1974:

> "Ao Prof. Vitorino Godinho — que é uma alta autoridade moral e científica deste País — o P.S. assegurou um apoio total, embora nem sempre se tivesse encontrado a forma de o traduzir em termos de eficácia prática. Ao seu actual sucessor, tenente-coronel Rodrigues de Carvalho, que assumiu a pasta da Educação em condições difíceis e com um espírito de decisão que cumpre destacar, o P.S. garante uma solidariedade sem falhas que haverá de ser expressa por todos os socialistas, professores, alunos e pessoal técnico ligado ao sector da Educação e Cultura" [147].

Não fora o incumprimento quase generalizado do Decreto de finais de 1974, sobretudo em matéria de distribuição de poderes dentro das escolas e das relações hierárquicas com o poder central, e as práticas autogestionárias e de democracia directa quedar-se-iam por ali mesmo, não ultrapassando aquele ano. Mas o diploma em causa só parcialmente se insucedeu; como tentativa sai derrotado parcialmente, em termos imediatos, mas como prenúncio, como antecipação no plano formal-legal, sairá vitorioso a médio prazo. Neste sentido se poderia falar de uma tentativa de *normalização a priori*, isto é, antes ainda da existência de condições políticas para uma normalização política e social que só após o 25 de Novembro viriam a estar desenhadas.

Passemos à justificação do nosso ponto de vista pela análise do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro. O diploma é aprovado pelo III Governo Provisório, presidido por Vasco Gonçalves. É o primeiro diploma a ser dirigido especificamente às escolas preparatórias e secundárias, dado que o anterior abrangia, em princípio, todos os estabelecimentos de ensino, incluídos os de ensino superior. Atente-se ainda no seu contexto socioeducativo, marcado por aquilo que designámos por primeira e segunda fases do processo de implantação da *gestão democrática*, de inspiração autogestionária e de democracia directa. Em finais de 1974 não existia ainda um ordenamento jurídico, ainda que incipiente, da gestão das escolas. Não existia sequer um modelo de gestão, e até de organização das próprias escolas, dado que as soluções encontradas diferiam substancialmente de escola para escola. O que tais soluções tinham em comum era a existência de comissões eleitas, encarregadas de dirigir as escolas ("comissões de gestão", segundo a legislação), embora o poder estivesse localizado sobretudo nas assembleias de escola. Figura inexistente de um ponto de vista formal, até por esse facto estas assembleias não estavam ligadas por nenhum vínculo directo à administração central. Eram independentes dela, autónomas, e por isso um "contra-poder" organizacionalmente localizado, concorrente com os poderes da administração. Recorde-se que o ministro da educação poderia confiar a gestão das escolas a comissões de gestão democraticamente eleitas, mas jamais se fala em fazê-lo em relação às assembleias de escola, órgão que simplesmente não tinha existência jurídica. De facto, eram estas assembleias que governavam muitas das escolas, o que era entendido como um factor de *desgoverno* e de *anarquia* por muitos observadores e responsáveis da administração central.

147 Trecho do seu discurso publicado em Victor Cunha Rego e Friedhelm Merz, *op. cit.*, p. 116.

Deste ponto de vista representavam um importante obstáculo ao exercício das funções de direcção e de controlo por parte do ministério, sendo portanto urgente encontrar soluções organizacionais e administrativas que pudessem erradicá-las. A primeira tentativa é feita no sentido de dificultar a realização de assembleias ou de plenários deliberativos e está expressa num Despacho conjunto das secretarias de estado da Administração Escolar e da Orientação Pedagógica, datado de 27 de Novembro de 1974. Como Rui Grácio pertinentemente observa, este despacho

> "[...] fixou um certo número de normas que permitem evocar os disfuncionamentos que elas procuravam corrigir: as assembleias ou plenários (professores, alunos, pessoal administrativo e auxiliar) teriam apenas um carácter consultivo; careciam de autorização prévia da comissão de gestão ou do encarregado de direcção, devendo as respectivas convocatórias mencionar os seus objectivos e ser afixadas com um mínimo de 24 horas de antecedência; e a sua efectivação não poderia — salvo em casos excepcionais e devidamente justificados —, afectar o normal funcionamento das actividades escolares ..." [148].

Mas a procura de um "novo ordenamento" e de "novas modalidades de governo e administração dos estabelecimentos de ensino", nas palavras daquele autor [149], não estava confinada à intervenção das "comissões de gestão", a braços com grandes dificuldades e já então colocadas numa situação de ambiguidade e ambivalência (*entre a espada e a parede*) — reconhecidas pelo ministério e por ele homologadas, a ele deviam obediência e tinham de prestar contas; eleitas a nível escolar, delas se esperava que defendessem as decisões tomadas pelos colectivos nas escolas. O resultado foi, frequentemente, o da sua paralisação entre as pressões estabelecidas pela administração central e aquelas que eram exercidas pelas assembleias ou plenários deliberativos a nível escolar, que era quem muitas vezes detinha o poder, ou pelo menos mais lutava por ele. E assim, afirma Grácio,

> "Estas 'comissões de gestão' — reconhecidas e consagradas pelo Ministério —, vão experimentar dificuldades tremendas em muitas escolas, devido à inexperiência dos protagonistas (que são quase todos ...), ao oportunismo e demagogia de professores e de alunos, à partidarização da vida escolar [...]" [150].

Note-se ainda que, ao contrário do que geralmente se supõe, a existência de "comissões de gestão" homologadas pelo ministério era em número reduzido. Nas escolas eram vividas situações muito diversificadas; em certos casos os anteriores responsáveis permaneceram em funções, noutros foram nomeados encarregados de direcção, noutros ainda

148 Cf. "Problemas e Perspectivas do Ensino em Portugal", in G. Snyders, A. Léon, R. Grácio, *Correntes Actuais da Pedagogia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1984, p. 117.

149 *Ibid.*, p. 80.

150 *Ibid.*

foram eleitas "comissões de gestão" que viriam a demitir-se [151]. Mesmo nos casos em que se procedia à eleição de "comissões de gestão" as situações eram muito diferentes consoante as escolas —desde os processos eleitorais, ao número de elementos, à representação dos diversos corpos, etc. Em quatro casos referidos no trabalho de Octávia Pericão, com comissões de gestão homologadas em Julho e Agosto de 1974, encontra-se a diversidade a que aludimos: o total de membros varia entre sete e dezoito; os representantes dos docentes variam entre cinco e treze; os representantes do pessoal não docente entre um e três, e embora a representação dos alunos seja paritária com a dos docentes em duas das escolas, não se verifica sequer nas outras duas [152]. Ainda segundo este trabalho, e com base em dados recolhidos pela autora na Direcção-Geral de Pessoal e nas Direcções-Gerais de ensino, relativos a mais de 90% das escolas então existentes, afirma-se que no final do ano lectivo de 1973/74 apenas 59 das 236 escolas preparatórias e secundárias tinham "comissões de gestão" homologadas pelo ministério [153]. Ou seja, antes da publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, apenas existiam cerca de 25% de comissões a quem o ministério *confiara* a gestão das escolas. É possível admitir que aquele número pudesse ser um pouco superior, se se tiver em consideração a eventual existência de comissões já eleitas mas ainda não homologadas. Não obstante, face à inexistência de requisitos muito exigentes, e até uniformes, de homologação, pelo menos conhecidos, aquele número deve ser considerado baixo. A ideia generalizada de que todas, ou quase todas, as escolas estavam durante este período dotadas de órgãos democráticos de gestão advém do impacto público das primeiras iniciativas, do próprio decreto que abre formalmente essa possibilidade e, talvez principalmente, do facto de as iniciativas terem geralmente sido levadas a cabo em escolas de grande dimensão localizadas nos principais centros urbanos, com destaque para Lisboa. Na realidade, porém, a situação era diferente durante esta fase (até finais de 1974). Mas ela vem, de resto, reforçar a importância das assembleias deliberativas e dos processos de mobilização e de democracia directa, cuja existência é consensualmente tida como generalizada a praticamente todas as escolas, embora se deva afirmar que não conhecemos dados que o possam comprovar.

É neste contexto que o Decreto-Lei nº 735-A/74 é publicado, saudado e tido por muitos como "dos mais democráticos que existem na Europa" [154], mas

151 Alguns exemplos apresentados por Octávia B.N. Pericão, *Gestão Democrática das Escolas Preparatórias e Secundárias* (Trabalho apresentado a Concurso para Inspector-Coordenador-Chefe da Inspecção-Geral de Ensino), Lisboa, s.d. (polic.), ilustram bem esta diversidade. Assim, no Liceu D. Filipa de Lencastre o reitor manteve-se em funções até Outubro de 1974; na Escola Secundária Oliveira Martins manteve-se em funções o subdirector (o director encontrava-se a poucos meses da reforma) e foram constituídas duas comissões — uma executiva e outra consultiva; no Liceu Camões foi nomeado um encarregado de direcção a partir de Outubro de 1974 (nomeação do ministro), situação idêntica à do Liceu Pedro Nunes (pp. 9-10).

152 Cf. Octávia B.N. Pericão, *op. cit.*, p. 8. As escolas consideradas são as seguintes: Secundária de Águeda, Liceu de Lamego, Liceu Maria Amália Vaz de Carvalho e Liceu D. Pedro V.

153 *Id., ibid.*, p. 22.

154 Assim se lhe refere o primeiro ministro Vasco Gonçalves em discurso proferido numa sessão de dinamização cultural do MFA realizada em 20 de Fevereiro, no Sabugo: "Nós aprovámos decretos sobre a gestão de Universidade e sobre gestão das Escolas, que são dos mais democráticos que existem na Europa; que têm em consideração a participação dos estudantes e dos professores ...", logo

simultaneamente recusado pelos sectores mais mobilizadores localizados em contexto escolar, defensores de uma "Escola ao serviço do Povo". Com efeito, as reacções de oposição são imediatas, tendo mesmo levado diversas "comissões de gestão" a apresentar a sua demissão [155]. O MRPP, particularmente activo e influente nas escolas durante este período, sob a palavra de ordem "Os Estudantes ao Lado do Povo sob a Direcção da Classe Operária" fazia saber no *Luta Popular* o seguinte:

> "Julgaria o M'EC' porventura que lhe agradeceríamos o seu método de gestão 'democrática' (que a 'UEC-UNEP' embrulha em papéis tão bonitos) e que é, na realidade, um decreto pura e simplesmente fascista que, entre outras medidas 'democráticas', retira às assembleias de massas todo e qualquer poder de decisão entregando-o a uns conselhos directivos fantoches, atrás dos quais se esconde a figura do Director ou Reitor a mando do M'EC' omnipotente! Então, repetimos, o M'EC' estava muito enganado" [156].

Classificando a política do ministério de "anti-democrática" e "anti-popular", o MRPP, através da FREP, afirmará defender a construção de uma "Escola Democrática e Popular" e depois de repudiar o decreto da gestão contrapõe-lhe:

> "Instituição da AGE (Assembleia Geral de Escola) como órgão máximo de decisão na escola, continuando a manter-se a organização autónoma dos estudantes na Associação e nos anos e turmas, constituindo a RGA (Reunião Geral de Alunos) o seu órgão máximo de decisão" [157].

Sobre a recepção ao decreto escreverá Raúl Gomes que ela foi marcada

> "[...] por reacções generalizadas de contestação [...] que iam desde a rejeição dum ou doutro passo, dum ou doutro artigo, até à sua rejeição global. Esta contestação era fomentada principalmente por grupos esquerdistas, cuja principal reivindicação consistia em exigir que as assembleias de escola tivessem carácter deliberativo" [158].

advertindo, numa crítica à situação de agitação escolar, "[...] mas esses decretos são para gente capaz, para gente consciente, para gente sensata ...". Cf. Vasco Gonçalves, *op. cit.*, p. 104.

155 Foi o caso, por exemplo, do Liceu Pedro Nunes, descrito por Octávia Pericão, *op. cit.*, pp. 9-10. Eleita em Janeiro de 1975, a "comissão de gestão" acabaria por se demitir por se recusar a aceitar o Decreto-Lei nº 735-A/74. Em Março é eleita uma nova comissão que pouco tempo depois também se demitirá. Em clima de lutas partidárias e de violência física, o ministério designa dois militares para reporem o funcionamento da escola. No início do ano lectivo de 1975/1976 será nomeado um encarregado de direcção que exercerá funções até ao ano lectivo de 1976/1977.

156 Cf. *Luta Popular*, nº 47, 25 de Fevereiro de 1975, p. 9, onde se transcreve um comunicado da Federação Revolucionária dos Estudantes Portugueses (FREP).

157 Ibid., pp. 9 e 10, onde se lê ainda "Fogo sobre os Decretos Fascistas do M'EC'".

158 Cf. *A Educação Democrática em Perigo. O Boqueio Político do MEIC*, Porto, Limiar, 1977, p. 28. Recorde-se que o autor foi Director-Geral do Ensino Secundário em vários governos provisórios.

O assim contestado decreto começa por fazer referência ao Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, afirmando-se que este "[...] possibilitou a criação, logo após o Movimento do 25 de Abril, de estruturas democráticas de gestão [...]", e qualificando-se tais "estruturas" como "[...] uma primeira experiência da maior importância no processo de democratização do sistema escolar português". Em rigor, não só aquele decreto não tinha criado estruturas de gestão (mas apenas permitia que o ministro confiasse a gestão das escolas a comissões eleitas, em nada alterando os alicerces administrativos e pedagógicos do modelo liceal), mas também não fora o referido diploma que possibilitara a criação das próprias "comissões de gestão", pois estas já existiam antes. Quando muito o diploma em causa terá favorecido a sua generalização a mais escolas. É pois evidente a tentativa de apropriação de uma iniciativa que emerge fora (e mesmo contra) o quadro da administração central, mas que esta recupera e toma como sua para poder *avançar*, fazendo crer que o faz numa linha de continuidade e sem rupturas. A verdade, porém, é que pela primeira vez desde o 25 de Abril a administração central dispõe de um modelo de gestão para as escolas que se pretende generalizar, recorrendo para isso à força da imposição normativa. Pretende-se assegurar "[...] a adequada representação dos docentes [agora já nomeados em primeiro lugar], discentes e funcionários administrativos e auxiliares", acautelar "[...] a seriedade do próprio processo democrático" e garantir "[...] as indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas". O programa é claro — generalizar por força de lei um modelo de gestão, garantir a participação através de representantes, organizar o processo democrático segundo normas precisas, assegurar a eficácia no funcionamento das escolas, isto é, normalizar a gestão das escolas e o seu funcionamento. Segundo se pode ler no sumário do *Diário do Governo* (I Série, nº 297), o Decreto-Lei nº 735-A/74 "Regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário". Esta regulação traduz-se na criação de uma nova morfologia organizacional nos escalões hierárquicos superiores e na detalhada regulamentação dos processos eleitorais e de constituição dos órgãos previstos. Esta minúcia em termos estruturais e sobretudo processuais não tem qualquer paralelo em termos de atribuições e competências, como veremos. O sincretismo que caracterizava as "comissões de gestão" será substituído pela diferenciação de órgãos e pela especialização de funções, esta determinada pela diversificação dos órgãos e não pela criação ou explicitação de funções. Os órgãos de gestão passarão a ser os seguintes: Conselho Directivo (CD), Conselho Pedagógico (CP) e Conselho Administrativo (CA). Toda a organização pedagógica intermédia e de base é ignorada e, de um ponto de vista formal, é remetida para um figurino anterior. Tal remissão não é apenas implícita nem deduzível por omissão. De resto, as inovações morfológicas não têm qualquer expressão no domínio dos conteúdos. As funções dos órgãos criados serão aquelas que constavam dos estatutos e dos regulamentos que vigoravam para o *modelo liceal* de organização do regime anterior. Apesar de não estarem expressas (o que tornaria ainda mais visível a contradição) não há dúvidas em relação a este facto:

> "Competirá ao conselho directivo exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas ao directores, subdirectores, reitores e vice-reitores [...]" [159];

159 Cf. Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, Art. 17º.

> "Competirá ao conselho pedagógico exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos conselhos escolares e aos conselhos escolares e disciplinares [...]" [160];

> "A competência e o funcionamento do conselho administrativo regular-se-ão pelo estabelecido no Decreto-Lei nº 513/73, de 10 de Outubro [...]" [161].

Apesar de afastados reitores e directores e extintos os conselhos escolares (Art. 36º), os estatutos dos ensinos preparatório, liceal e técnico profissional e respectiva legislação complementar (em certos casos com cerca de trinta anos) continuam em vigor. Excepção para as matérias que contrariavam o presente diploma (reduzidas, já que em termos de atribuições e competências era omisso), e para as matérias que no futuro viessem a ser objecto de alteração, a título experimental, por despacho ministerial (Art. 41º), processo que se arrastará até hoje. Trata-se, no essencial, de uma inovação estrutural (e mesmo esta de pequeno alcance), a que falta um conteúdo próprio e substancial. Não existe um projecto pedagógico para a *gestão democrática* capaz de atribuir às alterações morfológicas um sentido mais profundo de mudança e de apontar para a realização de uma escola democrática nos domínios da organização administrativa e pedagógica, dos processos, das relações sociais, do novo papel da escola, da abertura à comunidade, etc. Assim sendo, não é tanto à luz de um novo projecto de escola que este diploma deve ser analisado, mas sobretudo à luz de uma normalização da vida escolar e de uma recuperação do aparelho administrativo central, no sentido de retomar os seus poderes e a sua função de controlo, de se reafirmar como protagonista. Trata-se, em suma, de um sinal de evidente reanimação da burocracia centralizada que num quadro de contornos autogestionários, de democracia directa e de autonomia nas escolas, dificilmente teria espaço de intervenção. A reorganização das escolas, a regulamentação detalhada de aspectos formais e processuais, a consagração de um modelo de gestão uniforme, representam condições de sobrevivência para uma administração centralizada e para um ministério que, embora momentaneamente paralisado e apagado, nunca terá chegado a ter verdadeiramente uma vocação diferente daquela que sempre tivera — a de um aparelho organizado para o controlo. Também neste capítulo o diploma em análise não deixa margem para dúvidas. Institucionalizando embora mecanismos democráticos de eleição dos órgãos de gestão, na sequência de um movimento despoletado pelas bases do sistema escolar, e afinal a grande (se não a única) mudança introduzida, o decreto desfere um golpe mortal nas formas de democracia directa ensaiadas nas escolas. Não se pode confundir o plano das orientações normativas e o plano dos factos e da acção organizacional. Se é verdade que as assembleias e os plenários deliberativos ainda continuaram durante um tempo a ser (e sobretudo a tentar ser) soberanos, não nos parece que o Decreto-Lei nº 735-A/74, ainda que minimamente, comportasse tais iniciativas. Não apenas na letra, mas também no "espírito" (diríamos mesmo sobretudo neste), pelo que aqui assumimos uma interpretação

160 *Ibid.*, Art. 27º.

161 *Ibid.*, Art. 30º.

diversa da avançada por outros autores [162]. Com efeito, na sequência da análise que temos vindo a conduzir, não é possível compatibilizar a (re)tomada de poder por parte da administração central e a soberania das assembleias de escola. Também aqui o diploma nos parece muito claro.

> "1. Os elementos dos corpos docente e discente, bem como o pessoal administrativo e auxiliar, *poderão reunir-se em assembleias consultivas*, para tratar de assuntos de interesse geral para o estabelecimento.
>
> 2. Os *pareceres* ou *propostas* resultantes das reuniões previstas no número anterior *não obrigam os órgãos de gestão à sua execução*. O conselho directivo informará o *competente serviço central* do Ministério da Educação e Cultura do conteúdo daqueles *pareceres* ou *propostas* que não sejam executados, bem como das razões que conduziram a tal procedimento.
>
> 3. A realização das reuniões referidas nos números anteriores necessitam de *prévia autorização do conselho directivo*, não podendo, salvo em casos excepcionais, prejudicar as actividades escolares" [163].

Estas disposições são ainda reforçadas pelas referências sistemáticas à subordinação das escolas aos serviços centrais, às funções de controlo que estes exercerão, e sobretudo pelo detalhe e pelo rigor processual conferido aos aspectos eleitorais. A democracia representativa, realizada sob controlo e vigilância do poder central no que respeita ao cumprimento das regras formais estabelecidas, evacuará a democracia directa. Não por revogação de qualquer normativo, pois a democracia directa jamais fora consagrada no plano formal, mas por sobreposição do plano formal-legal ao plano da acção, onde aquela tinha expressão (e assim se retomava a tradição centralista e normativista de procurar mudar a realidade por decreto). Passemos à justificação da nossa posição por referência às mais significativas disposições estabelecidas pelo decreto-lei.

> É desde logo curioso chamar a atenção para o conteúdo do Art. 31°:
>
> "Sem prejuízo do disposto no presente diploma, os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário continuarão sujeitos à superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura".

O papel do ministério já fora reafirmado no Decreto-Lei n° 221/74, mas não com tanta clareza. É a primeira vez que esta afirmação é feita, sem margem para ambiguidades, cerca de oito meses após o 25 de Abril. De um ponto de vista formal a afirmação é supérflua, pois neste quadro nunca as escolas deixaram de estar subordinadas ao

162 Ver a este propósito Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 143.

163 Art. 32°, nosso sublinhado.

ministério. Por que motivo realçar a situação de *continuidade* (formal-legal), se não pelo facto de a realidade a nível escolar se ter afastado consideravelmente do plano formal?

Atente-se igualmente no pormenor processual que está associado às eleições e à constituição dos órgãos. Fala-se sistematicamente em *representação* e em *representantes*; a representação é por corpos; o número de representantes é regulamentado em função do número total de alunos de cada escola; a representação de docentes e discentes é paritária no ensino secundário, e no preparatório não haverá representantes dos alunos; são estabelecidas condições de elegibilidade; haverá listas, a votação será secreta, a assembleia eleitoral reunirá por convocatória e elegerá a respectiva mesa, a votação decorrerá durante doze horas, no mínimo, será lavrada acta ... A democraticidade é definida e são formalizadas as suas regras em termos precisos; a sua validade passará a ser objecto de declaração por parte do ministério. Não só as actas relativas ao processo eleitoral deverão ser enviadas à Direcção-Geral da Administração Escolar (no prazo máximo de cinco dias), como o conselho directivo eleito só tomará posse após o despacho ministerial, através do qual "[...] será declarada a validade da eleição do conselho directivo, uma vez verificada a observância das disposições legais aplicáveis" (Art. 10°). Prevê-se mesmo, no Art. 7°, ponto 8, que

> "O Ministro da Educação e Cultura poderá designar um seu delegado para acompanhar o processo eleitoral, o qual assumirá a presidência da respectiva assembleia".

O ministério cria matérias sujeitas ao seu controlo, para poder passar a controlar — actas e convocatórias deverão ser-lhe remetidas; no caso de nas escolas não ser eleito o respectivo presidente do CD "[...] o Ministro da Educação e Cultura poderá nomear o presidente do conselho directivo" (Art. 12°, ponto 2); a redução do horário docente prevista para os membros do CD será fixada por despacho ministerial (Art. 19°, ponto 1), o mesmo acontecendo com a gratificação a atribuir-lhes (Art. 19°, ponto 3); a representação dos docentes e dos discentes no CP será regulada por despacho ministerial (Art. 23°, ponto 1). E não deixa de se responsabilizar o CD perante a administração central —

> "Os membros do conselho directivo serão solidariamente responsáveis pelo cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor" [164].

Fica aberta, deste modo, a terceira fase do processo de implantação da *gestão democrática* das escolas preparatórias e secundárias, que se estenderá até finais de 1976. À semelhança do que ocorreu durante as duas fases anteriores, esta fase será marcada, agora com mais clareza, pela tensão estabelecida entre a administração central e as periferias do sistema escolar, numa oposição que viria a ser dirimida pelo recurso a instrumentos de imposição normativa por parte da primeira. Conforme já referimos, estas tentativas de *normalização precoce* (em relação à normalização política que ocorreria mais tarde) não tinham condições objectivas para saírem totalmente sucedidas. A mobilização a nível escolar e os conflitos que aí se tinham instalado, não eram passíveis de remoção por decreto. Não obstante, estava

164 Art. 18°, ponto 1.

dado o sinal de recuperação da burocracia centralizada. É evidente a desconexão então existente entre o plano das orientações formais-legais para acção organizacional e o plano da acção organizacional efectiva, onde se resiste e onde se conseguem contrariar, de facto, muitas daquelas orientações. Em todo o caso já nada será como era nos primeiros meses que se seguiram a 25 de Abril, sem pressões directamente estabelecidas pela administração. A ruptura, ainda que estabelecida mais a partir do plano formal do que no plano da acção, operada com o Decreto-Lei nº 735-A/74 viria a ser continuada e reforçada mais tarde. As iniciativas autogestionárias e de conquista de autonomia para os actores perifericamente localizados estavam a partir de agora em situação de perda. Iniciara-se o declínio da soberania escolar antes que um projecto congruente com algumas iniciativas de base (sobretudo no capítulo da autonomia) fosse apresentado [165]. A recuperação da administração central foi possível ser iniciada ainda antes da recuperação política ao nível do Estado, também por falta desse projecto, e aqui reside em boa parte a importância do diploma que acabámos de analisar, uma importância que cremos não ter sido devidamente realçada pelos analistas. Apesar das resistências de muitos sectores, sobretudo dos mais mobilizados e mobilizadores a nível escolar [166], do carácter "experimental" atribuído ao diploma (que nos seus próprios termos só deveria vigorar durante um ano lectivo, impondo a sua revisão até 31 de Agosto de 1975, o que não veio a acontecer) [167], e até das suas imprecisões, ele viria a inaugurar uma orientação que, no essencial, seria retomada e aprofundada a partir do ano lectivo de 1976/1977. A perspectiva do controlo centralizado sairá vitoriosa e a própria configuração estrutural global do modelo e dos órgãos de gestão não necessitará de uma revisão profunda

165 É curioso registar que depois do Decreto-Lei nº 221/74 referir que a direcção das escolas poderia ser confiada a comissões eleitas, não mais se voltou a falar de direcção, mas sim de gestão, no Decreto-Lei nº 735-A/74 e noutros que se lhe seguiram. Paradoxalmente, ou não, a terminologia adoptada pelo Ministério aponta para um sentido contrário — "comissões de gestão" com funções de direcção e "conselhos directivos" com funções de gestão. Esta está longe de ser uma questão apenas de rigor conceptual, como adiante se verá.

166 Estas resistências, como vimos anteriormente, eram feitas de actos que influenciavam as palavras, mas também de palavras que influenciavam os actos. O radicalismo da linguagem, pese embora o exagero retórico, não deixa de ser um indicador da situação que se vivia. Com base em alguns comunicados policopiados, publicados durante 1975 por grupos de alunos do Liceu de Viana do Castelo, a que tivemos acesso, apresentamos alguns exemplos: "O MEC está a tomar atitudes repressivas, ao velho estilo fascista ('ou vão a bem, ou vão a mal' ...)"; "consideramos que o MEC está a agir anti-democraticamente, boicotando mesmo o processo revolucionário do Povo Português"; "O MEC tem-se revelado todo um sistema burocrático afastado das realidades concretas dos estabelecimentos de ensino". E no capítulo das palavras de ordem, com que geralmente terminavam estes comunicados, destacamos: "Contra a ditadura fascista do MEC"; "Contra a alienação do militantismo"; "Contra as manobras de cúpula"; "Pela justa luta dos estudantes"; "Por uma Escola anti-capitalista"; "Por um ensino democrático de base"; "Pela consciência política das massas estudantis".

167 Pode-se levantar a questão de saber porque é que a revisão do decreto não chegou a ocorrer antes de Outubro de 1976 (I Governo Constitucional). A resposta não é simples, mas haverá que considerar, pelo menos, as seguintes hipóteses: 1) face à agitação em curso nas escolas não foi considerado oportuno proceder a alterações; 2) o consenso táctico, a que aludimos a propósito do 735-A/74, entre o PCP e o PS tinha possivelmente desaparecido, ou pelo menos era apagado face à luta que travavam a nível político; 3) em plena fase de luta política, sem tréguas, ainda para mais com um Agosto politicamente escaldante, em que se opera a mudança do IV para o V Governo Provisório, não existiam condições políticas para uma revisão; 4) apesar de tudo o decreto continuava a responder aos objectivos da administração, pelo que não foi considerado urgente, ou mesmo necessário, proceder à sua revisão, até porque a educação perdia progressivamente o protagonismo revolucionário que a caracterizava e, afinal, o pós "25 de Novembro" já tinha *ocorrido antes* no que à gestão das escolas dizia respeito.

para servir aqueles objectivos — na verdade, a arquitectura organizacional e administrativa das escolas preparatórias e secundárias de finais de 1974 permanece ainda, no início da década de 90, nos seus aspectos essenciais (entretanto afinados e desenvolvidos). Cremos mesmo que a primeira e maior ruptura operada em termos formais, no que se refere à organização e gestão das escolas, não terá ocorrido com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro (decreto de Mário Sottomayor Cardia), ao contrário do que se tem afirmado, mas sim com o Decreto-Lei nº 735/74 (questão a que aludiremos na próxima rubrica deste capítulo). Em rigor, a direcção e a gestão das escolas não chegaram a ser objecto de um projecto educativo minimamente articulado e coerente tendo em vista a construção de uma escola democrática que, com o 25 de Abril, se tornava aparentemente possível, se não mesmo exigível. O "projecto" da administração foi radicado em objectivos de controlo, cedendo transitoriamente, e enquanto a isso foi forçada, algumas doses de autonomia, mais consentidas do que pretendidas; o projecto (ou os projectos) que nesta fase se poderia assumir como mais consentâneo com as expectativas abertas pela revolução, sobretudo no capítulo da autonomia e dos poderes de direcção e de decisão a nível escolar, não chegou a ser articulado, nem pela administração (o que do nosso ponto de vista não surpreende, pois ela manteve-se estranha a um projecto de democratização e de descentralização das suas estruturas centrais) nem pelas bases do sistema escolar. Em relação a estas importa perguntar porquê e até mesmo se tal hipotético projecto tinha condições de vir a ser apresentado.

A deslocação do poder das hierarquias anteriormente estabelecidas para os subordinados representou um movimento bastante generalizado em vários sectores, logo a seguir a 25 de Abril. A propósito da situação que se viveu durante o período revolucionário nas indústrias navais, Marinús Pires de Lima falou da actuação do colectivo operário como "[...] sujeito social *autónomo*, nomeadamente em relação aos partidos políticos, predominando a *acção directa*, a *ruptura* e a *democracia de base*" [168], e caracterizou este período da seguinte forma:

> "É um período em que se sucedem as greves e os conflitos de trabalho, acompanhados por um amplo movimento social, que inclui a dinâmica das comissões de moradores (ocupação de casas, substituição de habitações degradadas, construção de creches), a democratização das escolas, os grupos de alfabetização, a ocupação das autarquias, etc. A sociedade produz-se a si própria. Os aparelhos de Estado encontram-se paralisados, os governos são instáveis e impotentes" [169].

168 Cf. "Sistemas de Trabalho e Práticas Operárias ...", ed. cit., pp. 164-165.

169 *Ibid.*, p. 165. De entre os muitos autores que caracterizam este período refira-se ainda Maria de Lourdes Pintassilgo (*op. cit.*, p. 216): "Foi um tempo de intensa *participação*. Comités de trabalhadores nas empresas, gestão democrática das escolas com pessoal administrativo e representantes dos estudantes sentando-se ao lado dos professores, comissões de moradores construindo centros para a infância ou cooperativas de consumo, empresas em auto-gestão espontânea à medida que os seus donos, sobretudo estrangeiros, fugiram, grupos de alfabetização nas áreas rurais, uso dos edifícios

São muitas as semelhanças entre a actuação dos movimentos populares nas empresas, nas fábricas, na administração pública, etc., e nas escolas. Os *avanços* registados foram de tal ordem que o Estado e a administração central ficaram momentaneamente inoperantes, arrastados por uma dinâmica que era muito difícil de acompanhar no plano jurídico, mesmo quando houve vontade para o tentar fazer. António de Spínola refere-se ao governo "correndo atrás dos acontecimentos" [170] e Vitorino Magalhães Godinho afirma que "O Governo não governava" [171]. Na educação, não obstante as tentativas de governação e de regularização (e legalização), que ocorreram muito cedo [172], as soluções jurídicas encontradas não se caracterizaram em geral como muito avançadas face às práticas sociais concretas que ocorriam em contexto escolar. E desta forma se pode subscrever a afirmação de Boaventura de Sousa Santos:

> "Além de avançadas, estas práticas sociais foram de tal maneira dinâmicas que frequentemente as soluções jurídicas e institucionais ficaram aquém do que se tornara entretanto possível nas relações concretas. Se discrepância houve nesse período, ela não foi, como é hoje, produzida por um quadro legal mais avançado que as práticas sociais, mas, ao contrário, por um quadro legal mais atrasado que as práticas sociais" [173].

Tal discrepância foi já por nós assinalada no caso da escola, onde mesmo o quadro legal imposto era objecto de uma fuga deliberada, de uma *infidelidade normativa* expressa, transformando a escola num *locus de produção de regras* (informais) alternativas e opostas às que eram produzidas na administração central. Acresce que o universo escolar era marcado, talvez mais ainda que outros sectores, por múltiplas hierarquias, diferenças de

escolares e outros edifícios oficiais como centros polivalentes, provocando uma grande economia de meios".

170 Cf. o seu *País Sem Rumo* ..., ed. cit., p. 143, onde Spínola escreve: "As ocupações selvagens, as greves, as manifestações e os comícios passaram a fazer parte da vida quotidiana do País, numa escalada de reivindicações em que estas logo eram transformadas em factos consumados, enquanto o Governo, correndo atrás dos acontecimentos, perdia o seu tempo a resolver os acidentes revolucionários do dia-a-dia, em detrimento dos problemas urgentíssimos de fundo, cujas soluções iam sendo sucessivamente adiadas".

171 "O Governo não governava — o poder passava-lhe por cima ou por baixo, ele não o detinha, não passando de amortecedor entre quem detinha o poder e a opinião pública à solta, primeiro sem norte, em breve manipulada. As sessões do Conselho de Ministros não passavam de reuniões de comissão de redacção de textos destinados a nados-mortos, e as maratonas destinavam-se a liquidar fisicamente e mentalmente (e conseguiram em alguns casos) aqueles que a elas eram submetidos" — Cf. *Um Projecto Para Portugal*, Publicações Europa-América [1979], pp. 30-31 (referências ao II Governo Provisório inicialmente publicadas no *Diário Popular* de 17 de Maio de 1978).

172 Recorde-se que já a JSN, segundo José Medeiros Ferreira (*Ensaio Histórico Sobre a Revolução do 25 de Abril* ..., ed. cit., p. 54) dedicara grande parte do seu esforço legislativo à educação. Também Teresa Ambrósio chamará a atenção para a acção do I Governo Provisório no sentido de regularizar a vida nas escolas, afirmando: "Reflecte-se nas decisões políticas a forte determinação do 1º Governo Provisório de combater por todos os meios o movimento de partidarização e sectarismo que se havia introduzido em muitas escolas e em muitos departamentos do Ministério" — Cf. "Aspirações sociais e políticas de educação", in *Análise Social*, nºs 87-88-89 (1985), p. 1034.

173 Cf. "Estado e Sociedade na Semiperiferia do sistema mundial: o caso português", in *Análise Social*, nºs 87-88-89 (1985), p. 886.

status e oposições no seu seio. Não se tratava apenas de uma oposição entre a administração central do sistema escolar e as periferias deste, como de certa forma se poderia depreender da análise que conduzimos até aqui. A essa oposição de fundo, é certo, juntavam-se outras não menos importantes. Professores e alunos, sobretudo, mas também funcionários, pais e encarregados de educação e outros sectores, não constituíam uma periferia homogénea, unida em torno de qualquer projecto consensual para a escola. No seio de cada um dos corpos, de resto, travavam-se lutas com tanta intensidade como entre corpos distintos. Nas escolas faziam-se sentir, por vezes de forma original, mas com a mesma violência, os combates políticos e sociais que se travavam fora dela e que atravessavam toda a sociedade portuguesa [174]. A "deslocação do poder" inicialmente operada a crédito dos actores situados nas escolas levantava o problema da sua *transferência* e *distribuição* entre os diversos corpos, grupos e subgrupos em confronto nas escolas. E tal confronto não era apenas a expressão de diferentes interesses de tipo corporativo e sindical, era um confronto político que quer tomava por referência posições mais ou menos características de cada corpo e categoria social, quer se radicava em perspectivas ideológicas mais amplas, em partidos e movimentos políticos, etc., que rompiam a maior parte das vezes com qualquer possível solidariedade de tipo corporativo. A partir do momento que designámos por segunda fase, uma vez alcançadas as medidas imediatas de afastamento de reitores e directores, e outras que ainda, a quente, no rescaldo dos primeiros dias da revolução, granjeavam unanimidades e acções unitárias, inicia-se a luta pelo poder dentro das escolas [175]. Na verdade, sob "as unanimidades de braços levantados", conseguidas "por contágio do medo das represálias" [176], eram travadas importantes batalhas, continuamente e sem descanso, onde

174 A propósito da violência, ou da sua ausência, durante o período revolucionário, Eduardo Lourenço observou o seguinte: "Característica da revolução portuguesa, a ausência de violência é, em certo sentido, bastante enganosa, porque não impediu uma espécie de violência surda, tipicamente lusíada, de que os estrangeiros avaliam mal o peso e os estragos. Há um abismo entre os ritos amestrados do combate político (declarações de princípio, mesas redondas, lutas eleitorais) e os conflitos acerbos a nível das fábricas, dos escritórios, das escolas, da imprensa, dos meios audio-visuais, conflitos em que se joga o domínio dos centros de decisão que comandam a máquina social" — Cf. *O Complexo de Marx ou o Fim do Desafio Português*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1979, p. 50 (trecho de um artigo inicialmente publicado por Eduardo Lourenço no *Le Monde Diplomatique* em Outubro de 1976).

175 O que corresponde, segundo vários observadores, à anarquia nas escolas. Por exemplo António de Spínola (*País Sem Rumo* ..., ed. cit., p. 359) afirma que depois do "28 de Setembro" de 1974 "as escolas anarquizam-se [...]". Mas também Vasco Gonçalves aludirá criticamente à luta pelo poder nas escolas, exortando os estudantes a compreenderem que "[...] nas aulas, nas universidades, nos liceus e nas escolas é necessária a hierarquia democrática, a hierarquia da competência. É preciso que tenham bem presente que há homens que cometeram erros e que podem ser recuperáveis" (trecho de um discurso proferido na Câmara do Porto nas comemorações do 5 de Outubro de 1974); e noutra ocasião será ainda mais explícito — "Nós sabemos que as relações entre os professores e os estudantes devem ser modificadas e têm sido modificadas. Mas também se não podem inverter as relações entre professores e estudantes; os estudantes não podem passar a mandar nos professores, nem estes devem mandar nos estudantes; deve haver relações de respeito mútuo" (Cf. *op. cit.*, p. 63 e p. 104, respectivamente). Também Mário Soares não poupará críticas às confrontações "violentas de carácter ideológico" e à "anarquia irresponsável" que ocorria nas escolas (na sua intervenção no I Congresso do PS, em Dezembro de 1974, publicada em V. Cunha Rego e F. Merz, *op. cit.*, p. 116).

176 Expressões com que José Ribeiro dos Santos caracteriza os plenários (*op. cit.*, p. 206). Também Orlando Ribeiro (A Universidade em Crise, Lisboa, Edições Cosmos, 1976, p. 135) escreverá: "[...] numa assembleia cujos componentes nem sequer são identificados como alunos de certa escola, o primeiro imbecil lembra-se de propor o *saneamento* de um professor: de braço no ar e não por escrutínio secreto, como exigia a gravidade do assunto, ele pode ser afastado sem outras provas além do apodo de *fascista* ou *reaccionário*".

os grupos com maior capacidade de mobilização interna conseguiam frequentemente controlar os acontecimentos. O activismo, mesmo que inicialmente de uns poucos, conseguia inflamar e arrastar muitos. A não participação fora como que proibida e tornara-se um sinal de reaccionarismo, conforme recorda Vergílio Ferreira a propósito de uma reunião escolar:

> "Toda a gente quer destacar-se. Quando alguém sugere *mata-se*, o processo é dizer *esfola-se*. E se alguém diz *esfola-se*, tem de se dizer *queima-se*. E se alguém diz *queima-se*, tem de se dizer *reduza-se a cinzas* . E se alguém exigir que se reduza a cinzas, tem de se exigir que se lhe mije para cima. Ficar atrás é ser reaccionário" [177].

Mas as contradições no interior das escolas eram evidentes, impedindo objectivamente a emergência de um projecto de base para a direcção e a gestão das escolas que pudesse reunir um mínimo de consenso, e desta forma poder vir a ser viabilizado. Não se tratava, portanto, apenas da oposição da administração central a um projecto daquele tipo, tratava-se, desde logo, de um conflito generalizado e multifacetado entre aqueles a quem poderia caber a concepção desse projecto. Como observou Gomes Bento,

> "Com o 25 de Abril as contradições que se vinham a avolumar no interior da escola rebentam e a palavra de ordem 'gestão democrática' toma o sentido de uma luta pela transformação revolucionária da escola, pelo saneamento das estruturas fascistas pelo combate a qualquer tentativa de recuperação burocrática do aparelho escolar. Contudo estes objectivos defendidos pelos sectores mais progressistas de professores como de alunos vêm na prática a confrontar-se com toda uma série de contradições e ambiguidades" [178].

E assim, uma vez afastados os antigos responsáveis, logo se viriam a manifestar os *problemas* e os *erros*. Gomes Bento refere com pertinência a inexistência de um *projecto pedagógico* para a escola onde se enquadrasse a *gestão democrática*, e ainda a falta de uma "plataforma de acção", cujo estabelecimento seria fundamental, mas que viria a ser impedido pelo sectarismo ideológico que caracterizava os grupos progressistas. Como erro fundamental aponta o seguinte:

> "[...] erradamente transpuseram-se para a escola situações típicas da luta da classe operária, quase se confundindo alunos com operários e professores com patrões, ou então apresentaram-se objectivos ideológicos de uma forma incapaz de ser compreendida e acompanhada por sectores sociais oscilantes" [179].

177 Cf. *Conta-Corrente, 1 (1969-1976)*, Lisboa, Livraria Bertrand, 2ª ed., p. 218.

178 Cf. "Gestão Democrática nas escolas secundárias", in *O Professor*, nº 11/12 (1976), p. 32.

179 *Ibid.*, p. 32.

Tal "erro" é também apontado de diversas formas por observadores diferentemente colocados. Em geral, os partidos políticos, com destaque para o PCP, sempre procuraram contrariar aquela tendência, assumida na prática sobretudo por grupos de *extrema esquerda*. Afirmava um professor da célula dos professores comunistas de Lisboa:

> "[...] alguns oportunistas de esquerda querem apresentar os estudantes como operários e os professores como patrões, como se estudantes e professores fossem duas classes sociais antagónicas" [180].

Também Vergílio Ferreira escreverá a propósito:

> "Não sei se já disse: trouxe-se para os liceus o esquema Capital-Trabalho, Patrão-Assalariado. O *patrão capitalista* era o professor; o *trabalho* está do lado do aluno, ou seja, do filho-família mandrião habituado às sopeiras e que estende ao professor a condição servil. O professor já está habituado: desde a Antiguidade que é escravo" [181].

A questão remete, porém, para o problema mais global das estratégias de mobilização conduzidas pelas diversas forças políticas. A este propósito tomaremos por referência a análise de Stephen Stoer e adoptaremos a terminologia que utiliza [182]. O autor distingue duas grandes correntes de mobilização — a corrente de "alfabetização" e a corrente de "poder popular". A primeira, centrada na expansão da escola e na organização para alcançar o poder, é uma corrente que em rigor não pretende destruir o aparelho burocrático centralizado, mas sobretudo ocupá-lo para daí influenciar todo o sistema educativo. Stoer identifica alguns tipos de realizações mais congruentes com esta corrente, como as campanhas de alfabetização e a Dinamização Cultural do MFA, e com base na sua análise podemos concluir que o PCP terá constituído a principal força dinamizadora da "alfabetização". A estratégia do "poder popular", assumida por diversas forças, com destaque para os partidos e movimentos de *extrema esquerda*, é caracterizada pela sua luta contra a escola capitalista, defendendo a democracia participativa e a participação directa, a destruição do aparelho burocrático, a descentralização e a autogestão, o controlo estudantil, etc. As primeiras fases de implantação da *gestão democrática*, com o predomínio das assembleias e plenários deliberativos, representam um bom exemplo de realização segundo esta corrente. Não obstante as contradições internas a cada corrente e as intersecções tácticas que muitas vezes ocorreram, pode-se afirmar que os grandes combates travados nas escolas tiveram como opositores principais adeptos de cada uma delas. Os principais partidos protagonistas, durante o período revolucionário, jamais poderiam controlar o curso dos acontecimentos num ambiente de permanente agitação mobilizadora (que lhes era relativamente excêntrico), e por isso aqueles combates serão sobretudo travados entre forças de *esquerda* — desde logo

180 Cf. PCP, *Com a UEC nas Escolas a Reacção Não Passará*, ed. cit., p. 65.

181 *Op. cit.*, p. 227. Ver também os comentários de Raúl Gomes (*op. cit.*, p. 30) que vão na mesma linha dos anteriores.

182 Ver Stephen R. Stoer, "A Revolução de Abril e o Sindicalismo dos Professores em Portugal", ed. cit., e também *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., Cap. 4.

o PCP, e em certos casos também o PS, de um lado, e uma diversidade de pequenos partidos e grupos de *extrema esquerda*, por outro. É importante afirmar que o ensaio autogestionário não servia os objectivos das grandes forças políticas e que por isso os adeptos do "poder popular" foram declarados inimigos da revolução, elementos reaccionários, acusados de "oportunismo", "demagogia", "sectarismo", "partidarização", etc. Detendo grandes capacidades de mobilização, sobretudo entre os estudantes (embora com a participação de professores jovens), estes grupos eram praticamente incontroláveis, tomavam a iniciativa, contrariavam as orientações do ministério e as acções do PCP nas escolas. A União dos Estudantes Comunistas (UEC), embora dotada de uma organização superior, sentia grandes dificuldades de afirmação, e por isso se compreende que os principais ataques que o PCP dirigia nesta altura não fossem contra as forças de *direita*, praticamente inoperantes nas escolas, mas contra a *extrema-esquerda*, com o MRPP à cabeça. Álvaro Cunhal sempre criticou o "esquerdismo", que considerava um "aliado da direita" (citando frequentemente o MRPP e a UDP como seus expoentes):

> "Na *frente estudantil*, ao longo dos dois anos e meio de Revolução, foi sempre um factor de desorganização, de paralisação e ineficácia do ensino, de agitação provocatória antidemocrática" [183].

Zita Seabra, então membro da Comissão Executiva da Comissão Central da UEC, acusa o MRPP de reaccionarismo, de tudo estar a fazer "para parar as escolas", "exige que não fiquem impunes aqueles que se servem da violência contra o Governo Provisório, o M.F.A." [184]. A UEC, por sua vez, era acusada de vibrar "[...] golpes no meio estudantil, com o intuito de enfraquecê-lo e dividi-lo, podendo depois desviar o dever dos estudantes (apoiar a Revolução do Proletariado) em favor da ditadura fascista do P'C'P" [185]. Muitos observadores pretendiam localizar sobretudo nos liceus a agitação "esquerdista", atribuindo-a, afinal, a sectores da burguesia. Afirmava António Brotas:

> "Para mim, a explicação para o não funcionamento nalguns casos da gestão democrática é esta: são escolas onde a burguesia impera. E quando nós vemos uma linguagem violentamente anti-burguesa isso é típico da burguesia. São escolas que correspondiam a situações de privilégio excessivo na sociedade portuguesa [...] Está a haver em Portugal — embora muita gente não goste —uma revolução democrática e socialista" [186].

183 Cf. Álvaro Cunhal, *A Revolução Portuguesa. O Passado e o Futuro* (Relatório aprovado pelo Comité Central do PCP para o VIII Congresso), Lisboa, Edições Avante, 1976, p. 175.

184 Cf. PCP, *Com a UEC nas Escolas a Reacção Não Passará*, ed. cit., p. 24.

185 De um comunicado policopiado subscrito por "Um Grupo de Alunos dos 3°, 4° e 5° Anos do Liceu Nacional de Viana do Castelo", com data de 27 de Fevereiro de 1975, cujo teor nos permite confirmar a presença do MRPP.

186 Declarações de António Brotas (então Secretário de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica) ao *Diário de Lisboa*, posteriormente publicadas in *O Professor*, n° 14 (1976), p. 39. No mesmo sentido veja-se Raúl Gomes, *op. cit.*

Esta interpretação era recusada por vários sectores. Como resultado de um plenário realizado em 24 de Fevereiro de 1975, "Os Professores do Liceu de Viana do Castelo contestam o Comunicado do M.E.C.", afirmando a propósito:

> "Pretende o M.E.C. fazer crer que os cursos diurnos dos liceus são frequentados por uma classe privilegiada contraposta aos 'necessitados' dos cursos nocturnos e Escolas Técnicas, ignorando quer a realidade, quer a tomada de posição de alguns desses estabelecimentos de ensino" [187].

Com efeito, a agitação era generalizada a todos os estabelecimentos de ensino, embora se admita que com mais violência nos liceus. Não só a caracterização sociológica da população discente pode servir como explicação (embora plausível) — é conveniente não esquecer que fora nos liceus que mais se fizera sentir o controlo e a repressão exercida à luz do *modelo liceal*, e que era nele que se desenvolviam as relações mais estreitas com os movimentos estudantis que ocorreram na década de sessenta e início da de setenta no ensino superior. Na esteira desta tradição, que outros protagonistas tinham agitado a vida académica se não os estudantes oriundos da "burguesia"? Não eram, de resto, os dirigentes "pacificadores" oriundos da mesma origem social?

Em todo o caso a pacificação e a reorganização das escolas constituíam um objectivo central para diversas forças e agentes políticos — para a administração central, para o PS, o PSD e outras forças, na linha da construção de uma democracia de tipo representativo, pluralista, de figurino ocidental, que viria a ser, afinal, a linha vitoriosa. As correntes adeptas do "poder popular", da mobilização, da desconstrução do aparelho burocrático, e da autogestão, eram minoritários, não obstante a sua força traduzida na acção. É certo que a implantação da *gestão democrática* não pode ser atribuída apenas a esta corrente, mas o que desde o início fica claro é que aquela expressão é marcada pela ambiguidade, isto é, significa coisas diferentes (e muitas vezes antagónicas) consoante as forças políticas. A sua institucionalização, como veremos, captará apenas um dos sentidos dos muitos que lhe foram atribuídos.

Sobretudo para o PCP, mas também para o PS e outros partidos, embora por diferentes razões, era fundamental reorganizar, estabelecer a ordem nas escolas, enfraquecer e pôr termo à influência dos "agitadores". O ponto da situação (o diagnóstico) que faziam da situação nas escolas era muito semelhante, nesta matéria. Afirmava Álvaro Cunhal:

> "A escola é um campo de acção onde se faz fortemente sentir a influência da ideologia das classes de origem da maioria esmagadora dos estudantes. O anarquismo pequeno-burguês encontra terreno favorável. A UEC tem de

187 De um comunicado policopiado, datado de 24 de Fevereiro de 1975, onde os professores do Liceu de Viana do Castelo comentam a greve dos alunos, em curso, apoiando-a e devolvendo ao ministério as críticas que este lhe dirigia: "Quem começou tardiamente o ano escolar? Quem atrasou todo o processo de colocação dos professores? Quem deu origem a um mini-concurso discutível? Quem começou o ano lectivo sem material didáctico? Quem manda dar e não dar notas? Quem põe de novo em vigor tardiamente leis anteriores? Quem pretende impor pela força um funcionamento que diz 'normal'?".

> combater simultaneamente em duas frentes: a frente de luta contra a reacção e a frente de luta contra o esquerdismo pseudo-revolucionário, que pretende desorganizar o movimento estudantil e voltar os estudantes contra o processo democrático e contra as forças motoras da revolução" [188].

Mário Soares criticava a situação de "anarquia irresponsável", afirmando mesmo: "Estamos a assistir à cópia de maus modelos", numa referência ao Maio de 1968 em França [189]. Vitorino Magalhães Godinho criticará vigorosamente o "sistema basista" e a "democracia directa" e "as assembleias ditas magnas" que se reuniam "[...] não apenas todos os meses ou todas as quinzenas, mas até todas as semanas, quando não diariamente, pelo menos dias a fio" [190]. PCP e PS não negavam o carácter de *classe* da "escola capitalista", nem defendiam, no domínio dos princípios, que a "luta ideológica" nas escolas fosse simplesmente evacuada [191], mas no plano dos factos assumiam posições algo diferentes face a uma "luta" que lhes estava a ser desfavorável. Há aqui uma espécie de "aliança" táctica contra as correntes do "poder popular", que em boa parte poderá explicar as derrotas destas. Dominando, a partir de certa altura, o aparelho político e administrativo central, o PCP não conseguia, apesar disso, dominar um sistema escolar que se caracterizava pela "anarquia" ao nível das suas bases. Lutando contra aquele domínio ao nível dos aparelhos centrais, o PS tinha ainda outra frente nas escolas e não reunia os apoios necessários nas periferias para o combate a nível central. Daí uma certa ambiguidade, sobretudo expressa na actuação das bases do PS nas escolas, que várias vezes se aliavam aos adeptos do "poder popular" quando as acções destes podiam representar um obstáculo contra a administração central, já alegadamente controlada por elementos do (ou afectos ao) PCP. Em termos globais, no entanto, assumiriam posições muito próximas que terão permitido a *normalização precoce* a que já aludimos (com a publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro), já que ela correspondia aos objectivos da generalidade das forças políticas com pretensões de conquista de poder a um nível mais amplo, ao menos unidas, na prática, contra a expressão do "poder popular".

O processo de implantação da *gestão democrática*, nas suas primeiras fases, que ocorreram durante o período revolucionário, será levado a cabo quase sempre pela

188 Cf. *O PCP e a Juventude*, Cadernos do PCP, Edições Avante, 1975 (Discurso de Álvaro Cunhal no I Encontro Nacional da UEC realizado em Lisboa a 26 de Janeiro de 1975).

189 Cf. V. Cunha Rego e F. Merz, *op. cit.*, p. 116.

190 Cf. o seu *Pensar a Democracia Para Portugal, Incòmodamente*, Lisboa, 1976, p. 48. Para uma crítica à actuação de Vitorino Magalhães Godinho (ministro da educação do II Governo Provisório) veja-se Rogério Fernandes (*Educação Uma Frente de Luta*, Lisboa, Livros Horizonte, 1977, p. 15): "Intelectual pequeno-burguês [...] via os assuntos pela rama mais alta das árvores e mesmo aí sacrificando a riqueza do pormenor à farrapada impressionista. Se, no entretanto, a análise de Godinho tivesse penetrado até à medula do problema, retiraria a conclusão de que, após meio século de obscurantismo e de incultura, não se podia esperar dos professores e dos estudantes uma lucidez cartesiana quanto aos *males* da educação e da instrução nacionais. Numa conjuntura revolucionária seriam inevitáveis as reclamações irrealistas ou oportunistas ao lado das reivindicações justas e correctas".

191 No Programa do PS (1974) afirmava-se mesmo: "Embora a escola deva ser apartidária, não poderá deixar de ser um terreno de luta ideológica que promova uma consciência socialista (princípio da educação política)".

negativa — primeiro procurando destruir a "organização fascista" das escolas, depois procurando afastar os novos ocupantes do poder (popular). O tal projecto pedagógico a que aludia Gomes Bento, um projecto pela afirmativa, não chegou a ocorrer.Dada a sua ausência, as realizações conseguidas centraram-se quase exclusivamente no nível mais global de decisão política e da organização das escolas — mudaram os responsáveis, foi alterada a morfologia do nível superior e ensaiaram-se diferentes relações de poder com a administração central (cedo repostas), mas não se chegou a alterar verdadeiramente a organização administrativa e pedagógica da escola em moldes minimamente articulados e estáveis. A organização e a gestão do pessoal docente e não docente, a gestão curricular (e até mesmo a avaliação, onde no entanto ocorreram algumas alterações), a gestão dos espaços e dos tempos escolares, a organização das turmas e a sua coordenação e orientação, as estruturas curriculares e disciplinares, a gestão dos conflitos disciplinares, as relações da escola com a comunidade, etc., permaneceram, no essencial, segundo os cânones do "velho" *modelo liceal*, até hoje. Mesmo no capítulo das relações com a comunidade, apesar da tão falada "abertura" da escola [192], pode-se concluir que não foram longe as iniciativas, de resto poucas vezes tentadas. Embora a luta travada nas escolas estabelecesse diversas pontes de diálogo com outros movimentos que lhe eram externos, convém recordar que os conflitos eram sobretudo "entre portas" e que a participação (activa) nas escolas raramente foi aberta (ou considerou minimamente) à intervenção da comunidade na sua direcção e gestão. Mesmo em relação a outras áreas, não é diferente a conclusão de Rui Grácio:

> "O intercurso da escola e da comunidade não chegou todavia, por várias razões, a ser suficientemente extenso e aprofundado. Esta asserção parece-me particularmente verdadeira para as duas instâncias da realidade educativa cuja avaliação ficou atrás apontada: a potenciação coerente das virtualidades perceptíveis nas áreas correspondentes, sistema da educação formal e dinâmica popular de massas, haveria de conduzir ao seu encontro, à sua intersecção, a um movimento articulado e reciprocamente fecundo dos dois processos educativos" [193].

As tentativas de destruição do antigo aparelho organizativo escolar restringiram-se, na maior parte dos casos, aos elementos mais visíveis, em termos imediatos, e mais simbólicos (embora também importantes), de uma organização coerentemente modelada para a prossecução dos objectivos que o regime de Salazar lhe atribuíra. A substituição de responsáveis, mesmo que eleitos [194], e o *refrescamento* morfológico ao nível dos órgãos de cúpula, são insuficientes para destruir um dado modelo de escola, mas muito mais ainda para construir um novo. Ao insistir nesta orientação, o

192 Recorde-se a expressão "As Escolas saem para as Ruas e a Rua vai às Escolas", citada por Stephen Stoer (*Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 155) de um *Boletim Informativo do MFA* (de 12 de Novembro de 1974).

193 Cf. "A educação quatro anos depois", in *O Jornal da Educação*, nº 11 (1978), p. 11.

194 Condição não só suficiente para afastar uma gestão de tipo autocrático, como entre outros António Teodoro concluirá (Cf. o seu *O Sistema Educativo Português — Situação e Perspectivas*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982, p. 97).

Decreto-Lei nº 735-A/74 representou a primeira expressão de fracasso de um projecto verdadeiramente alternativo para a organização das escolas, designadamente em termos de autonomia e poder de decisão [195]. Porém, os seus opositores não podiam contrapor-lhe esse projecto, que não detinham, mas apenas derradeiros esforços mobilizadores de recusa, numa luta que não tinham condições de vencer. Os adeptos mais radicais do "poder popular" responderam sempre às tentativas de reorganização pela desorganização do aparelho escolar, pela desordem e pela anarquia, armas que manejavam com perícia, mas com as quais não era possível construir um projecto alternativo. É de resto altamente improvável que alguma vez se pusessem de acordo quanto a esse projecto. É certo que também as forças com eles concorrentes não conseguiram pôr-se de acordo quanto a um projecto educativo, mas ao menos concordavam, por diferentes razões como já referimos, com a necessidade de regularizar a vida nas escolas, o que significava desde logo o afastamento da influência dos *agitadores*. E, assim, por estranho que pareça, tal "consenso" foi, porventura, o mais significativo que alguma vez foi possível obter, sobretudo entre o PCP e o PS, fazendo do Decreto-Lei nº 735-A/74 o *decreto de gestão* que mereceu menos oposição de ambos simultaneamente.

3. O Retorno do Poder e a Reconstrução do Paradigma da Centralização

A contrastar com os cerca de 25%,apenas, de escolas com "comissões de gestão" eleitas e homologadas pelo ministério no final do ano lectivo de 1973/74, na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, durante o ano lectivo seguinte, após a publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, existiram cerca de 80% de escolas preparatórias e secundárias com conselhos directivos eleitos [196]. Daqui se pode concluir o seguinte: 1) as correntes do "poder popular", da autogestão e da democracia directa não foram capazes de se suceder na sua oposição ao decreto de finais de 1974; 2) apesar das dificuldades de imposição normativa e do incumprimento parcial, mas generalizado, do decreto, até por falta da regulamentação que se previa, ele produziu efeitos e foi adoptado por vários sectores e forças nas escolas; 3) os diversos adeptos da regularização da vida escolar têm agora a sua primeira grande oportunidade de afirmação,

195 Recorde-se que, como Prostes da Fonseca (Secretário de Estado da Administração Escolar nos três primeiros governos provisórios) afirmava a nova gestão "[...] visou transformar a escola, de um simples serviço burocrático de transmissão de conhecimentos, numa comunidade viva e participante num processo educativo global que ultrapassasse as portas da sala de aula, da oficina ou do laboratório" - Cf.J.M. Prostes da Fonseca, "Gestão do Sistema de Ensino", in M. Silva e M.I. Tamen, *op. cit.*, p. 130.

196 Dados fornecidos por Octávia B.N. Pericão, op. cit., p. 23.

organizando-se para a sua "tomada de poder" nos órgãos das escolas previstos legalmente, com destaque para o PCP, o MDP e o PS. Em boa parte, os esquemas eleitorais e os processos de democracia representativa, pese embora a acção simultânea das assembleias de escola, começavam a ser implantados nas escolas com algum êxito [197]. Mesmo entre os alunos, onde mais se fazia sentir a mobilização característica do "poder popular" e a recusa do novo diploma, verificou-se uma adesão significativa aos processos eleitorais para o CD que não será estranha à representação paritária com os docentes que lhes foi concedida, aos interesses de afirmação de muitas organizações partidárias de juventude particularmente activas nas escolas durante este período [198] e não adeptas do "poder popular", e até mesmo à novidade e ao entusiasmo despertados pelos processos eleitorais. É certo que também esta adesão inicial aos mecanismos eleitorais e representativos depressa deu lugar a queixas e a insatisfações: reclama-se por regulamentação e critica-se o "vazio legal" aberto com a não revisão do decreto conforme a data que nele se previa, há descontentamento por parte dos docentes face à inexistência do pagamento de gratificações aos membros do CD, critica-se a falta de apoios por parte do ministério. Como reacção é despoletado um movimento de demissões de conselhos directivos por todo o país. No ano lectivo de 1975/76 a situação caracteriza-se pelo exercício de diversas pressões sobre o ministério a fim de dar resposta positiva áquelas e outras críticas. Em ofício de 5 de Março de 1976, enviado ao Director-Geral do Ensino Secundário, a Direcção-Geral de Pessoal apresentava uma lista de estabelecimentos de ensino secundário com problemas de gestão, alguns dos quais (onze) em "situação alarmante com ameaça de demissão dos conselhos directivos" [199]. Nas escolas perde-se o protagonismo, a iniciativa, e passa-se cada vez mais a actuar por reacção às iniciativas do ministério, quer seja recusando as suas orientações normativas, quer seja exigindo que as cumpra, que regulamente, que apoie, que reveja, etc. É o *retorno do poder* que se desenha, a *reconstrução do paradigma da centralização* que vai sendo operada — uma vezes por antecipação e outras por acompanhamento da situação mais global em termos políticos (25 de Novembro, VI Governo Provisório, constitucionalização do regime, etc.). Ao esboço, ainda de contornos mal definidos, suceder-se-á o desenho definitivo com a entrada em funções do I Governo Constitucional presidido por Mário Soares, com Mário Sottomayor Cardia na pasta da educação. Abre-se um período que tem sido designado por "período de normalização". Escreve Rui Grácio:

197 Conforme já referimos, este era o principal vector do Decreto-Lei nº 735-A/74, já que as assembleias e plenários deliberativos saíam formalmente anulados. O destaque para os elementos processuais e sua regulamentação também o confirma, pelo que não podemos subscrever as teses de que aquele decreto visava formas de participação muito avançadas que não se quedavam nos processos eleitorais e na acção dos órgãos eleitos; Cf., por exemplo, Maria do Carmo Clímaco e Maria José Rau, "A Gestão no Ensino Primário e no Ensino Preparatório", in E. Lemos Pires *et al.*, *O Ensino Básico em Portugal*, Porto, Edições Asa, 1989, p. 190, onde se afirma: "Todo o modelo proposto pressupõe uma dinâmica de participação que ultrapassa os mecanismos eleitorais previstos e que assenta numa concepção de aprendizagem da cidadania a partir das primeiras estruturas da socialização da criança — a escola".

198 Ver a propósito Maria Isabel Barreno, *O Direito ao Presente. Um Estudo sobre a Juventude Portuguesa*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1988, p. 30, onde se fala de "Uma certa euforia juvenil".

199 Citado de Octávia Pericão, *op. cit.*, p. 15.

> "A *normalização* constitucional é correlativa do afrouxamento, mas não do aniquilamento total do movimento popular, enquanto o movimento sindical parece reforçar-se. Por outro lado, afrouxa também o processo das transformações do sistema educativo formal, verificam-se mesmo recuos, certas inovações são anuladas ou esvaziadas do seu conteúdo, certos projectos são suspensos, restauram-se esquemas e costumes ..." [200].

Profundamente analisado por Stephen Stoer, o período de "normalização" estabelece, nas suas palavras, a "definição de fronteiras entre a sociedade civil e o Estado, com o último a restabelecer a sua predominância sobre a primeira" [201], operando-se assim uma "desvalorização das instituições da sociedade civil" [202]. De resto, também este autor localiza o início da "normalização" no ano lectivo de 1975/76 (e até 1980), embora faça uma leitura diferente da nossa em relação ao Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro. O nosso ponto de vista é porém totalmente concordante com o dele no que toca à reconquista do controlo da educação por parte do Estado e ao "desejo de substituir a política pelo planeamento" [203]. Desta forma inaugura-se um período em que o Estado e a administração central não apenas procurarão estancar o movimento de desmantelamento da organização e das estruturas escolares [204], mas também ir mais atrás, recuperar tempo e terreno perdidos, reconstruir o aparelho burocrático para reassumir funções de controlo centralizado. Tal recuperação, agora facilitada em termos políticos, não encontrava obstáculos de vulto nos sectores da administração central que, efectivamente, não necessitavam de realizar um grande esforço para reassumirem o controlo. Nunca a administração cedera, formalmente, competência e autonomia aos escalões inferiores — à falta de consagração de um "processo ascendente" de definição política e estratégica, que nunca ocorreu verdadeiramente (pese

200 Cf. *Educação e Processo Democrático em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte, 1981, pp. 144-145. Não sendo aqui o lugar para discutir o facto de que "o movimento sindical parece reforçar-se", registe-se apenas a sua ocorrência mais ou menos simultânea com a "normalização" e o reforço da centralização. Apenas uma questão de resposta à destruição de algumas "conquistas", ou também uma questão de reforço mútuo?

201 Cf. *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982, p. 86.

202 *Id.*, *Educação e Mudança Social em Portugal* ..., ed. cit., p. 64.

203 *Id.*, *Ibid.* Stoer afirma que o Estado passa agora a definir e a delimitar aquilo que deve ser considerado educação, traça fronteiras (dá como exemplo o acesso à profissão docente, o *numerus clausus*, o currículo, os métodos de avaliação, etc.) e enfatiza a importância dos recursos externos para a "normalização", afirmando: "As organizações internacionais, FMI, Banco Mundial (este seguindo as normas estabelecidas pela OCDE nos anos sessenta e início dos anos setenta) e a CEE (através da sua evidente influência económica e da possibilidade de estabilidade política que, cada vez mais, oferece a Portugal) foram essenciais para a reafirmação do Estado" (*ibid.*, p. 68).

204 Segundo alguns, as transformações operadas durante o período revolucionário na educação visaram todas "desmantelar por vezes cegamente e sem alternativas viáveis, o sistema vigente até 1974", sistema esse que viria a ser "sujeito a um processo significativo de mudança", interrompido pelo 25 de Abril (Cf. Eduardo Marçal Grilo, "A Evolução do Sistema Educativo nos Anos 74-75", in *Povos e Culturas*, ed. cit., p. 275). Não só rejeitamos a atribuição à reforma de Veiga Simão do carácter de "processo significativo de mudança", sobretudo no que à direcção e gestão das escolas diz respeito, mas também discordamos da leitura que em consequência se faz frequentemente — a de que a "normalização" restitui o sistema educativo àquela reforma e que esta retomou o seu curso. As semelhanças que podem ser encontradas e a procura de remanescentes do *modelo liceal* (que já afirmamos não desprezar), não autorizam contudo semelhante conclusão em termos globais.

embora o facto de, na prática das relações sociais e de poder, algumas iniciativas terem sido ensaiadas com relativo sucesso durante um curto período), tornava-se relativamente simples reafirmar e pôr em funcionamento "normal" o "processo descendente", sem participação dos subordinados [205]. Este processo, embora não contrariasse uma lógica anterior da administração (e em boa parte a sua prática anterior, durante o período revolucionário) e muito menos a consagração de um processo alternativo (que em termos formais-legais não ocorrera), contrariava no entanto as práticas (e as definições) dos adeptos autogestionários. Como recorda António Brotas,

> "Foi ao nível das assembleias nas escolas que se tentou forjar a política de educação. Em muitos sectores, gastaram-se energias gigantescas a tentar elaborar de baixo para cima uma política de educação [...] Sucedeu que esses esforços, alguns extremamente generosos, se perderam numa larga medida porque nada se consegue fazer num país em que a decisão sobre a educação está fortemente centralizada" [206].

A importância atribuída às assembleias deliberativas de escola reforça o nosso ponto de vista de que a "normalização" das escolas foi operada, do ponto de vista formal, a partir do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro. Sem condições de sucesso total, o que permitiu que tais assembleias continuassem (*ilegalmente*) a fazer sentir a sua influência e mesmo a deliberar, esta tentativa de *normalização precoce* acaba por ser mais entendida pelos actores participantes nas escolas do que pelos analistas e outros observadores externos (embora tal entendimento não seja consensual entre os primeiros). A tentativa será retomada, agora com *sucesso*, a partir de 1976 e da acção do ministério de Sottomayor Cardia. Não só a *clareza* e a *objectividade* da política educativa do I Governo Constitucional, nem o seu *sucesso*, contribuíram para a generalização da ideia de que a "normalização" se iniciou nesta fase. Se antes, a regularização da vida nas escolas, a ordem, interessava em termos tácticos a vários partidos e forças políticas (a "aliança táctica" a que nos referimos na rubrica anterior), à excepção do "poder popular", a partir de agora a exclusão era muito maior, operada por um governo que suscitava inúmeras oposições à sua *esquerda* (do PCP ao "poder popular") e, pelo contrário, apoios das forças à *direita* do PS [207]. Tinha-se operado uma *clarificação* política pela conquista do poder (via eleições) de certas forças, com o PS à

205 Sobre estes dois processos de gestão estratégica, através dos quais, afinal, se pode operar uma distinção entre centralização e descentralização, veja-se Maria do Céu Esteves, "Processo de Regionalização. Conceptualização. Avaliação.", in *Planeamento*, nº 6/3 (1984), pp. 27-28.

206 Declarações de António Brotas na "Mesa Redonda" organizada por *Raíz e Utopia* (nº 9/10, 1979, p. 111).

207 Diogo Freitas do Amaral, por exemplo, criticando a "tendência comunista" das primeiras fases ("que saneou professores por motivos ideológicos, politizou o ensino, denegriu a História de Portugal, substituiu Camões pelos poetas do partido e pretendeu implantar à força a cartilha do maxismo-leninismo"), opõe-lhe a "tendência democrática, que combateu a primeira e acabou por derrotá-la, implantou a tolerância e o pluralismo e procurou a modernização dos programas e a renovação dos métodos de ensino", afirmando mesmo que "A gestão das escolas tornou-se mais participada" — Cf. *Uma Solução para Portugal*, Publicações Europa-América, 1985, p. 175. Para uma crítica das suas propostas para a educação veja-se Stephen R. Stoer, "Formar uma *élite* ou educar um Povo?", in *O Jornal da Educação*, nº 91 (1986), p. 22.

cabeça, e com a exclusão de outras, definindo assim um contexto político que não propiciava dúvidas, nem admitia mais "alianças tácticas", ou complementaridades na diversidade, quanto ao sentido da "normalização" [208]. Em última análise, e em termos mais globais, o que estava em causa era a afirmação de um determinado modelo político e social para Portugal.

Afirmou Mário Soares, já como Presidente da República:

> "Sou um socialista democrático que abandonou a concepção arqueológica do socialismo que era vulgar nos anos trinta e quarenta. Ao regressar do exílio, em 1974, tinha ainda em mente um esquema bastante favorável às grandes nacionalizações, à planificação democrática da economia, à autogestão, temas que estavam na moda na esquerda francesa. Depois ocorreu o confronto com a realidade. A teoria é uma coisa, a prática quotidiana é outra" [209].

A prática dos I e II governos constitucionais, presididos por Mário Soares, terá assim sido afastada de princípios que, de resto, estavam consignados no Programa do PS (1974), como é o caso, na educação, da "autogestão pedagógica". A própria participação como "escola de cidadania", na esteira do pensamento Sergiano, era objecto de referências algo contraditórias. Inscrita como princípio no Programa do PS, também Mário Soares se afirmará seu adepto:

> "As experiências de participação dos cidadãos na vida da comunidade são escolas de cidadania, pois dão um sentido à esperança e favorecem o sentimento de responsabilidade de cada um perante o que é de todos. Constituem ainda um poderoso reforço da consciência democrática, ao fomentarem o associativismo e a iniciativa individual ou colectiva" [210].

208 E por isso escreve António Brotas:"A ideia de 'normalização' hoje dominante não é só uma reacção contra exageros e tentativas de democratização algo ingénuas e erradas da escola portuguesa no imediato pós 25 de Abril. Isso é o pretexto. É sobretudo um projecto conservador, retrógrado, estiolador das nossas capacidades, desadaptado das necessidades de desenvolvimento da sociedade portuguesa e da sua integração no mundo moderno [...]. É pois um projecto anti-democrático, ou pelo menos não democrático, pela falta de perspectiva e pelos efeitos sociais hoje já bem nítidos" — Cf. "A escola: o desenvolvimento; a democracia; a descolonização", in *Seminário 25 de Abril, 10 Anos Depois*, Associação 25 de Abril, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, p. 117.

209 Mário Soares fala aqui, com base na sua experiência governativa, do "confronto entre uma concepção filosófica e política e a realidade dos *dossiers*" — cf. *Intervenções*, Lisboa, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1987, p. 189. Ver também as suas afirmações quanto ao mercado (cf. "Quinze Anos Depois do 25 de Abril", ed. cit., pp. 45-46): "[...] quando cheguei a Portugal, depois do 25 de Abril, e comecei a assumir responsabilidades governativas, observei, com preocupação, o caos que se ia instalando paulatinamente. Nada funcionava normalmente, tudo se esfacelava, as medidas dos Governos Provisórios não tinham nenhuma tradução prática. Os técnicos e os capitais fugiam .... Aí, eu percebi que era vital manter o mercado. Percebi que a propriedade era também um factor de liberdade".

210 Cf. *Intervenções*, ed. cit., p. 92.

Mas será na acção que o PS e Mário Soares encontrarão os limites da participação. Face ao "caos" em que o país se encontrava [211], face à necessidade de resistir ao "projecto insensato dos comunistas" e de viabilizar uma democracia pluralista, representativa [212], a participação será afastada de um quadro autogestionário, de democracia participativa, e subordinada à representação através, designadamente, dos partidos políticos. O discurso de Mário Soares continua a dar disso conta:

> "Eu sou partidário, em absoluto, da maior participação possível dos cidadãos na vida pública. Mas se se começa a regulamentar essa participação, e a organizá-la em mil e uma estruturas, e se se começa a considerar as comissões de moradores ou outras estruturas como tão importantes quanto os partidos, isso pode ser uma maneira de esvaziar a democracia representativa. E é nesse sentido que eu acho perigoso um excesso de democracia participativa. Só nesse sentido, e esse é o limite" [213].

Afirmando-se como "paladino dum modelo de democracia parlamentar ocidental", nas palavras de António Reis, forjado na luta, contra a "unicidade sindical", na resistência contra o I Pacto MFA/Partidos, no combate contra Vasco Gonçalves e o seu projecto [214], o PS iniciará a sua experiência governativa (sozinho no I Governo e com o CDS no segundo) procurando desde logo reorganizar e pôr termo ao "caos" que se tinha instalado em todos os sectores. Acusada por muitos, desde logo pelo PCP [215], esta acção reorganizadora e normalizadora era fundamental para levar a cabo um projecto de democracia parlamentar, para assegurar o funcionamento normal das instituições democráticas e da administração pública, para reanimar e pôr de pé o Estado. Objecto de uma pressão política nesse sentido, a burocracia centralizada, nunca destruída mas apenas paralisada, reentrará em cena. Impregnado, em última análise, num modelo cultural que o 25 de Abril não chegou verdadeiramente a pôr em causa, pelo menos em termos definitivos [216], o centralismo foi

211 "Em 1976 a Administração do País estava num caos. Nada funcionava. Da diminuição drástica do turismo e das remessas dos emigrantes ao abstencionismo nas empresas e ao bloqueamento económico, tudo se conjugava para que o Dr. Álvaro Cunhal possa ter dito, como disse, que a infraestrutura económica já postulava um salto para outra forma de democracia — a democracia popular" — Cf. *O Futuro será o Socialismo Democrático* (Mário Soares responde a: Augusto de Carvalho, Cáceres Monteiro, José Miguel Júdice, Nuno Rocha e Pedro Gil), Publicações Europa-América, 1979, p. 29.

212 *Id., ibid.*, p. 29.

213 Cf. "Quinze Anos Depois do 25 de Abril", ed. cit., p. 38.

214 Cf., a propósito, António Reis, "O Partido Socialista na revolução, no poder e na oposição: da dialéctica com o projecto nacional-militar à dialéctica com o eanismo", in Mário Baptista Coelho (Coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974/1987*, ed. cit., p. 123.

215 O PCP, de resto, começa desde logo por criticar a própria formação do I Governo PS (minoritário na Assembleia da República) por entender que ele contrariava a vontade expressa pelos eleitores, que tinham atribuído a maioria a socialistas e a comunistas — "base para a promoção de um governo de esquerda" — Cf. Álvaro Cunhal, *A Revolução Portuguesa ...*, ed. cit., pp. 211-212.

216 Esta é a tese defendida por Eduardo Lourenço, para quem o período revolucionário se caracteriza pela "[...] procura de um mito cultural, de uma referência que se possa de algum modo substituir às referências carismáticas do antigo regime", mas que, segundo o autor, não teremos sido capazes de construir — fala, a propósito, do "[...] reencontro de Portugal consigo próprio, que lhe foi permitido

reconstruído, não só em termos de prática política e governativa, mas também como princípio organizador de todo o tipo de agências (políticas, administrativas, partidárias, sindicais, etc.). A tal ponto que, para alguns, o período revolucionário e as transformações durante ele operadas poderão ser caracterizados mais pelo seu significado em termos de terem aberto as portas ao reforço dos poderes do Estado, do que propriamente pelo seu conteúdo socialista — a revolução não alterou a imagem da burocracia do Estado e o país permaneceu na sua passividade, espectador perante Lisboa [217].

Inaugura-se um período que, em termos de reflexão, atravessará toda a década de oitenta (prosseguindo no início da de noventa) e se caracterizará pelo questionar das transformações operadas com o 25 de Abril ("conquistas", "erros", "incapacidades", "frustações") muitas vezes à luz das realizações que vão sendo operadas em cada momento. O PS é, agora, apenas um dos protagonistas questionados (e questionadores), no quadro de um movimento de crítica mais global aos cerca de quinze anos que se sucederam a 25 de Abril de 1974. Sobretudo da parte dos protagonistas mais empenhados e mais participativos no 25 de Abril (e não obstante as suas diferenças), os discursos acerca da revolução, uma vez em plena normalidade do regime democrático instaurado, são predominantemente de carácter disfórico (embora num pano de fundo positivo) — fala-se de "revolução abortada" e de "miragem" [218], de "espaço paradoxal" e de expectativas não correspondidas [219], de "data

pela Revolução, mas que não foi cumprido na ordem cultural" — Cf. "Da Contra-Epopeia à Não-Epopeia: de Fernão Mendes Pinto a Ricardo Reis", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18/19/20 (1986), pp. 27-35.

217 Ver Tom Gallagher, "Democracy in Portugal since 1974 Revolution", in E. de Sousa Ferreira e Walter C. Opello Jr., *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1984* (III International Meeting on Modern Portugal, Durham, New Hampshire), Lisboa, Teorema, 1985, p. 72. Por outras palavras, muitos outros fazem referência a esta problemática: Adriano Moreira refere-se a Lisboa, como ao "centro da burocracia asfixiante" (Cf. *Saneamento Nacional*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985, pp. 180-181) e António José Saraiva, Carlos L. Medeiros e José Baptista ("A Raíz", in *Raiz e Utopia*, nº 1 [1977], p. 13) afirmam: "[...] embora as liberdades formais fossem restauradas, o gigantismo burocrático herdado do salazarismo, reforçado por novas estruturas partidárias e sindicais, aumentou desmesuradamente"; outros deslocam a questão para a esfera económica, falando da "reconstituição do capitalismo em Portugal" (por exemplo Mário Murteira, *Depois das Revoluções. Crónicas de Economia e Política*, Lisboa, Edições ES, 1986, p. 47 e ss.); outros, ainda, falam do (neo) corporativismo no Estado democrático (Cf. Manuel de Lucena, "Neocorporativismo? — conceito, interesses e aplicação ao caso português", in *Análise Social*, nº 87/88/89 [1985], pp. 819-865; "A herança de duas revoluções: continuidade e rupturas no Portugal post-salazarista", in Mário Baptista Coelho [coord.], *op. cit.*, pp. 505-555).

218 Ver Eduardo Lourenço, *O Complexo de Marx ou o Fim do Desafio Português*, ed. cit.

219 Por exemplo Joaquim Aguiar, "Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade", in *Análise Social*, nº 87/88/89 (1985), onde o autor refere como principal propriedade do "espaço paradoxal" iniciado com o 25 de Abril "o facto de nada acontecer como se esperava" (p. 760), e ainda o seu *A Ilusão do Poder ...*, *op. cit.*, p. 22.

tranquila" [220], e desde cedo, de "país das maravilhas" [221]. Mas a "normalização", inicialmente tão contestada, parece afinal ter servido, de uma forma ou de outra, por comuns ou diferentes razões, a generalidade das forças políticas e dos movimentos sociais, instalados, agora, já na *normalidade*. Ocorre mesmo, por vezes, um movimento inverso (embora subtil) —face a certas medidas políticas e legislativas que a *normalidade* (já) permite, recua-se, tomando os seus opositores como referentes mínimos algumas medidas "normalizadoras" que antes criticaram. A educação, e designadamente a *gestão democrática* das escolas, é disso exemplo [222], como veremos mais adiante.

Para o I Governo Constitucional a "normalização" da educação representou uma prioridade, a tal ponto que este terá constituído, para alguns, o sector onde mais se fez sentir a sua acção e que, até por isso, mais despertou oposições [223].

No discurso que proferiu na Assembleia da República, aquando da discussão do Programa do Governo, o ministro Sottomayor Cardia apresentou com clareza o seu programa político para a educação —

> "À educação não chegou em rigor o 25 de Abril. Quase imediatamente após a Revolução instalou-se um sólido e prematuro travejamento de 11 de Março. Ora o pós-25 de Novembro, reconheça-se, mal se reflectiu ainda na escola portuguesa. Lá chegaremos — tal é o nosso propósito".

Este propósito traduzia-se, desde logo, pela reorganização, reconstrução e normalização das estruturas escolares — tratava-se, como afirmou o ministro naquela ocasião, de "reconstituir o edifício em ruínas" e de pôr termo à situação de "caos total". O

220 Escreve Francisco Louçã, *op. cit.*, p. 103: "O 25 de Abril é agora uma data tranquila. Os deputados enfeitam-se de flores, o Presidente discursa acerca das suas preocupações com a desigualdade do mundo, os cavalos da tropa caracoleiam na marginal, os editoriais criticam o frentismo de esquerda que une as oposições uma vez por ano, os generais garantem que a História já virou essa página. Reduzido a uma romagem, o 25 de Abril será tema para redacções escolares sem nunca ter sido oportunidade para reflexão profunda pelos protagonistas; diminuído da memória de anos de brasa, ficará reduzido a uma data, e essa data a um pequeno ajustamento modernizante ou europeizante que, de qualquer modo, já estaria em curso. A revolução transforma-se em mutação, as lutas resumem-se em valores, dos factos ficam as sombras. Tudo está bem quando acaba bem".

221 Título do Editorial do *Expresso*, de 1 de Outubro de 1976, onde se pode ler: "NO PAÍS DAS MARAVILHAS, tudo corre da melhor maneira. O Governo parece começar a governar. Os partidos reúnem-se em Congresso. Os militares mostram-se calmos e tranquilos, interessados sobretudo nos problemas específicos das Forças Armadas. A economia e as finanças (ou melhor, os cidadãos como sujeitos económicos) singram pouco perturbados com as profecias de longa data que prevêem sempre as crises para amanhã. Nos meios sindicais e sociais, parece reinar a paz quase completa. No país das maravilhas, a notícia mais importante é a da canonização em Roma da Beata Beatriz da Silva".

222 E não o único, se pensarmos por exemplo no contraste entre *as primeiras* e *as segundas* reacções à "Lei Barreto" da reforma agrária.

223 No Editorial do *Expresso*, já citado, afirmava-se: "Entretanto, o Governo chefiado por Mário Soares vai tentando governar, tomando algumas medidas concretas, sobretudo no sector da Educação (medidas estas que, talvez por serem as mais concretas — ou as únicas? —, são também as mais contestadas), aparentando não ter excessiva pressa em resolver os restantes problemas referidos no seu Programa".

programa era muito claro e foi várias vezes expresso, com a mesma clareza, por Sottomayor Cardia:

> "Sou um político que foi obrigado a aceitar em dez dias a incumbência de começar a governar o Ministério da Educação, tendo inicialmente como principal preocupação a de normalizar a vida escolar" [224].

Embora esta acção "normalizadora" se tenha feito sentir em várias áreas do sistema educativo, ela tem inicialmente a sua maior expressão na gestão das escolas [225] e será aqui que se irão concentrar as maiores críticas. Desde logo pelo facto de a nova regulamentação da gestão das escolas (Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro) não ter sido antecedida de uma avaliação das experiências anteriores [226], mas também, argumentava-se, porque o novo decreto limitava a participação dos alunos no CD (a sua representação deixa de ser paritária com a dos docentes em termos numéricos), limitava a participação dos professores, retirando-lhes direitos, responsabilidades e autonomia, era um factor de reforço da centralização e da burocracia do ministério, impedia a participação da comunidade, etc. No entanto, exceptuando talvez a questão da representação dos alunos no CD (muito criticada por estes), devemos afirmar que, por estranho que possa parecer, não encontrámos críticas formuladas de forma muito concreta e específica a disposições, também concretas, do diploma em causa. Não se encontram análises detalhadas, ponto por ponto, ou sequer comentários especializados de crítica a este ou áquele artigo — a crítica é global e raramente justificada à luz das disposições específicas consagradas. Seria então o modelo de gestão, globalmente considerado, que era criticado como um todo? Sim, e não, como veremos. A arquitectura organizacional global *decretada* pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, não diferia muito daquela que já estava consagrada no Decreto-Lei nº 735-A/74, podendo mesmo afirmar-se que era sensivelmente a mesma, assente em três órgãos — conselho directivo, conselho pedagógico e conselho administrativo. Do ponto de vista organizacional o novo diploma carreava uma continuidade estrutural, era um desenvolvimento do anterior, na lógica própria de uma administração centralizada que agora detinha condições para ir *mais longe*. Isto significava uma maior e mais detalhada regulamentação das regras de constituição dos órgãos previstos e dos processos eleitorais, a selecção de competências e, sobretudo, a penetração das regras no universo pedagógico, o que anteriormente não acontecera. Não se tratava, portanto, de retirar uma autonomia e um conjunto amplo de competências que a anterior legislação consagrasse, pois tal legislação não o fazia. De facto, porém, tais áreas acabariam por sair diminuídas uma vez que o diploma vinha preencher os "vazios" criados (ou deixados em aberto) pelo decreto de finais de 1974. Mas não era sobretudo no plano organizativo que se concentravam as críticas —

224 Declarações na "Mesa Redonda" organizada pela Revista *Raíz e Utopia* em 23 de Outubro de 1978 (já citada).

225 Veja-se, por exemplo, o destaque que lhe é conferido por Stephen Stoer no seu livro *Educação e Mudança Social em Portugal*, ed. cit., embora o autor faça também referência a outras áreas de intervenção.

226 Ponto de vista muito generalizado, expresso, entre outros, por Prostes da Fonseca em entrevista publicada por Elisabete Oliveira, "Inovação pedagógica e administração escolar participada", in *O Professor*, nº 4 (1978), p. 58.

não obstante as discordâncias (pontualmente, e raramente, expressas) neste domínio que, de resto, dificilmente poderia escapar à lógica de uma maior regulamentação uma vez terminado o período experimental aberto pelo Decreto-Lei nº 735-A/74. Recorde-se que o diploma de 1976 vinha, afinal, operar uma revisão que fora prevista e que já ocorria com atraso. Na linha da nossa argumentação anterior, cremos que qualquer tipo de revisão que continuasse a tomar como referência o Decreto-Lei nº 735-A/74 se caracterizaria por um acréscimo dos poderes da administração central pois, desde cedo, que esse *gérmen* fora lançado. Ora num contexto propício, as inibições e a timidez do legislador quanto a propósitos regulamentadores eram perfeitamente dispensáveis. E por isso insistimos que, em termos de modelo organizativo, é maior a ruptura operada pelo decreto de Dezembro de 1974 (em relação às práticas escolares) do que aquela que ocorrerá com a publicação do diploma de 1976. A grande diferença, a alteração radical de sentido, era mais determinada pelo contexto político do que propriamente pelas soluções organizativas. Era o contexto que permitia fazer uma leitura desfavorável, que não deixava margem para dúvidas quanto aos propósitos organizativos, que apontava com mais clareza o sentido da regulamentação, que deixava transparecer o reforço da administração central. Elementos já em boa parte presentes no diploma de 1974 (embora sem a mesma extensão e intensidade), mas cujo contexto (político e escolar) não era congruente com aquela interpretação. Agora, porém, modelo organizativo e contexto político eram congruentes e podiam reforçar-se mutuamente. Em 1974 o modelo era apenas congruente com os objectivos de recuperação da administração central e com os interesses de certas forças políticas em regularizar a vida nas escolas, mas era incongruente com o contexto escolar mobilizador, e por isso nele, e à sua luz, se pôde atribuir-lhe outros sentidos.

Os ataques ao Decreto-Lei nº 769-A/76 são, deste modo, ataques globais, não tanto dirigidos contra soluções especificamente organizacionais e administrativas, mas sobretudo dirigidos contra o modelo político subjacente, contra o contexto, contra o ministro e a política educativa, enfim, contra o PS e o I Governo Constitucional (e mais tarde contra o II e contra outros que se lhe seguiram). Por esta razão o PCP se destacará de entre os sectores críticos, até porque, agora, está na oposição. Atente-se no teor de algumas críticas que recolhemos e seleccionámos de textos então publicados. Escreve Álvaro Cunhal, acusando a política do governo de "recuperação capitalista, agrária e imperialista":

> "No MEIC, o novo Ministro fez saneamentos em massa, dentro e fora do domínio da sua competência, ao mesmo tempo que (entre os aplausos dos fascistas e reaccionários) procura destruir todas as conquistas alcançadas após o 25 de Abril no domínio do ensino: unificação do ensino secundário, gestão democrática das escolas, etc." [227].

A regulamentação também é objecto de crítica:

227 Cf. *A Revolução Portuguesa* ..., ed. cit., p. 271, ideia de resto muito repetida nesta obra: "No MEIC, o novo Ministro leva a cabo uma odienta vaga de saneamentos à esquerda como jamais se vira, nem talvez no tempo do fascismo: altos e competentes funcionários, reitores universitários, directores-gerais, professores, cuja obra positiva está patente nos próprios factos, são saneados sob a acusação de comunistas ou simpatizantes comunistas, apenas porque não são do PS" (p. 216).

"A pretexto da 'regulamentação', a reacção procurará destruir, não apenas o *contrôle* operário, mas todas as conquistas da Revolução, incluindo direitos e liberdades alcançados pelo povo desde o 25 de Abril" [228].

Nos "Documentos Preparatórios do I Congresso da UEC", realizado em Janeiro de 1978, fala-se da "brutal ofensiva do governo PS contra a gestão democrática" e a acção do ministério é caracterizada pelo "Reforço da estrutura rigidamente centralizadora e burocrática", em vez da "Descentralização e regionalização do MEIC", que constava do Programa do I Governo [229]. Aqui se faz especial referência à participação dos alunos, afirmando-se:

"O decreto de gestão de Cardia, ao esvaziar a participação estudantil nos órgãos de gestão nas escolas, transforma a parte estudantil dos CDs em elementos decorativos, afastados pelos professores das principais decisões e da direcção da escola" [230].

Nos textos do "Encontro das Organizações do PCP sobre os Problemas da Educação e do Ensino", realizado em Abril de 1978 sob o lema *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino*, escreveu António Teodoro:

"[...] os responsáveis do PS adoptaram uma política educativa orientada no sentido da destruição das medidas inovadoras instituídas após o 25 de Abril, na cedência sistemática às pressões obscurantistas e retrógradas da direita, e à subordinação aos interesses imperialistas" [231].

António Teodoro critica a legislação que em sua opinião passou a limitar a participação de docentes e de discentes na gestão das escolas e lhes retirou "direitos e responsabilidades indispensáveis a uma boa condução pedagógica e administrativa dos estabelecimentos de ensino" [232], aludindo à política de "caça às bruxas" no ministério, também muito referida por outros autores. Escreveu, a propósito, Rogério Fernandes:

228 *Id., ibid.*, p. 243, afirmando adiante: "A 'regulamentação' tornou-se a forma 'democrática' utilizada pela direita para limitar e tentar liquidar direitos e liberdades conquistados pelo povo português. Quando se ouvir falar de 'regulamentação' pode-se estar certo: é uma ameaça e um perigo" (p. 268).

229 Cf. UEC, *A Escola e a Vida no Caminho de Abril* (1º Congresso da UEC, Lisboa, 21 e 22 de Janeiro de 1978), Lisboa, Edições Avante, 1978, pp. 242 e 249 respectivamente.

230 *Ibid.*, p. 243. Em intervenção ao congresso, Luís Barreiros (aluno da Escola Secundária da Marinha Grande) afirmará: "A participação estudantil nos Conselhos Directivos, é hoje limitada [1978]. A não homologação pelo MEIC de alguns Conselhos Directivos e a inoperância de outros leva a que, em muitas escolas, não haja na prática gestão democrática" (p. 155).

231 Cf. António Teodoro, "A Crise do Sistema Educativo e os Objectivos do Encontro", in PCP, *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino* (Textos do Encontro das Organizações do PCP sobre os Problemas da Educação e Ensino, 22 e 23 de Abril), Lisboa, Edições Avante, 1978, p. 19.

232 *Ibid.*

"Estas acções do Governo PS no sector do ensino, pouco depois da sua subida ao Poder, visavam a satisfação da direita, designadamente do PPD e do CDS, reproduzindo, a esta escala, o que se tem passado com o ataque à Reforma Agrária, às nacionalizações, ao controlo operário. Eram medidas integradas no projecto global de recuperação capitalista e de cedência à reacção, o que se traduziu por uma política de 'caça às bruxas' no MEIC e de desmantelamento de todos os aspectos progressistas no ensino"[233].

À semelhança da *destruição* de outras "conquistas", a *gestão democrática* das escolas é apresentada como objecto preferencial do ataque do governo que contra ela desferia sucessivos golpes, numa "ofensiva contra uma das mais importantes conquistas democráticas no campo do Ensino", negando-lhe os apoios necessários e caluniando-a:

"A partir da tomada de posse do Governo PS, a política centralizadora, de feição autoritária e burocratizante do Ministério da Educação não só negou esse apoio [verificado até ao V Governo Provisório], justo e necessário, como desencadeou uma intensa campanha de calúnias contra a gestão democrática, visando preparar o terreno para a adopção de medidas legislativas ou regulamentares contra a democracia nas escolas" [234].

A gestão democrática é o exemplo maior de uma política educativa, símbolo da acção do ministro Cardia e, em última análise, de todo o governo. Segundo António Teodoro, entre outros,

"A educação foi um dos primeiros sectores onde o Governo PS se aliou abertamente ao PPD e ao CDS, renegando o Programa do Partido, o Programa Eleitoral e o próprio Programa de Governo, além, claro, da Constituição da República" [235],

levando assim a cabo uma política de "capitulação perante as forças da direita", "toda virada para a satisfação das reivindicações da direita", orientada, de resto, por um "serventuário da direita" — o ministro Sottomayor Cardia [236]. Durante meses a fio, sobretudo entre 1977 e 1979, António Teodoro criticará sistematicamente a política educativa vigente e os *ataques* dirigidos contra a *gestão democrática*, nos editoriais que assinava na revista *O Professor*. Apenas alguns exemplos: refere que "as limitações à participação na vida das escolas e na

233 Rogério Fernandes refere-se, em particular, à situação das escolas do magistério, no seu "Prefácio" a Cabral Pinto, *Escolas do Magistério. Reforma e Contra-Reforma*, Lisboa, Cadernos O Professor, nº 6, 1977, p. 8.

234 Do documento de conclusões do encontro já referido, in PCP, *Ensino para a Democracia* ..., ed. cit., p. 229.

235 Cf. *A Revolução Portuguesa e a Educação*, ed. cit., p. 50.

236 *Id., ibid.*, pp. 51, 47 e 83, respectivamente. Segundo A. Teodoro uma leitura atenta do Programa do Governo PS para a educação permitia desde logo prever o essencial da sua actuação — uma actuação "marcada por uma grande ofensiva contra todas, ou quase todas, as medidas inovadoras instituídas após o 25 de Abril" (p. 47), "uma poderosa ofensiva reaccionária" (p. 81).

definição da política educativa crescem dia a dia" [237]; fala de "política autoritária e centralizadora" [238]; afirma:

> "A história destes dezasseis meses do Ministério Cardia, designação pela qual ficará conhecida a gestão deste Governo na pasta da Educação, é uma triste história. Foi, sem dúvida, o pior Ministério existente depois de 25 de Abril" [239];

fala de "uma política de cedência sistemática às pressões obscurantistas da direita e de subordinação aos interesses imperialistas", de "uma política de *contra-reforma* do ensino" [240].

Para além da sua política, era também o *estilo* de Sottomayor Cardia que era alvo de críticas, não apenas por parte dos comunistas [241], embora as suas *ligações à direita* constituíssem matéria de destaque [242]. De resto, o próprio governo, globalmente, foi acusado de colagem à *direita* e de *arrogância* —Eduardo Lourenço refere-se aos "meses e meses de política antipopular, só possível com a aquiescência tácita da direita" [243] e, significativamente, António Reis reconhecerá que

> "[...] durante o primeiro ano de governação, foi patente por parte do PS uma certa atitude de isolacionismo arrogante, fruto de algum triunfalismo precipitado e de uma boa dose de autoconvencimento na excelência das suas competências governativas" [244].

Mas vejamos, no caso concreto da gestão das escolas, quais as principais medidas introduzidas pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro.

237 Cf. *O Professor*, nº 1 (1977), p. 3.

238 Cf. *O Professor*, nº 10 (1978), p. 2.

239 Cf. *O Professor*, nº 4 (1978), p. 2, adiantando — "[...] é justo que se diga que, desde o primeiro momento, os seus mais entusiásticos e acérrimos defensores na Assembleia da República e nas escolas foram precisamente o CDS e o PSD/PPD, mais ainda que o próprio PS" (p. 3).

240 Agora no seu artigo intitulado "1979: A necessidade de uma nova política na educação", in *O Professor*, nº 14 (1979), p. 25. Recorde-se que a expressão "contra-reforma" também fora utilizada no título atribuído por Cabral Pinto ao seu livro (*op. cit.*).

241 Embora estes fossem os mais activos. Como escreve Stephen Stoer (*Educação e Mudança Social em Portugal*, ed. cit., p. 146), "Com o advento do I Governo Constitucional, os comunistas dirigiram a principal força dos seus ataques para o Ministro da Educação, Sottomayor Cardia, que acabou por simbolizar, talvez mais do que qualquer outro ministro, todo o processo de 'normalização'".

242 Política de *direita*, *autoritarismo*, *falta de diálogo*, etc., são críticas presentes, entre outros, em Raúl Gomes, *op. cit.*, p. 9; Avelãs Nunes (in Elisabete Oliveira, *op. cit.*, p. 59); Carlos Aboim Inglês, *Ensino para a Democracia* ..., ed. cit., p. 35, etc.

243 Cf. *O Complexo de Marx* ..., ed. cit., p. 212.

244 Cf. "O Partido Socialista na revolução, no poder e na oposição ...", ed. cit., p. 130.

Na verdade, contra (ou pelo menos em sentido muito diferente) o que antes se afirmara como princípio no Programa do PS (1974) — onde se falava da "instituição da autogestão pedagógica" e de "autonomia pedagógica" das escolas —, o ministro Sottomayor Cardia, que também antes se afirmara adepto da autogestão e da participação (embora já fosse visível o seu pendor organizativo) [245], fará institucionalizar um modelo de gestão das escolas preparatórias e secundárias que não concede autonomia, mas antes reforça a subordinação da gestão à administração central que, de resto, deterá os mais expressivos poderes de decisão e, afinal, a própria direcção dos estabelecimentos de ensino (direcção externa às escolas).

O Decreto-Lei nº 769-A/76 abre com as seguintes considerações:

> "A escola sofreu nos últimos anos o efeito da descompressão da vida política nacional, o que, se levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo";

aludindo seguidamente ao "vazio legal" originado pela não revisão atempada do Decreto-Lei nº 735-A/74, o que "provocou prejuízos incalculáveis", prossegue-se —

> "É tempo já de, colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar. A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos. Todavia, não poderá esquecer-se que toda a organização se destina a permitir alcançar objectivos de ordem pedagógica, o que anteriormente não foi regulamentado e agora se considera fundamental".

Num pano de fundo que se caracteriza por uma valorização muito ténue das situações anteriores, mas onde sobretudo transparece a crítica e se destaca a não revisão do decreto de finais de 1974 (que possivelmente tornaria mais fácil e menos *radical* a acção do legislador actual), são estabelecidos os órgãos de gestão das escolas "responsáveis pelo seu *funcionamento*" [246] — o conselho directivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo —, os mesmos já estabelecidos pelo decreto anterior, de Dezembro de 1974.

245 Escreveu Mário Sottomayor Cardia, no seu livro *Por uma Democracia Anti-Capitalista* (Lisboa, Seara Nova, 1973, p. 62): "O apelo à democracia directa na base, à iniciativa sindical, aos conselhos operários, à autogestão, numa palavra, a uma participação criadora e dinâmica dos trabalhadores, conta-se entre os aspectos mais positivos e inovadores do socialismo contemporâneo e sublinha os momentos subjectivos e espontâneos da liberdade. São valores de que o socialismo democrático partilha, embora sem exagerar o papel da espontaneidade em detrimento da organização, o que se tem verificado em certos movimentos contestatários e conduz à paralização da actividade política, especialmente em sociedades culturalmente atrasadas".

246 Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, Art. 1º (nosso sublinhado).

A definição destes órgãos é agora muito mais pormenorizada, com realce para as regras constitutivas, para as competências (ainda muito gerais) e para as regras gerais de funcionamento. Note-se que os regulamentos relativos ao funcionamento interno do CD e do CP são remetidos para a publicação de duas portarias, obrigatoriamente aprovadas até 1 de Março de 1977, conforme o Art. 56º (o que viria a suceder em Novembro de 1977).

A composição do conselho directivo é alterada, pondo termo à representação paritária dos discentes em relação aos docentes, passando agora a reunir três ou cinco docentes (conforme cada escola não exceda, ou exceda, os mil alunos), dois representantes dos alunos (obrigatoriamente a frequentar os cursos complementares) e um representante do pessoal não docente.

O conselho pedagógico, que será presidido pelo presidente do CD (inerência de funções) será constituído por um professor delegado de cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e por representantes dos discentes (um por cada ano), sendo apoiado na sua acção pelos conselhos de ano e conselhos de turma.

O conselho administrativo será presidido pelo presidente do CD (ou pelo vice-presidente do CD, por delegação) reunindo ainda um docente (secretário do CD) que exercerá as funções de vice-presidente e o chefe da secretaria, que assumirá as funções de secretário.

Dedicando a cada um destes três órgãos um capítulo, será o Cap. V, relativo a eleições, que ocupará maior espaço, procedendo-se a uma regulamentação muito detalhada dos aspectos processuais.

Refira-se ainda que, conforme o estabelecido no Art. 11º,

> "Até regulamentação dos órgãos previstos no presente diploma, competirá ao conselho directivo, pelos seus membros docentes, exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos cargos directivos, e que não sejam alteradas pelo presente decreto-lei",

disposição de resto sempre repetida desde o Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, embora pela primeira vez se limite o exercício daquelas funções aos membros docentes do CD.

Existe agora maior precisão e detalhe, os aspectos processuais assumem maior importância, as assembleias de escola são simplesmente omitidas, deixa de haver alusões a funções de direcção, realçando-se a *gestão* e o *funcionamento*, o papel de controlo da administração central fica devidamente acautelado e realçado, o que virá a ser reiterado, em termos mais precisos, com a publicação dos regulamentos de funcionamento do CD e do CP, em 1977.

A Portaria nº 677/77, de 4 de Novembro define o CD como "[...] o órgão deliberativo do estabelecimento de ensino, exceptuada a competência específica do conselho pedagógico no que respeita à orientação pedagógica e do conselho administrativo em matéria de gestão financeira e orçamental" (ponto 1), estabelecendo desta forma uma certa divisão de funções e consagrando uma espécie de "triunvirato" orgânico, que terá como resultado uma certa fragmentação/compartimentação de poderes e uma diluição de influências, a que aludiremos mais tarde, mas que desde já se realça, uma vez que tal mecanismo de *descentralização interna* pode ser interpretado numa perspectiva estratégica (do tipo "dividir para reinar") para afastar a eventual existência de um órgão escolar *forte* como interlocutor da administração central. Da atribuição de competências destaca-se a *gestão corrente*, não deixando de ser significativo que, de entre as vinte e seis atribuições conferidas ao CD, enquanto órgão colegial, as duas primeiras sejam as seguintes:

> "3.1.1 — Cumprir os diplomas legais e regulamentares e determinações em vigor, resolvendo os casos do seu foro e comunicando os restantes aos competentes serviços do Ministério";
>
> "3.1.2 — Facultar aos serviços inspectivos e pedagógicos toda a colaboração que lhe seja solicitada".

Destaque, finalmente (uma vez que a matéria de participação será analisada no capítulo seguinte), para o pormenor e o rigor processual de todos os actos, desde o número de reuniões ordinárias (mensais) até aos procedimentos com as actas das reuniões.

A Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro define o CP como "[...] o órgão de orientação pedagógica do estabelecimento de ensino" (ponto 1), regulamentando com exaustividade o seu funcionamento, assim como o dos seus "órgãos de apoio" (conselhos de grupo, de turma, de directores de turma, de ano ou de curso). Por muitos considerado como o órgão *mais importante* das escolas, ao CP são efectivamente atribuídas tarefas importantes de planificação e de coordenação pedagógica, embora delimitadas, na prática, por regras precisas e por um extenso *corpus* de orientações normativas dirigidas para as escolas em elevado número todos os anos. Cabe, de resto, ao CP "Interpretar as instruções e normas dimanadas dos serviços centrais" (conforme consta no ponto 3.1.3). Apesar de tantas atribuições e competências, no essencial a direcção pedagógica está externamente localizada, regendo-se por normativos nacionais que regulamentam tudo, ou quase tudo — currículo, avaliação, faltas, distribuição de serviço docente, critérios de constituição de turmas, programas, etc. [247]. Destaque, também para as "regras de procedimento disciplinar", ainda em vigor neste momento, tipificadas e ordenadas quase como cópia da legislação anterior a 25 de Abril.

---

247 Meramente a título de exemplo refira-se que a carga horária semanal de cada disciplina não só é decidida a nível central, mas que mesmo respeitando o total semanal estabelecido não se pode nas escolas gerir o tempo de outra forma que não seja em unidades de 50 minutos, nem sequer juntar unidades (excluindo o caso de certas disciplinas em que tal junção é obrigatória, mas não é estabelecida nas escolas).

E assim se fecha o ciclo legislativo em torno da gestão das escolas, dirigido pelo ministro Sottomayor Cardia, ciclo que lançará as bases do que de *mais* e de *menos* importante tem sido a *gestão democrática* até finais da década de oitenta e início da de noventa. O Decreto-Lei nº 769-A/76 continua em vigor (à excepção de algumas matérias entretanto revogadas), tal como a Portaria nº 677/77. Na educação, poucos diplomas terão sido mais atacados, mas simultaneamente *acatados* durante tanto tempo, como o Decreto-Lei nº 769-A/76.

Conforme já foi designado, este "decreto de burocratização da democracia na escola" [248] instituiu o predomínio das regras formais, produzidas na administração central, sobre as regras não formais e informais, acentuou a imposição normativa e a *face* da escola enquanto *locus* de reprodução normativa. A democracia foi reduzida à gestão, e esta à *gestão corrente*. A organização escolar, afinal, pouco terá mudado, *salvando-se* (qual último reduto) a possibilidade (já frequentemente alienada) de eleger os membros dos conselhos directivos [249], sobretudo os professores (como adiante se verá), o que em boa verdade terá ficado quase como o único símbolo da *gestão democrática*. Foi operada, na prática, a compatibilização de dois elementos aparentemente incompatíveis — a gestão democrática e a gestão burocrática centralizada. Conforme escreveu João Formosinho, foram criadas condições para que

> "[...] os serviços centrais (a quem não agradaria uma interpretação lata da gestão democrática), passado um momento inicial de expectativa, avançassem publicando circulares e ordens de serviço sobre todos os assuntos pedagógicos. Assim a gestão democrática foi tornada compatível com o reforço da gestão burocrática centralizada da educação, sem protestos significativos dos professores e sem práticas alternativas que a inviabilizassem" [250].

Com efeito, aos protestos iniciais sucedeu-se um certo conformismo, que haverá que interpretar. Neste momento refira-se apenas que a mobilização dos docentes em torno da *gestão democrática* é sobretudo levada a cabo pelos sindicatos, de cada vez que surgem iniciativas de revisão do Decreto-Lei nº 769-A/76 (até ao momento nunca

248 Cf. Emília Pedro, "Para uma análise da complexidade das relações entre cultura, educação e processos de mudança. Alguns aspectos com referência ao Portugal do pós — 25 de Abril,", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18/19/20 (1986), p. 51, onde em termos mais globais se afirma: "De facto, o 25 de Abril chegou às Escolas, passeou pelos corredores e abriu as portas dos gabinetes cheirando a mofo, de tão fechados aos ventos de mudança. Mas, em geral, esgueirou-se rapidamente, mesmo se, em muitos casos, chegou a deixar uma sombra, às vezes ainda iluminada" (p. 43).

249 Mas, como pertinentemente observou Gomes Bento ("A gestão democrática nas escolas secundárias", in *O Professor* nº 11/12 [1976], p. 33), "A gestão democrática não pode ser uma outra forma de gerir a mesma escola e de fazer funcionar os mesmos canais de comunicação e de relações entre a hierarquia central e as unidades de ensino. Para isso é fundamental começar por compreender que a gestão democrática não se pode reduzir à eleição de um Conselho Directivo e não se coaduna com a mesma filosofia de um poder que tudo centraliza".

250 Cf. "A Regionalização do Sistema de Ensino", ed. cit., p. 11.

sucedidas), com a eleição dos conselhos directivos à cabeça da sua acção defensiva [251]. Mas o que terão os docentes a *ganhar* com a manutenção de um modelo que, sobretudo até ao início da década de oitenta, representou para muitos deles e para as principais organizações sindicais o símbolo maior da destruição das "Conquistas de Abril" e da própria *gestão democrática*? Talvez a pergunta deva ser formulada no sentido de saber aquilo que terão a *perder* com a não manutenção deste modelo — terá este operado, paradoxalmente, como um instrumento de cooptação dos professores por parte do poder central? Dito de outra forma: terá a *gestão democrática* evoluído para uma gestão cooptativa que, a partir de dada altura e sobretudo face ao contexto político (e aos perigos de introdução de um modelo percepcionado como ainda mais desfavorável), passa a ser tacitamente considerado como *aceitável* pelas duas grandes forças em questão (administração central e professores)? Tratar-se-ia, nesse caso, da manutenção do poder de ambas as partes, de um relativo *equilíbrio*, com contrapartidas — detendo poderes de direcção, a administração central entregou a gestão aos professores, manteve intocável o símbolo democrático da eleição dos professores e defendeu-os de influências internas (sobretudo dos alunos) e de influências externas (pais e encarregados de educação, autarquias, etc.).

A questão exige um exame das formas de participação consagradas e decretadas e das próprias práticas participativas. Mas exige ainda que, previamente, se discuta o sentido da expressão *gestão democrática*.

4. A *Gestão Democrática* em Duas Edições, ou Uma *Conquista da Revolução?*

A *gestão democrática* é fortemente associada ao 25 de Abril de 1974, atribuindo-se-lhe, desta forma, um significado desde logo político. Com efeito, foi com a revolução que ocorreram os movimentos de transformação da organização escolar e das suas estruturas, e as tentativas de desmantelamento do *modelo liceal*. Se à luz da teoria organizacional e administrativa a expressão *gestão democrática* é ambígua, e pode mesmo fazer pouco sentido, uma vez que o elemento democrático é associado predominantemente ao âmbito da execução e não ao âmbito da direcção, já do ponto de vista político e simbólico, a

251 A este propósito parece-nos correcta a análise de Natércio Afonso ("Administração Escolar e Democracia", in *Aprender*, nº 5 [1988], p. 6): "Desde então até ao presente, este modelo de administração, gerado pela conjuntura da estabilização política de 1976, cristalizou num 'status quo', num ponto de equilíbrio entre a pressão centralizadora do poder político e a tradição 'democrática' entretanto enraizada e fortalecida pelo seu valor simbólico. Em termos práticos, tal cristalização configura uma estrutura de funcionamento que respeita o valor simbólico e mítico dos administradores eleitos (principalmente por professores), ao mesmo tempo que se esvaziam as suas competências próprias, o seu 'corredor de liberdade' através de uma regulamentação cada vez mais restritiva veiculada por abundante legislação casuística".

expressão ganha maior sentido. Sobretudo durante o período revolucionário a palavra *gestão* confundiu-se com (e foi sinónimo de) *direcção*, sendo a palavra "democrática" indicadora de autonomia e até de autogestão. Porém, mesmo somente a consideração da dimensão política, a associação ao 25 de Abril, não resolve o nosso problema pois não confere ainda um significado preciso à expressão, que de resto o próprio 25 de Abril também não comporta. Poderíamos perguntar a que "25 de Abril" está associada a *gestão democrática*, a que período, a que protagonistas, a que interpretação ou ponto de vista; ao 25 de Abril-revolução e período revolucionário, ao 25 de Abril - pós 25 de Novembro, ao 25 de Abril - Constituição, ao 25 de Abril - regime democrático instituído, etc.?

A expressão *gestão democrática* é por natureza plurissignificativa, seja ao nível das representações sociais e dos discursos de todo o tipo (político, administrativo, pedagógico, e até mesmo académico), seja ao nível das práticas. O nosso ponto de vista é o de que, na prática, tal ambiguidade e oscilação semântica têm sido aproveitadas frequentemente por diferentes forças e sectores (desde logo pela administração central e pelos professores e suas organizações sindicais), servindo diferentes objectivos, interesses e estratégias. Não é obviamente nosso propósito fixar um sentido, único e preciso, e como tal *normativo*, mas antes considerar analiticamente a pluralidade de sentidos e, daí, a interrogação expressa no título desta rubrica dever ser interpretada como mote, ou pretexto, para a discussão, e não como simples pergunta formulada com o objectivo de obter uma simples (e certamente simplista) resposta.

Consideremos simultaneamente aquilo que temos vindo a designar por fases do processo de implantação da *gestão democrática* (até agora, e propositadamente, sem questionar esta expressão) e alguns discursos e pontos de vista que sobre ela têm sido produzidos. A ideia de longe mais generalizada é a de que

> "A gestão democrática das escolas foi uma conquista dos professores e outros intervenientes no processo educativo logo nas primeiras semanas após o 25 de Abril" [252].

Ora, do nosso ponto de vista, esta "conquista" ("imposição", "tomada de poder", "proeza", etc.) é típica da primeira fase, ocorrendo sobretudo (embora não exclusivamente, é certo) entre 25 de Abril e 27 de Maio de 1974, data a partir da qual, pelo Decreto-Lei nº 221/74, são legalizadas estas "iniciativas democráticas" (como eram apelidadas no diploma). Tal legalização retrospectiva reconhecia as "comissões de gestão" e possibilitava (de um ponto de vista legal) a sua generalização a outras escolas, embora já sujeitas a homologação por parte do ministro. As palavras-chave são "direcção" e "eleição democrática" —

252 Embora as palavras sejam de António Teodoro ("Editorial", in *O Professor*, nº 18 [1979], p. 3), esta é uma afirmação muito repetida por muitos dos autores já citados na rubrica anterior.

> "Neste período [segunda fase na nossa terminologia] dizermos gestão democrática era *elegermos democraticamente* quem havia de *dirigir* a escola" [253].

A terceira fase será aberta com a publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, passando agora a falar-se de "conselhos directivos" eleitos, com representação paritária de docentes e de discentes:

> "A gestão democrática, foi como ficaram conhecidos os órgãos com participação (paritária) de professores, de estudantes e também de trabalhadores, aos quais cabiam funções de direcção pedagógica, administrativa e financeira das escolas" [254].

Por nós considerada como uma tentativa de normalização precoce a nível escolar, esta iniciativa legislativa terá, em termos imediatos, um impacto relativamente reduzido — as assembleias deliberativas resistirão e muitos poderes de direcção continuarão a ser exercidos nas escolas, não só por resistência, mas também por falta de regulamentação mais precisa. De um ponto de vista formal-legal, porém, já um diferente sentido é atribuído à *gestão democrática*, tentativamente subordinada à burocracia centralizada (em reconstrução ainda inicial).

Mesmo até finais de 1976, durante as três fases descritas, a *gestão democrática* sofre ligeiras variações de sentido no plano do discurso dos actores escolares (e uma maior variação no plano formal); em todo o caso, destacam-se claramente alguns elementos comuns mais significativos — *deslocação do poder* para as escolas, participação activa e mobilização, democracia directa, autonomia, em suma (e na prática) *ensaio autogestionário*. Aceite-se portanto, até por conveniência de análise, reunir aquelas três fases sob a designação de *ensaio autogestionário*, entendidas no seu conjunto como um primeiro período da direcção/gestão das escolas [255].

O segundo período, marcado pelo "retorno do poder" e pela "reconstrução (sucedida) do paradigma da centralização" é aberto do ponto de vista formal (e não apenas) com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, complementado no ano

253 Cf. Lurdes Silva, "Quero chamar-lhe gestão democrática", in *O Professor*, nº 100 (1987), p. 16 (nosso sublinhado).

254 Cf. Joaquim Pina Moura (membro suplente do Comité Central do PCP e membro do Secretariado da UEC), in UEC, *A Escola e a Vida no Caminho de Abril*, ed. cit., p. 33.

255 Trata-se de uma valorização do plano de acção, das práticas, de resto justificada pelo seu maior interesse sociológico em termos de análise face à mera consideração do plano formal-legal. No entanto, mesmo no primeiro plano as diferenças foram percepcionadas — "Ao nível do Poder central pode dizer-se que a gestão democrática obteve apoio, embora com algumas lacunas, até ao V Governo Provisório. Durante o VI Governo foi notória a nefasta acção da Secretaria de Estado da Administração Escolar. Contudo, uma política declaradamente autoritária por parte do Ministério da Educação só começaria a ser sistematicamente levada a cabo pela equipa do 1º Governo Constitucional" (cf. Rosário de Barros, "Gestão Democrática das Escolas", in PCP, *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino*, ed. cit., p. 151).

seguinte pelas Portarias nºs 677/77 e 679/77, de 4 e de 8 de Novembro, respectivamente. Estende-se, pelo menos, até ao início da década de noventa e nele situaremos a quarta e a quinta fases deste processo. A quarta fase é a fase de "normalização" e de oposição de alguns sectores escolares ao diploma de 1976, oposição que irá decrescendo progressivamente até ao início da década de oitenta. É uma fase de luta contra a *destruição* da *gestão democrática* e das *Conquistas de Abril* na educação (e em outros sectores), de rejeição do Decreto-Lei nº 769-A/76, alvo de ataques violentos embora, na prática, implementado. É a fase dita de

> "[...] restauração da disciplina indispensável para garantir o funcionamento do sistema educativo.
>
> Foi a ordem imposta pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, que ainda nos governa" [256].

A imposição da ordem foi interpretada como uma *ofensiva* do ministério contra a *gestão democrática* do primeiro período, ao que os sectores mais activos responderam com uma *contra-ofensiva* dirigida para o decreto de 1976 e, em geral, para o ministro Sottomayor Cardia. Embora estas acções tenham prosseguido, até cerca de 1980, elas foram-se tornando cada vez mais esporádicas e cada vez menos mobilizadoras. A "normalização" política, em temos mais globais, fora consumada e não apoiava minimamente aquelas acções; os grandes diplomas regulamentadores não surgem e a acção normalizadora do ministério é levada a cabo mais subtilmente através de contínuos despachos, circulares, ordens de serviço, etc.; as forças opositoras instalaram-se desde cedo e significativamente nos órgãos de gestão criados pelo diploma que contestavam, procurando, daí, resistir *positivamente*; cada vez mais a *gestão democrática* se foi tornando uma gestão de professores. O combate irá cessando, até por falta de defensores. A este respeito Gomes Bento foi muito crítico, afirmando:

> "Passados estes meses a gestão democrática nas escolas secundárias e com ela muitas outras esperanças corre hoje o risco de desaparecer não tanto porque é combatida pelo Ministério mas por professores e alunos já não serem capazes de a sustentar" [257].

Logo em 1976 se fazem sentir tendências contraditórias: ofensiva contra o "decreto de gestão de Cardia", luta por posições nos conselhos directivos eleitos, demissões e desânimo. São notáveis as afirmações de Gomes Bento:

> "Defensor da gestão democrática nas escolas, eu, membro de um Conselho Directivo de um liceu do Porto, não só estou demissionário e comigo todos os outros elementos, como acabei por aceitar uma proposta para o MEIC nomear um gestor. E a totalidade do corpo docente quer o gestor. E a esmagadora maioria dos alunos diz também que sim que venha o gestor. E ironia das ironias é o MEIC, o aparelho de Estado Central, que insiste e volta a insistir para não esmagarmos essa bela flor do poder democrático das escolas" [258].

256 Palavras de Lurdes Silva, *op. cit.*, p. 16.

257 Cf. "A gestão democrática nas escolas secundárias", in *O Professor* nº 11/12 (1976), pp. 32-33.

Durante a década de oitenta (e até ao momento) a acção ofensiva será substituída pela defensiva. Os sucessivos governos (AD, Bloco Central, PSD)procuraram rever o decreto-lei de 1976 e o actual governo da maioria (PSD) tem em discussão um novo projecto. Vencida a "normalização" foi instaurada a "normalidade", radicada na *direita* do espectro político, significando para os tradicionais defensores da *gestão democrática* a possibilidade de um golpe mortal, agora definitivo. Sempre que têm ocorrido tentativas de revisão do *decreto de gestão de Cardia* têm sido visíveis acções de mobilização para as impedir de se sucederem. As reacções às tentativas de 1979/1980, de 1987 e, agora, de 1990, não rejeitam a possibilidade, e até a necessidade, de rever/substituir o diploma de 1976; rejeitam os sentidos e as orientações essenciais contidas em tais projectos. Mas, de facto, tais reacções acabam por tomar como referência principal o Decreto-Lei nº 769-A/76 — em termos defensivos —, uma vez que se acredita que as inovações serão ainda mais nefastas. E assim, esta quinta fase caracteriza-se, apesar de tudo, por uma valorização relativamente positiva do decreto-lei de 1976. Por vezes de uma forma relativamente subtil e implícita (do tipo "do mal, o menos", ou do tipo "para pior já basta assim"), mas outras vezes por uma defesa explícita, e mesmo entusiástica, do modelo ainda em vigor (como veremos no próximo capítulo). O inadmissível foi tornado admissível; o instrumento de destruição da *gestão democrática* e das *Conquistas de Abril* nas escolas é agora um símbolo de Abril; o *mau* modelo foi agora transformado no *bom* modelo, apenas contrariado por um contexto *adverso*; as anteriores limitações impostas à participação dos professores são agora um factor de manutenção e de defesa da participação docente. Em suma, esta quinta fase é de "resistência às tentativas sucessivas de alteração daquele decreto" [259]. Volvidos alguns anos, ao longo de um processo sempre marcado por contradições, as forças que se opuseram à política de "normalização" (excluindo já os adeptos do "poder popular" que quase não têm expressão actualmente) e que denunciaram vigorosamente o carácter "contra-revolucionário" do *decreto de gestão de Cardia*, acabariam por o *adoptar*, por o elevar à categoria de *Conquista de Abril* quando, em relação aos valores e às práticas iniciais construídas durante as três fases do período revolucionário, tal modelo foi considerado um atentado ("contra-revolucionário"), uma inversão daqueles valores e do espírito inicial. A modalidade "normalizadora" da *gestão democrática* veio a ocupar, por um processo de *colagem* (e de sincretismo) o lugar de uma outra realidade anterior — a da *gestão democrática* como participação, como autonomia, como autogestão. Transpondo obstáculos de vulto e vencendo barreiras e diferenças tão significativas, operou-se uma aglutinação, uma reunificação sob uma mesma bandeira. E assim, o decreto "normalizador" de 1976 é apresentado na sequência (quase lógica e aceitável) das experiências anteriores. Tudo, até agora, é *gestão democrática*, "um factor vivificador e de renovação da escola" —

258 Cf. "A gestão democrática nas escolas secundárias", in *O Professor* nº 13 (1976), p. 28.

259 Cf. Lurdes Silva, *op. cit.*, p. 16.

> "A gestão democrática é, nas nossas actuais escolas preparatórias e secundárias, uma das marcas mais significativas do 25 de Abril. Implantou-se como resultado da grande vontade de participação dos professores, a partir do desmantelamento das estruturas autocráticas que dominaram as escolas durante a ditadura. Foi enriquecida por múltiplas experiências de intervenção empenhada de professores, estudantes e pessoal não docente. Foi, depois de vigorar na prática na totalidade das escolas, *sistematizada* em diploma legal em Dezembro de 1974. Foi posteriormente *regulamentada* através do Decreto-Lei nº 769-A/76, que, no essencial, ainda se mantém em vigor" [260].

O que é/o que foi, afinal, a *gestão democrática?*

Pode-se falar de "uma" *gestão democrática*, quer seja em termos de modelo formal, quer seja em termos de práticas democráticas e participativas? Na verdade pode-se falar nestes termos, e tem-se falado, condição, de resto, para a identificação da *gestão democrática* como "uma" *Conquista da Revolução*. Mas é exactamente sobre este processo de identificação que incide agora a nossa análise. Ora em termos de análise não nos parece possível, nem desejável, perspectivar a *gestão democrática* como um todo, como uma realidade que actualmente possa ser estudada em termos de resultado de um processo evolutivo na continuidade, sem rupturas. Esta perspectiva constitui uma representação social que permite a certos actores recuperar simbolicamente linhas de orientação e projectos que não chegaram a concretizar-se em termos definitivos, opôr às tentativas formais de revisão do modelo instaurado a partir de 1976 a imagem unificada de uma conquista política. Trata-se, portanto, de um processo de *miscigenação* que deve ser interpretado numa óptica defensiva, de resistência a eventuais mudanças perspectivadas como negativas. A esta luz representa uma leitura justificada, aceitável, ancorada numa racionalidade retrospectiva, de recurso. Mas este processo de conexão táctica, *a posteriori*, só pode ser levado a cabo através da valorização de um elemento minimamente comum às duas realidades diversas, agora fortemente associadas e tomadas quase como um todo. Diversas do nosso ponto de vista, mas a seu tempo também diversas, e mesmo antagónicas, segundo os actores que agora operam a identificação. A análise das semelhanças e das dissemelhanças permite-nos concluir que, acima de tudo, esse elemento comum, especialmente valorizado, será a possibilidade de os professores elegerem, de entre si, quem há-de ocupar os postos docentes nos conselhos directivos. É a valorização, reiterada, do afastamento, operado em vários casos logo nos primeiros dias a seguir a 25 de Abril de 1974, de reitores e de directores nomeados pelo ministro representando o poder político e a administração central junto das escolas; é a diluição relativa do dever de obediência à administração central enquanto dever mediado pelo controlo vigilante dos seus *delegados* nas escolas; é a procura de interlocutores próprios representando os docentes junto da administração central, não tanto numa tentativa de os isolar das influências daquela (que persistem e em certos casos até são reforçadas), ou de criar um *tampão* minimamente eficaz, mas sobretudo de amortecer tais influências e de, pelo menos, opôr uma instância mediadora pela qual transita o poder central antes de generalizar

260 Cf. FENPROF, *Resolução da 1ª Conferência Nacional dos Ensinos Preparatório e Secundário*, Póvoa de Varzim, 19 e 20 de Fevereiro de 1987 (nossos sublinhados).

as suas directivas. Convenhamos que, face às características do *modelo liceal*, a importância conferida a este elemento é compreensível e, de facto, não nos parece desprezável.

Com efeito, os professores parecem ter conquistado um protagonismo que não detinham anteriormente face ao *modelo liceal*. A gestão das escolas é hoje, quase exclusivamente, realizada por professores, não só pelo facto de a lei lhes ter conferido objectivamente predominância, mas também pelo facto dos discentes e do pessoal não docente terem perdido a capacidade de intervenção, e dos eventuais parceiros *externos* (pais e encarregados de educação, autarquias, etc.) continuarem afastados de uma intervenção significativa nas escolas [261]. A *gestão democrática* adquire assim um sentido particular que lhe advém do predomínio docente nos conselhos directivos (de resto nem sempre eleitos). Ora este sentido afasta-se consideravelmente dos sentidos iniciais (ainda que diversos e conflitantes) que caracterizam aquilo que designámos por primeiro período, ou ensaio autogestionário. Não apenas, como veremos, devido ao predomínio claro de uma determinada categoria de participantes sobre outras, mas também e sobretudo por uma delimitação bastante precisa das áreas impostas como legítimas, e consideradas legítimas, para a intervenção na escola. Parece-nos, clara, portanto, a existência de "duas edições" da gestão democrática — a primeira edição, pese embora as diferenças assinaladas nas três fases que a caracterizaram durante o processo revolucionário, é uma *edição de autor* (dos actores a nível escolar), uma tentativa (transitoriamente sucedida) de deslocamento do poder da administração central para o contexto escolar, de autonomia e de direcção democrática; a *segunda edição*, no plano formal já anunciada em finais de 1974, mas na prática e no plano normativo consagrada em finais de 1976, é uma edição profundamente revista, uma outra versão ("normalizadora") publicada com a chancela indelével da administração central. A administração recupera os seus tradicionais poderes de direcção e de controlo e passa a ser o verdadeiro protagonista. É implantado um modelo de gestão que, garantindo os aspectos mínimos essenciais, e formais, da participação a nível escolar, garantiu, cumulativamente, o reforço do poder dos serviços centrais. Assim se aproveitará da intervenção dos professores ao nível da execução das directivas centrais, criando-se uma ilusão participativa, e se responsabilizará mais os docentes por certas áreas de actuação, algumas das quais tradicionalmente problemáticas para os serviços do ministério. Por outro lado, face à inexistência de uma política de descentralização e de regionalização da educação, e face a uma gestão escolar não participada por actores *externos*, conseguiu-se manter a escola bastante isolada e fechada em si própria, resguardando-a de influências a nível local. Tal isolamento foi favorável para o poder central no sentido em que lhe permitiu manter o monopólio da intervenção normativa, evitar a pluralidade de interlocutores e a eventual diluição de responsabilidades, impedir uma possível coligação entre diferentes actores na base do sistema escolar e o exercício de pressões por parte de novos actores periféricos. Mas a possibilidade de intervenção de elementos da comunidade na direcção das escolas, e até

261 Tem-se falado a propósito da gestão como "um feudo do corpo docente" e tem-se concluído que "As escolas aparecem mais como pertença de docentes e funcionários do que dos alunos que se remetem, geralmente, para o papel de consumidores" — Cf., respectivamente: Maria do Carmo Clímaco *et al.*, *Práticas de Gestão. Ensino Preparatório e Secundário*, Lisboa, Ministério da Educação/GEP, 1988, p. 105; e Ana Maria Bettencourt e Ramiro Marques, *Percursos Escolares, Estratégias de Vida, Códigos de Conduta*, Lisboa, Ministério da Educação e Cultura/GEP, 1987, p. 149.

mesmo em certas áreas da sua gestão, não significaria apenas uma partilha de poder por parte do ministério. Sê-lo-ia, também, por parte dos professores —, não tanto em relação aos seus poderes de direcção da escola, que em rigor não detêm, mas em relação às decisões em áreas de gestão onde estão praticamente isolados. É nestas áreas que se pode operar alguma resistência, uma *infidelidade normativa*, a defesa de certos interesses, alguma protecção mútua entre os docentes, etc. E aqui se depara com outra vertente da *segunda edição* da *gestão democrática* — a vertente corporativa, que pode ser visível na avaliação dos alunos, na gestão dos conflitos disciplinares entre docentes e discentes, na organização dos horários e na distribuição do serviço docente, etc. [262]. Há portanto neste modelo uma tentativa de articular e de assegurar dois tipos, contraditórios entre si, de protagonismo — o protagonismo da direcção por parte do ministério e o protagonismo da gestão-execução por parte dos professores face a potenciais participantes (percepcionados como concorrentes) internos e externos. Os *benefícios* alcançados por ambas as partes poderão ter constituído, durante um largo período, a razão da sobrevivência e da consolidação do modelo, sem os conflitos abertos e exacerbados que as primeiras reacções ao decreto "normalizador" deixavam antever. E assim, conforme já se escreveu,

> "Dado que o discurso sobre a problemática da administração escolar é produzido fundamentalmente por professores, tal modelo é naturalmente considerado 'gestão democrática', apesar de se circunscrever à representação de uma parcela 'minoritária' da comunidade escolar, apesar de ignorar a representação de outros sectores interessados no funcionamento da escola, como o poder local, as famílias, as associações de estudantes, apesar de, em muitas escolas, predominar uma estrutura autoritária nas relações de poder entre professores e alunos, tanto na sala de aula, como no ambiente escolar global" [263].

As limitações já apontadas ao modelo de *gestão democrática* vigente (*a segunda edição*), sobretudo no capítulo da autonomia e do governo ou direcção democrática das escolas [264], embora apontem no sentido da manutenção de importantes estruturas do

262 Ver, a este propósito, Natércio Afonso, *op. cit.*, p. 7.

263 Cf. Natércio Afonso, *op. cit.*, p. 7.

264 Elementos estranhos ao modelo, uma vez que a autonomia não chegou sequer a ser "implantada de cima para baixo", ao contrário do que já tem sido afirmado (Ver, por exemplo, Emília Pedro, *op. cit.*, p. 49). A propósito desta questão e dos possíveis significados de *gestão democrática*, veja-se João Formosinho, *Educating for Passivity* ..., ed. cit., p. 416, onde depois de afastar os sentidos de governo democrático e até mesmo de gestão por um corpo de professores eleitos, escolhido de entre equipas e programas concorrentes, o autor conclui pelo significado de simples eleição de professores para o exercício dos mesmos papéis restritos e dos mesmos poderes limitados de responsáveis nomeados. Sobre a questão da autonomia, há muito que o diagnóstico fora feito — "[...] sob pena de a gestão democrática redundar num simulacro, é indispensável que lhe corresponda uma ampla autonomia de governo nas escolas: autonomia administrativa, financeira, pedagógica e científica", afirmava-se no documento das conclusões do encontro das organizações do PCP, *Ensino para a Democracia* ..., ed. cit., p. 229.

modelo liceal [265], são ainda insuficientes para o caracterizar e sobretudo para compreender por que razões passou a ser aceite e, mais recentemente, defendido. Mesmo com tais limitações importa saber se o modelo é realizado (ou não) e de que formas, não só à luz das suas orientações normativas, mas também do ponto de vista dos diversos actores potencialmente participantes, com destaque para docentes e discentes. É a análise dos fenómenos de participação na organização escolar, a que procederemos seguidamente.

265 A ponto de já ter sido afirmado: "[...] a coerência interna notada na 'escola antiga' já não existe nem foi substituída por outra. Pelo contrário, inúmeras parecem ser as contradições entre os novos objectivos visados, as alterações que aqui e ali se introduzem e a estrutura de base que se mantém inalterável" — Cf. Maria Emília Brederode Santos, *Os Aprendizes de Pigmaleão. Ensaio sobre a formação de professores e alunos em democracia*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985, p. 125.

CAPÍTULO V

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO

Elemento fundamental da *gestão democrática*, a participação dos actores escolares foi consagrada ao mais alto nível normativo, e de forma incessante, da Constituição da República à Lei de Bases do Sistema Educativo. Decretada, e regulamentada em pormenor, a participação na escola é objecto de diversos tipos de regras e de uma definição formal que a isola predominantemente no desempenho de tarefas de gestão corrente e na observância de aspectos processuais. A análise dos fenómenos de participação na escola exige, porém, que se transite do plano das orientações para o plano da acção e se considere a participação praticada em contexto escolar. A caracterização global da participação na organização escolar, com base em diversos dados disponíveis, aponta para uma situação de crise e de desmobilização dos actores escolares, sobretudo a partir do início da década de oitenta. Suscitando diferentes posições, as dificuldades que caracterizam a *gestão democrática* são frequentemente atribuídas ao contexto e à política educativa, mas não ao modelo propriamente dito, com base num processo de separação estanque de elementos que estiveram profundamente imbricados, o que é objecto da nossa análise. Ao terminarmos com a apresentação de uma proposta de periodização da participação na escola secundária portuguesa (1974-1988), com base no quadro teórico-conceptual adoptado e nos dados antes referidos sobre a situação da participação em contexto escolar, ficam mais claras as diferenças assinaladas quanto à ocorrência de duas edições de *gestão democrática*, bem como as relações entre contextos, políticas educativas, modelos de gestão e participação.

1. A Consagração Normativa da Participação e a Participação Decretada

Realizada de forma mais ou menos espontânea, a participação na direcção e na gestão das escolas secundárias foi inicialmente uma participação *praticada* sem cobertura legal; foi, posteriormente, uma participação organizada e formalizada — *decretada* pouco tempo depois das primeiras iniciativas levadas a cabo nas escolas e *consagrada* como princípio em diversos textos fundamentais a partir de 1976. Começaremos este capítulo por considerar a participação *consagrada* e *decretada*, para seguidamente atentarmos na participação *praticada*: num primeiro tempo ainda somente através da consideração de alguns dados recolhidos em (poucos) estudos que têm sido publicados, predominantemente resultantes de estatísticas obtidas através do tratamento documental de registos de serviços da administração central e através de alguns inquéritos; no capítulo seguinte através do estudo da participação praticada numa escola secundária. Nesta rubrica, realçaremos a participação do ponto de vista dos textos normativos, com base numa selecção que de nenhum modo esgota o universo formal legal mas que se concentra em algumas das mais importantes referências. Trata-se, portanto, de uma focalização normativa que pode acentuar a ordem burocrática da conexão e uma fidelidade normativa perante a imposição de regras formais-legais, isto é, que deixa transparecer uma face particular da escola — a escola como *locus* de reprodução normativa. Contudo, como já ficou esclarecido no Capítulo III, recusamos neste trabalho o exclusivo da referência normativa, admitindo um modo de funcionamento da organização escolar simultaneamente conjuntivo e disjuntivo, *burocrático* e *anárquico*, que designámos por modo de funcionamento díptico da escola como organização. Estaremos pois atentos, após a consideração do plano das orientações para a acção organizacional e, dentro deste, às regras formais-legais, a outros tipos de orientações e de regras e, obviamente, ao plano da acção organizacional efectiva onde se radica a participação praticada ou efectivamente actualizada (ou, mesmo, a não participação).

Com efeito, convém notar que sobretudo no que concerne à consagração da participação estamos perante o importante domínio dos princípios, a maior parte das vezes sujeitos a regulamentação posterior — a participação *consagrada* realiza-se no plano formal-legal através da participação *decretada* (organizada e regulamentada). Os sentidos desta podem não ser exactamente coincidentes com os sentidos daquela, geralmente mais amplos e até indefinidos; por maioria de razão, os sentidos apreendidos (*entendidos*) na base da participação *decretada* poderão igualmente ser bastante distintos, opostos a outros sentidos produzidos fora do seu âmbito.

As instituições, e ainda mais as práticas, não nascem nem morrem simplesmente por golpes legislativos, "Por um passe de mágica, por um 'abracadabra' do legislador", como bem lembra António Manuel Hespanha, referindo-se a propósito ao "mito reformista-legalista" — o mito de que

> "[...] é fácil 'institucionalizar' ou 'desinstitucionalizar', criar ou matar instituições a golpes regulamentares ou legislativos, é uma outra componente dessa auto-representação 'estadualista' do poder, em que tanto crêem os que pretendem um 'Estado forte' como os que propõem que haja 'menos Estado'. Porque, se a imagem do Estado como Poder único nasceu (aí há duzentos anos) e está hoje a morrer, os poderes, esses, nunca morrem — dignitas nunquam moritur!" [1].

Convém, de facto, recordar que as leis podem não ser aplicadas, ou podem sê-lo de forma selectiva, dada até a sua "estrutura geológica", para a qual chama à atenção Boaventura de Sousa Santos:

> "São compostas por vários estratos, nem sempre bem concatenados, que apelam para objectivos e interesses sociais diferentes e, por vezes, até antagónicos. No caso português, a estrutura geológica das leis deriva ainda do facto de a correlação de forças sociais ter sofrido nos últimos dez anos alterações significativas e demasiadamente rápidas para se sedimentarem em soluções jurídicas coerentes. Daí que as leis, quando vistas em corte vertical, contenham frequentemente disposições sobrepostas, dessincronizadas no tempo, subsidiárias de diferentes correlações de forças" [2].

Daí, também, o poder conferido/assumido pelos actores de, na prática, remeter certas leis, ou certas disposições legais, para as secções necrológicas [3] ou mesmo de re-conceber e de re-interpretar as orientações e as inovações por meio delas concebidas [4].

1 Cf. "Dignitas Nunquam Moritur", in *Alter/Ego*, nº5 (1988), pp. 7 e 12-13, respectivamente. Noutro tipo de registo, mas acentuando igualmente as críticas ao mito reformista e às reacções que ele desencadeia entre nós, escreve Miguel Esteves Cardoso, *op. cit.*, p. 69: "Em Portugal, também, a *Contra-Reforma* é um estado permanente. Não há reforma contra a qual não se esteja. No entanto, dado que se é sempre contra a situação existente, no princípio até não se está assim tão contra a ideia de mudá-la. Logo que se mude, porém, passa-se automaticamente a estar contra".

2 Cf. "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", ed. cit., p. 893.

3 Como lembra Rui Grácio ("Problemas e Perspectivas do Ensino em Portugal", ed. cit., p. 85), "[...] *dentro de certos limites* -, é dado aos técnicos e aos práticos da educação, *maxime* aos professores, contribuir, no terreno que é o seu, para confirmar na sua morte o que já vem morto na lei, e dar vida aos germes de vida que houver nela".

4 Ver a este propósito José Alberto Correia, "Mudança e Inovação nos Sistemas Educativos. Os Modos de Funcionamento dos Sistemas Educativos", in *Aprender*, nº 6 (1988), pp. 38-39, e também o seu livro *Inovação Pedagógica e Formação de Professores*, Porto, Edições Asa, 1989.

É com a consciência destas limitações [5] que procederemos a uma análise da participação sob o ponto de vista normativo, procurando ultrapassá-las, em seguida, por uma análise das práticas participativas. Pretende-se, de resto, destacar a importância conferida, no plano das orientações normativas, à participação — uma importância que é instituída e atribuída fora do alcance (e acima) dos actores escolares, e cujo paralelo, ou tradução, deve ser procurado no plano da acção. De um simples cotejo inicial das duas *realidades* é possível constatar a seguinte linha de orientação — o reforço normativo, sobretudo da participação *consagrada*, parece ser acompanhado pelo reforço das práticas desmobilizadoras, da passividade e da não participação no plano da acção. Mesmo em domínios políticos e sociais mais amplos, e também na escola, à medida que se vai instalando uma certa crise de mobilização e de participação, parece sair aparentemente reforçado o princípio participativo, se se tiver em consideração a quantidade das referências de que é objecto e a amplitude dos sectores institucionais a que vai sendo alargado [6].

A participação constitui uma das linhas de força essenciais da Constituição da República, logo em 1976 [7]. Apesar das continuidades referidas quanto ao Estado e quanto às constituições de 1933 e de 1976 [8], por vezes acentuadas com o processo de revisão que deu origem ao texto de 1982 [9], a verdade é que no que à participação diz respeito a Constituição Política de 1933 ficou definitivamente para trás. Subordinada ao princípio da organização corporativa [10], mesmo neste quadro a participação é praticamente ignorada — a ideia de participação e a palavra (ou palavras derivadas ou associadas) estão apenas presentes em 4

5 Já assinaladas criticamente, entre outros, por Áurea Adão relativamente à produção historiográfica do ensino liceal que, segundo a autora, "Tem privilegiado os textos regulamentares (leis, decretos, portarias, despachos, circulares, instruções governamentais), a imprensa pedagógica e publicações de carácter estatístico. Com o recurso limitado a estas fontes impressas, os trabalhos não passam de uma história evolutiva, faltando-lhes informações originais, mais completas, por exemplo, os conteúdos pedagógicos, a prática pedagógica, a condição docente" (cf."A História do Ensino Secundário-Liceal Português: Balanço da Investigação Realizada nas Últimas Décadas", in Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação, *1º Encontro de História da Educação em Portugal, Comunicações* [14-16 de Outubro de 1987], Lisboa, 1988, p. 102).

6 Assim sendo, parece possível assinalar uma primeira desconexão entre os dois planos referidos.

7 Veja-se a nossa análise incluída em *Gestão das Escolas Secundárias - A Participação dos Alunos*, ed. cit., pp. 31-38, que agora retomaremos parcialmente.

8 Ver, entre outros, António da Silva Leal, "A organização do Estado depois da revolução de 1974", in *Análise Social*, nºs 72/73/74 (1982), pp. 927-945; Manuel de Lucena, "Transformação do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil", in *Análise Social*, nºs 72/73/74 (1982), pp. 879-926; Manuel Villaverde Cabral, "A Segunda República portuguesa numa perspectiva histórica", in *Análise Social*, nº 75 (1983), pp. 127-142.

9 Texto que, segundo Boaventura de Sousa Santos ("Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", ed. cit., p. 896), ao contrário do de 1976, "simboliza uma transição para o passado".

10 Note-se que, neste quadro, a participação restringia-se ao poder da Corporação, conforme definição de João Manuel Cortez Pinto (*A Corporação*, Coimbra, Coimbra Editora, 1955, p. 24), daí subindo à Câmara Corporativa (com competências definidas no Art. 103º da Constituição Política de 1971). Para uma análise desta questão à luz da desmobilização política e social e das funções atribuídas à educação durante o Estado Novo, ver João Formosinho, *Educating for Passivity* ..., ed. cit.

dos 175 artigos que compõem o texto da revisão de 1971 (2,2%), em contextos que nada têm a ver com a participação política e social como aqui a entendemos [11].

Já o texto constitucional de 1976 é pródigo nas referências à palavra participação (e a outras com ela associadas), mas também ao seu conceito (não mitigado), com o objectivo de garantir "[...] uma participação doravante efectiva na condução dos destinos colectivos" [12], estendendo-a a múltiplos sectores; partidos políticos, associações, sindicatos, segurança social, saúde, justiça, administração pública, educação, cultura e ciência, etc. E assim, a palavra participação (participar, etc.) é uma das mais repetidas — ocorre 39 vezes, distribuída em 32 artigos dos 312 que compõem o texto constitucional de 1976 (10,2%) [13].

O texto constitucional de 1982, após um processo de revisão polémico, em boa parte levado a cabo pelo acordo estabelecido entre a Aliança Democrática e o Partido Socialista, que deixou ainda mais longe elementos que eram vistos por muitos como *resquícios* do período revolucionário, designadamente a intervenção dos militares, operou "a desmilitarização institucional", nas palavras de Manuel Braga da Cruz [14]. Associada às críticas de *rigidez*, imposta segundo certos sectores pelos limites materiais de revisão do texto de 1976 [15], bem como à *ofensiva*, segundo outros, contra os direitos dos trabalhadores e das suas comissões, associações sindicais, organizações populares de base [16] e, no domínio da educação, quanto à discriminação positiva no acesso à universidade por parte dos filhos dos trabalhadores (nunca realizada) [17], o texto de 1982 virá, *estranhamente* (neste contexto) referir ainda mais a participação, enquanto palavra-chave, fortemente adjectivada (*organizada, activa, democrática, crescente, política, directa, popular* ...). Ela é referida 53 vezes em 36 artigos do total de 300 que compõem o texto de 1982, isto é, em 12% do número total de artigos [18].

11 Veja-se, designadamente, os artigos 5º, 20º, 90º e 95º.

12 À luz da qual as instituições políticas deveriam agora passar a ser "[...] participadas, não só através da eleição como também através do consenso resultante da explicação dos seus actos perante os cidadãos e da sujeição à crítica de todas as correntes de opinião" — Cf. Jorge Miranda, *Constituição e Democracia*, Lisboa, Livraria Petrony, 1976, pp. 5 e 20, respectivamente.

13 Ver os seguintes artigos: 3º, 9º, 47º, 48º, 56º, 57º, 58º, 63º, 68º, 72º, 81º, 94º, 104º, 112º, 117º, 118º, 162º, 163º, 164º, 167º, 180º, 181º, 183º, 217º, 227º, 229º, 255º, 257º, 264º, 266º, 268º, 290º.

14 Cf. "A Evolução das Instituições Políticas ...", ed. cit., pp. 213-215. Ver também José Medeiros Ferreira, "Um Corpo Perante o Estado: Militares e Instituições Políticas", ed. cit.

15 Ver, entre outros, Marcello Rebelo de Sousa e Margarida Salema, "A Revisão Constitucional e os Partidos Políticos", in *Democracia e Liberdade* (A Revisão Constitucional), 1980, pp. 47-58; e Afonso Rodrigues Queiró, "Da licitude de uma Reforma da Constituição ...", in *Democracia e Liberdade*, ed. cit., pp. 13-35.

16 Efectivamente áreas preferenciais de revisão segundo alguns (por exemplo Marcello Rebelo de Sousa e Margarida Salema, *op. cit.*, pp. 49-50.

17 Questionada, por exemplo, por Jorge Morais Barbosa, "Educação, Ensino e Cultura na Constituição de 1976", in *Democracia e Liberdade*, ed. cit., pp. 83-89.

18 Que são os seguintes: 1º, 9º, 48º, 51º, 55º, 56º, 57º, 63º, 64º, 68º, 72º, 73º, 77º, 81º, 90º, 94º, 104º, 112º, 117º, 118º, 162º, 163º, 164º, 168º, 180º, 183º, 188º, 217º, 227º, 229º, 255º, 257º, 263º, 265º, 267º, 290º.

O texto de 1989 mantém o elevado número de referências à participação, com um ligeiro decréscimo — 48 vezes em 34 dos 298 artigos (11,4%) [19].

A Constituição portuguesa consagra a participação como instrumento de construção e de aperfeiçoamento da democracia; logo no Artigo 2º é afirmado que a República Portuguesa tem por objectivo "o aprofundamento da democracia participativa", declarando-se depois que

> "A participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático" (Art. 112º).

A democracia não é, pois, apenas reduzida à democracia política, nem à democracia representativa, e os cidadãos são perspectivados como sujeitos activos, com capacidade de iniciativa para intervirem nas diversas esferas políticas e sociais [20]. A teoria da democracia como participação, ou democracia participativa, constitui uma referência importante na nossa Constituição:

> "A auto-representação da República como Estado de direito democrático (e não como mero Estado liberal ou social de direito), as suas múltiplas disposições sobre formas de democracia participativa (ainda que insuficientemente assumidas dada a inexistência de iniciativa ou veto popular, mas suficientemente afirmadas para permitirem contestar as teorias conservadoras da democracia como sinónimo de elitismo democrático), as concretas estatuições sobre a intervenção democrática dos trabalhadores na organização económico-social e na vida das empresas, as referências à participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais e à participação activa e directa dos cidadãos na vida política, tudo isto implica uma séria preocupação pela instauração de um tipo de democracia não confinada aos estreitos limites da democracia representativa, um certo regresso às origens da teoria democrática" [21].

Porém, no domínio da organização e localização do poder político, da descentralização e, designadamente da regionalização, instrumentos fundamentais para a consecução da democracia participativa num Estado tradicionalmente centralizado, já os avanços registados ficam muito aquém dos registados na consagração da participação. A este

19 São os seguintes os artigos: 2º, 9º, 48º, 51º, 54º, 55º, 56º, 63º, 64º, 68º, 72º, 73º, 74º, 77º, 81º, 90º, 95º, 101º, 112º, 117º, 162º, 164º, 168º, 180º, 183º, 187º, 210º, 227º, 229º, 254º, 258º, 263º, 265º, 267º.

20 Na linha de um certo aperfeiçoamento dos direitos fundamentais dos cidadãos, ocorrido já com a revisão de 1982, para o qual chama a atenção Jorge Miranda, "L'expérience constitutionnelle portugaise", in *Revista de Ciência Política*, nº 1 (1985), p. 67.

21 Cf. A. Carlos dos Santos, "Os trabalhadores, o desenvolvimento e a democracia participativa", in *Análise Psicológica*, nº2 (1986), p. 176.

nível o texto constitucional tem sido considerado *vago* [22] e até mesmo um obstáculo à descentralização e regionalização — sobretudo a exigência constitucional de criação simultânea das regiões tem sido especialmente criticada. Afirma Francisco Salgado Zenha:

> "Aliás, este preceito (Art. 256, nº 1, da Constituição), que foi aprovado pelo voto de todos os partidos representados na Assembleia Constituinte, mostra-nos que os próprios constituintes, apesar da sua oratória elogiosa da descentralização regional, no seu íntimo eram contrários a ela, porque aprovaram por *unanimidade* um preceito que a bloqueia por tempo indeterminado" [23].

Também criticando a exigência de constituição simultânea das regiões, Gonçalo Ribeiro Telles vai mais longe ao rejeitar desde logo o conceito de "Região-Plano" a que opõe o de "Região Natural":

> "A Constituição de 1976 impõe uma forma de regionalização, a Região-Plano, de conteúdo centralizador e de limites definidos por planos macro-económicos exclusivamente interessados numa visão quantificada do crescimento económico e na correspondente sociedade planificada de consumo" [24].

Deste modo, a consagração da participação sai algo desmentida, ou pelo menos bloqueada, face às disposições consagradas quanto à descentralização e à regionalização, consubstanciando uma desconexão no plano normativo, ainda mais evidente no plano da acção, pelas resistências oferecidas por diversos sectores.

Tais contradições são marcantes na educação, não tanto no texto constitucional (embora também aqui se verifiquem), mas sobretudo entre as orientações consagradas e as orientações decretadas, e mesmo entre estas e as práticas. Rui Grácio chamou a atenção para o hibridismo da Constituição de 1976, resultante segundo ele do seu processo de construção e dos conflitos entre forças antagónicas. Assim, observa dois tipos de preceitos: "preceitos do mundo capitalista" (direito de todos à educação, liberdade de ensinar e de aprender, igualdade de oportunidades na formação escolar, em boa parte na linha

22 Escreve Maria do Céu Esteves (*op. cit.*, p. 17): "[...] o texto constitucional é, por natureza, vago, fornecendo apenas uma estrutura côncava; ou seja, estão configurados os órgãos regionais (Assembleia, Junta e Conselho) e apontadas algumas funções muito genéricas (coordenação dos serviços públicos, participação no Plano ...). Mas, de facto, está por preencher esse espaço côncavo, muito especialmente em duas dimensões: a espacial e a decisional/funcional, no sentido do que irá ser criado e transferido para este nível pelos já existentes".

23 Cf. "Sobre as Reformas Necessárias", in *Portugal. As Mudanças Necessárias*, Clube Português de Imprensa/Grémio Literário, s.d., p. 49. O autor acrescenta - "E porquê tudo isto? Pela simples razão de que os partidos políticos que se legalizaram depois do 25 de Abril copiaram instintivamente a estrutura centralista do Estado Português. E assim todos eles são governados por estruturas centralistas. Se se descentraliza a vida política, eles próprios terão de se descentralizar - o que é coisa que o seu espírito não aceita nem compreende e daí a resistência" (pp. 49-50).

24 Cf. *Para Além da Revolução*, Lisboa, Edições Salamandra, 1985, p. 288 e ss.

da reforma de Veiga Simão, acrescentamos nós) e "preceitos que seria vão procurar" em constituições do mundo capitalista (democratização da cultura e educação por parte do Estado, com o objectivo de assegurar uma sociedade democrática e socialista, ligação entre o ensino e as actividades produtivas, discriminação positiva dos trabalhadores, etc.) [25]. A consagração do direito de participação democrática no ensino por parte de professores, alunos e associações de pais, e especialmente o direito de participação na gestão democrática das escolas, que de resto estava já *decretado* por legislação ordinária [26], fazem do Artigo 77º do texto constitucional revisto em 1982 a referência mais relevante para o nosso trabalho. Especialmente valorizada pela generalidade dos actores educativos esta consagração é, porém, profundamente marcada pelas tensões entre participação e centralização, bem patentes na legislação que tem regido a gestão das escolas e até mesmo (embora com menor intensidade) na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, 1986) e em outras leis de grande alcance, onde a participação surge predominantemente associada à desconcentração, e não à descentralização.

A LBSE, aprovada em 24 de Julho de 1986 pela Assembleia da República (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro), granjeou um significativo consenso entre partidos políticos e entre sectores educativos. Na linha da Constituição, a "participação educativa" (objectivos pedagógicos da participação, a participação como objectivo e como prática educativa e pedagógica, a formação através da participação, etc.) e a "participação na gestão" (participação na gestão do sistema, gestão democrática, etc.), são objecto de inúmeras referências na LBSE, e já nos projectos de lei apresentados pelos partidos políticos [27] onde, porém, registámos diferenças significativas. A abrir, os preâmbulos dos projectos, à excepção dos do PS e PSD, apresentam diversas críticas à política educativa e ao sistema educativo vigentes: política elitista e reprodutora de direita, improvisação e irresponsabilidade, criação da CRSE (PCP); legislação confusa e contraditória, irracionalidade e ineficácia, falta de planeamento, analfabetismo, dificuldades de acesso, insucesso e selecção social (MDP/CDE); ambiguidades e tenteios, centralismo jacobino, uniformidade como tradução da unidade (PRD). Quanto à estruturação do ensino secundário encontram-se diversas soluções: 7º, 8º e 9º anos pertencendo ao ensino básico, seguidos do ensino médio (PCP); 7º ao 12º anos divididos em dois ciclos (PS); 5º ao 12º ano divididos em três ciclos (MDP/CDE); 7º ao 12º anos divididos em dois ciclos (PRD); 10º, 11º e 12º anos (PSD), de

25 Ver Rui Grácio, "A Constituição, o Ensino e a Cultura", in *Fronteira*, nº 5 (1979), pp. 59-64. Acerca das relações entre a Constituição e a educação; ver também Agostinho dos Reis Monteiro, *Educação e Constituição de Abril*, Lisboa, Livros Horizonte, 1977.

26 Como concluiu Jorge Miranda, a consagração destes direitos "[...] tem pleno cabimento na linha de democracia participativa da Constituição de 1976 e não faz mais, de resto, do que constitucionalizar o que já consta da legislação ordinária [...]" - Cf. *Um Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, p. 69; ver também o seu livro *Revisão Constitucional e Democracia*, Lisboa, Rei dos Livros, 1983, pp. 88-89.

27 São os seguintes os projectos de lei: PCP (nº 76/IV), intitulado *Lei do Sistema Educativo* e constituído por 109 artigos divididos por 2 capítulos; PS (nº 100/IV), intitulado *Lei de Bases do Sistema Educativo* e constituído por 41 artigos divididos por 8 capítulos; MDP/CDE (nº 116/IV), constituído por 34 bases divididas por 6 capítulos; PRD (nº 156/IV), intitulado *Sistema Nacional de Educação* e constituído por 47 artigos divididos por 10 capítulos; PSD (nº 159/IV), intitulado *Lei de Bases do Sistema Educativo* e constituído por 48 bases divididas por 6 capítulos. A Lei nº 46/86, de 14 de Outubro é constituída por 64 artigos divididos por 9 capítulos.

resto a solução consagrada pela LBSE. No capítulo dos princípios orientadores da administração/gestão do sistema educativo encontrámos grande unanimidade em relação à participação e à descentralização, embora esta seja objecto de diferentes definições: maior autonomia (PCP), descentralização no plano executivo (PS), descentralização da decisão e regionalização (MDP/CDE), atribuição de competências próprias e regiões escolares com autonomia (PRD), direcções regionais predominantemente desconcentradas (PSD), em boa parte a solução consagrada na LBSE (funções de integração, coordenação e acompanhamento da actividade educativa). No que à administração/gestão das escolas secundárias diz respeito, as orientações tomam quase sempre por referência o modelo em vigor: eleição de todos os órgãos escolares (PCP), participação de docentes e alunos e cooperação com outros sectores (PS), participação de representantes de professores, alunos e pessoal não docente e consulta de outras entidades (MDP/CDE), participação de todos os interessados, incluindo pais e órgãos representativos das populações e dos interesses locais, e órgãos dotados de autonomia pedagógica (PRD) [28]. Finalmente, para completar estas referências gerais, destacaremos os principais objectivos com carácter participativo atribuídos ao sistema educativo: solidariedade, cooperação, construção da sociedade e educação cívica e patriótica (PCP); convivência democrática e exercício da cidadania democrática (PS); participação responsável, convivência democrática e espírito de liberdade (MDP/CDE); progresso da sociedade, participação e espírito democrático (PRD); espírito democrático, sociedade pluralista solidária, progresso da sociedade (PSD); formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários, desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, formação cívica e moral, desenvolvimento do espírito e da prática democráticos, são os principais objectivos constantes na LBSE.

Uma análise mais detalhada das referências à participação, tanto de um ponto de vista quantitativo como qualitativo (número de artigos em que é referida, áreas de participação e tipos de participantes considerados), permite-nos comparar os projectos entre si, e estes com a LBSE. É bastante elevado o número de artigos que contemplam a "participação educativa" e a "participação na gestão", com destaque para os projectos do MDP/CDE, do PCP e do PSD, imediatamente seguidos da LBSE (Quadro I). As referências à "participação educativa" têm especial incidência no projecto do MDP/CDE, logo seguido do projecto do PSD, tendo a LBSE situado as suas referências em termos quantitativos num ponto intermédio. Quanto à "participação na gestão" a distribuição apresenta uma grande amplitude (dos 2,4% do PS aos 20,2% do PCP), verificando-se que a percentagem de artigos a ela dedicados pela LBSE (6,3%) se aproxima mais daquela que é apresentada pelo projecto do MDP/CDE (5,9%).

28 Parece-nos ser este o caso onde se avança mais face ao modelo de *gestão democrática* em vigor. Note-se que no projecto do PSD não encontrámos referências gerais a esta matéria.

Quadro I - Artigos (N° e %) que contemplam a "Participação Educativa" e a "Participação na Gestão", nos diversos Projectos de Lei de Bases do Sistema Educativo e na Lei

PROJECTOS E LEI	TOTAL DE ARTIGOS	PARTICIPAÇÃO EDUCATIVA (a)		PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO (b)		TOTAL (c)	
		N° de Artigos	% em relação ao total de Artigos	N° de Artigos	% em relação ao total de Artigos	N°	%
PCP	109	4	3,7	22	20,2	24	22,0
PS	41	2	4,9	1	2,4	3	7,3
MDP/CDE	34	7	20,6	2	5,9	9	26,5
PRD	47	2	4,3	5	10,6	5	10,6
PSD	48	6	12,5	5	10,4	10	20,8
LEI	64	9	14,1	4	6,3	12	18,8

(a) Inclui todos os Artigos/Bases que expressam a palavra participação ou outras derivadas ou semelhantes, ou ainda a ideia de participação educativa (objectivos pedagógicos da participação, a participação como objectivo e como prática educativa e pedagógica, a formação através da participação).
Foram os seguintes os Artigos/Bases registados nesta categoria:
PCP — Artigos: 56°, 75°, 76°, 94°. / *PS* — Artigos: 3°, 10°.
MDP/CDE — Bases: I, II, V, VII, X, XVIII, XXII. / *PRD* — Artigos: 2°, 18°.
PSD — Bases: I, II, VI, VIII, XV, XXXVI. / *LEI DE BASES* — Artigos: 3°, 5°, 7°, 9°, 11°, 23°, 30°, 46°, 47°.

(b) Inclui todos os Artigos/Bases que expressam a palavra participação ou outras derivadas ou semelhantes, ou ainda a ideia de participação, no contexto da gestão do sistema e/ou das suas unidades (gestão democrática, participação na gestão, etc.).
Foram os seguintes os Artigos/Bases registados nesta categoria:
PCP — Artigos: 3°, 4°, 6°, 9°, 57°, 61°, 70°, 74°, 76°, 85°, 86°, 87°, 88°, 89°, 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 97°, 100°, 102°. / *PS* — Artigos: 35°. / *MDP/CDE* — Bases: XV, XXX.
PRD — Artigos: 2°, 18°, 26°, 27°, 28°. / *PSD* — Bases: I, XIII, XL, XLII, XLVI.
LEI DE BASES — Artigos: 3°, 43°, 45°, 48°.

(c) Total dos Artigos/Bases registados nas duas categorias, excluindo da contagem aqueles que foram registados também na segunda categoria. Foi o caso dos seguintes Artigos/Bases:
PCP — Artigos: 76°, 94° / *PRD* — Artigos: 2°, 18°.
PSD — Bases: I / *LEI DE BASES* — Artigos: 3°.

No que se refere às áreas de participação previstas note-se que, quer em termos numéricos, quer em termos de importância conferida a cada área concreta, existe uma relativa coincidência entre os projectos do PCP, do MDP/CDE e da LBSE (Quadro II). As áreas relativas à gestão do sistema e à gestão dos estabelecimentos de ensino são as mais valorizadas em termos de presença pelo projecto do PCP, tendo a segunda algum paralelo

Quadro II - Principais áreas de participação constantes dos diversos projectos e da LBSE, expressas pelas frequências encontradas

ÁREAS / PROJECTOS E LEI	Gestão do Sistema	Definição da Política Educativa e Planeamento	Educação Pré-Escolar	Rede Escolar	Gestão dos Estabelecimentos de Ensino	Formação Profissional e Educação Tecnológica	Ensino no Estrangeiro	Actividades Extra-Escolares e Complemento Curricular	Nº de Áreas Consideradas
PCP	● ● ●	○ ● ●	○ ○ ●	○ ○ ●	● ● ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ○	7
PS	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	2
MDP/CDE	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	7
PRD	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	5
PSD	○ ○ ●	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ○ ○	3
LEI	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ○ ●	○ ● ●	○ ○ ○	○ ○ ●	○ ● ●	7

Legenda:

○ ○ ○ - Ausência (Frequência de 0)
○ ○ ● - Presença pouco significativa (Frequência 1 ou 2)
○ ● ● - Presença significativa (Frequência de 3 ou 4)
● ● ● - Presença muito significativa (Frequência 5, 6 ou 7)

Informações Complementares

Foram ainda registadas as seguintes áreas de participação, não incluídas no quadro por o seu total (considerados os cinco Projectos e a Lei) ser inferior a 3: Criação de estabelecimentos de ensino; alfabetização e educação de base de adultos; ensino básico; formação de professores; fixação de *numerus clausus*; organização e gestão curricular; investigação científica; educação especial; Conselho Nacional de Educação.

com a presença encontrada na LBSE, onde em termos totais se apurou a frequência mais elevada de presenças.

Quanto às principais categorias de participantes consideradas, de entre um total de 14, regista-se uma presença muito significativa nos projectos do PCP (13) e do PRD (11), situando-de a LBSE numa posição intermédia (12). A presença de cada área é porém bastante diferente de projecto para projecto (Quadro III). Professores, alunos e autarquias são dominantes em termos globais, sendo as três únicas categorias cuja presença se registou em todos os projectos e na LBSE. Segue-se uma presença bastante significativa da participação de sindicatos (com igual presença nos projectos do PCP e do MDP/CDE, ausentes nos restantes projectos mas considerados na LBSE) e das associações culturais e populares, onde se destaca o projecto do PCP, logo seguido da LBSE. As associações de pais são, seguidamente, a categoria que mais se destaca na LBSE e em todos os projectos, à excepção do projecto do PSD, onde porém se regista a presença da categoria "famílias" (ausente dos outros projectos, à excepção do apresentado pelo PS) confirmada na LBSE.

Considerada agora de forma independente, pode-se afirmar que os conteúdos democráticos e participativos são muito referidos e valorizados na LBSE. Mesmo sem procedermos a uma análise detalhada do conteúdo de cada artigo [29], registámos aqueles onde é mais visível a valorização referida, tendo dividido a análise em três áreas. A primeira área corresponde globalmente à ideia de *democratização do ensino* e está expressa em 16 artigos — 13 referem-se à igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso, à gratuitidade no ensino básico, a medidas de discriminação positiva e de educação compensatória, etc., enquanto os 3 restantes fazem referência às relações de reciprocidade entre a escola e a comunidade, à utilização de recursos educativos pela comunidade, aos interesses da colectividade [30]. Identificámos uma segunda área que designámos por *educação para a participação e a democracia*, particularmente expressa em 8 artigos [31] — desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, formação do carácter e da cidadania, formação cívica e moral, participação na comunidade, participação no desenvolvimento da sociedade, desenvolvimento de atitudes, serviços cívicos e outros, etc. Finalmente, a terceira área identificada foi a da *participação e democracia ao nível da administração e gestão* — no sistema de ensino e nas escolas, em actividades educativas, na definição da rede escolar, na criação de escolas, na colaboração com outras instituições, na definição da política educativa, na participação dos professores no âmbito da sua formação inicial e contínua, etc. —, expressa em 11 artigos [32]. Destacaremos, dentro da terceira área, dois grupos de disposições. O primeiro refere-se à participação em estruturas e processos educativos, designadamente na direcção das escolas. De entre os princípios organizativos do sistema educativo refere-se:

29 Ver, com este objectivo, o trabalho de Eurico Lemos Pires, *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*, Porto, Edições Asa, 1987.

30 Os artigos da LBSE considerados nesta área foram os seguintes: 2º, 6º, 7º, 12º, 20º, 23º, 24º, 25º, 27º, 29º, 37º, 39º, 54º, para o primeiro grupo referido; no segundo grupo foram considerados os artigos 11º, 15º e 39º (este referido em ambos os grupos).

31 Artigos 2º, 3º, 7º, 9º, 11º, 23º, 47º, 48º.

32 Artigos 3º, 5º, 18º, 19º, 23º, 30º, 38º, 43º, 45º, 46º, 48º.

Quadro III - Principais categorias de intervenientes ao nível da "Participação Educativa" e da "Participação na Gestão", nos cinco projectos e na Lei

	PROJECTOS E LEI					
	PCP	PS	MDP CDE	PRD	PSD	LEI
A. Cidadãos	o o ●	o o o	o o o	o o ●	o o o	o o ●
B. Autarquias	● ● ●	o o ●	● ● ●	o o ●	o o ●	o o ●
C. Sindicatos	● ● ●	o o o	● ● ●	o o o	o o o	o ● ●
D. Associações Pedagógicas	o ● ●	o o o	o o ●	o o o	o o ●	o o o
E. Associações Culturais e Populares	● ● ● a)	o o o	o o ●	o o ●	o o ●	o ● ●
F. Associações de Pais	o ● ●	o o ●	o o ●	o o ●	o o o	o ● ●
G. Associações de Estudantes	o o ●	o o o	o o o	o o ●	o o ●	o o ●
H. Organizações Económicas	o ● ●	o o o	● ● ●	o o ●	o o o	o o o
I. Organizações Sociais e Cívicas	o ● ●	o o o	o o o	o o ●	o o o	● ● ●
J. Organizações Confessionais	o o ●	o o o	o o o	o o ●	o o o	o ● ●
L. Professores	● ● ●	o o ●	o ● ●	o o ●	o ● ●	o ● ●
M. Alunos	● ● ●	o o ●	o ● ●	o o ●	o o ●	o ● ●
N. Não docentes	o ● ●	o o ●	o o ●	o o ●	o o o	o o ●
O. Famílias	o o o	o o ●	o o o	o o o	o ● ●	o ● ●
Número de Categorias Consideradas	13	6	9	11	7	12

(Continua)

Legenda:

o o o - Ausência (Frequência de 0)
o o ● - Presença pouco significativa (Frequência 1 ou 2)
o ● ● - Presença significativa (Frequência de 3 ou 4)
● ● ● - Presença muito significativa (Frequência 5, 6 ou 7)

a) - Frequência registada - 12

QUADRO III - Continuação

Informações e dados complementares:

a) As categorias a seguir indicadas incluíam ainda:

A - todos os directamente interessados, comunidade, populações
B - poder local, regiões autónomas, órgãos representativos das populações
C - organizações profissionais, órgãos de classe, comissões de trabalhadores
D - associações científicas, organizações de professores, organizações técnicas e científicas
E - organizações populares, associações de moradores, cooperativas, colectividades de cultura e recreio
F - organizações de pais, associações de pais e encarregados de educação
G - organizações de estudantes
H - empresas, associações patronais
I - grupos de cidadãos, instituições de solidariedade social
M - trabalhadores-estudantes

b) Discriminação dos Artigos/Bases considerados na análise:

PCP - 4º, 6º, 9º, 16º, 17º, 28º, 32º, 47º, 55º, 56º, 57º, 58º, 64º, 74º, 75º, 76º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 100º, 102º (25 dos 109 Artigos — 23,0%)
PS - 1º, 6º, 8º, 35º (4 dos 41 Artigos — 9,8%)
MDP/CDE - I, IV, XI, XVI, XIX, XXI, XXII, XXX (8 das 34 Bases — 23,5%)
PRD - 11º, 15º, 17º, 18º, 27º, 28º (6 dos 47 Artigos — 12,8%)
PSD - I, VII, XIII, XXXIV, XL, XLV (6 das 48 Bases — 12,5%)
LEI DE BASES - 3º, 4º, 5º, 18º, 23º, 30º, 43º, 45º (8 dos 64 Artigos — 12,5%)

"Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias" [33].

Em matéria de "Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino" todo o Artigo 45º é importante, mas realçaremos os seguintes pontos:

"[...]2 — Em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características específicas, de cada nível de educação e ensino.

3 — Na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.

4 — A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados, num e noutro caso segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.

5 — A participação dos alunos nos órgãos referidos no número anterior circunscreve-se ao ensino secundário. [...]".

Fala-se de "administração" e de "gestão", aparentemente como conceitos distintos, embora a distinção não seja clara, e fala-se de "direcção" dos estabelecimentos de ensino — direcção assegurada por órgãos próprios, constituídos democraticamente, integrando representantes de professores, alunos e pessoal não docente (Art. 45º, 4) e, assim o interpretamos, abrindo essa participação a "todos os implicados no processo educativo" (Art. 45º, 2), isto é, também a pais e encarregados de educação, autarquias e outras entidades representativas, conforme disposição genérica anterior (Art. 43º, 2) [34].

33 Artigo 3º, b).

34 Esta interpretação tem sido alvo de muita polémica, face à possibilidade de participação dos pais, autarquias e outros agentes, no órgão de direcção das escolas, recusada por alguns sectores docentes que preferem remeter esta participação para outros órgãos a nível regional ou local, ou para órgãos consultivos nas escolas. Voltaremos a esta questão mas, por agora, refira-se que a nossa interpretação é a que decorre da argumentação expressa em: João Formosinho, "Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa", in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar*, ed. cit., pp. 53-102 e Licínio C. Lima, "Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária ...", ed. cit.; João Formosinho, A. Sousa Fernandes e Licínio C. Lima "Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas", in CRSE, Ministério da Educação, *Documentos Preparatórios II*, Lisboa, GEP, 1988, pp. 139-170.

Num segundo grupo de disposições reunimos as referências principais à descentralização e desconcentração, à regionalização e ainda a outras formas de participação. De entre os princípios organizadores do sistema educativo destaca-se o objectivo de

"Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes" [35].

Também os Artigos 38º e 43º contêm importantes disposições quanto a esta matéria embora, em nossa opinião, seja relativamente vago o sentido a atribuir aos departamentos regionais de educação em termos de descentralização e de regionalização, tanto mais que as regiões administrativas não estão criadas [36].

Quanto a outras formas de participação referiremos somente a participação (consultiva) no Conselho Nacional de Educação (Art. 46º), a valorização da participação dos alunos, designadamente no contexto das actividades de "ocupação dos tempos livres e desporto escolar" (Art. 48º) e a relevância conferida à participação dos pais e famílias, expressa por toda a Lei. A estes níveis a participação está, de resto, consagrada em outros diplomas dos quais referiremos, pela sua importância: a Lei nº 31/87, de 9 de Julho, relativa ao Conselho Nacional de Educação [37], definido como um órgão superior com funções consultivas e com competências para emitir opiniões, pareceres e recomendações, entre outras, sobre matérias de "Democratização do sistema educativo", "Sistema de gestão dos estabelecimentos de ensino" e "Descentralização de serviços e regionalização do sistema educativo" [38] e com uma composição diversificada, onde participam representantes autárquicos, sindicais e patronais, associação de pais, de estudantes e outras [39]; quanto à participação estudantil destaque-se a vertente associativa — a Lei nº 19/87, de 1 de Junho consagra o "Dia do Estudante" (24 de Março), afirmando nos seus objectivos pretender estimular a participação dos estudantes na vida escolar e da sociedade (Art. 2º), e a Lei nº 33/87, de 11 de Julho, regulamenta as Associações de Estudantes e o processo de aquisição de "personalidade jurídica" [40]; finalmente, no que à participação dos pais diz

35 Artigo 3º, g).

36 Ver a propósito desta questão a interpretação de Eurico Lemos Pires, *Lei de Bases* ..., ed. cit., p. 34 e a nossa em "Intervenção e Participação Autárquica na Educação", in *Cadernos Municipais*, nº 44 (1987), pp. 15 e 18 e ainda em Licínio C. Lima *et al.*, *Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos*, CRSE, Ministério da Educação, Documentos Preparatórios III, Lisboa, GEP, 1988.

37 Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 125/82, de 22 de Abril.

38 Apenas três das vinte e quatro competências expressas no Artigo 2º da Lei nº 31/87.

39 Ver Artigo 3º.

40 Ver também a Portaria nº 136/86, de 1 de Março (Apoio técnico e financeiro às Associações Juvenis); o Decreto-Lei nº 91-A/88, de 16 de Março (regulamenta o apoio financeiro do Estado às AEs); e, pelo

respeito, a Lei nº 7/77, de 1 de Fevereiro, que consagra a participação das Associações de Pais e Encarregados de Educação no sistema nacional de ensino [41].

É no âmbito da participação decretada que nos é dado encontrar com mais clareza os sentidos e os limites da participação. Face ao extenso *corpus* normativo virtualmente envolvido numa análise exaustiva, que é impossível de realizar aqui, optamos por considerar alguns dos diplomas mais importantes, ao longo dos últimos quinze anos (referindo apenas um ou outro publicado já entre 1988 e 1990), referentes à direcção/gestão das escolas secundárias, com relevo para a participação docente e discente (sobre a qual se centra o nosso trabalho).

Atente-se no quadro de síntese dos principais diplomas referentes à gestão das escolas preparatórias e secundárias, entre 1974 e 1988 (Quadro IV).

Destaque-se, durante o período revolucionário (primeira edição da *gestão democrática*), o Decreto-Lei nº 221/74, que não regulamenta e organiza a participação, remetendo-a para posterior regulamentação que assegure a "participação adequada" (Art. 1º). Dado o contexto e a ausência de regulamentação, a participação será organizada na acção e será muitas vezes sinónimo de democracia directa (assembleias e plenários deliberativos). Já o Decreto-Lei nº 735-A/74 organiza (ainda em termos bastante genéricos) a participação de docentes e de discentes em torno do CD e do CP — no primeiro, a participação de ambos os corpos será realizada por intermédio de representantes, em igual número, e no segundo admite-se a mesma solução (Art. 23º, 4). A participação agora decretada continua, genericamente, definida em termos vagos, sendo remetida para o exercício das funções que cabiam aos órgãos de gestão anteriores a 25 de Abril de 1974, o que no plano da acção seria difícil de admitir.

A segunda edição da *gestão democrática* é consagrada a partir da publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76 que definitivamente institui a participação de tipo representativo com predomínio dos professores em todos os órgãos. A participação é praticamente isolada no universo da gestão (predominantemente da gestão corrente e na observância dos aspectos processuais, amplamente regulamentados e descritos) e portanto claramente subordinada aos poderes de direcção e de controlo do ministério. A ausência de autonomia dos órgãos de gestão das escolas é bem patente nas Portarias nºs 677/77 (Regulamento do CD) e 679/77 (Regulamento do CP).

Ao contrário do Decreto-Lei nº 769-A/76 e da portaria nº 677/77, que continuam em vigor (com alterações pontuais), o regulamento do CP será alterado diversas vezes — em 1980, em 1986 e, mais recentemente, em 1989. Como adiante ficará claro, operou-se, em nossa opinião (sobretudo com a Portaria nº 970/80), um processo de maior regulamentação da participação com uma deslocação do CP, propriamente dito, para os seus

seu interesse quanto às relações entre o CDs e as AEs, o Processo nº 6/89, de 24 de Abril, da Procuradoria-Geral da República, o qual conclui que "os conselhos directivos dos estabelecimentos escolares não dispõem [...] do poder de intervenção na vida interna das associações de estudantes".

41 Ver também o Despacho Normativo nº 122/79, de 22 de Maio, que define o quadro legal de intervenção destas associações.

Quadro IV - Síntese dos principais diplomas referentes à gestão das escolas preparatórias e secundárias (1974-1988)

LEGISLAÇÃO	DESIGNAÇÃO	PUBLICAÇÃO	REVOGAÇÃO	GOVERNO	MINISTRO DA EDUCAÇÃO	ÓRGÃOS	ASPECTOS PREDOMINANTES
D.L. Nº 221/74	Comissões de Gestão	27/5/74	21/12/74	I Provisório	Eduardo Correia	Comissão de Gestão	- Regulamentação incipiente - Concepção sincrética da gestão escolar - Base da prática de formas de democracia directa (por ausência de regulamentação)
D.L. Nº 735-A/74	Órgãos de gestão democrática	21/12/74	23/10/76	III Provisório	Rodrigues de Carvalho	Cons. Directivo Cons. Pedagógico Cons. Administrativo	- Carácter experimental, para vigorar por período limitado - Distinção de três áreas de gestão e respectivos órgãos. Tentativa de introdução de formas de democracia representativa - Representação paritária de professores e alunos no CD das Escolas Secundárias
D.L. Nº 769-A/76	Órgãos de gestão democrática	23/10/76	-	I Constitucional	Sottomayor Cardia	Cons. Directivo Cons. Pedagógico Cons. Administrativo	- Normalização da vida escolar - Concepção definitiva de democracia representativa, fim da paritária no CD, acento na gestão em detrimento do poder de direcção
PORT. Nº 677/77	Regulamento do Conselho Directivo	4/11/77	-	I Constitucional	Sottomayor Cardia	Conselho Directivo	- Regulamentação pormenorizada do funcionamento do CD como órgão deliberativo - Atribuições do CD e competências dos seus membros docentes, discentes e representantes do pessoal não docente - Manifesta falta de autonomia do CD face aos Serviços do Ministério

(Continua)

Quadro IV - Continuação

LEGISLAÇÃO	DESIGNAÇÃO	PUBLICAÇÃO	REVOGAÇÃO	GOVERNO	MINISTRO DA EDUCAÇÃO	ÓRGÃOS	ASPECTOS PREDOMINANTES
PORT. Nº 679/77	Regulamento do Conselho Pedagógico	8/11/77	12/11/80	I Constitucional	Sottomayor Cardia	Conselho Pedagóg. - C. Grupo - C. Ano - C. Turma - C. Curso	. Regulamentação muito pormenorizada do CP atribuições e competências dos seus membros . Regulamentação dos órgãos de apoio . Descrição pormenorizada das penas disciplinares aplicáveis aos alunos e respectivos procedimentos
PORT. Nº 970/80	Regulamento do Conselho Pedagógico e dos Órgãos de Apoio	12/11/80	31/7/86	VI Constitucional	Victor Crespo	Conselho Pedagóg. - C. Grupo - C. Turma - C. Curso - C. Dir. Turma - Dir. Instalação	. Novo regulamento do CP, muito pormenorizado e formal . O C. de Ano é extinto e são criados os Conselhos de Directores de Turma e os Directores de Instalações, como órgãos de apoio ao CP . Novas atribuições resultantes da Prof. em Exercício
D.L. Nº 211-B/86	Regulamento da Funcionamento do Conselho Pedagógico e Órgãos de Apoio	31/7/86	3/2/89	X Constitucional	João de Deus Pinheiro	Conselho Pedagóg. - C. Grupo - C. Turma - C. Dir. Turma - C. Consultivo	. Nova composição do CP . Novas regras de nomeação dos Directores de Turma . Extinção do Conselho de Curso . Extinção do cargo de Dir. de Instalações . Criação do Conselho Consultivo

órgãos de apoio, sobretudo para o Conselho de Grupo e, em geral, foi reforçada a regulamentação da participação docente e diminuída a da participação discente. Para uma caracterização geral do CD e do CA (Conselho Administrativo) veja-se, respectivamente, o Quadro V e o Quadro VI onde a participação de docentes e de discentes é caracterizada predominantemente em termos de execução.

Atente-se agora no seguinte exercício comparativo dos três regulamentos de funcionamento do CP e dos seus órgãos de apoio, definidos pela Portaria nº 679/77, pela Portaria nº 970/80, e pelo Decreto-Lei nº 211-B/86 (expresso no Quadro VII).

Em termos de estruturação interna é patente a incidência regulamentadora no CP enquanto órgão de coordenação e orientação, face aos seus órgãos de apoio, na portaria de 1977 (68,0% contra 32,0% dos números dedicados a cada estrutura). Em 1980 esta tendência é invertida, reforçando a regulamentação dos órgãos de apoio e criando mais órgãos deste tipo — de entre eles é indubitavelmente o conselho de grupo (órgão docente) aquele que concentra as maiores atenções, até pelo facto de a formação em serviço dos professores se realizar no seu âmbito e em articulação com o CP [42]. Globalmente, as estruturas pedagógicas tornam-se mais complexas e diversificadas, variando por vezes consideravelmente — de entre os órgãos de apoio, só o Conselho de Grupo e o Conselho de Turma permanecem em todos os regulamentos, para além do Director de Turma (apesar de este ser referido no âmbito do CT na portaria de 1977). O Decreto-Lei nº 211-B/86 segue na linha do regulamento de 1980, criando agora um Conselho Consultivo que integra: o presidente do CP, que preside; um representante das associações de pais; um representante das associações de estudantes; um representante da autarquia local; um representante das associações culturais e recreativas; um representante dos interesses sócio -económicos da região; o médico escolar ou delegado de saúde; o psicólogo, quando houver; o assistente social, quando houver [43].

Outro elemento comparativo de interesse é o que diz respeito à frequência das referências a professores e a alunos. A análise que realizámos é reveladora de um acréscimo significativo de referências a professores, congruente com a análise anterior no que toca à criação de novos órgãos de apoio predominantemente docentes. Na Portaria nº 679/77, de entre um total de 63 referências a alunos e a professores, ocorriam 30 (47,6%) para os

42 Esta é, de resto, a principal razão referida para a publicação da Portaria nº 970/80, na sequência dos diplomas sobre a profissionalização - Decreto-Lei nº-519-T1/79, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de Setembro.

43 Cf. Decreto-Lei nº 211-B/86, ponto 93. Refira-se, desde já, que a prática cedo revelou a dificuldade de constituição e de funcionamento deste órgão, pelo que ele é inexistente na maior parte das escolas. Tem-se procurado explicar este facto através do desinteresse da comunidade em participar na escola, extrapolando a situação aqui verificada para a suposta situação que adviria da participação da comunidade num órgão de direcção das escolas. Mesmo não discutindo o empenhamento demonstrado pela generalidade dos CDs na constituição do Conselho Consultivo, note-se apenas que, mais uma vez, parece difícil motivar alguém para participar quando a participação decretada é apenas de carácter consultivo.

Quadro V - Caracterização geral do Conselho Directivo

Normas / Órgãos	Composição	Cargos	Processo normal de designação	Duração normal do mandato	Principais atribuições e competências	Principais referências normativas
CONSELHO DIRECTIVO (C D)	3 Representantes dos Docentes, nos Estabelecimentos de Ensino até mil alunos	Presidente do CD (Profissionalizado)	Eleitos por escrutínio secreto em assembleia eleitoral de docentes em serviço na escola. (Prevê-se a nomeação quando não forem apresentadas listas)	2 Anos	- Presidir às reuniões do CD, CP, CAd, e CT; - exercer autoridade hierárquica e disciplinar; - aceitar justificação de faltas do pessoal; - dialogar com a Associação de Pais; - assinar a correspondência	Portaria nº 677/77 6
		Vice-Presidente do CD (Profissionalizado)		2 Anos	- Coadjuvar e substituir o Presidente do CD e presidir ao CAd se o Presidente do CD nele delegar	Portaria nº 677/77 7
		Secretário do CD		2 Anos	- Secretariar as reuniões do CD; - servir de Vice-presidente do CAd; - dirigir os serviços de acção social escolar; - instruir os processos disciplinares relativos ao pessoal não docente - ter à sua guarda os livros de Actas do CD.	Portaria nº 677/77 8
	5 Representantes dos Docentes, nos Estabelecimentos de Ensino com mais de mil alunos	1º Vogal do CD		2 Anos	A definir pelos membros docentes do Conselho Directivo (ex.: cursos nocturnos, instalações, actividades culturais, etc.)	Portaria nº 677/77 9
		2º Vogal do CD		2 Anos		
	2 Representantes dos Discentes — só nas escolas sec. com curso complementar	Membros Discentes do CD	Eleitos em assembleia de Delegados de Turma	1 Ano	- Transmitir assuntos relativos aos alunos; - auxiliar o CD nos contactos com os alunos e Delegados de Turma; - reunir com os Delegados de Turma ou com os alunos eleitos para o CP	Portaria nº 677/77 10
	1 Representante do Pessoal Não Docente	Membro Não Docente do CD	Eleito em assembleia de todo o Pessoal Não Docente	2 Anos	- Transmitir os assuntos relativos ao pessoal não docente; - trabalhar em colaboração com os docentes do CD.	Portaria nº 677/77 11

Quadro VI - Caracterização geral do Conselho Administrativo

Normas / Órgãos	Composição	Cargos	Processo normal de designação	Duração normal do mandato	Principais competências	Principais referências normativas
CONSELHO ADMINISTRATIVO (C A)	Presidente do Conselho Directivo ou Vice-presidente do Conselho Directivo	Presidente do Conselho Administrativo	Inerência de Funções ou Delegação de Competências	2 Anos	- Estabelecer as regras a que deve obedecer a administração da escola, de acordo com as leis gerais da contabilidade pública ... - Aprovar os projectos de orçamento e a conta de gerência - Verificar a legalidade das despesas e autorizar pagamentos	Decreto Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro a) b) c)
	Secretário do Conselho Directivo	Vice-presidente do Conselho Administrativo	Inerência de Funções	2 Anos	- Fiscalizar a cobrança das receitas e dar balanço ao cofre a cargo do tesoureiro	d)
	Chefe da Secretaria	Secretário do Conselho Administrativo	Inerência de Funções	—	- Velar pela manutenção e conservação do património, promovendo a organização e permanente actualização do seu cadastro. - Aceitar as liberalidades feitas a favor da escola	e) f)

Quadro VII - Distribuição das estruturas/órgãos definidos nos regulamentos do Conselho Pedagógico (1977, 1980, 1986)

REGULAMENTOS / ESTRUTURAS/ÓRGÃOS	PORTARIA Nº 679/77			PORTARIA Nº 970/80			DECRETO-LEI Nº 211-B/86		
	Números	Total	%	Números	Total	%	Números	Total	%
I - CONSELHO PEDAGÓGICO	1. a 6.1.10	83	68,0	1 a 23	23	24,2	1 a 28	28	28,0
II - ÓRGÃOS DE APOIO									
• Conselho de Grupo	7.1 a 7.1.15	16	13,1	24 a 58	34	35,8	30 a 54	25	25,0
• Conselho de Ano	7.2 a 7.2.5	6	4,9	-	-	-	-	-	-
• Conselho de Dirs. de Turma	-	-	-	59 a 71	13	13,7	55 a 70	16	16,0
• Directores de Turma	-	-	-	72 a 80	9	9,5	71 a 81	11	11,0
• Conselho de Turma	7.3.1 a 7.3.9	9	7,4	81 a 88	8	8,4	82 a 91	10	10,0
• Delegado de Curso	-	-	-	89 a 91	3	3,2	-	-	-
• Conselho de Curso	7.4 a 7.4.7	8	6,6	-	-	-	-	-	-
• Director de Instalações	-	-	-	- 92	1	1,6	-	-	-
• Conselho Consultivo	-	-	-	-	-	-	92 a 97	6	6,0
• Outros	-	-	-	- 24	1	1,6	29, 98, 99	3	3,0
Total de II	7.1 a 7.4.7	39	32,0	24 a 92	69	72,6	29 a 99	71	71,0
III - NORMAS/DISPOS. FINAIS	-	-	-	93 a 95	3	3,2	- 100	1	1,0
TOTAL GERAL	1. a 7.4.7	122	100,0	1 a 95	95	100,0	1 a 100	100	100,0

alunos [44] e para professores 33 (52,4%) [45]. Já na Portaria nº 970/80 a relação é de 18 (26,9%) referências a alunos para 49 (73,1%) referências a professores [46]. Esta tendência mantém-se, com ligeiras diferenças percentuais, no Decreto-Lei nº 211-B/86 — 30 referências a alunos (29,4%) e para professores 72 (70,6%) [47]. Veja-se a síntese apresentada no Quadro VIII.

Quadro VIII - Número e percentagem de referências a Alunos e a Professores nos regulamentos do Conselho Pedagógico (1977, 1980, 1986)

Regulamento / Alunos/Professores	Portaria 679/77		Portaria 970/80		Decreto-Lei 211-B/86	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Alunos	30	47,6	18	26,9	30	29,4
Professores	33	52,4	49	73,1	72	70,6
TOTAL	63	100,0	67	100,0	102	100,0

Regista-se, desta forma e sobretudo a partir de 1980, um crescendo da intervenção regulamentadora nas estruturas pedagógicas. Face aos alunos, e ainda mais em relação a eventuais participantes *externos* à escola, a intervenção dos professores é aparentemente reforçada. Com efeito, quer por eleição quer por nomeação, os docentes são

---

44 Cf. Portaria nº 679/77, números 2.18, 2.19, 2.20, 3, 3.14, 3.1.18, 3.1.19, 3.2.5, 3.3, 3.3.2, 7.1.7, 7.2.2, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.8, 7.3.9, 7.4.2, 7.4.7 (foram registadas todas as referências ocorridas mesmo em cada número, incluídos os cargos dos alunos).

45 Cf. Portaria nº 679/77, números 2.4, 2.16, 2.17, 2.20, 3, 3.1.4, 3.1.10, 3.2, 6.1.1, 6.1.2, 7.1.1, 7.1.4, 7.1.7, 7.1.11, 7.1.12, 7.1.13, 7.2.1, 7.3.2, 7.3.4, 7.3.6, 7.3.9, 7.4.2, 7.4.3, 7.4.7 (exclui todos os cargos ocupados por professores).

46 Procedemos exactamente como no caso anterior. Para os alunos ver os números 3.2, 3.4, 6.4, 19, 25.1, 25.3, 36.4, 59.3, 66.a), 74.1.1, 80.1, 80.3, 81.2, 82, 83, 84.1 (Portaria nº 970/80). Na mesma portaria, para os professores, ver os números 4.1, 4.2, 7, 18, 25.1, 25.3, 26, 30, 34.1, 34.2, 35, 36, 36.1, 36.3, 36.4, 39, 41, 41.1, 43, 44, 46.1, 46.2, 47, 48, 48.1, 48.2, 49, 50, 52, 53, 54.1, 59.2, 63, 74, 74.1.1, 75, 76, 80.3, 80.4, 81.2, 82, 90.3, 92.2.

47 Foram utilizados os mesmos procedimentos para a análise do Decreto-Lei nº 211-B/86. Ver, no caso dos alunos, os números 2, 4.2, 4.4, 6.4, 7.5, 20, 21, 31.3, 31.4, 43.5, 55.3, 55.6, 64.1, 73, 74.1, 78.1, 78.3, 78.4, 78.5, 82, 82.1, 82.2, 83, 84.3, 86, 88, 93. Para os professores ver os números 1.1, 2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.8, 9.1, 26, 27, 27.1, 28.1, 28.1.1, 28.4, 28.5, 30, 31.1, 31.2, 31.3, 31.4, 33.2, 35, 40.1, 40.2, 40.3.3, 40.3.4, 42, 43, 43.1, 43.3, 43.4, 43.5, 44, 45, 46, 47.1, 47.2, 49, 50, 51, 55.2, 55.3, 60, 72, 74.1, 78.2, 78.4, 79, 81, 82, 82.1, 84.2, 84.3, 84.6, 88, 90.

maioritários (e por vezes os únicos) em todos os órgãos escolares, exceptuando o Conselho Consultivo (o qual na maioria dos casos não funciona, ou não chega mesmo a ser constituído). Porém, esta primazia de participação e intervenção só tem significado face a outros potenciais participantes — em termos de autonomia e de poder de decisão ao nível da direcção das escolas o protagonismo docente, formalmente expresso, é efectivamente subordinado a um protagonismo maior, esse decisivo, levado a cabo pela administração central. Não só pelo facto de as decisões de política escolar escaparem à capacidade de intervenção prevista para os órgãos escolares, mas também pelo facto de até muitas das importantes decisões que lhes são permitidas o serem, de facto, num quadro formalizado, dentro de estreitos limites definidos previamente. Tomaremos como exemplo o regulamento de 1980 que, embora tenha sido revogado no final do ano lectivo de 1985/1986, oferece-nos as seguintes vantagens em termos de análise: inaugura uma determinada tendência, conforme acabámos de referir; foi o regulamento que esteve em vigor durante mais tempo (mais de cinco anos); vigorava quando realizámos os nossos trabalhos de campo em 1985/1986 (e também em 1982/1983, quando procedemos a um estudo da participação discente com dados recolhidos em três escolas secundárias) [48]; finalmente, vigorava também à data de realização da maioria dos inquéritos efectuados sobre a *gestão democrática*, que referiremos na próxima rubrica deste capítulo. Atentemos na caracterização geral do CP e dos órgãos de apoio, à luz da Portaria nº 970/80 (Quadro IX e Quadro X).

Constituído, na maioria dos casos, na base de processos electivos, o CP é um órgão que se caracteriza pela predominância das estruturas e dos representantes docentes — não apenas, ou sobretudo, pelo aspecto numérico (compreensível já para não discutir as vantagens da participação discente num órgão cujas atribuições parecem, em grande parte, pouco motivadoras e de difícil intervenção, e até compreensão, para os alunos), mas sobretudo pelo facto de os docentes serem provenientes de estruturas docentes (principalmente dos Conselhos de Grupo) e não de estruturas de integração horizontal, isto é, das turmas, apenas representadas por um Coordenador dos Directores de Turma. É certo que também os delegados dos alunos (um por cada ano de escolaridade) representam o nível turma, mas a sua participação é pouco valorizada formalmente e pouco facilitada no domínio das atribuições. Note-se que, ao contrário do que estava previsto anteriormente (Portaria nº 679/77), as faltas dos representantes dos alunos no CP não carecem de justificação, nem está prevista a substituição daqueles que derem mais de três faltas. As competências dos discentes são omissas (ao contrário do regulamento de 1977), afirmando-se que ficarão ao critério dos elementos docentes. O CP pode, de resto, começar as reuniões sem que os representantes dos alunos tenham sido eleitos e possam estar presentes, desde que pelo menos metade dos membros docentes já estejam eleitos ou nomeados (ver número 7).

Globalmente, o CP é marcado por diversas contradições e tensões. Para além da já referida quanto à representação e intervenção de docentes e discentes, nomearemos as seguintes: no âmbito de actuação é definido como "órgão próprio da gestão das escolas preparatórias e secundárias nos domínios da orientação e coordenação pedagógicas" (número

48 Ver *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, publicado em 1988 (ed. cit.).

1), mas logo a seguir se destaca que "No âmbito da sua actuação, o conselho pedagógico trabalhará em estreita ligação com a direcção-geral de ensino respectiva e com as equipas de apoio pedagógico da zona ou subzona" (número 1.1), o que na prática se pode traduzir pela subordinação aos serviços centrais e à inspecção; o CP é presidido pelo presidente do CD, por inerência de funções, pois o presidente foi eleito para o CD e não pelo CP, mas isto não revela uma relação hierárquica clara entre os dois órgãos — embora o CD seja o "órgão deliberativo do estabelecimento de ensino" exceptua-se a competência do CP em matéria pedagógica [49] e, assim, "o conselho directivo deve respeitar as recomendações do conselho pedagógico, a menos que, por motivos justificados, entenda não ser possível ou legal fazê-lo e delibere em contrário, caso em que deve informar o conselho pedagógico e a respectiva direcção-geral de ensino no prazo máximo de dez dias" [50]. Para além desta tensão, e mesmo ambiguidade, a que voltaremos [51], refira-se apenas que a amplitude das competências do CP é enganadora perante a quantidade e o pormenor da regulamentação e das orientações enviadas para as escolas — há certamente decisões importantes tomadas pelos CPs, mas não ao estilo grandiloquente do género: "Definir os critérios pedagógicos a ter em conta na preparação e funcionamento do ano escolar no que respeita, nomeadamente, a organização de turmas, aproveitamento de espaços, distribuição do serviço lectivo e não lectivo, elaboração de horários e organização do serviço de exames" [52], matérias fortemente regulamentadas pela administração central. Tal como acontece, de resto, com a periodicidade das reuniões ordinárias do CP [53], com a duração máxima das reuniões [54], ou com os procedimentos a observar com as actas [55].

Embora já parcialmente fora dos limites temporais que seleccionámos para este trabalho, é importante fazer uma breve referência a algumas novas tendências que vêm sendo afirmadas no plano formal desde 1988.

O Decreto-Lei nº 277/88, de 5 de Agosto, vem regulamentar a gestão das instalações sócio-desportivas escolares, permitindo às escolas arrecadar receitas que sejam resultantes da cobrança de taxas de utilização das instalações, nos casos em que forem cedidas a terceiros [56].

49 Cf. número 1 da Portaria nº 677/77 de 4 de Novembro.

50 Cf. número 23 da Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro.

51 Note-se que não fazemos aqui um juízo positivo ou negativo, pois a questão merecerá um exame mais aprofundado no próximo capítulo.

52 Cf. número 3.1 da Portaria nº 970/80.

53 Que é mensal, conforme o número 9.

54 Que é de três horas, conforme o número 11.

55 Como consta do número 16, "A leitura e aprovação da acta de cada reunião do conselho pedagógico será feita na reunião seguinte, excepto quando se tratar da última reunião do ano escolar, em que a acta poderá ser lida e aprovada em reunião expressamente convocada para o efeito, ou, se o conselho assim o entender, assinada durante um prazo previamente determinado".

56 Note-se que o diploma apresenta a ordem de prioridades/preferência na utilização das instalações (ver Art. 2º).

Quadro IX - Caracterização geral do CP (Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro)

Órgão / Normas	Composição	Cargos	Processo normal de designação	Duração normal do mandato	Principais atribuições e competências	Principais referências normativas
CONSELHO PEDAGÓGICO (C P)	Presidente do Conselho Directivo	Presidente do Conselho Pedagógico	Inerência de Funções	2 Anos	(Gerais) - Orientação e coordenação pedagógicas; - formação contínua dos professores; - interacção da escola e do meio.	Portaria nº 970/80 de 12 de Novembro I 1, 2
	Professores Delegados de cada Grupo, Subgrupo ou Disciplina	Representantes dos Professores dos respectivos Grupos no CP	Eleitos pelos Cons. de Grupo, de entre os Professores profissionalizados, até 20 de Setembro de cada ano	2 Anos	(Específicas) - Definir os critérios pedagógicos para a preparação e o funcionamento do ano lectivo; - promover a integração dos alunos na comunidade escolar; - colaborar na elaboração e actualização do regulamento interno da escola; - dinamizar a coordenação interdisciplinar;	
	Coordenador dos Directores de Turma	Representante dos Directores de Turma no C P	Eleito pelo Conselho de Directores de Turma	1 Ano		Portaria nº 970/80 de 12 de Novembro I 3, 4, 5
	Orientadores dos estágios pedagógicos do ramo educacional e dos estágios das licenciaturas em ensino	Membros docentes do Conselho Pedagógico (Formação de Professores)	Nomeados pelas respectivas Direcções-Gerais de Ensino	1 Ano	- colaborar com o Conselho Directivo; - elaborar o plano de formação de todos os docentes da escola;	
	1 Delegado dos Alunos por cada ano de escolaridade	Representantes dos Discentes no Conselho Pedagógico	Eleitos em Assembleia de Delegados	1 Ano	- colaborar com entidades e organizações regionais; - tomar iniciativas que visem o estreitamento de relações entre a escola e a comunidade.	

Quadro X - Caracterização geral dos órgãos de apoio ao CP (Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro)

Órgãos / Normas	Composição	Cargos a destacar	Processo normal de designação	Principais atribuições dos órgãos de apoio ao Conselho Pedagógico	Principais referências normativas
CONSELHOS DE GRUPO, SUBGRUPO OU DISCIPLINA	Todos os docentes de um determinado grupo, subgrupo ou disciplina, sob a presidência do Delegado (órgão de integração vertical)	Delegado de Grupo	Eleito pelo Conselho de Grupo	- Elaborar estudos, pareceres ou recomendações sobre programas, métodos, organização curricular, etc. - Colaborar na integração de alunos e professores, e na formação contínua dos professores. - Inventariar necessidades em equipamentos e meios didácticos.	Portaria nº 970/80 de 12 de Novembro II 1) - 25
CONSELHOS DE TURMA	Todos os docentes de uma determinada turma, Aluno Delegado da Turma, sob a presidência do Director de Turma (órgão de integração horizontal)	Director de Turma Delegado de Turma	Nomeado pelo Conselho Directivo Eleito pelos alunos da Turma	- Articular as suas actividades com o Conselho de Grupo. - Analisar problemas de integração dos alunos e de relações interpessoais de professores e alunos. - Favorecer as relações escola-meio. - Executar as orientações do Conselho Pedagógico.	II 4) - 81
CONSELHO DE DIRECTORES DE TURMA	Todos os Directores de Turma do estabelecimento de ensino	Coordenador dos Directores de Turma	Eleito pelo Conselho de Directores de Turma	- Estimular a interdisciplinaridade. - Colaborar na formação dos professores. - Analisar as propostas dos Conselhos de Turma quanto à solução de problemas de integração de docentes e discentes. - Preparar recomendações e sugestões a apresentar ao Conselho Pedagógico.	II 2) - 59
DIRECTORES DE INSTALAÇÕES	(órgãos individuais)	Director de Instalações (Biblioteca, laboratórios, instalações desportivas, etc.)	Nomeado pela respectiva Direcção-Geral de Ensino, sob proposta do CD e do CP	- Gestão de espaços, materiais e equipamentos, instalações específicas que, pela sua complexidade, justifiquem a existência de um director.	II 6) - 92

Em idêntica linha, mas com maiores implicações, o Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de Outubro, cria um fundo monetário de manutenção e conservação do património escolar, integrando como receitas próprias verbas resultantes de: utilização das instalações desportivas, venda de serviços ou produtos da escola, receitas do bar/bufete, receitas de actividades circum-escolares, subsídios, donativos, etc. [57]. Cada escola passa, assim, a ter autonomia administrativa e financeira na gestão das receitas próprias, sendo para o efeito criado um "conselho de direcção" (dependente do CA) constituído pelo presidente do CA (que preside), por um representante da câmara municipal, pelo presidente da Associação de Pais, por um representante da AE, pelos directores de instalações e por individualidades locais a convidar pelo conselho de direcção [58].

Já em 1989 é estabelecido o regime jurídico da autonomia das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, pelo Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, no qual é afirmado que

> "A reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local" [59].

Justificando também esta medida à luz de outras iniciativas como a flexibilidade do calendário escolar, a compensação educativa, as férias do pessoal docente, a gestão das instalações desportivas, a intervenção na conservação e manutenção dos edifícios escolares, a experiência da escola cultural e a experiência de gestão financeira em curso em cem escolas, o diploma define quatro planos de autonomia — cultural, pedagógica, administrativa escolar e de gestão financeira [60]. Entre outros aspectos prevê-se: a intervenção na definição das componentes curriculares regionais e locais (Art. 9º, b); a organização de actividades de complemento curricular e de ocupação de tempos livres (Art. 9º, c); a elaboração de um regulamento interno (Art. 11º, e); a organização de cargas horárias semanais das disciplinas segundo agrupamentos flexíveis de tempos lectivos semanais (Art. 13º, d); a gestão global do desconto de horário semanal atribuído aos professores (Art. 13º, f); a existência de orçamento privativo e a possibilidade de transição de saldos para o exercício seguinte (Art. 22º, 2, 4); a existência de receitas próprias (Art. 24º). Observe-se, também, que é significativa a mudança da linguagem, com recurso a conceitos expressos na LBSE e a outros constantes de trabalhos produzidos no âmbito da CRSE — *autonomia da escola, projecto educativo próprio, estruturas de direcção e de gestão das escolas, diversidade, participação de todos os intervenientes no processo educativo, instrumentalidade dos meios administrativos e financeiros face aos objectivos educativos e pedagógicos, direcção da escola, competências próprias*, etc. O sentido positivo do diploma é, porém, relativamente ensombrado face à seguinte afirmação:

> "[...] a distribuição e o exercício dos poderes atribuídos pelo presente diploma à escola serão efectivamente concretizados no contexto da definição das estruturas de direcção e gestão das escolas, bem como do seu regulamento interno" (do Preâmbulo).

Ora a definição de tais estruturas estava (e está ainda, no momento em que escrevemos) por realizar. O diploma é uma declaração de intenções, uma vez que confere autonomia a uma entidade reificada — a escola [61]. Com efeito, fala-se quase sempre em "escola", e também em "estruturas de direcção e gestão das escolas" (no Preâmbulo) e em "direcção da escola" (Art. 22º, 1, 4), e nunca em CD ou CP. Um diploma com um notável alcance potencial, é reduzido, face à não discriminação dos órgãos que exercerão a autonomia decretada, a um prenúncio que o futuro confirmará, ou não.

Finalmente, uma referência ao Despacho 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro, que estabelece o "regulamento provisório" do CP, uma vez que o Decreto-Lei nº 211-B/86 fora já revogado pelo Decreto-Lei nº 43/89. Afirma-se na introdução:

> "Enquanto os conselhos pedagógicos não dispuserem de regulamento adequado à função que devem desempenhar numa escola com mais autonomia e maior responsabilidade, e que deverá ser elaborado de forma ponderada e participada, a escola continuará a desenvolver as suas actividades no quadro estabelecido pelo regulamento provisório em anexo, mantendo-se a composição e funcionamento dos conselhos pedagógicos e dos seus órgãos de apoio apenas com modificações pontuais, que visam conferir-lhes mais eficácia e representatividade".

De facto, trata-se de mais uma iniciativa desenquadrada de um modelo global de administração e gestão das escolas — "modificações pontuais" através de um "regulamento provisório" que é uma paráfrase do decreto de 1986; é introduzida a figura do "projecto educativo de escola", onde anteriormente se lia "direcção geral", passou-se a ler "direcção-regional de educação", e o CP passou a integrar um representante da Associação de Pais.

As novas tendências aqui registadas, sinteticamente, no plano das orientações normativas, face às suas indefinições e ambiguidades têm ainda um reduzido impacto no

57 Cf. Art. 2º do Decreto-Lei nº 357/88.

58 *Ibid.*, Art. 5º - 2.

59 Cf. Preâmbulo do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro.

60 Obviamente longe da autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24 de Outubro), de resto em conformidade com o que é estabelecido pela LBSE.

61 Em comentário publicado no *Correio Pedagógico* (nº 28, 1989, pp. 1 e 3), intitulado "A Autonomia das Escolas no Decreto-Lei nº 43/89", António Sousa Fernandes escreve a este propósito: "O decreto-lei fala em 'competências das escolas', o que é uma expressão vaga, ambígua e sem possibilidades de aplicação imediata. As escolas não são sede directa de exercício de competências [...]. As competências sediam-se em órgãos próprios: só assim elas são exequíveis. Mas como nada se sabe acerca da estrutura orgânica pressuposta neste decreto, as competências terão de aguardar essa concretização para entrarem em exercício efectivo" (p. 1).

plano da acção organizacional. A administração da educação continua a reger-se por um figurino centralizado com discursos descentralizadores, mas com práticas predominantemente desconcentradoras. A intervenção das autarquias municipais, embora limitada [62], ainda não tem paralelo a nível regional. Embora se vá generalizando a ideia de que as direcções-gerais (centrais) têm vindo a perder poder para as direcções regionais de educação, o que será parcialmente verdadeiro, convirá recordar que tais direcções não relevam do poder autárquico regional (inexistente) e que mesmo no âmbito do ministério são caracterizadas apenas como "órgãos desconcentrados de coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior [...]", conforme definição expressa no diploma de ordenamento orgânico do ministério [63]. Não estamos, portanto, perante qualquer tipo de devolução de poderes na base de uma divisão de instâncias de decisão separadas ("devolução legislativa") [64], mas apenas de uma delegação de poderes para estruturas administrativas intermédias [65].

Se, por um lado, a participação na educação (e designadamente na escola), sobretudo de docentes [66] e de discentes, está amplamente consagrada e sistemática e exaustivamente decretada, já o contexto político e administrativo se apresenta como contraditório. Ora não cremos que em tal contexto a participação possa ser predominantemente associada à autonomia, à participação na decisão, uma vez que ela é definida pelas instâncias do poder central, isto é, pelos principais agentes definidores de um contexto centralizado.

Durante o período que é objecto deste trabalho (1974-1988), e sobretudo a partir de 1976 (segunda edição da *gestão democrática*), a participação nas escolas foi predominantemente isolada em áreas de execução, no desempenho de tarefas de gestão, na observância de rituais processuais. Isto não significa que outras formas de participação, e em outras áreas, não ocorram, eventualmente sujeitas a outras regras e a diferentes objectivos e interesses. Mas à luz dos princípios consagrados e das regras decretadas, a participação na direcção, e mesmo na gestão das escolas, ainda não conheceu tréguas de imposição normativa, desde logo no momento exacto da sua definição formal. Terminamos com, apenas, alguns exemplos justificativos das críticas formuladas, a este respeito, ao longo desta rubrica, destacando desde logo a conclusão de João Formosinho — entre 1981 e 1985 registava-se, segundo o seu estudo, um nível elevadíssimo de centralização. Através de uma

62 Ver, por exemplo, o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro - transferência para os municípios do continente de competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.

63 Ver Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro, Artº 26, 1.

64 A propósito deste conceito e da sua oposição ao conceito de "devolução executiva", aplicado à educação, veja-se Vernon Bogdanor, "Regionalism, Devolution and Education", in *Oxford Review of Education*, nº 2 (1977), pp. 157-170.

65 Ver a propósito as críticas a este tipo de estruturas por Lawrence S. Graham, "Administração Pública central e local: continuidade e mudança", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), p. 917.

66 Ainda recentemente a participação dos docentes foi simultaneamente considerada um "direito profissional" e um "dever profissional" pelo Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril (Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, Artigos 4º, 5º, 10º).

análise de conteúdo dos estatutos e legislação de 1932, 1936, 1947, 1948, 1968, 1970-74 e 1985, o autor apurou que, a partir de 1947, a centralização expressa pelo número de regras e pelo crescimento da legislação sobre educação é constante. Em 1985 os níveis de centralização encontrados por este processo de análise eram idênticos aos de 1932 e 1936 para a formulação do currículo; a organização pedagógica registava a menor intervenção de sempre por parte da escola, tal como a gestão intermédia e as normas relativas a professores e a alunos [67]. A própria forma como organizámos a rubrica inicial deste capítulo e a necessidade de recorrer a uma considerável quantidade de legislação, são esclarecedoras — se é certo que também procurámos por esse meio dar a correcta noção da importância e da extensão de um determinado *corpus* normativo, ainda assim as nossas referências estão longe de considerar a maioria das regras formais relativas à gestão das escolas. A organização da escola e a gestão escolar quotidiana estão submersas por instruções legais de todo o tipo. Em 1981/1982 foram publicados 1810 documentos legais, relativos à educação, no Diário da República, e o ministério fez chegar às escolas secundárias 275 instruções legais durante 1982 [68]; entre 1974 e 1986 foram publicados 99 diplomas relativos ao funcionamento dos órgãos de gestão das escolas, dos quais 66 relativos ao CD, 27 relativos ao CP e 6 para o CA [69]; o processo eleitoral e de constituição do CD é objecto de grande regulamentação — apenas em três circulares emitidas pelo ministério são citados 17 diplomas e circulares a observar [70]; mesmo a própria revogação massiva de diplomas é por vezes surpreendente — o Despacho nº 43/SERE/88, de 16 de Setembro, relativo à avaliação do aproveitamento escolar, revoga 11 despachos datados entre 1983 e 1988, e o recentemente publicado Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril (Estatuto da Carreira Docente), revoga cerca de 20 decretos-leis e decretos publicados entre 1947 e 1988. A circular de apoio ao lançamento do ano lectivo de 1985/1986, que todos os anos é emitida pela Direcção-Geral do Ensino Secundário (e é conhecida por LAL), é constituída por um volume com cerca de 90 páginas e por três anexos num total de cerca de 260 páginas — a legislação citada na rubrica "Enquadramento Legal" (Vol. 1) reúne 92 diferentes referências normativas (1 lei, 11 decretos, 12 portarias, 6 despachos normativos, 26 despachos, 19 circulares, 14 ofícios-circulares, 2 ofícios e 1 comunicação); no Anexo II do LAL, organizadas por assuntos, são referidas 83 referências normativas (11 decretos-leis, 10 portarias, 13 despachos normativos, 16 despachos, 28 circulares, 4 ofícios circulares e 1 comunicação); o Anexo III apresenta um total de 28 modelos de impressos a utilizar nas escolas (13 para o serviço de matrículas, 2 para a organização das turmas, 9 para a distribuição do serviço docente, 3 para o serviço de horários e 1 para actividades de aplicação). Também em 1985 é

67 Ver João Formosinho, *Educating for Passivity* ..., ed. cit., pp. 370-396.

68 Dados recolhidos de Vítor Godinho Boavida, *The Major Problems in the Portuguese Committee System of School Administration, an exploratory study*, Boston University, 1984 (polic.), p. 26.

69 Nossa contabilização com base nos dados apresentados por Maria do Carmo Clímaco *et al.*, *Quadro Legal. Ensino Preparatório e Secundário*, Ministério da Educação, Lisboa, GEP, 1988, pp. 111-116 (Anexo II).

70 A nossa contabilização teve por base as circulares nºs 19/79/GDG, de 25 de Maio, 14/80/GDG, de 15 de Maio e 41/83/DGP, de 19 de Maio. Não surpreende, de facto, que nesta última seja afirmado: "[...] no último ano verificaram-se algumas dificuldades e muitas deficiências na organização dos processos, chegando mesmo a não serem homologadas algumas eleições por falta de cumprimento da legislação em vigor".

publicada em 5 fascículos a *Reorganização dos Serviços Administrativos dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário* (Direcção-Geral de Pessoal), onde apurámos que para um total de 5 áreas de intervenção definidas (alunos, contabilidade, expediente geral, pessoal e arquivo) são identificados 60 grupos de tarefas, 543 tarefas/operações, e são apresentados 53 impressos.

Sob diversas designações [71], quase tudo parece ser alvo de regulamentação, até o hastear e o arriar da Bandeira Nacional [72]. Numa eventual *crise* de participação, não se pode, assim, imputar responsabilidades às instâncias legislativas e regulamentadoras por falta de produção normativa sobre participação — é o conteúdo, e não tanto a quantidade, que deve ser atentamente analisado. Mas a própria quantidade constitui, também, num contexto de administração centralizada da educação, um importante indicador qualitativo, uma vez que ela aparece associada ao detalhe regulamentador e que, quanto maior for este tanto menores serão as margens de autonomia e de intervenção deixadas, em termos formais, para o nível escolar. Não será por acaso que o período de participação activa, directa, e de mobilização em torno da *gestão democrática* (primeira edição) coincide com o período de menor produção normativa referente à participação.

71 Para além das já referidas, registámos ainda: esclarecimentos, aditamentos, corrigendas, instruções, informações, rectificações, avisos, regulamentos, orientações, alterações, actualizações, transcrições, anulações, esclarecimentos sobre interpretações ...

72 Transcrevemos na íntegra o conteúdo da Circular nº 39/85/DGP, de 19 de Agosto, a título de *curiosidade*:

"1. O despacho nº 37/ME/84, de 16 de Fevereiro, de Sua Excelência o Ministro da Educação, publicado no Diário da República nº 51, II Série, de 29 de Fevereiro, determina, no seu ponto 2, que seja, pelas Direcções Gerais responsáveis ordenado o hasteamento da Bandeira Nacional em todas as datas de significado nacional e local, cumprindo-se rigorosamente as exigências oficiais e protocolares quanto às regras desse hasteamento.

2. O hastear e arriar da Bandeira Nacional é um trabalho realizado em dias de descanso semanal e feriados que, de harmonia com a legislação em vigor, nomeadamente o Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, confere direito a um acréscimo de retribuição.

3. Se essa retribuição se traduzir num acréscimo de remuneração, calculada nos termos do já citado Decreto-Lei, verificar-se-ão encargos orçamentais elevados e possivelmente incomportáveis.

4. Assim, no sentido de se minimizarem os respectivos custos deverá aplicar-se, como compensação pela prestação do trabalho extraordinário prestado pelo elemento do pessoal auxiliar de apoio encarregado do hastear e arriar da Bandeira Nacional, um acréscimo do período de férias do próprio ano, até ao limite de 5 dias úteis, de harmonia com o disposto na alínea b) do artigo 14º do Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio.

5. Sempre que possível, o responsável pelo estabelecimento de ensino deverá designar para efectuar tal trabalho o funcionário (ou funcionários, no caso de se optar por sistema rotativo) que resida(m) a mais curta distância da escola e que à mesma tenha(m) melhor acesso em matéria de transportes.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL"

2. Os Participantes e a Participação Praticada

À medida que se opera a transição da primeira para a segunda edição da *gestão democrática* os fenómenos de participação vão sendo predominantemente associados à representação de docentes, discentes e pessoal não docente, nos órgãos escolares, com destaque para o CD. Esta transição da participação radicada em práticas de democracia directa para uma participação regulamentada, de tipo representativo, ocorrerá entre 1975 e 1977/1978. Em 1975/1976 coexistem formas de participação típicas de um quadro de democracia directa, por vezes de contornos autogestionários, e práticas de tipo representativo, num quadro em que a organização das eleições e a observância de aspectos processuais ganham importância crescente. Nas escolas assiste-se às derradeiras tentativas de manter as assembleias ou plenários deliberativos, ao mesmo tempo que se procede a eleições para o CD. A mobilização dos participantes para a participação persiste, mas é já encaminhada para diferentes formas de participação — a participação através de representantes eleitos vai ganhando a primazia e em 1975 cerca de 80% das escolas terão CDs eleitos [73]. A partir de finais de 1976 confirma-se a tendência representativa que há-de ser definitivamente instalada após a publicação dos regulamentos do CD e do CP, em finais de 1977. A partir de 1978 as escolas estarão a funcionar *normalmente*, com os respectivos CDs e CPs constituídos. Passam agora a ser visíveis duas tendências contraditórias: se por um lado, professores, alunos e funcionários aderem inicialmente à ideia de representação, mobilizando-se em termos de participação eleitoral com o objectivo de assegurar a sua presença nos órgãos de gestão e de, aí, por intermédio dos respectivos representantes, acautelarem os interesses típicos de cada corpo, num estilo algo reivindicativo [74], por outro lado começam a ser visíveis algumas dificuldades de constituição dos órgãos e uma certa descrença relativa ao interesse de participação nestes órgãos. São os funcionários e os alunos os primeiros a levantar o problema, argumentando que os seus representantes não são mais do que *figuras decorativas*, face a um predomínio dos representantes dos docentes, que perspectivam como total. Já em finais de 1976 é possível encontrar testemunhos neste sentido por parte de funcionários, relativamente à sua participação no CD [75], e em 1978 encontram-se posições idênticas dos alunos [76]. Começa a ser visível a desmobilização do

73 Cf. Octávia Pericão, *op. cit.*, p. 23.

74 O relatório da OCDE (*Exame das Políticas Nacionais de Educação. Portugal*, Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1986 [trad. port.], p. 111) fala de "estilo sindicalista".

75 A título de exemplo (apresentado por Octávia Pericão, *op. cit.*, p. 36), refira-se que em ofício da Escola Industrial de Ovar (9/12/1976) enviado à Direcção-Geral do Ensino Secundário, se afirmava: "Não há interesse por parte dos elementos do Pessoal Administrativo e Auxiliar em pertencer ao Conselho Directivo, considerando alguns que o seu representante é uma mera figura decorativa sem voz activa no Conselho Directivo".

76 O aluno Porfírio Simões de Carvalho e Silva, em artigo intitulado "Dinamizar o Movimento Associativo no âmbito das escolas secundárias", in *O Jornal da Educação*, nº 16 (1978), p. 39, considerava a presença dos alunos nos órgãos de gestão como uma espécie de "apêndice", "de uma decoração", afirmando: "Na verdade, não venho aqui pedir representações paritárias nem nada do género, mas, e isso posso eu testemunhar pela experiência de já dois anos, é extremamente desolador entrar-se numa

pessoal não docente e dos discentes face à *gestão democrática*, cada vez mais, na prática, perspectivada como uma gestão de professores. A verdade, porém, é que mesmo a mobilização dos docentes para a participação, sobretudo no CD, começa a apresentar sinais de *crise*, manifestando-se principalmente por uma ausência significativa de apresentação de listas para o CD e resultando na constituição deste órgão pelo recurso à nomeação e menos à eleição, conforme estava formalmente previsto. Considerada uma situação de recurso, uma vez "verificada a impossibilidade de desencadear as acções previstas e necessárias à eleição do conselho directivo [...]" [77], a nomeação foi transformada numa situação *normal*, muitas vezes a regra, e não a excepção [78]. Segundo dados recolhidos nos serviços do ministério, relativos a mais de 90% das escolas, a situação entre 1981 e 1986 é caracterizada da seguinte forma [79]: nos anos lectivos de 1981/1982 e 1982/1983 os CDs nomeados são a maioria (53,5% e 58,2%, respectivamente); entre 1983 e 1986 verifica-se um sucessivo aumento dos CDs eleitos (1983/1984 — 50,5%; 1984/1985 — 54,2%; 1985/1986 — 60,5%) [80]. Não obstante a variação registada a partir de 1983, as percentagens de CDs nomeados, variando entre cerca de 60% e 40%, devem ser consideradas muito elevadas face a um modelo de gestão que assenta, em boa parte, na figura dos órgãos eleitos. Insistimos em que, apesar de tudo, é a gestão realizada por professores que continua a conferir sentido à *gestão democrática* — eleitos ou nomeados, os CDs continuam a ser constituídos maioritariamente (por vezes exclusivamente) por professores; tanto neste órgão como no CP, no CA e nos órgãos de gestão pedagógica intermédia, os professores são predominantes. A inexistência de candidatos docentes, organizados em listas, e a consequente nomeação do CD, não parecem ser suficientes para pôr em causa o modelo vigente — de uma ou de outra forma, as escolas continuam a ser geridas por equipas de professores, com dois ou um ano de mandato no CD, conforme os casos. De tal forma que o processo de nomeação não só foi sendo considerado como uma prática normal, mas foi mesmo associado à eleição, como veremos, quando na prática os poderes da administração central saíam efectivamente reforçados —para além do controlo por homologação, no caso dos CDs eleitos, verificava-se em muitos casos o (maior) controlo por nomeação. A identificação operada entre "eleição" e "nomeação" não adveio, apenas, do facto de em qualquer dos casos a gestão, no CD, ser realizada por docentes da respectiva escola. Adveio também de uma certa ambiguidade do já citado Despacho nº 129/78, reforçada pela prática dos serviços centrais durante um longo período. Aquele diploma estabelecia que uma vez não havendo um CD eleito, tal facto devia ser comunicado pelo CD em funções à respectiva direcção-geral de

reunião de um Conselho Pedagógico e ter-se a sensação de que se é assim como uma espécie de convidado, para que os alunos não possam dizer que ficam completamente à margem".

77 Cf. Despacho nº 129/78, de 1 de Junho (número 8).

78 É afirmado no relatório da OCDE (*op. cit.*, pp. 111-112) - "[...] parece haver uma relutância considerável dos professores (sobretudo os academicamente melhor qualificados) em candidatar-se a tais postos que implicam responsabilidade acrescida, em especial no que respeita ao lugar de presidente. Introduziu-se, por isso, nas disposições para a eleição do director, um sistema de nomeação. Previsto como recurso, na ausência de candidatos, tornou-se pelo que julgámos compreender, normal".

79 Trata-se, infelizmente, da única fonte a que tivemos acesso para a caracterização da evolução do número de CDs eleitos e nomeados (Octávia Pericão, *op. cit.*, pp. 28-30).

80 A autora chama a atenção para a coincidência do momento em que se verifica um acréscimo de CDs eleitos (1983) e a publicação do Decreto-Lei nº 312/83, de 1 de Julho, que estabelece gratificações mensais para os membros docentes do CD.

ensino; nessa comunicação, o CD cessante deveria apontar três nomes de docentes "a fim de que um deles seja nomeado presidente do conselho directivo", podendo este escolher os restantes membros. Há aqui, portanto, duas nomeações envolvidas no processo — o ministério nomeará o presidente do CD e este nomeará os restantes membro; o ministério homologará o CD nomeado. Na prática o processo tornou-se muito complexo e ambíguo. O CD cessante, antes de indicar os três nomes, passou a consultar os professores — reunidos em assembleia, os professores da escola *elegiam* quem queriam ter como presidente do CD, e os três nomes mais votados eram apontados pelo CD cessante ao ministério. A nomeação do presidente do CD recaía sobre um dos três nomes *eleitos* pelos restantes professores. Deveria a nomeação ser condicionada aos três nomes apontados e, entre estes, deveria recair sobre o nome mais votado? Em relação à primeira questão parece-nos que é isso que se depreende daquele despacho (tal como do despacho posterior sobre a mesma matéria — Despacho nº 78/MEC/87, de 27 de Fevereiro), mas em relação à segunda nada é afirmado no sentido de confirmar aquela interpretação.Na prática, porém, foi isto que sucedeu na maioria dos casos, contribuindo para que a nomeação fosse, apesar de tudo, perspectivada pelos docentes como uma espécie de eleição. O processo de designação do presidente do CD era, aparentemente, idêntico; só os restantes membros não eram eleitos e a duração do mandato era inferior. Esta espécie de *ilusão* democrática viria a ser quebrada quando, em 1986, o ministério nomeou alguns presidentes sem atender à indicação dos professores, o que foi visto como um regresso dos antigos reitores [81]. O Despacho nº 78/MEC/87 foi muito criticado por restringir o universo de candidatos ao CD, e a possibilidade de o nome mais votado não ser nomeado foi vista como uma "margem de arbitrariedade" que era necessário impedir [82]. Reacções compreensíveis, face a uma mudança de orientação do ministério [83], elas não deixam de ser resultantes da exploração, por vezes quase sistemática, de um mecanismo de duvidosa democraticidade. Em todo o caso, é significativo que, volvidos dez anos sobre a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, a democraticidade da *gestão democrática* já seja discutida em torno, e em termos, de uma figura de nomeação, no que ao CD diz respeito.

Mas vejamos alguns trabalhos de caracterização dos participantes e da participação que apresentam alguns dados recolhidos, predominantemente, através de inquéritos.

81 Os casos das escolas preparatórias de Sintra e Amora, e das escolas secundárias do Bombarral e de Palmela foram noticiados na imprensa - Cf. "O regresso dos 'srs. reitores'", in *O Jornal*, 3 de Outubro de 1986, p. 21.

82 Cf. FENPROF, *Gestão Democrática ... Campanha Sindical ..., op. cit.*, p. 4. É já altura de esclarecer que o recurso privilegiado às posições da FENPROF se deve apenas ao facto de esta ser a federação que, em nosso entender, mais documentos tem produzido sobre a *Gestão Democrática*, evidenciando uma posição de defesa das *potencialidades* do actual modelo e procurando mobilizar os docentes para a sua prática e defesa.

83 No Despacho nº 78/MEC/87 insiste-se em que a designação pelo ministério" [...] só se verifica por incapacidade da escola em eleger os seus representantes para os órgãos de gestão democrática e, por isso, a Administração é obrigada a actuar de forma supletiva, para evitar soluções de continuidade da vida da escola".

No quadro do projecto "Gestão dos estabelecimentos de ensino não superior", lançado pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985-1987), foram recolhidos diversos dados no final do ano lectivo de 1984/1985, relativos a cerca de 38% do total das escolas secundárias então existentes. Na amostra considerada apurou-se que 31,4% dos CDs tinham sido nomeados [84], tendo sido registada a seguinte tendência: os CDs nomeados concentravam-se mais em escolas de pequena dimensão (até 500 alunos) e também em escolas de maior dimensão (com mais de 3 000 alunos), ao passo que, comparativamente, era em escolas de dimensão média (até 3 000 alunos) que se registavam mais CDs eleitos [85]. Quanto à composição deste órgão concluiu-se que existia uma certa estabilidade dos elementos docentes, dos quais 59,4% tinham experiência anterior no CD [86]. A falta de autonomia (e de condições de trabalho) é um dos elementos mais questionados pelos docentes dos CDs inquiridos (mais do que o modelo de gestão, afirma-se) — falta de autonomia financeira, complexidade e quantidade de legislação e falta de autonomia pedagógica [87]. O CD é perspectivado como o órgão que predomina na gestão da escola (na vida interna, na gestão dos serviços de apoio e nas actividades educativas não formais), só ultrapassado pelo CP em matéria de gestão pedagógica. Com base nos dados apresentados é afirmado que a escola é uma "escola autocentrada" —

> "A gestão e, de uma forma geral, o dia-a-dia de uma escola não é, por regra, vivido e partilhado com os actores exteriores que são os pais e os membros da comunidade" [88],

afirmando-se mesmo que

> "[...] só os docentes aparecem a participar habitualmente na organização e desenvolvimento das práticas de gestão. E mesmo assim, em grande parte dos casos, de forma pontual e sectorizada" [89].

Para além de se concluir por uma "tendência centralizadora", interna, por parte do CD, afirma-se que, em muitos casos, este órgão acaba por não gerir as escolas, mas por apenas *assegurar o seu funcionamento*:

84 Percentagem inferior à apresentada por Octávia Pericão (45,8%) e à apurada por Vítor Godinho Boavida no seu estudo de 11 escolas preparatórias (45,4%).

85 Ver Maria do Carmo Clímaco *et al.*, *Práticas de Gestão. Ensino Preparatório e Secundário*, Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1988, p. 55.

86 É afirmado neste trabalho (*op. cit.*, p. 62): "É privilegiada a participação dos estratos mais estáveis e estabelecidos do corpo docente; Valoriza-se a experiência e a continuidade; Sobressai o peso, embora relativo, dos homens; Predomina uma certa juventude; A uma certa tendência para a valorização de grupos disciplinares formalmente mais apetrechados para as tarefas de gestão financeira e administrativa, contrapõe-se uma sensível desvalorização de grupos menos 'cotados' academicamente".

87 Ver *op. cit.*, p. 45.

88 *Id., Ibid.*, p. 80.

89 *Ibid.*, p. 106.

> "Preocupados em responder ao 'estipulado na lei' os CD concentram em si responsabilidades que não partilham, não gerando as necessárias co-responsabilizações. Por arrastamento acentua-se uma tendência centralizadora, que se preocupa mais em ser correia de transmissão dos poderes centrais dando a conhecer as circulares, os despachos, os ofícios, as normas, do que em conhecer, auscultar e analisar os verdadeiros problemas da vida interna.
>
> Sem preparação específica, em grande número de escolas os CD não gerem; asseguram o funcionamento, o que é muito evidente na enumeração das tarefas ou área de responsabilidade dos membros do CD" [90].

Quanto à participação de outros actores, apesar das Associações/Comissões de Pais existirem em 30% das escolas secundárias estudadas, só em 16,9% dos CPs os pais se fazem representar e apenas em 3,2% dos casos essa representação é considerada habitual [91]; apenas em 11,3% dos casos as relações com a comunidade são perspectivadas como área de responsabilidade do CD; a participação dos alunos no CP realiza-se —"habitualmente" (45,9%), "poucas vezes" (29,8%), "nunca" (16,1%) [92]. Globalmente, "[...] o CP é frequentemente um órgão sem identidade própria: confedera grupos, às vezes interesses, mas não se assume como um órgão multiplicador" [93].

Os dados e as conclusões que acabámos de sumariar reforçam a nossa perspectiva de que a *gestão democrática* foi transformada numa gestão de/por professores, frequentemente isolada da participação dos alunos, dos pais e de outros agentes. Mas até mesmo enquanto gestão de/por professores, sobretudo no que ao CD diz respeito, é visível a vários títulos uma certa ruptura entre professores do CD e a generalidade dos professores, facto que, aliado a uma certa continuidade no exercício de funções neste órgão por parte de certos professores, introduz um elemento de contornos oligárquicos — pelo menos face aos potenciais participantes não docentes o CD, e mesmo a *gestão democrática*, globalmente considerada, poderá talvez ser considerado como uma oligarquia de (certos) professores. Não fora a limitada *autonomia* de que goza e os reduzidos poderes de decisão política e estratégica que pode exercer, uma vez que a direcção das escolas está externamente localizada, o elemento oligárquico da *gestão democrática* seria, porventura, o seu traço mais evidente.

90 Cf. Maria do Carmo Clímaco, "Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior (Apresentação do Estudo Realizado pelo GEP entre 1985-1987)", in *Da Diversidade de Contextos à Diversidade de Iniciativas* (Actas do Encontro de 26 a 29 de Abril de 1988 sobre Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior), Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1988, p. 49. Consideradas as respostas dos professores inquiridos conclui-se que: "os professores tendem a atribuir menor poder ao CD do que ele reconhece ter; os professores desconhecem imensos factos sobre a actuação dos CD e que estes afirmam dar a conhecer; os professores têm por vezes uma noção de responsabilidade partilhada que não corresponde à dos Conselhos Directivos" (p. 50).

91 *Ibid.*, p. 49.

92 Cf. obra citada na nota 85. Note-se que 8,0% dos inquiridos não respondem a esta questão (p. 82).

93 Cf. Maria do Carmo Clímaco, "Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior", ed. cit., p. 49.

Os dados resultantes do inquérito realizado pela FENPROF, em Março de 1986, também não põem globalmente em causa a nossa interpretação, sendo até mais ricos em termos informativos no que aos órgãos de gestão intermédia diz respeito, o que lhes confere um acrescido interesse [94]. A constituição do CD foi caracterizada da seguinte forma: só docentes, 57,2%; docentes e funcionários, 10,0%; presença dos alunos em 30,1% dos casos [95]. A presença dos alunos registava-se em 58,6% dos CPs considerados, embora não se diga com que frequência; no entanto conclui-se que

> "Na caracterização da acção do C.P. aponta-se para que este órgão não exerce uma acção suficientemente eficaz na orientação pedagógica dos alunos [...] O Conselho dos Directores de Turma e, principalmente, os alunos quase não têm intervenção no Conselho Pedagógico" [96].

Embora em 86,3% dos casos fosse referida a existência de "organização estudantil de tipo associativo", a participação de tal organização na vida escolar foi caracterizada do seguinte modo: "Muito" — 13,3%; "Pouco" — 63,3%; "Nada" — 5,4% (18,0% de não respostas) [97]. As Associações de Pais e Encarregados de Educação (APEE) foram registadas em 47,5% dos casos, mas a sua participação na vida escolar foi considerada: "Muita" — 10,8%; "Pouca" —32,7%; "Nenhuma" — 10,4%, sendo de assinalar a elevada percentagem de não respostas (46,0%) [98].

O Conselho de Turma (CT), que reúne "Poucas vezes" (67,5%), centra a sua acção na avaliação dos alunos e na resolução de problemas de tipo disciplinar [99], e o Conselho de Grupo (C Gr) reúne, na maior parte dos casos (62,6%), duas vezes por período, "Poucas vezes" apresentando propostas ao CP (66,5%) [100].

A motivação dos professores inquiridos para "participar em órgãos de gestão democrática da escola" [101] é a seguinte: 53,2% dos docentes *com* experiência afirmam que se encontram motivados e 46,2% dos docentes *sem* experiência fazem igual afirmação [102].

94 Ver FENPROF, *A Gestão Democrática nos Ensinos Preparatório e Secundário. O Que Está Bem? O Que Está Mal? - Resultados e análise do inquérito efectuado em Março de 86*, Cadernos da FENPROF, nº 9, Lisboa, 1988. Destacaremos sobretudo os dados relativos ao ensino secundário, resultantes do tratamento de 278 (57,2%) inquéritos (num total de 486).

95 *Ibid.*, com base nos dados apresentados na p. 9.

96 *Ibid.*, p. 17.

97 *Ibid.*, p. 22. Fala-se de "quase nula participação na vida da escola" (p. 23).

98 *Ibid.*, pp. 22-23. Conclui-se pela sua "pouca participação na vida da escola" (p. 23).

99 *Ibid.*, pp. 18-19.

100 *Ibid.*, p. 20.

101 Significativamente, não se especifica que órgãos. É legítimo pensar que os dados obtidos seriam bastante diferentes se, por exemplo, se pudesse comparar a "motivação" para participar no CD e no CP, ou CT, etc.

102 *Ibid.*, p. 23.

Quanto às "dificuldades principais" que levam os docentes a "não aceitar cargos de gestão democrática" destaca-se a "falta de apoio" do ministério (37,6%) para os professores *com* experiência (36,7% dos quais não respondem) e a mesma falta de apoio (80,9%) e a falta de preparação (19,8%) para os professores *sem* experiência [103].

À pergunta "Em seu entender há integral democraticidade e eficiência no funcionamento dos órgãos de gestão?" [104], os docentes inquiridos responderam maioritariamente que não (66,1% dos professores *com* experiência e 71,6% dos professores *sem* experiência) [105], sendo o ministério implicitamente responsabilizado pela carência de recursos a nível escolar, apontada como justificação para aquelas respostas. Não obstante, as relações com os serviços do ministério foram globalmente consideradas como "boas" ou "razoáveis" [106].

Outro estudo, adoptando uma perspectiva psicossociológica, analisa os factores associados ao abandono de funções no CD e as motivações dos docentes para participarem na gestão das escolas [107]. A autora, Maria de Fátima Sanches, apurou diversas razões justificativas para o abandono de cargos docentes no CD, que organizou sob três temas: "Insatisfação com o trabalho" — 1° falta de reconhecimento pelo ministério do trabalho realizado, 2° contraste entre o sentido de responsabilidade e a falta de reconhecimento, 3° insatisfação com os resultados do trabalho; "Condições de Trabalho" — 1° remuneração injusta, 2° horário de trabalho pesado, 3° rotatividade democrática, 4° inexistência de trabalho em equipa, 5° falta de cooperação dos professores, 6° instabilidade no cargo; "Contexto" — 1° falta de autonomia, 2° dimensão excessiva da escola, 3° falta de apoio do ministério [108]. Em relação à decisão de não participar no CD foram destacadas as

103 *Ibid.*, p. 24.

104 A integração dos elementos "democraticidade" e "eficiência" numa única questão não só nos parece desadequada, por razões teóricas a que já aludimos, mas também origina dificuldades de interpretação dos resultados obtidos.

105 *Ibid.*, p. 26, sendo afirmado: "Os inquiridos afirmam maioritariamente que não há integral democraticidade e eficácia no funcionamento dos órgãos de gestão, apontando como principais condicionantes a insuficiência de verbas, a falta de equipamento e material e a inexistência de gabinetes de apoio". Note-se que as condicionantes apontadas se articulam mais com a "eficiência"/"eficácia" (registe-se a ambiguidade) do que com a "democraticidade", e que são de carácter material, alheias, portanto, à responsabilidade dos professores.

106 *Ibid.*, p. 13.

107 Trata-se de uma investigação levada a cabo por Maria de Fátima Chorão C. Sanches sobre uma amostra de docentes pertencentes a CDs e de professores, pertencentes a escolas secundárias, cujas conclusões, em síntese, são apresentadas pela autora em "Reformar o Contexto da Gestão das Escolas Secundárias: A Voz dos Conselhos Directivos", in *Revista de Educação*, nº 2 (1987), pp. 27-39; "Natureza das Motivações para Governar a Escola: comparação entre professores e conselhos directivos", in *Aprender*, nº 11 (1990), pp. 19-28.

108 *Ibid.*, pp. 32-33.

seguintes categorias: 1° burocracia; 2° falta de apoio do ministério; 3° falta de autonomia; 4° condições físicas da escola [109]. Globalmente, a autora conclui que

> "Os professores revelaram uma riqueza enorme de motivações, susceptíveis de os levar a participar no governo da escola [...].
>
> Entre os temas da motivação, mais dominantes, estavam (a) o crescimento pessoal e profissional; (b) o desejo de renovar a escola e a comunidade envolvente, através da administração da escola; (c) manter o actual modelo de governo da escola, por ser democrático; (d) e o desejo de influenciar as decisões da escola" [110].

Esta espécie de *capital motivacional* tem sido frequentemente expressa, contrastando com os dados relativos à participação dos docentes. Parece tratar-se de uma potencialidade que não tem sido devidamente explorada —o modelo de gestão, entre outros elementos, seria um factor de motivação, ao passo que o contexto seria um factor de desmotivação. Sem questionar ainda esta distinção entre *modelo* e *contexto* e a sua caracterização (de que nos ocuparemos na próxima rubrica), registe-se que a expressão de motivações não pode ser descontextualizada — os discursos produzidos para o exterior da escola são geralmente mais defensivos, projectam uma imagem predominantemente positiva da participação e procuram, por vezes, mobilizar os próprios docentes para a participação. Já os discursos internos à escola deixam transparecer as críticas dos sectores docentes mais activos e empenhados à generalidade dos professores, as acusações são frequentes e algum pessimismo é abertamente admitido (entre pares fala-se outra linguagem). Nos últimos anos, mesmo nos discursos produzidos para o exterior, já não é visível uma tão grande contenção de críticas aos docentes pela sua passividade ou não participação na gestão das escolas e por isso tais discursos são frequentemente contraditórios — ora se defende que a gestão escolar cabe aos professores, ora se conclui pelo seu desinteresse generalizado em assumir cargos de gestão; ora se defende o predomínio dos docentes e se critica a não participação de outros sectores, ora se conclui que são em boa parte os professores que impedem, ou não favorecem, a participação de outros actores. A defesa do modelo de *gestão democrática* vem sendo marcada por uma contradição de fundo — os professores que produzem os discursos defensivos são, geralmente, aqueles que, na prática, se empenham nos órgãos de gestão aceitando ocupar cargos no CD. Porém, eles constituem um pequeno grupo, embora bastante activo e mobilizado, que nas escolas é sujeito, simultaneamente, às pressões exercidas pela administração central no sentido de alterar o modelo e à passividade bastante generalizada dos seus colegas que, na prática, vem reforçar os argumentos a favor da necessidade de mudança. A *gestão democrática* vive, hoje, sobretudo da resistência empenhada de alguns, muitas vezes sem alternativa, o que também explica que muitos desses professores ocupem cargos no CD há mais de dez anos.

109 *Ibid.*, p. 33. Note-se que, conforme conclui a autora, a categoria "ausência de autonomia" (do CD ou da escola), embora bastante referida, aparece atrás de outras, como "reconhecimento", "sentido de responsabilidade", "insatisfação com o nível e o total do trabalho realizado" (p. 36).

110 *Ibid.*, p. 36.

> "Tenho, mais dia menos dia, cerca de dez anos de experiência de Direcção e Gestão de Escolas Preparatórias e Secundárias. Alguns de vocês terão um tempo de 'sacrifício' mais abonado; outros, irão a caminho. Enfim: todos nós somos 'burros velhos' [...] Já repararam que somos quase sempre os mesmos?
>
> Por vezes, ocorre-me a pergunta: — Dez anos é obra! Que tal, valeu a pena? Estou satisfeito? Feliz? A resposta é sempre a mesma, imediata: — Nós somos o mais sofisticado e o mais barato bombo de festa que o Ministério poderia ter arranjado! ...
>
> Já estou a ouvir alguns de vocês murmurarem: — Que grande lata a dele! Então bombo de festa, há dez anos?! Ele gosta é do 'poleiro'! ...
>
> Creio que a minha e a vossa situação é tremendamente ingrata. Acrescentava que é terrível! ... Vivemos perante ameaças permanentes de esmagamento, de rupturas de relações, de esgotamento físico e psicológico, de incompreensão, etc. De dois em dois anos, coloca-se-nos a alternativa fácil de desistir. E nós, não desistimos!" [111].

Este empenhamento é reforçado e reafirmado sempre que existem tentativas de alteração do modelo vigente e, sobretudo, quando se prevê a possibilidade de outros sectores passarem a intervir mais na direcção das escolas:

> "Caros colegas: é tempo de reflectirmos naquilo que vemos e ouvimos. Há muito boa gente a querer 'mandar' na Escola, a querer subordinar os professores! ... Por isso, será talvez altura de dizermos ao País que o 'motor' da Escola somos nós, que estamos dispostos a continuar a sê-lo, que não entregaremos o testemunho a ninguém" [112].

A questão do poder dos professores na gestão das escolas fica claramente colocada — mesmo que a *máquina* continue a ser *dirigida* pelo ministério, o papel de "motor" é muito valorizado, de tal forma que a participação de terceiros é percepcionada como uma ameaça. Mas estas palavras são, mais do que uma declaração, um apêlo, num contexto em que a desmobilização dos docentes é visível (e criticada), desde logo para quem apela.

> "Nós, professores, assistimos no nosso dia a dia, serenamente, talvez com alguma cumplicidade, ao enfraquecimento, à destruição da gestão democrática: não dignificamos as funções e os cargos dos órgãos eleitos na escola [...]; não nos reconhecemos obrigados a colaborar nas actividades da e para a escola; não defendemos os órgãos da escola que elegemos; 'empurramos' quem quer que

111 Cf. José Fernando R. Alves Pinto, "Administração Escolar", in *O Professor*, n° 110 (1988), p. 5 (intervenção no 1° Encontro Regional de Braga dos Conselhos Directivos).

112 *Id., ibid.*, p. 6.

> seja para o vazio do poder, para o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e outros órgãos e funções, só para que o 'mal' não nos bata à porta; maldizemos a Associação de Pais e Encarregados de Educação por pedir uma reunião com os Directores de Turma para Sábado; reprovamos a Associação de Estudantes porque só pensa em bailes de fim de período; não queremos nada com a Câmara porque é constituída por meia dúzia de parlapatões; criticamos os empresários pelo seu alheamento mas não contribuímos para que eles se aproximem da escola; censuramos os sindicatos porque só querem é fazer comícios e lançar a confusão" [113].

Por parte dos sectores docentes mais activos na defesa da *gestão democrática* existe um profundo conhecimento da situação escolar que não lhes permite esconder por mais tempo as suas críticas à passividade e à não participação da generalidade dos seus colegas. Se é nestes sectores que é mais visível a luta pela manutenção do actual modelo e a confiança nas virtualidades da *gestão democrática*, é simultaneamente neles que se encontram as mais duras e violentas críticas à participação docente. A sua *militância* não é, portanto, desprovida de sentido crítico — estão conscientes da crise de participação e dos "reveses" sofridos na eleição dos CDs [114], acusam a falta de reconhecimento social e material [115] e antecipam um diagnóstico:

> "Se deixarmos as coisas como estão, a curto prazo, a realidade será mesmo esta! Só aceitará pertencer ao Conselho Directivo o docente que for incompetente, incapaz, pseudo-megalómano ou estiver 'imbuído dum espírito de missão divina' de passar por parvo" [116].

De facto, a *gestão democrática* não é actualmente uma realidade motivadora da participação dos docentes. Mesmo as motivações políticas parecem já não ser

113 Cf. José Fernando Alves Pinto, "A Gestão Democrática das Escolas", in *O Povo de Guimarães*, nº 405, 12 de Fevereiro de 1986, p. 5.

114 Escreve Lucinda Sobral Henriques ("A Gestão Democrática nas Escolas Secundárias", in *O Professor*, nº 3 [1990], p. 62): "[...] mesmo a eleição dos Conselhos Directivos tem sofrido nos últimos anos reveses consideráveis porque os professores se recusam muitas vezes a desempenhar as funções de direcção".

115 Referindo-se aos conselhos directivos, António M. Gomes Precioso ("Quem tem medo da Gestão Democrática", in *O Professor*, nº 5 [1990], p. 14) alude à "*escravatura* negra nas plantações anacrónicas dos sucessivos governos. Com decretos leis e despachos, os 'esclavagistas' da Administração Central tudo lhes exigiram e em troca nada lhes deram. É tão nítida a devastação sofrida na 'gestão democrática' que hoje, os conselhos directivos eleitos quase só testemunham a heroicidade de muitos professores que mesmo castrados de um poder real e desvalorizados social e economicamente, ainda teimam em erguer o estandarte símbolo da 'gestão democrática'". Também António de Almeida e Sousa e António Aresta ("Ser ou não ser ... elemento do Conselho Directivo", in *O Professor*, nº 99 [1987], p. 19) aludem à questão remuneratória e recordam que um professor sem cargos de gestão e com 4 horas extraordinárias recebe um acréscimo de vencimento que é quase o dobro do que é pago como "gratificação" a um presidente de conselho directivo.

116 Cf. António Sousa e António Aresta, *op. cit.*, p. 19.

suficientes [117]. Situado entre o ministério (superiores) e os professores e outros actores escolares (subordinados), o CD parece, aparentemente, ocupar uma posição de "elo de ligação" ("linking-pin") — na díade ministério/órgãos de gestão escolar o CD é subordinado, ao passo que na díade órgãos de gestão escolar/actores escolares surgiria como superior. Os *benefícios* geralmente esperados de um esquema como este, de tipo Likertiano, situam-se sobretudo ao nível das *relações humanas* — maior circulação da informação, influências recíprocas, maior satisfação e empenhamento, mais cooperação [118]. A própria ambiguidade do estatuto do CD, simultaneamente percepcionado como representante/agente dos superiores e representante dos professores a nível escolar junto do ministério, poderá ter produzido um clima de relativo bom relacionamento entre superiores e subordinados, um relacionamento mediado por uma instância intermédia. Ora é exactamente nesta instância intermédia (o CD), para a qual confluem as diferentes pressões exercidas por superiores e subordinados, que mais se fará sentir a inconsistência do processo de ligação. O CD representa um nível crítico sobre o qual se abatem expectativas contraditórias e o seu estatuto de superior é-lhe negado tanto pela administração central como pelos professores. Esta diluição de uma hierarquia interna na escola é especialmente valorizada pelos professores, até porque representa uma mudança considerável face ao *modelo liceal*. Percepcionados como pares, os membros docentes do CD são apenas professores como os outros — não tendo conquistado poderes de direcção à administração central também não os podem exercer sobre os professores, alunos e funcionários. O achatamento da cadeia hierárquica interna, indispensável numa organização democrática, foi nas escolas substituído pela quase total diluição hierárquica. Trata-se de um fenómeno surpreendente, se pensarmos que ele é hoje apresentado como um dos objectivos ideais da nova organização democrática em que o próprio nível generalizado de formação e de especialização dos membros tem sido visto como um factor que dispensa a pluralidade de níveis hierárquicos baseados na divisão técnica do trabalho. Mas a organização da escola não se tornou, por isto, mais democrática, mesmo que as relações internas tenham melhorado (por uma diminuição da distância social) e que muitos conflitos tenham sido evacuados. As maiores tensões localizam-se agora na relação ministério-conselho directivo e menos entre este e os professores, alunos e funcionários. Continuando a deter, e até reforçando, os seus poderes de direcção, a administração central tem como interlocutor privilegiado o CD sobre o qual exerce os seus poderes e a quem responsabiliza pela correcta execução das suas directivas. Mesmo eleito, a posição do CD é dificilmente sustentável — é eleito pelos professores para, em nome da administração central, lhes impôr as normas que esta lhe dita e por cuja execução o responsabiliza. Fá-lo, muitas vezes, confessando abertamente a nível escolar que a tal é obrigado, procurando mesmo assim vencer obstáculos de execução e resistências internas. Enfraquecido em todas as frentes, impotente a nível escolar, o CD presta, não obstante, um

117 Escreveu António Sousa Fernandes: "A gestão democrática reduz-se nas suas formas à eleição dos órgãos escolares e no seu conteúdo à gestão dos assuntos correntes. As motivações políticas vão cedendo lugar a um desinteresse pelas eleições. Tornam-se frequentes os casos em que não existem candidatos para preencher os cargos de eleição" (Cf. "A Gestão Democrática das Escolas. Notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a revolução de 25 de Abril", in *O Ensino*, nºs 11/12/13 [1985], p. 79).

118 Ver a este propósito o trabalho de George Graen *et al.*, "Effects of Linking-Pin Quality on the Quality of Working Life of Lower Participants", in *Administrative Science Quarterly*, nº 22 (1977), pp. 491-504.

notável serviço à administração central e aos professores. Opera a transferência do nível de decisão política para o nível de execução, pelo qual é responsabilizado. Amortece os primeiros impactos da imposição normativa e garante que, pelo menos, os problemas de execução são do foro exclusivo dos professores, os quais simboliza, mais do que representa.

Neste quadro, os *custos* da participação dos docentes, desde logo no CD, parecem muito elevados — tempo gasto, perda de autonomia, risco de desaprovação por parte dos colegas, ameaça de procedimento disciplinar, etc. [119] —, pelo que a valorização generalizada do CD como órgão eleito pelos docentes não tem correspondência na participação destes, os quais, em grande número, não aceitam fazer parte dele [120]. A diluição hierárquica interna não só foi insuficiente para promover uma participação mais activa, desde logo dos docentes, e para democratizar as relações de poder entre superiores e subordinados, mas foi mesmo uma condição objectivamente favorável a uma maior intervenção da administração central que, nas escolas, não encontra um interlocutor poderoso, reconhecido, legitimado e apoiado pelos actores escolares. As eventuais pressões exercidas na base do sistema escolar, e até um certo tipo de reivindicação e de negociação, face à administração central, dificilmente podem ser exercidas através de um órgão que não representa as periferias do sistema e que não mobiliza nem capitaliza a participação dos actores periféricos. Não obstante, a *gestão democrática* foi associada à participação dos docentes e ao exclusivo da sua intervenção na escola, os restantes participantes potenciais foram sendo afastados, foram-se afastando, ou não chegaram sequer a aproximar-se. Isolando-se destes participantes potenciais e da comunidade local os professores conquistaram a primazia da gestão escolar corrente, mas a escola foi transformada num "ghetto" [121], quase exclusivamente subordinado (tal como os professores) a uma direcção que lhe é estranha e que se localiza para além das suas fronteiras humanas, físicas e geográficas.

É óbvio que a passividade e a não participação dos alunos, pais e encarregados de educação e outros sectores, não pode ser atribuída, em termos de responsabilidade, aos docentes. Para além de múltiplos factores condicionantes dessa participação deve reconhecer-se que é, desde logo, o próprio modelo de gestão vigente que lhe confere um

119 Para uma análise dos *custos* e das *vantagens* da participação veja-se Daniel L. Duke *et al.*, "Teachers and Shared Decision Making: The Costs and Benefits of Involvement", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1980), pp. 93-106.

120 Veja-se, a propósito, as razões apontadas pelos docentes para a assumpção de funções de gestão, apresentadas no Relatório da Comissão criada pelo Despacho 114/ME/88 do Ministro da Educação - Manuel Braga da Cruz *et al.*, *A Situação dos Professores em Portugal, Análise Social* (Separata do nº 103/104), 1989, pp. 47-48: "Entre as razões confessadas [...] está em primeiro lugar a solicitação ou imposição administrativa (61,6%) e só em segundo lugar, e a grande distância, o prazer ou gosto pessoal (12,6%) ou o convite de colegas (12%). Um número ainda significativo de professores reconhece que o fez para garantir a permanência na escola (9,2%)". Note-se que estes dados não são relativos somente à participação no CD.

121 Escreve um presidente de um CD: "Com este modelo, a Escola isolou-se da comunidade: dos encarregados de educação, das autarquias, das associações, etc.; Tornou-se um 'ghetto'. Na prática, a gestão é feita apenas por professores que, honra lhes seja feita, tentam, apesar das constrições a que o sistema os sujeita, fazer a ligação com o que há de válido na comunidade" - Cf. Nuno Alpoim, "Dois Modelos de Gestão: Duas Concepções de Democracia na Escola", in *Correio Pedagógico*, nº 16 (1988), p. 4.

carácter marginal. Neste capítulo, a acção dos professores decorre em boa parte do quadro global traçado em termos normativos, um quadro cujos contornos foram acentuados pelas práticas docentes no que à participação dos alunos e dos pais e encarregados de educação diz respeito.

A presença dos alunos nas reuniões do CD é pouco frequente, desde logo porque são poucos os casos em que estes elegem representantes para este órgão [122], e no CP a situação é idêntica, embora seja mais frequente a realização dos processos eleitorais (a partir dos delegados de turma) e a presença dos alunos nas primeiras reuniões. Com o decorrer do ano lectivo a tendência que registámos no nosso estudo de três escolas secundárias, no ano lectivo de 1982/1983, era de um progressivo abandono das reuniões, especialmente nos casos dos representantes dos alunos dos 7º, 8º e 9º anos de escolaridade [123]. Nos casos em que os alunos se faziam representar apurou-se que de entre 649 alunos inquiridos nas três escolas 96,5% não conheciam os seus representantes no CD e que 93,5% não sabiam quem os representava no CP [124]. Mesmo ao nível da turma, onde quase sempre se procede à eleição dos delegados dos alunos, a sua intervenção é quase nula. O Conselho de Turma (CT) reúne quase exclusivamente para proceder à avaliação dos alunos, em final de período lectivo, e para apreciar problemas de carácter disciplinar. No primeiro caso os delegados estão formalmente impedidos de participar e, de qualquer forma, o estilo característico destas reuniões de avaliação dificilmente possibilitaria a sua participação, mesmo que estivessem presentes, o que até certo ponto chega a ser verdade para os próprios docentes [125]. No segundo caso trata-se mais de uma presença do que de participação, face a um processo de decisão de conflitos disciplinares que se encontra muito formalizado, nas mãos dos docentes, e em que a própria acção do DT tende a ser mais

122 De acordo com os dados de Octávia Pericão (*op. cit.*, p. 30), relativos ao ano lectivo de 1985/1986, apenas em 24,7% dos CDs os alunos estavam representados.

123 Ver Licínio C. Lima, *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, ed. cit.

124 *Ibid.*, pp. 137-138.

125 Com efeito estas reuniões estão subordinadas ao cumprimento de rotinas processuais e de rituais de carácter burocrático, que descrevemos no nosso trabalho *O Conselho de Turma* ..., ed. cit. Há já mais de um século que se tem vindo a criticar o processo de atribuição de notas aos alunos. Em ofício de 4 de Março de 1886, da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, dirigido aos reitores dos liceus de Portalegre e Castelo Branco, afirmava-se - "[...] mais de uma vez se tem recomendado que as notas do aproveitamento escolar não devem ser lançadas por cada professor isoladamente, mas sim em conferencia, porque sendo o ensino concatenado, devem os professores harmonizar-se por um criterio commum, apreciando as provas e a applicação dos seus discipulos, não como resultado unico do estatuto de uma só disciplina, mas sim do conjunto de exercicios feitos em todas as disciplinas da classe". Em ofício semelhante de 5 de Maio de 1886 recomendava-se ainda: "[...] a maxima circunspecção na apreciação das provas dos alumnos, exigindo-se que os professores colham dos seus collegas todas as necessarias informações dos alumnos e lancem o apuramento final em conferencia de classes, de modo que a nota não seja o producto isolado de um juizo individual, mas, por assim dizer, o equilibrio seguro do julgamento collectivo de todos os professores". Numa crítica à acção dos "directores de classe", figura criada pelas reformas de 1895 (João Franco - Jaime Moniz) e de 1905 (Eduardo José Coelho), Adriano J. Carvalho (*op. cit.*, p. 25) afirma que "[...] a sua interferencia a pouco mais se tem estendido do que a lançar, no livro respectivo, as notas dos alumnos, que os restantes professores da classe lhes dictam quatro vezes por anno". Apesar das mudanças desde então introduzidas, estas observações permanecem parcialmente pertinentes.

disciplinadora do que pedagógica [126]. Embora a participação dos alunos não seja recusada, ou vista como uma ameaça, pelos professores (que em vários casos que detectámos procuram incentivar os processos eleitorais para o CD, por vezes sem resultados), sendo até frequentemente considerada um factor de educação/formação dos alunos [127], na prática os problemas e as rotinas da gestão escolar sobrepõem-se ao interesse pedagógico da participação discente e tornam-na algo supérflua.

Já a participação dos pais e encarregados de educação tem frequentemente suscitado maiores receios, sendo mais facilmente perspectivada como concorrente com a participação dos docentes e com o seu *exclusivo* da gestão escolar. Sem tradição em Portugal, o diálogo entre professores e pais ou, de um ponto de vista institucional, entre a Escola e a APEE, é frequentemente marcado por desconfianças e receios mútuos. Também nesse domínio as escolas secundárias continuaram profundamente marcadas pelo *modelo liceal* — o diálogo, a verificar-se, era desde logo um sinal negativo, uma vez que os pais só eram convocados à escola quando algum facto considerado grave ocorria com os seus filhos/educandos. Os motivos, a acessibilidade e as condições de atendimento, a distância social mantida entre a escola e a generalidade das famílias (sobretudo das de mais baixa posição social e menos escolarizadas), são apenas alguns dos elementos que, não obstante as mudanças lentamente introduzidas, marcam ainda as relações entre a escola e os pais. Uma maior intervenção dos pais na escola tem sido percepcionada como potencialmente perigosa para os professores, tanto mais quanto, em Portugal, o aparecimento de APEE foi desde cedo conotado com movimentações *reaccionárias*:

> "Ao apareceram depois do 25 de Abril, as APEEs não surgem por acaso, nem a sua estratégia é indiscriminada. Ela integra-se nos moldes usuais dos ataques reaccionários que são também desferidos noutros sectores da vida portuguesa.
>
> Utilizando a bandeira do 'apoliticismo' e do 'apartidarismo' trabalham silenciosamente, primeiro, para actuarem depois por todas as formas ao seu alcance contra a Reforma Democrática do Ensino" [128].

126 No estudo a que procederam, Ana Maria Bettencourt e Ramiro Marques (*op. cit.*, p. 105) concluem que "[...] a acção pedagógica dos directores de turma é quase nula, limitando-se por vezes a exercer um papel disciplinador que apenas os alunos com problemas de comportamento sentem, embora o sintam a posteriori, isto é, na resolução de conflitos e na forma de sanções sobre comportamentos que a escola rejeita e reprime".

127 Mais de 90% dos docentes inquiridos através do inquérito lançado pela FENPROF (*A Gestão Democrática nos Ensinos Preparatório e Secundário* ..., ed. cit., p. 27) consideraram a gestão democrática das escolas importante na formação dos alunos, designadamente em termos de desenvolvimento do seu espírito crítico, da sua formação cívica e da responsabilidade colectiva e individual. Para uma associação das problemáticas da participação dos alunos e da socialização normativa ver Licínio C. Lima e Almerindo Janela Afonso, "Participação Discente e Socialização Normativa: na perspectiva de uma sociologia das organizações educativas", in *Aprender*, nº 11 (1990), pp. 29-37.

128 Cf. Maria Helena Mateus, "O papel das Associações de Pais", in *O Professor*, nº 20 (1979), pp. 14-15.

A ideia de que os pais dos alunos são maioritariamente conservadores advém também do facto de, na prática, serem geralmente os pais de classe média/alta aqueles que mais facilmente se mobilizam para a constituição de APEE — eles são os mais escolarizados, os que detêm mais informação sobre a escola, os que se situam a menor distância social dos professores (quando não a uma maior distância percepcionada em termos inversos). Os professores encontram-se, nesta matéria, perante um dilema: os pais mais mobilizados/mobilizáveis, aqueles que lhe estão mais próximos em termos sociais e culturais e, deste ponto de vista, os seus interlocutores privilegiados, são também aqueles que, objectivamente, mais problemas lhes podem causar; os pais de posições sociais mais baixas são potencialmente menos problemáticos, menos exigentes e reivindicativos, de controlo mais fácil através de um discurso institucional e de uma linguagem que lhes são mais estranhos, mas são simultaneamente menos receptivos aos esforços dos professores, menos colaborantes na educação dos alunos, menos compensadores e gratificantes em termos profissionais [129].

Na prática, este dilema não tem sido resolvido, mas antes evitado, uma vez que a participação de pais e encarregados de educação tem sido objecto de uma definição muito vaga, localizada em termos pouco claros: do CD exige-se que promova o diálogo com a APEE; do CP que encete formas de colaboração pedagógica; do CC que ouça os pontos de vista dos pais; do DT que os contacte, sobretudo quando existem problemas; do CT que os convoque para apreciação de problemas de indisciplina. Nestes precisos termos, a *participação* dos pais (consultiva, colaborativa e algo excêntrica) tornou-se aceitável para o ministério e para os docentes; mas, ao ser isolada nestes níveis, foi incapaz de mobilizar os potenciais participantes que, de resto, são frequentemente acusados de não participarem. À margem dos processos de decisão, esta participação, a realizar-se, seria uma forma de participação "fictícia", mitigada, resultando numa cooptação dos pais que, possivelmente, os neutralizaria ainda mais e comprometeria uma intervenção autónoma no futuro. O modelo de *gestão democrática*, nas suas duas edições, nunca contemplou a participação dos pais em níveis de decisão por estes valorizados. Quando a contemplou, em termos consultivos e dificilmente actualizáveis mesmo neste nível, fê-lo aproximando-a dos órgãos de gestão pedagógica intermédia. Afastando-a dos centros de decisão política e estratégica, exclusivos do ministério, aproximou-a (apesar de a alguma distância) de áreas tradicionalmente *reservadas* aos docentes, onde mais se faz sentir a afirmação destes em termos de autonomia pedagógica e de intervenção profissional. Uma vez que o modelo de gestão vigente ignora (e recusa) a distinção entre *direcção* e *gestão*, uma distinção que tornaria mais visível a ausência de uma direcção (e de autonomia) localizada a nível escolar, a participação dos pais é isolada ao nível da gestão. Neste quadro, um reforço da participação dos pais seria levado a cabo à custa das margens de intervenção administrativa e/ou pedagógica que têm sido *reservadas* aos docentes em termos de execução. Ora mesmo nos domínios da execução são tomadas

129 Escreve Howard S. Becker, a este propósito: "The teacher feels more secure with lower-class parents, whom she considers less likely challengers. But they fail to help solve the problem, either ignoring the teacher's requests or responding in a way that increases the problem or is personally distasteful to the teacher" - Cf. "The teacher in the authority system of the public school", in Martyn Hammersley and Peter Woods (Eds.), *The Process of Schooling. A Sociological Reader*, The Open University Press, 1976, p. 69.

decisões, muitas das quais afectam o quotidiano escolar e o trabalho dos professores. Se estas decisões têm, como todas, uma dimensão política, é justo admitir que se fundamentam em critérios técnicos, num saber profissional e em conhecimentos pedagógicos especializados. Os professores reclamam para si estas áreas e tipos de decisões, cuja alienação ou perda lhes retiraria a especificidade da sua acção e os diminuiria em termos de *status* profissional. Neste sentido, uma intervenção dos pais, ou de outros membros externos à escola, em áreas e em órgãos de gestão escolar, sobretudo pedagógica, representará uma interferência de não especialistas em áreas de decisão profissional, sendo compreensíveis as reacções negativas por parte dos docentes [130]. A menos que se continue a insistir em formas de participação meramente consultiva e em esquemas reducionistas da participação dos pais, que não nos parecem ser contemplados na LBSE, nem mesmo nas recentes posições das organizações sindicais dos professores, levanta-se o problema de saber a que nível será legítimo e aceitável o exercício da participação na decisão por parte dos pais e encarregados de educação. Se partirmos do princípio de que existem limites à autoridade profissional e que os critérios técnicos são insuficientes para decidir o que é *bom* e *desejável* para os alunos, tornar-se-á evidente a existência de diversas áreas de decisão política (objectivos, valores, interesses, etc.) nas quais a intervenção técnica dos professores não substitui nem dispensa a participação dos pais e da comunidade [131]. Sobretudo ao nível das grandes orientações educativas, raramente consensuais, não parece democraticamente legítimo que os eventuais conflitos venham a ser dirimidos, unilateralmente, na base de um saber e/ou de uma prática profissional pretensamente neutra [132]. O problema é que, no quadro do actual modelo de gestão das escolas secundárias, não existe verdadeiramente uma estrutura, um órgão, um espaço ou até apenas uma circunstância, onde se possa realizar este tipo de participação na decisão por parte dos pais e de outros sectores da comunidade. Tal tipo de participação seria legítimo, de um ponto de vista democrático, num nível de decisão local/institucional de política educativa, de orientações gerais, de projecto educativo, isto é, no nível de direcção da escola. Ora actualmente este nível de direcção não afasta apenas os pais e a comunidade, mas desde logo também os próprios docentes — à luz da nossa argumentação anterior trata-se de um poder de direcção externamente localizado, uma área de intervenção restrita, sobre a qual se faz sentir o *monopólio* da intervenção normativa da administração central, não apenas em termos de definição de políticas nacionais, mas

130 Com efeito, já em 1979 se fizeram ouvir tais reacções. "Considera-se inaceitável a participação de representantes das APs no Conselho Pedagógico, órgão que exige uma preparação pedagógica a que, em princípio, as APs são alheias. Acrescenta-se que a participação de entidades estranhas ao CP afectará, potencialmente, a livre expressão dos membros que o constituem. Por outro lado, nos CPs tratam-se questões de natureza confidencial que, por isso mesmo, deverão ser restritas a quem possua um vínculo garante da aludida confidencialidade" - Cf. SPGL (Sindicato dos Professores da Grande Lisboa), "A posição do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa", in *O Professor*, nº 20 (1979), p. 17. Note-se que esta argumentação também parece válida para os representantes dos alunos no CP, embora não haja nenhuma alusão à sua participação.

131 Ver a este respeito Paul H. Hirst, "Professional Authority: Its Foundation and Limits", in *British Journal of Educational Studies*, nº 2 (1982), pp. 172-182, onde se afirma: "Professionals are not experts on what is the general good that education should serve, nor on which more particular ends it should serve in a number of controversial areas, nor on important aspects of educational organisation and allocation of resources" (p. 175). Ver também Howard S. Becker, *op. cit*, p. 68.

132 Veja-se, nesta linha, a posição de Trevor Pateman, "Accountability, Values and Schooling", in *Politics, Patriarchy and Practice* (Education and the State, vol. 2) Open University Press, 1981, pp. 377-390.

também em áreas em que seria legítima a intervenção da comunidade e dos agentes educativos. Assim sendo, uma participação dos pais e de outros sectores da comunidade local na decisão de políticas, orientações e projectos educativos a nível escolar, representaria uma partilha de poder com perda para o ministério, e não tanto (e dificilmente) para os professores que, a este nível, estão formalmente despojados desse poder. Não obstante, os receios e mesmo as oposições de diversos sectores docentes e sindicais têm-se feito sentir perante a possibilidade de participação de não docentes num órgão de direcção localizado a nível escolar. Em boa parte, a própria não distinção conceptual (e prática) entre direcção e gestão contribuirá para reforçar os receios dos docentes de que outros participantes venham a interferir em questões de natureza profissional. À luz do modelo em vigor deve-se reconhecer que tal distinção é muito problemática; mesmo que se argumente que os docentes não podem perder poderes de decisão a favor de outros participantes, porque simplesmente não os detêm ao nível da direcção, a participação destes representaria um alargamento do quadro dos interlocutores válidos e privilegiados que, por agora, é apenas ocupado pelo ministério. Em termos de avaliação, de prestação de contas e de responsabilidades, é inquestionável que os professores passariam a ter novos interlocutores. Mas, por outro lado, libertar-se-iam do controlo exclusivo da administração central e sairiam reforçados em termos de poder e de autonomia a nível escolar. É certo que as funções de gestão actualmente realizadas por professores, mesmo se garantida a não interferência por parte dos não-professores, tenderiam possivelmente a perder alguma importância uma vez subordinadas à direcção, e seriam sobretudo objecto de maior controlo por um poder com expressão a nível escolar onde os professores participariam mas onde não estariam isolados.

Quaisquer que sejam as soluções específicas adoptadas nesta matéria existem três grandes orientações: 1) os professores detêm o exclusivo da gestão escolar e estão subordinados a uma direcção externa à escola que sobre eles exerce controlo; 2) os professores exercem as funções de gestão escolar e assumem a direcção das escolas com uma participação consultiva de diversos sectores; 3) independentemente do cumprimento das grandes orientações políticas nacionais, as escolas são dotadas de órgãos próprios de direcção, democraticamente constituídos e participados por docentes e outros sectores da comunidade local, os quais definem as orientações e o projecto educativo da escola que hão-de ser operacionalizados e geridos na base de competências profissionais exercidas pelos professores. Na prática, cremos que a alternativa reside nas orientações 1) e 3), uma vez que a segunda orientação é maximalista e exigiria que o ministério cedesse boa parte dos seus poderes apenas aos professores. Não obstante alguns desejos expressos neste sentido, não é geralmente esta a orientação defendida pelos docentes e suas organizações sindicais, os quais parecem descrer na possibilidade de uma descentralização por devolução de poderes apenas a um sector. Na prática, tal autonomia seria exercida à custa da participação democrática (na decisão) por parte de todos os outros intervenientes e interessados na educação dos alunos, com base em critérios predominantemente técnicos, profissionais e corporativos, onde a democracia não teria terreno de expressão — até mesmo a autonomia universitária não vai tão longe. A terceira orientação tem sido defendida na sequência da aprovação da LBSE e dos trabalhos apresentados no âmbito da CRSE e, embora com alguns adeptos, está longe de ser consensual. A partilha de poderes de direcção exclusivos do ministério, agora também parcialmente localizados a nível escolar, de que os professores beneficiarão, é contraposta a uma maior intervenção de representantes da comunidade local; o isolamento dos docentes,

mesmo que quase exclusivamente em termos de gestão/execução escolar, é apesar de tudo valorizado face a um cenário apreendido como uma situação de perda do seu poder [133]; a distinção entre direcção e gestão é por vezes criticada, sobretudo porque se duvida que, na prática, venha a ser observada [134]; as posições mais agressivas, em termos reivindicativos, por parte das APEE [135] têm contribuído para aumentar os receios dos docentes; a própria ligação entre a escola e a comunidade pela via da participação de representantes desta num órgão de direcção da escola é questionada, procurando-se alternativas [136].

133 Vem a propósito a interrogação de Ramiro Marques (*A Escola e os Pais, Como Colaborar?*, Lisboa, Texto Editora, 1988, p. 9): "Será que os professores têm poder real e efectivo sobre as escolas? Mesmo que assim fosse, seria justo e democrático excluir desse poder alunos e famílias? Duvidamos que os professores exerçam um poder real e efectivo nas escolas. O actual modelo de gestão escolar permite-lhes algum controlo, visto poderem eleger os corpos dirigentes da escola. Mas, o controlo burocrático que o Ministério da Educação exerce - através das circulares e dos despachos - faz com que esse poder não passe de uma miragem. Podem os professores de uma escola decidir sobre alterações de carga horária lectiva de alguma disciplina? Podem os professores gerir o orçamento escolar, tendo como critério principal as necessidades da escola? A resposta é não. Para isso e para quase tudo o mais é necessária a autorização do Ministério da Educação". Ver também, a propósito dos receios de interferência dos pais, o estudo de William Bacon sobre a experiência levada a cabo nas escolas de Sheffield - Cf. "Headteachers and School Governors", in T. Bush *et al.*, *Approaches to School Management*, ed. cit., pp. 72-97.

134 Tal dúvida saiu recentemente reforçada por uma clara confusão entre os dois domínios, com atribuições típicas de direcção à figura do gestor escolar ("secretário-geral"), expressas no projecto de diploma governamental para o estabelecimento do "ordenamento jurídico dos órgãos de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar, de ensino básico e de ensino secundário". Isto mesmo foi observado no *Projecto de Parecer* redigido pelos relatores do Conselho Nacional de Educação, Guilherme de Oliveira Martins e Pedro Manuel Cruz Roseta (Lisboa, Julho de 1990), aprovado pelo CNE (Parecer nº 4/90, D.R. — II Série, nº 286, 13/12/90).

135 É, por exemplo, significativa a posição expressa pela Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes relativamente à reforma educativa - "Não nos iludamos: esta não é uma *GUERRA* de ministros e professores. É a nossa *GUERRA* e vamos perdê-la, nós e os nossos filhos, se continuarmos de costas voltadas para a escola lamentando-nos, aqui e ali, dos insucessos" - Cf. "Os Pais e a Escola", in *Viagem 88*, nº 3 (1988), Jornal da Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes, p. 1. Também as posições assumidas pela CNAP (Confederação Nacional das Associações de Pais), largamente expressas e noticiadas na imprensa, são significativas. Recorde-se que as primeiras posições foram de crítica aos documentos da CRSE, reivindicando uma participação no Conselho Pedagógico por parte das APEE.

136 Ver a este propósito o trabalho de Rui Canário, *O Estabelecimento de Ensino no Contexto Local* (conferência proferida na Universidade de Verão sobre *Le Management en Éducation*, Toulouse, 1989), Portalegre, Escola Superior de Educação de Portalegre, 1990 (polic.), e também o recente artigo de António Teodoro ("Escola e Comunidade: complementaridade e contradições", in *O Professor*, nº 8 [1990], pp. 50-54) que desenvolve interessantes considerações com base, designadamente, no trabalho de Rui Canário. A pertinência de muitas críticas ao discurso normativo em torno da problemática das relações escola-comunidade, bem como a lucidez com que a análise é globalmente conduzida não impedem, porém, que a posição de Canário de que "Os alunos são a comunidade dentro da escola" seja ambígua e possa ser interpretada como um *artifício* de carácter pedagógico. A dimensão pedagógica da relação escola-comunidade, que seria consumada por intermédio dos alunos (a comunidade *genuína*, que conta e que já está dentro da escola), sobrepor-se-ia à dimensão política, dispensável, quando não perversa. Ora os alunos não são a comunidade, nem têm condições para representar a comunidade e as famílias, a menos que se limite a representação *política* a uma representação simbólica, ou até de tipo estatístico (os alunos como amostra representativa da comunidade, face à selecção de certas variáveis), numa acepção reducionista que mesmo assim não seria fácil obter. Neste quadro, ainda com mais propriedade os professores poderiam reclamar a representação da comunidade, e dos pais em particular, uma vez que são membros da comunidade (mais restrita ou alargada) e são pais (com grande frequência), já estão na escola e lá irão permanecer assegurando maior continuidade do que os alunos, são adultos e possuidores de conhecimentos e de competências de carácter profissional que os tornam representantes mais aptos a decidir. A escola seria, afinal, recusada a sua dimensão política, transformando-se numa organização *doméstica* em que *profissionais, clientes, membros, comunidade*, se confundiriam, numa pretensa comunhão de interesses ou numa feliz consonância de objectivos. É certo que a ligação escola-famílias não passa exclusivamente pela atribuição de poderes à APEE, mas admite-se que sem esses poderes tal ligação seja, como tem sido, difícil e ilusória, até porque demasiado desigual em termos de poder. A suspeita de que maiores poderes das APEE poderão vir a acentuar a lógica de funcionamento tradicional da escola ou as suas faces mais conservadores, mesmo que fundamentada e generalizada (o que não é o caso) não seria suficiente para legitimar a não participação daquelas - a democracia, também na escola, exigirá o confronto entre diferentes objectivos, projectos e interesses, mas não que se erradiem certas forças por serem consideradas conservadoras (ou progressistas ...) por outras possivelmente concorrentes. Em última análise é a política, o antagonismo e a concorrência entre objectivos, projectos e interesses, com oscilações de poder, com vitórias e derrotas, por parte de participantes distintos mas aceites e considerados legítimos, que se continua a querer impedir de penetrar na escola.

Para largos sectores, e sobretudo para alguns sectores docentes e sindicais mais activos na discussão desta problemática, não obstante alguns aspectos *positivos* atribuídos à terceira orientação, o modelo em vigor — que é, basicamente, a expressão da primeira orientação —, continua a ser tomado por referência, é muito valorizado, simbolizando a *gestão democrática conquistada* [137]. Defende-se que, no essencial, o modelo continua a ter grandes virtualidades, que deveria ser revisto e aperfeiçoado, em vez de simplesmente substituído, que é sobretudo o *contexto* que deve ser alterado e não tanto o modelo. É a defesa do modelo de *gestão democrática* em vigor (a defesa da segunda edição, embora para alguns com *os olhos postos* na primeira, já longínqua), que analisaremos seguidamente.

3. A Defesa do Modelo Face aos *Obstáculos Institucionais* do Poder Central

O segundo período de implantação da *gestão democrática*, que apelidámos de segunda edição, sobretudo a partir de 1980 e com especial incidência a partir de 1986 (que globalmente considerámos como a quinta fase do processo), tem-se caracterizado pela defesa do modelo de gestão em vigor, face às tentativas ensaiadas para a sua alteração ou substituição. Mais ou menos abertamente, foi operada uma identificação do modelo formalmente instituído em 1976 (ministério Cardia) com a *gestão democrática* como "conquista da revolução", mesmo por parte (talvez sobretudo) daqueles sectores que mais

137 Refira-se que o tratamento dos pareceres recebidos sobre as propostas da CRSE relativas à administração e gestão das escolas destacou, como aspecto mais referido para justificar uma atitude global de refeição ao modelo proposto, exactamente a participação dos pais no órgão de direcção. A principal alternativa apontada por aqueles que rejeitaram aquele projecto foi a manutenção do modelo definido pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, com correcções - Cf. CRSE, *Radiografia dos Pareceres sobre o Documento "Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias". Tendências de Opinião*, 1988 (polic.).

activa e insistentemente denunciaram *o decreto de gestão de Cardia* como elemento de liquidação de tal "conquista". Como já foi observado por um presidente de um CD,

> "[...] é notável a tentativa de recuperação do modelo de gestão definido pelo D.L. 769-A/76, de 23 de Outubro, empreendida por quem nunca, em tempos anteriores, lhe atribuía grandes virtualidades" [138].

Embora na prática seja possível encontrar uma grande diversidade de posições face à questão da administração e gestão das escolas, por vezes com diferenças mínimas mas muito significativas, podemos identificar duas grandes orientações antagónicas: 1) num contexto de crítica à administração central o modelo de gestão não é poupado, nem é visto como distinto, ou separado, de todas as outras estruturas de direcção e de gestão do sistema de ensino; 2) o modelo de gestão é apreciado (e valorizado) de forma algo independente do poder político e da administração, o que permite atribuir-lhe muitas potencialidades e responsabilizar o ministério pelas dificuldades com que o confronta [139]. Confrontaremos as duas orientações a partir da consideração da segunda, sem dúvida a mais divulgada e defendida em sectores docentes, sindicais, e até académicos [140].

Tal como as críticas formuladas ao decreto de gestão de 1976, também, agora, as posições de defesa do modelo em vigor (no essencial o mesmo de 1976) são marcadas por discursos muito enérgicos e mobilizadores, por algum exagero próprio de uma argumentação de tipo político, pela linguagem arrebatada, etc. Embora legítimos e importantes, estes discursos raramente fazem apelo à capacidade analítica e aos conhecimentos científicos e pedagógicos da comunidade profissional dos professores. Em rigor não chega a haver debate, crítica, exame dos argumentos , esclarecimentos e contributos para a formação de uma ou de várias opiniões sobre a matéria que possam resistir a uma análise não fundamentada apenas em convicções. No essencial, a defesa continua a ser levada a cabo pela negativa — contra e na sequência dos argumentos ou das tentativas levadas a cabo pelos *opositores*. Afirma-se sobretudo o que não se quer mudar, sendo raras as propostas afirmativas, a apresentação de soluções alternativas ou até mesmo o desenho de um modelo próprio que, recorde-se, nunca

138 Cf. Nuno Alpoim, *op. cit.*, p. 4, que escreve ainda: "É tradicional, nas nossas práticas necrológicas, atribuir postumamente, por vezes com grande falta de rigor e de justiça, o galardão genérico de 'boa pessoa' [...]. O actual modelo de gestão das escolas está em agonia. Sendo o prognóstico mais que reservado, não se espera que sobreviva muito mais tempo. Antecipadamente formulamos votos de que descanse em paz no Purgatório, que deveria abrigar alguns decretos. Perante a iminência do 'trágico' desfecho, é espantosa a movimentação que parece gerar-se de candidatos a 'viúvos' de um casamento que nunca houve".

139 Também João Barroso identifica duas "posições em confronto", mas procura caracterizá-las mais com base nas propostas avançadas por cada uma do que analisando as profundas diferenças teóricas (e políticas) que constituem os seus pontos de partida. Ora é partindo exactamente da análise destas diferenças, quase nunca expressas em posições de tipo programático, que se podem compreender as diferentes propostas e os diferentes argumentos avançados pelas partes em confronto (Cf. João Barroso, "Gestão das escolas. Apagar erros ... eliminar virtudes", in *Diário de Notícias* [destacável], 15 de Novembro de 1987, pp. V e VII).

140 Tomamos, obviamente, como indicador a frequência e a intensidade de publicitação desta orientação e não qualquer indicador do seu predomínio entre a população docente que, cremos, ninguém conhece actualmente de forma minimamente precisa e rigorosa.

chegou a ser concebido, apresentado e discutido pelas diferentes associações profissionais e sindicais dos professores, pese embora a grande atenção e o empenhamento que algumas delas vêm, há vários anos, a dedicar a esta questão. De entre as certamente muitas razões que podem ser invocadas para explicar esta situação, uma há que se destaca da própria argumentação defensiva — não há necessidade de conceber um novo modelo de gestão porque o que vigora continua a dar resposta satisfatória, segundo os critérios dos sectores docentes que, assim, assumem a sua defesa apontando, quando muito, algumas possíveis *beneficiações*. Se, no essencial, o actual modelo satisfaz, é necessário procurar identificar os principais elementos de satisfação invocados na argumentação defensiva, o que tentaremos já seguidamente. Tal análise é, porém, insuficiente, se admitirmos que nem todos os argumentos de satisfação são, ou podem ser, abertamente avançados em termos de discussão. Há ainda que admitir que alguns dos elementos de satisfação sejam meramente potenciais, isto é, que só se farão eventualmente sentir numa circunstância em que o modelo já foi alterado e em que, comparativa e retrospectivamente, sejam agora valorizados face a uma realidade presente percepcionada como não satisfatória. Há ainda que admitir que os elementos valorizados possam não estar radicados no âmbito das orientações normativas que configuram o modelo, mas nas práticas possíveis, congruentes ou incongruentes, legítimas ou ilegítimas, do ponto de vista formal-legal. Deste modo, a valorização do modelo não estaria radicada no plano das orientações normativas-legais mas num espaço de desconexão entre estas e outras regras de diferente tipo, entre as primeiras e as práticas a nível escolar. Por outras palavras, os elementos de satisfação, ou de valorização, podem eventualmente existir para além do modelo formal, ou até contra, ou apesar dele, mas não é seguro que possam permanecer se o modelo for alterado. Tal mudança pode jamais vir a comportar os mesmos elementos valorizados, quer no plano das orientações formais-legais (o que possivelmente já acontece com o actual modelo) quer, sobretudo, no plano da acção organizacional efectiva e das regras efectivamente actualizadas (ao contrário do que, eventualmente, acontece agora). Tal análise, porém, só pode ser tentada no momento em que as práticas, e não apenas os discursos ou as normas, forem sistematicamente consideradas e profundamente estudadas no seu contexto, o que ensaiaremos no capítulo seguinte.

A defesa do modelo de gestão em vigor não é uma defesa em absoluto, incondicional, mas uma defesa baseada na valorização de alguns elementos, num contexto considerado de "ofensiva" por parte do governo e da administração central. A "ofensiva", embora crescentemente referida de há cerca de dois anos a esta parte [141], está presente em grande parte dos discursos produzidos sobre a *gestão democrática* desde 1976: primeiro a propósito do decreto de gestão de 1976; seguidamente a propósito das sucessivas tentativas de alteração daquele decreto; mais recentemente na sequência da reforma educativa e da apresentação de uma proposta governamental para a administração e gestão das escolas. Mais

141 Fala-se da "ofensiva contra a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino que o Governo pretende desencadear" (Cf. SPN, "Gestão Democrática. Debater, Defender", in *SPN Informação*, nº 41 [1990], p. 7), ou é afirmado, por exemplo: "É mentira que Roberto Carneiro queira mudar a gestão das escolas para que estas passem a ter uma gestão melhor. O que é verdade é que Roberto Carneiro pretende restaurar o passado promovendo o regresso dos directores. A quem incumbe de uma missão - domesticar os professores, acirrar a compatibilidade entre eles. E a quem pede que sejam diligentes servidores da sua política e de interesses mais ou menos estranhos e obscuros" (Cf. Lurdes Silva, "Restaurar o Prestígio da Profissão Docente", in *O Professor*, nº 5 [1990], pp. 7-8).

insistentemente em certos períodos do que em outros, pode-se afirmar que, globalmente, desde 1976 que o "contexto" em que se *insere* o modelo de gestão das escolas tem sido percepcionado como um "contexto" de ofensiva. O próprio "contexto", como veremos, é frequentemente considerado um factor actuante contra o modelo de gestão, o que permite localizar várias dificuldades e alguns problemas e insucessos no "contexto", isto é, *fora* do modelo de gestão — "na realidade concreta a que esse modelo se aplica" [142]; "E a Escola vê-se então, perante uma luta nem sempre fácil para fazer sobreviver um modelo de gestão democrática criadora e inovadora *no meio das mais vastas dificuldades*" [143]. Embora dominante, esta perspectiva, que ao admitir problemas e dificuldades afirma que eles não resultam do modelo mas sim do facto de o modelo "ser mal servido, mal apoiado", nas palavras de Rui Grácio [144], opera desta forma uma oposição entre *modelo* e *contexto*. Existe apenas um modelo — o modelo de *gestão democrática*, o de *Abril* —, ao passo que se pressupõe a existência de pelo menos dois contextos, diferentes e até mesmo antagónicos: um primeiro contexto de criação do modelo, que implicitamente é valorizado, e um segundo contexto, posterior, de exercício do modelo, a partir do qual são localizados importantes obstáculos contra a *gestão democrática*. No essencial, porém, o modelo permanece e é o mesmo, independentemente da eventual mudança de contexto. Trata-se de um fenómeno de descontextualização do modelo, cujos atributos essenciais, originariamente inscritos e fixados, seriam relativamente independentes dos contextos. Daí que, de um ponto de vista político, um modelo *de Abril* possa permanecer e resistir (apesar dos obstáculos) num contexto adverso, *contra Abril*. De um ponto de vista administrativo os custos far-se-iam sentir sobretudo em termos de autonomia – o contexto seria agora marcado por uma administração fortemente centralizada e organizada para o controlo que impedira o exercício de uma autonomia a nível escolar, ao contrário do que sucedera com o contexto de criação do modelo. Mas nesta perspectiva não fica, ainda, claro qual foi o contexto em que o modelo foi originariamente criado e estabelecido. Uma análise dos discursos defensivos permite concluir que em termos políticos são as iniciativas levadas a cabo em 1974/1975 que continuam a ser muito referidas; mas já em termos de configuração do modelo, da sua fixação e regulamentação, descobre-se que é o Decreto-Lei nº 769-A/76 que concentra as atenções e que é tomado por referência contra as tentativas para o substituir. Estamos agora perante um fenómeno de recontextualização do modelo — o modelo fixado em 1976 (no ministério de Sottomayor Cardia), e que até cerca de 1980 foi violentamente acusado de pretender destruir a *gestão democrática*, passa a ser valorizado e frequentemente associado a um contexto anterior a 1976. A defesa deste modelo é realizada tendo por base uma perspectiva de valorização política — o modelo é caracterizado como "uma das marcas mais significativas do 25 de Abril" [145] —, destacando ainda as suas "potencialidades" e

142 Cf. as conclusões de Maria do Carmo Clímaco *et al.*, *op. cit.*, p. 55.

143 Cf. Angelino Carvalho, "A gestão democrática: produto e instrumento de vivência democrática", in *SPN/Informação* (Suplemento da Gestão Democrática), nº 1 (1987), p. 4.

144 Cf. o seu "Problemas e Perspectivas do Ensino em Portugal", ed. cit., pp. 89-90, onde opõe o contexto "ingrato" ao "brio" dos professores na prática do modelo.

145 Cf. FENPROF, "A Gestão Democrática: um factor vivificador e de renovação da escola" (Texto que integra a Resolução da 1ª Conferência Nacional dos Ensinos Preparatório e Secundário realizada na Póvoa de Varzim, 19 e 20 de Fevereiro de 1987).

particularmente o "poder" atribuído aos professores, embora a questão do poder e da autonomia surja, simultaneamente, inventariada no conjunto de dificuldades e de limitações. O elogio das potencialidades é o que mais se destaca pois permite valorizar o modelo apesar das dificuldades reconhecidas, chamando a atenção para os *obstáculos institucionais* que o impedem de se afirmar em toda a plenitude:

> "Os professores sentem que a gestão democrática é uma conquista que, embora sujeita às contradições inerentes ao processo democrático e apesar dos esforços para cercear ou limitar o seu alcance e potencialidades, tem demonstrado ser um elemento altamente positivo para a democratização das estruturas das escolas" [146];
>
> "Algumas coisas há que mudar, mas no essencial este modelo tem potencialidades que permitem uma gestão eficaz e verdadeiramente democrática das escolas, que ensina a democracia aos jovens" [147].

Apesar dos obstáculos, o modelo resistirá devido ao "empenhamento e dedicação de um punhado de professores pioneiros da gestão democrática" [148] e ao seu cansaço —

> "[...] o cansaço de uma luta de 13 anos que efectivamente transformou de forma positiva as nossas escolas através de um modelo cujas potencialidades não foram ainda totalmente aproveitadas e que urge desenvolver" [149].

Enquanto obstáculo, o contexto é sobretudo caracterizado pela acção do ministério contra o modelo, é um *contexto externo* [150]:

> "[...] desde o princípio este modelo teve contra ele as estruturas do Ministério. Ninguém acreditava no modelo e todos pensavam que, com as dificuldades

146 *Ibid.*, p. 12.

147 Cf. Maria da Luz Rosmaninho, "Gestão Escolar ... Que modelo?", in *SPN/Informação*, nº 2 (1988), p. 3.

148 Cf. Maria Augusta Dias Brites, "Resposta ou talvez não", in *O Professor*, nº 102 (1987), p. 49

149 *Id., ibid.*

150 No seu estudo, Maria de Fátima Chorão Sanches fala da "[...] insatisfação provocada pela natureza do macro-contexto em que a governação da escola tem sido exercida pelos professores", afirmando que "[...] o contexto externo em que a gestão das escolas secundárias se tem movido tendeu a favorecer o desenvolvimento de uma mentalidade burocrática relativamente à gestão pedagógica da escola, e a inibir o crescimento da maturidade organizacional dos professores, isto é, do sentido de independência e actividade organizacional [...]". Com base nos dados que recolheu conclui pela "[...] necessidade de reformar o 'contexto higiénico' escolar [na esteira de F. Herzberg], afim de que o potencial de motivações intrínsecas e altruístas dos professores para exercerem um papel activo na governação da escola não sofra os efeitos negativos da desmotivação e insatisfação profissional" - Cf. "Natureza das Motivações para Governar a Escola ...", ed. cit., pp. 27-28.

inerentes a um processo revolucionário como o do 25 de Abril, ele se afundaria. Mas ele resistiu!" [151];

"Hoje, na generalidade das escolas, mantêm-se vivos os princípios fundamentais da gestão democrática. Mas, o sistema possui também muitos aspectos de desorganização e irracionalidade introduzidas em grande medida pelo próprio MEC, que têm conduzido, por vezes, a atitudes de acomodação ou de revolta pontual, gerando a desmotivação, a apatia e o individualismo" [152].

Já o *contexto interno* é geralmente muito valorizado e o modelo chega a ser apenas identificado com as estruturas organizacionais que estabelece, com os órgãos e os cargos previstos, e com os processos electivos:

"Penso que o actual modelo tem muitas e apreciáveis virtudes para que se esqueça pura e simplesmente; Penso que a sua estrutura de base serviria um outro qualquer modelo duma Escola que se quer nova; Penso que o actual modelo, revisto à luz de princípios genericamente aceites como o de participação, o da defesa da Escola - comunidade, o da competência técnica, ainda daria um excelente suporte da Direcção e Gestão das novas Escolas. Mudar, sim senhor mas, para melhor" [153].

"O actual modelo de gestão aponta para a solução, a meu ver ideal, da escolha dos agentes: eleição de entre professores, de um grupo que se propõe encarregar-se da escola durante um período previamente definido. Também por escolha dos professores da escola são eleitos aqueles que irão ocupar-se dos aspectos pedagógicos da comunidade e, igualmente por eleição, os alunos e o pessoal administrativo e de apoio escolhem os seus representantes nos órgãos de gestão. São assim eleitos por todos, os elementos que irão cumprir, fazer cumprir, realizar, levar a Escola adiante" [154].

A importância conferida à eleição como forma de designação normal para ocupar cargos de gestão escolar (embora haja casos de nomeação) é complementada, significativamente, pela predominância atribuída aos professores no actual modelo e pela reivindicação do exclusivo do poder de decisão face a outros potenciais participantes, assim remetidos para uma participação consultiva:

"Não se pense existir por parte dos professores qualquer receio em partilhar com todos os sectores da comunidade educativa, a discussão dos problemas e

151 Cf. Maria Augusta Dias Brites, *op. cit.*, p. 48.

152 Cf. FENPROF, "A Gestão Democrática: um factor vivificador e de renovação da escola", ed. cit., p. 2.

153 Cf. José Fernando R. Alves Pinto, "Administração Escolar", ed. cit., p. 9.

154 Cf. Maria da Luz Rosmaninho, *op. cit.*, p. 3.

valores educacionais em órgãos adequados, sejam estes assembleias de escola, conselhos consultivos, conselhos pedagógicos ou de turmas. Tal partilha deve ser até institucionalizada. O poder de decisão, esse é que deve manter-se uma prerrogativa dos professores eleitos para a direcção das escolas" [155].

A partilha de poderes de decisão não só é recusada como é vista como uma forma de desclassificação humana e profissional dos professores [156] e as poucas propostas avançadas vão no sentido de manter e de reforçar o exclusivo da intervenção dos docentes, por exemplo através da criação de uma "Assembleia Geral de Professores" como órgão máximo na escola [157]. A participação da comunidade educativa, para além dos professores, é admitida mas isolada num nível consultivo, não sendo portanto configurada como uma participação na decisão, o que a acontecer resultaria numa *confusão de papéis* [158]. É neste quadro que a questão da autonomia é colocada — legitimada por recurso aos saberes específicos dos professores, a autonomia profissional excederia já esta área para passar a legitimar a sua intervenção exclusiva ao nível da direcção, isto é, também no plano político e das grandes orientações gerais a nível escolar. Pretende-se por isso afastar potenciais concorrentes no exercício de tal autonomia, de resto já actualmente percepcionada como consideravelmente limitada pela acção do ministério. A falta de autonomia a nível escolar é endossada ao contexto e à acção do ministério, mas não ao modelo de gestão em vigor, percepcionado como estranho a tais limitações. O modelo, ou consagraria as possibilidades de exercício de autonomia, na prática contrariadas por *obstáculos institucionais* gerados no poder central, ou seria pretensamente neutro nesta matéria, encerrando potencialidades impedidas de serem desenvolvidas fruto de factores externos. Com efeito, alguns dos estudos realizados têm concluído que a falta de autonomia não é associada ao modelo de gestão:

"[...] mais do que o modelo, o que os professores e Conselhos Directivos questionam é, em primeiro lugar, a falta de autonomia e de condições de exercício desse modelo" [159].

155 Cf. António M. Gomes Precioso, *op. cit.*, p. 16.

156 O governo é criticado porque "Não deveria também desclassificá-los [aos professores] humana e profissionalmente obrigando-os a partilhar o poder de votar as decisões com outros representantes da comunidade educativa" (*Id., ibid.*, p. 18).

157 Proposta apresentada pela FENPROF. Esta assembleia pronunciar-se-ia sobre "o plano de actividades da escola, a apreciação da gestão realizada, o balanço das actividades desenvolvidas e a decisão sobre as atitudes a adoptar para fazer face a situações que impeçam ou perturbem o normal funcionamento da Escola", isto é, assumiria, na prática, poderes de direcção e de controlo a nível interno - Cf. FENPROF, "A Gestão Democrática: um factor vivificador e de renovação da escola", ed. cit., p. 3.

158 As palavras de Lurdes Silva ("Restaurar o Prestígio da Profissão Docente", ed. cit., p. 8) são a este propósito bem esclarecedoras: "Queremos por isso uma gestão democrática das escolas que não exclui ninguém mas que não confunde papéis".

159 Cf. Maria do Carmo Clímaco *et al.*, *op. cit.*, p. 43.

O modelo, sobretudo do ponto de vista estrutural e morfológico, é defendido por "permitir a prática dos princípios de representação, colegialidade e organização horizontal da escola" [160]. Assim, de acordo com um dos estudos,

> "[...] o desrespeito por esses princípios reguladores das práticas governativas tendia a originar conflito, desmotivação e abandono do cargo. Daqui se infere que, na remodelação da legislação relativa ao governo das escolas, devem manter-se as estruturas organizacionais actuais que, de um modo geral, têm feito, das escolas, lugares com reduzido nível de conflito" [161].

Neste sentido, o que é desvalorizado é o contexto em que o modelo é praticado, o *contexto externo*, já que o "modelo de governação constitue um contexto no qual é possível exercer a democracia escolar" [162]. Autonomia e modelo de gestão são, desta forma, desconectados, dissociados:

> "[...] a impossibilidade de as escolas apresentarem projectos educativos autónomos prende-se com a falta de autonomia que de há muito reivindicam, e não com a estrutura do modelo de gestão" [163].

O modelo, ao ser tomado como relativamente independente dos contextos, ao ser dissociado das questões relativas à autonomia e ao poder de decisão, é objecto de um processo de *esvaziamento* que, em última análise, identifica o modelo de gestão com a estrutura, e mesmo esta é ainda reduzida à morfologia e à eleição enquanto processo de designação previsto como normal. Uma primeira contradição fica evidenciada — o modelo de *gestão democrática*, defendido à partida na base de uma conquista política é simultaneamente despojado dos principais elementos políticos de caracterização do modelo, desde logo do poder e da autonomia, para ser predominantemente associado a arranjos estruturais e morfológicos concretos que concedem a primazia, e até mesmo o exclusivo de intervenção, aos docentes; isto mesmo quando a concessão de tal exclusivo, limitada a áreas de execução, ilude a questão maior da participação na decisão e dos poderes de direcção. Uma segunda contradição, relacionada com a anterior, diz respeito à valorização discursiva da democracia nas escolas, mas com base em concepções caracterizadas por uma profunda desconfiança em relação à capacidade e à legitimidade de intervenção de outros participantes — todas as decisões a nível escolar aparecem restringidas e subordinadas a critérios técnicos e profissionais, com base nos quais caberá aos professores assegurar a

160 Cf. Maria de Fátima Chorão C. Sanches, "Reformar o Contexto da Gestão das Escolas Secundárias ...", ed. cit., p. 37.

161 *Id., ibid.*

162 *Id., ibid.*, p. 36 e "Natureza das Motivações para Governar a Escola ...", ed. cit., p. 27.

163 Cf. Vários, "Reflexão sobre o projecto de organização e administração das escolas do Ensino Básico e do Ensino Secundário", in *O Professor*, nº 113 (1988), p. 43. Trata-se de um documento produzido por um grupo de trabalho composto por membros docentes dos conselhos directivos das escolas secundárias de Penafiel, Castelo de Paiva, Lousada, Felgueiras, Paredes, Marco de Canavezes, Paços de Ferreira, e das escolas preparatórias de Penafiel, Castelo de Paiva, Felgueiras, Paredes e da escola C+S do Pinheiro.

representação do interesse público na escola. Por esta razão considerou, recentemente, João Formosinho que "o modelo da 'gestão democrática' tomou a feição neo-corporativa" [164]. Mas uma terceira contradição advém exactamente do facto de tal *feição* não estar inscrita no modelo, mas nas práticas de gestão levadas a cabo pelos docentes, uma vez que o que de mais importante e significativo é consagrado no modelo é a prerrogativa concedida à administração central de representar o interesse público na escola, prerrogativa que se traduz, concretamente, pelo exclusivo que detém ao nível da direcção dos estabelecimentos de ensino [165]. Estas contradições podem ser reunidas em torno de uma contradição maior e mais significativa — como pode o modelo de *gestão democrática* ser democrático se ele foi imposto, decretado e regulamentado num contexto e por instâncias de decisão a quem, desde logo em 1976, foi recusado aquele epíteto?; como pode apenas o contexto, independentemente do modelo, ser acusado de não permitir o exercício da autonomia a nível escolar quando tal exercício é desde logo denegado, em termos claros e expressivos, em todos os princípios e em todas as soluções estruturais, no próprio modelo fixado em 1976? Como é possível a defesa do modelo com base em argumentos de que ele é democrático, de que tem contribuído para a "democratização das estruturas das escolas", ou de que "ensina a democracia aos jovens", quando os alunos, os pais, as autarquias, etc., estão impedidos de intervir significativamente nas decisões políticas, nas orientações gerais e nos projectos escolares? [166]. É a participação dos professores, mesmo restrita predominantemente a áreas de execução, mas insularizada face a outros potenciais participantes, o principal elemento valorizado e em que assenta a defesa do modelo [167].

164 Cf. o seu trabalho, "A Direcção das Escolas Portuguesas - Uma Questão Estruturante do Regime Democrático", in *Revista Educação*, nº 1 (1990), pp. 31-36.

165 Embora num primeiro momento João Formosinho atribua "a feição neo-corporativa" ao modelo esclarece, logo a seguir, e em nota, que não é essa a perspectiva dos serviços centrais. Sustenta, mesmo, que o desenvolvimento neo-corporativo do modelo terá como contraponto um acréscimo de intervenção do poder central, mesmo em áreas pedagógicas de competência (profissional) dos professores. Embora também admitamos esta intervenção de *contraponto*, pensamos que é sobretudo, e desde logo, o modelo formal adoptado que estabelece as fronteiras da intervenção das partes. Neste sentido, a "feição neo-corporativa" será na prática restringida a níveis de execução e de gestão corrente, sendo-lhe recusada a expressão em termos políticos, de direcção e de representação efectiva do interesse público. Será, assim, mais uma ilusão do que uma realidade; uma vez sendo apenas uma "gestão neo-corporativa das escolas pelos professores", nas palavras daquele autor, o problema não residirá tanto no terreno concreto em que é afirmada, isto é, na gestão, onde mais facilmente se poderá invocar uma legitimidade do tipo profissional. A questão reside, em nosso entender, no facto de tal intervenção exclusiva dos professores ser tomada como argumento contra a intervenção de outros participantes ao nível da direcção. Ora a não distinção entre os dois níveis (direcção e gestão) permite a extensão dos argumentos desfavoráveis à não participação dos não-docentes, na gestão, para o nível político da direcção, o que objectivamente vem reforçar o exclusivo dos poderes de direcção por parte das instâncias do poder central, impedindo, ou dificultando, uma alternativa.

166 Interroga-se, a este propósito, Ana Maria Bettencourt: "*Como falar de democracia, quando os alunos não desempenham funções significativas e se lhes dá apenas um papel de consumidores passivos do sistema?* Como podem os alunos aprender a conhecer e participar na vida das instituições (competências essenciais a um cidadão) se na escola o não fazem? [...] *Será legítimo falar de democracia quando os pais e as autarquias não têm um papel de parceiros educativos?*" - Cf. "Como aperfeiçoar a gestão das escolas", in *Diário de Notícias*, ed. cit., p. IV.

167 No trabalho acima referido, a autora recorda que "Muitas vezes a defesa da gestão democrática limitou-se à defesa da participação dos professores, o que é sem dúvida essencial, mas insuficiente para introduzir melhorias consideradas inadiáveis no funcionamento das escolas".

Acresce a estas contradições que, curiosa e significativamente, as teorias implícitas na defesa, mas por vezes também explícitas, são geralmente pouco compatíveis, quando não antagónicas, em termos políticos e ideológicos, com os valores e os princípios políticos afirmados mais globalmente nos sectores defensivos. Estamos, portanto, perante mais uma contradição, embora mais subtil; a defesa do modelo de *gestão democrática* enquanto *conquista* do 25 de Abril é situada num terreno político e inscrita numa constelação de valores que frequentemente entram em contradição, por vezes radical, com a teorias (implícitas e explícitas) e as ideologias organizativas subjacentes à argumentação produzida. Tal argumentação é caracterizada por um esbatimento significativo da *política* e por opções teóricas que tendem a desprezar os indivíduos, os grupos e os sub-grupos, e a sua acção, face aos constrangimentos e aos factores contextuais, e ao *ambiente externo* à organização, tomado como um *dado* que os actores organizacionalmente localizados não podem influenciar ou controlar. Por vezes apreendido como uma espécie de enclave, em resistência após o período revolucionário, o modelo, de elevado potencial, terá sido submerso num contexto que entrava o seu funcionamento. O modelo é adequado e positivo, ao passo que o sistema educativo globalmente considerado, de que o modelo, aparentemente, não faria parte integrante, se revelaria inadequado, produzindo assim dificuldades ao nível do modelo. Tomado o modelo como referência, seria o sistema e a administração a apresentar "disfunções" e "irracionalidades" que, uma vez resolvidas, permitiriam a real expressão das potencialidades da *gestão democrática*. Dito de outro modo, o modelo seria mais avançado do que o sistema e do que aquilo que o contexto poderia comportar; o sistema desmereceria o modelo, pelo que a solução estaria em tornar o sistema compatível com o modelo, em *reformar o contexto*.

Porém, o modelo não é estranho ou alheio ao sistema educativo e ao contexto político e administrativo em que, de resto, foi estabelecido; o modelo é a máxima expressão de uma dada conjuntura, de *normalização*, como bem notaram muitos sectores docentes logo em 1976. O modelo não é apenas, nem sobretudo, o conjunto de soluções estruturais, morfológicas e processuais, pretensamente neutras, mas também e principalmente a expressão de um dado tipo de divisão de poderes e a afirmação de um dado projecto político para a escola, servido por arranjos organizacionais e por uma determinada distribuição de competências. Não podem estes, portanto, ser vistos de forma independente daqueles, porque as soluções organizacionais são instrumentais face ao projecto político.

As imagens timidamente sistémicas e frequentemente mal construídas em termos de congruência teórica mesmo nesse quadro, aparecem ainda frequentemente associadas a imagens de tipo contingencial. O contexto é, afinal, o *ambiente externo* à organização, ambiente que exercerá pressões sobre o *ambiente interno*, forçando a organização, geralmente reificada, a *ajustamentos internos* por forma a responder, por adaptação, aos constrangimentos impostos pelos factores contextuais [168]. Neste sentido, o modelo de gestão, com expressão na organização, seria permanentemente alvo de pressões contextuais e colocado no seguinte dilema: ou é adaptado face às pressões do *ambiente*

168 Ver, a este propósito, E. Mark Hanson, "School Management and Contingency Theory: An Emerging Perspective", in *Educational Administration Quarterly*, nº 2 (1979), pp. 98-116.

externo, em contínua evolução, e perde a sua especificidade e os contornos antes definidos, podendo vir a ser destruído, ou é objecto de uma resistência a tais pressões contextuais, ou situacionais, o que produziria inadaptações diversas, eventualmente capazes de colocar em risco a organização. Em qualquer dos casos, os factores contextuais são sempre tomados como externos, estranhos e acima das capacidades de intervenção dos actores organizacionais, de tal forma que, perante o objectivo último da "sobrevivência" da organização, algum tipo de reajustamento haverá de ser produzido a nível organizacional. Esta perspectiva serve bem o objectivo de desculpabilização do modelo, e das práticas, face às suas limitações, culpabilizando o contexto. Mas o empenhamento dos actores na defesa do modelo, expresso na organização, e os seus esforços, são continuamente "boicotados" por pressões contextuais em relação às quais se pode resistir mas, em última análise, jamais evitar totalmente e vencer. É esta segunda vertente que, paradoxalmente, condena os actores, por mais esforços que sejam capazes de realizar. E é perante este obstáculo que os pressupostos da teoria da contingência passam a ser como que invertidos — o determinismo situacional é aceitável para desculpabilizar os resultados obtidos e as insuficiências do modelo, assim transferidas para o contexto em termos de responsabilidade. Mesmo que parcialmente, os actores são forçados a algumas adaptações, em muitos casos não terão escolha e, portanto, não precisarão de justificar as suas escolhas, mas apenas de remeter para o contexto [169]; mas do ponto de vista da luta pela manutenção do modelo tal perspectiva cavaria a derrota dos seus defensores, pelo que se reclama, agora ao invés, pela reforma do contexto, tomando por referência o modelo. O determinismo situacional, antes aceite, seria agora recusado e, idealmente, substituído por uma espécie de voluntarismo organizacionalmente radicado, e com capacidades para levar de vencida o contexto.

Entre os extremos da imposição situacional e as conquistas seguras do voluntarismo e da militância, haverá que procurar, em termos de análise, uma perspectiva que contemple movimentos nos dois sentidos, contradições e conflitos e que, sobretudo, escape ao estabelecimento de traços determinísticos e à procura de causalidades. Existem seguramente obstáculos à participação na organização escolar e os contextos políticos, bem como as acções empreendidas na administração e as intervenções dos actores, podem reforçar tais obstáculos ou, pelo contrário, eliminar ou contornar alguns deles. Mas o modelo de gestão não é, de forma alguma, estranho a muitos desses obstáculos que, em boa parte, foram inscritos no momento da sua formalização. A menos que se entenda o modelo como uma peça apenas jurídica e formal, definitivamente fixado, num contexto preciso, o modelo de gestão em vigor é também a sua prática, pelo que a participação praticada, ou não, e as suas características, constituirão também uma forma segura de caracterização do modelo. É pelo menos exigível que quadros teóricos, critérios de caracterização seleccionados, métodos desenvolvidos e resultados obtidos, sejam congruentes: mas mesmo tal congruência poderá sempre ser oposta a diferentes congruências, obtidas através de diferentes pontos de partida teóricos e por distintos processos, o que é suficiente para afastar o mito da avaliação segura, objectiva e absoluta, que tanto tem sido reclamada para a *gestão democrática*.

169 Para uma crítica, nesta linha, à teoria da contingência veja-se Georg Schreyögg, "Contingency and Choice in Organization Theory", in *Organization Studies*, 1/4 (1980), pp. 305-326.

4. Periodização da Participação na Escola Secundária Portuguesa (1974-1988)

Convocando o quadro teórico-conceptual traçado para o estudo da participação na escola (Cap. III), a análise realizada sobre a organização da escola e a gestão democrática (Cap. IV), e os dados relativos à participação apresentados nas rubricas anteriores deste capítulo, é possível estabelecer uma periodização da participação na escola secundária. A proposta que a seguir se apresenta procura contemplar globalmente a participação docente e a participação discente, ainda que em certos casos haja necessidade de referir especificamente cada uma delas, e identificar orientações, constantes ou regularidades, que permitam distinguir diferentes períodos de participação. A análise será centrada nos fenómenos de participação nas decisões em estruturas e órgãos de gestão escolar, partindo da sua definição normativa e destacando as estruturas oficiais, com relevo para o CD e o CP enquanto órgãos de gestão e de coordenação. Atende-se, desta forma, mais aos contextos político e administrativo, às linhas de definição formal dos modelos de gestão e aos dados relativos à participação praticada que as tomam como referência, isto é, a elementos generalizáveis, ou até já generalizados. Uma análise mais fina dos fenómenos de participação, tomando por referência outras estruturas e órgãos, práticas específicas, arranjos organizacionais concretos, regras definidas a nível organizacional, etc., só é possível pelo exame caso a caso, isto é, escola a escola. Tal exame será apresentado no próximo capítulo, tomando por referência o estudo de um caso concreto. Neste momento, porém, a profundidade e o detalhe da análise dos fenómenos de participação não podem deixar de ser algo prejudicados quando se pretende identificar orientações gerais com base nas quais hão-de ser estabelecidos diferentes períodos. Por outras palavras, trata-se, agora, de uma análise mais geral, de uma selecção de elementos considerados pertinentes, de um relativo desprezo de certas dimensões e do privilegiar de outras, problema típico de toda a construção periodológica [170]. Com efeito, a identificação de diferentes períodos é um exercício de retrospectiva sujeito a uma selecção de critérios, uma vez que cada período não emerge da realidade nem se impõe pelos *seus próprios meios* — releva, sobretudo, dos critérios adoptados e das perspectivas de análise. Trata-se, neste sentido, de uma convenção, tanto mais que é impossível atender à complexidade da realidade, multidimensional, fixar o transcurso da história e captar todas as orientações. A análise é, portanto, selectiva, busca orientações, constantes e regularidades, mas não orientações exclusivas e universais, eventualmente transhistóricas. Os limites atribuídos a cada período serão tomados apenas como indicações, com cautela e flexibilidade, admitindo indefinições, convergências e espaços de transição, onde frequentemente se torna problemático impôr balizas. Cada período não pode, assim, ser perspectivado como estanque

170 Retomamos algumas das considerações que a este respeito tecemos em trabalho anterior (*Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, ed. cit., pp. 76-78).

e independente dos outros, rígido, definitivo e homogéneo, sucedendo-lhes por mera justaposição.

Não obstante as reconhecidas dificuldades periodológicas, crê-se nas vantagens do estabelecimento, tentativo, de períodos de participação na escola —um ponto de chegada tornado possível pela confluência de análises anteriores mas, sobretudo, um ponto de partida para ulteriores análises que, há que admiti-lo, podem vir a aconselhar o reexame e a redefinição dos períodos estabelecidos e da sua respectiva caracterização.

Partiremos da consideração dos dois períodos do processo de implantação e desenvolvimento da *gestão democrática*, e respectivas fases, que estabelecemos no Capítulo IV. O primeiro período, que designámos por primeira edição da *gestão democrática*, é *grosso modo* coincidente com o período revolucionário. Nele distinguimos três fases, com base nos momentos políticos, nas práticas participativas e na regulamentação da participação a nível escolar. Os limites temporais traçados para cada fase tiveram sobretudo em consideração algumas datas relacionadas com acontecimentos políticos relevantes e com a evolução da participação — a um primeiro tempo espontânea, praticada ainda antes de consagrada e decretada (Fase I); sucessivamente organizada, num segundo momento quase apenas reconhecida, e consubstanciada na homologação das comissões de gestão (Fase II) e seguidamente regulamentada em termos formais, inscrita em limites traçados por um modelo de gestão, ainda que globalmente definido (Fase III). Embora argumentando em bases formais, chamámos a atenção para o facto de esta terceira fase representar uma ruptura com as anteriores, uma vez que, objectivamente, a participação passava a ser limitada e era regulamentada num quadro que deixava de contemplar formas de democracia directa e retirava o poder deliberativo aos plenários e às assembleias de escola, expressão máxima daquilo que designámos por ensaio autogestionário. Neste sentido, as fases mais típicas (e mesmo emblemáticas) seriam a primeira e a segunda (e destas a primeira), caracterizadas por uma *deslocação do poder* para as escolas, por uma elevada mobilização de professores e alunos, por uma não regulamentação (ou por uma regulamentação muito genérica e incipiente) da participação e, globalmente, pela inexistência de um quadro legal instituidor de um modelo de gestão das escolas. As práticas participativas típicas destas duas fases não irão, porém, ser radicalmente alteradas na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, o qual, de um ponto de vista formal, as contrariava e mesmo impedia, pelo menos parcialmente. A grande adesão aos processos eleitorais constitutivos dos CDs, agora criados e regulamentados, era na prática tornada compatível com a expressão mobilizadora das assembleias deliberativas (agora formalmente impedidas) pelo que, globalmente, todas as três fases partilham de alguns elementos comuns e essenciais. A tentativa de normalização (precoce) aberta com o decreto de finais de 1974 não foi bem sucedida em termos imediatos e mesmo o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, que mais claramente inaugurava a fase de normalização (a segunda edição da *gestão democrática*), não foi total e imediatamente acatado. Em termos participativos existe uma espécie de extensão do período revolucionário, uma vez que durante 1976, e mesmo durante 1977, existem práticas contrárias à regulamentação estabelecida, práticas de oposição e de resistência, até pelo facto de a legislação de 1976 só ter tido, em vários casos, aplicação na sequência dos regulamentos publicados em Novembro de 1977. Salvaguardadas as diferenças, é possível localizar aqui um primeiro período de participação. Trata-se de um período de participação *directa*,

informal, activa, divergente. A participação dispensa intermediários e representantes, é actualizada directamente e consubstanciada em decisões colectivamente tomadas. É certo que cedo houve necessidade de, por diferentes formas, eleger representantes para as comissões de gestão, uma vez que as estruturas do *modelo liceal* não foram formalmente alteradas, o que exigia que alguém, com representatividade, ocupasse os postos deixados, ou tornados, vagos. Progressivamente, de resto, os mecanismos de participação indirecta iriam ganhar maior importância, acabando mesmo por ser decretados em finais de 1974. Na prática, porém, a acção dos plenários e das assembleias deliberativas sobrepôs-se, frequentemente, à acção dos órgãos eleitos e outras vezes foi, pelo menos, complementar, ou concorrente, em relação a estes. A tentativa de apropriação de poderes anteriormente detidos pelos antigos responsáveis escolares e pela administração central contribuía para deslocar o centro de decisão dos órgãos formalmente estabelecidos, e por isso mais directa e imediatamente dependentes do poder central, para os colectivos e as estruturas de base. Desde logo pela rejeição, na prática, de regulamentos e disposições legais anteriores; seguidamente no quase vazio legislativo e regulamentar e, a partir de finais de 1974, no quadro de uma regulamentação de tipo experimental, genérica e incipiente, e de resto contestada, a participação é predominantemente realizada por referência a regras informais, construídas em contexto organizacional, emergentes na própria acção. Face a crescentes pressões exercidas no sentido da formalização, de que o diploma de Dezembro de 1974 é bem significativo e o decreto de 1976 é a expressão vitoriosa, e face, ainda, à experiência adquirida e à organização da participação a nível escolar, a participação de tipo *não formal* ganhará importância a partir de 1975/1976. A construção de regras informais e não formais é também uma das expressões significativas da mobilização a nível escolar. A actualização de formas de democracia directa exigia um elevado empenhamento e envolvimento na organização, uma participação activa e quase constante, multiplicada em reuniões, comissões, grupos de trabalho, etc., e também em acções de contestação e de luta política nas escolas. É certo que mesmo em períodos revolucionários este activismo nunca pode ser seguramente generalizado a todos os potenciais participantes, mas pelo seu destaque, pela sua capacidade de expressão na acção e, sobretudo, pelos seus efeitos mobilizadores, representa a tendência dominante. Ela é realçada, de resto, numa situação em que objectivos oficiais anteriores são agora rejeitados, abrindo-se uma fase de luta pela afirmação de objectivos alternativos, também eles dificilmente consensuais face à pluralidade das forças com expressão e com capacidade de intervenção. A divergência é marcante — por um lado em relação a objectivos que o 25 de Abril veio tornar inaceitáveis e, por outro, em relação aos diferentes objectivos radicados em distintos projectos para a escola e também, um pouco mais tarde, em relação à fixação de objectivos, arbitrária, pelo poder central. A participação divergente ficou bem evidenciada, por exemplo, na contestação que se seguiu à publicação do decreto de finais de 1974 e até mesmo em relação ao não cumprimento de algumas das suas disposições (prazos de regulamentação e revisão, pagamento de gratificações, etc.), originando um movimento de demissões de CDs um pouco por todo o país; no tocante aos alunos a divergência, e a capacidade de mobilização, ficaram expressivamente demonstradas na greve de 1975, motivada pelo Despacho nº 6/75, de 22 de Janeiro, que veio reestabelecer as médias de doze e de catorze valores para a dispensa de exames nos cursos geral e complementar [171].

171 Veja-se, a propósito, os comentários de Raúl Gomes, *op. cit.*, p. 39 e o nosso trabalho *Gestão das Escolas Secundárias* ..., ed. cit., pp. 98-99.

A transição deste período da participação para o período seguinte será marcada pela crescente regulamentação da direcção e gestão das escolas, iniciada em finais de 1974 e confirmada em 1976/1977 no ministério de Sottomayor Cardia.Em relação a esta matéria, a normalização constitucional produzirá efeitos práticos bem visíveis a partir de 1977/1978, embora no plano das orientações formais-legais já antes daquelas datas. Estendendo-se até cerca de 1980 [172], este período é marcado pelo retorno do poder e pela reconstrução do paradigma da centralização, inaugurando assim o que designámos por segunda edição da *gestão democrática* e cobrindo, *grosso modo*, a Fase IV do processo, onde inicialmente se fará sentir a maior contestação ao Decreto-Lei nº 769-A/76 e à política do I Governo Constitucional e do ministro Sottomayor Cardia. A participação é definitivamente inscrita num quadro formalizado, regulamentada ao pormenor, sujeita ao cumprimento de múltiplos requisitos processuais. Os poderes de decisão *concedidos*, a nível escolar, são desviados das estruturas e funções de direcção e isolados, de forma quase estanque, no universo da gestão, isto é, na execução de acordo com as políticas decididas a nível central e dentro de estreitos limites, balizados por regras processuais em grande número e pormenor. A tomada de decisões pelos colectivos escolares é agora ainda mais claramente afastada, e em termos definitivos, cedendo lugar à acção do CD e do CP. A este nível a participação passa a ser indirecta, as decisões são tomadas por representantes. Face à produção de um extenso e complexo *corpus* normativo, a participação é exercida, do ponto de vista formal, por referência às normas formais, isto é, passa a ser uma participação formal. Embora isto não signifique que outras formas de participação, não formal e informal, tenham sido completamente afastadas, afastamento que mesmo de um ponto de vista teórico seria muito difícil se não impossível, significa porém que, a ocorrerem, terão um carácter relativamente marginal, quando não *ilegal*. Conforme já concluímos anteriormente, a contestação inicial ao modelo instituído foi apesar disso acompanhada por uma adesão significativa aos processos eleitorais e à constituição de CDs via eleições, bem como seguidamente à contestação dos CPs, às eleições dos representantes dos professores e dos alunos, o que, a este nível, indica uma participação activa em torno de certos órgãos e da sua constituição. A mobilização conseguida é porém bastante distinta da do período anterior, concentrando-se menos nas estruturas escolares de base e mais nos órgãos de cúpula e de coordenação; é também menos generalizada e menos constante, fazendo-se sentir predominantemente através das movimentações para as constituições de listas, processos eleitorais, etc. Apesar da contestação inicial, na prática o modelo de gestão instituído é acatado e implementado e a via eleitoral abre oportunidades a certos grupos e subgrupos, os quais se passam a movimentar no sentido de conquistarem a capacidade, e a legitimidade, de representar os membros da escola. Há, assim, uma relativa aceitação, ainda que inicialmente mais tácita do que expressa, do quadro legal em vigor e dos objectivos oficiais por ele fixados. As práticas

172 Os anos compreendidos entre 1976 e 1980 e, anteriormente, entre 1974 e 1976, têm sido agrupados em dois períodos distintos não apenas na análise dos fenómenos educativos. Outras tentativas de periodização adoptam limites temporais bastante semelhantes. Ver, a propósito: Marinús Pires de Lima, "Transformações das relações de trabalho e acção operária nas indústrias navais (1974-1984)", ed. cit.; José Durão Barroso, "O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica", in Mário Baptista Coelho (Coord.), ed. cit., pp. 39-68; Marinús Pires de Lima e Luísa Oliveira, "O sindicalismo em Portugal: a crise e as alternativas", in *Organizações e Trabalho*, nº 2 (1990), pp. 35-48; Alan David Stoleroff, "O Padrão de Relações Industriais Emergentes em Portugal: Uma Abordagem Sistémica", in *Organizações e Trabalho*, nº 2 (1990), pp. 49-79.

participativas convergem, globalmente, com os objectivos oficiais, até pelo facto de fora do seu quadro a participação não estar prevista. Trata-se, assim, de uma participação *indirecta, formal, activa, convergente*. Uma participação decretada e organizada em torno de um dado modelo organizativo da escola e de uma divisão de poderes que concede o exclusivo da direcção ao ministério; uma participação que contribuirá para a *normalização* da vida escolar, assegurando "a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo" [173]. Deve-se no entanto chamar a atenção para uma tendência já iniciada durante este período, a partir de 1978, que virá a ter expressão visível no período seguinte — a participação dos alunos, designadamente através da eleição de representantes para o CD, e mesmo para o CP, começa já a apresentar sinais de crise e de alheamento. É, a vários títulos, uma participação tendencialmente passiva; após a contestação relativa à perda de paridade com os docentes no CD, a mobilização eleitoral ocorre durante um período curto e bem cedo será substituída pela expressão de um desinteresse em disputar as eleições, organizar listas, etc. Emerge, pelo contrário, algum interesse pela intervenção associativa que em termos eleitorais passará a despertar maior atenção, até pelo facto de a problemática da juventude e do associativismo juvenil e estudantil começar a adquirir alguma relevância no discurso político e nas medidas governamentais e os partidos passarem a investir neste terreno a nível escolar. Também relativamente aos docentes há sinais de uma participação de tipo *reservado* — a elevada percentagem de CDs eleitos, por exemplo, tende a decrescer, depois dos cerca de 85% em 1974/1975 e dos cerca de 70% em 1976/1977. Curiosamente, o decréscimo de oposição ao diploma de 1976 vai sendo acompanhado pela tendência para a não eleição de CDs; critica-se a falta de apoio por parte do ministério, acusa-se o excessivo peso da regulamentação, as dificuldades de gestão, a massificação e o gigantismo crescente das escolas, o não reconhecimento social e material de quem exerce cargos de gestão. Torna-se mais visível a contradição de fundo relativamente à ideia de representação — os docentes eleitos não representam, na prática da sua actuação junto aos serviços centrais, quem os elegeu; pelo contrário, parecem ser forçados a *representar* os serviços centrais em cada escola.

A tendência já esboçada, marginalmente, durante o período anterior passará a ser dominante durante o terceiro, e último, período estudado, a partir de 1980 e até 1988. Coincide com a Fase V, caracterizada pela defesa da *gestão democrática*, contra diversas tentativas de alteração ou substituição do modelo, durante a qual o decreto de 1976 é recuperado [174]. É o período mais longo, marcado a nível político por duas revisões constitucionais, pela entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia, pela aprovação da LBSE e pela ascensão do PSD à liderança governativa. No que ao modelo de gestão diz respeito, não ocorrem rupturas ou mudanças globais assinaláveis; será sobre a gestão pedagógica — CP e órgãos de apoio — que mais se fará sentir a mudança em termos de regulamentação, embora na continuidade, no reforço das normas e da intervenção

173 Cf. Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro.

174 Note-se que a Fase V não terminou em 1988, uma vez que até ao início da década de noventa, inclusive, o movimento defensivo continuará, sendo mesmo reforçado a partir de 1987/1988, na sequência dos trabalhos de preparação e discussão de um novo reordenamento jurídico para a administração e a gestão das escolas. O ano de 1988 (inclusive) constitui no entanto o limite temporal traçado para este trabalho.

do poder central. Num primeiro momento, de resto, o CP viria a ser dinamizado e a ganhar mais importância na sequência das novas atribuições no âmbito da Profissionalização em Exercício. Não obstante, em termos globais ocorre entre 1981 e 1983 a maior crise de sempre em relação a CDs eleitos — só a partir de 1983, coincidindo com o tão reclamado pagamento de gratificação aos membros docentes do CD, as percentagens de CDs eleitos voltarão a ultrapassar os 50%. Apesar do acréscimo verificado, fica genericamente instalada a tendência para a não eleição de CDs, são manifestas as dificuldades de constituição de certos órgãos, o recurso à nomeação é institucionalizado. A participação na decisão, em estruturas e órgãos de gestão escolar, passa a representar evidentes sinais de passividade; instala-se, de forma mais generalizada, o desinteresse e o alheamento, o cansaço e até um certo desânimo, mesmo em sectores docentes tradicionalmente mais activos e empenhados. Apesar das tentativas de mobilização dos docentes e de defesa da *gestão democrática* empreendidas por sectores docentes nas escolas e por sectores sindicais, o clima globalmente disfórico mantém-se. Não é visível o reacender do interesse em ocupar cargos de gestão, os processos eleitorais não são reanimados e as próprias clivagens políticas e partidárias são algo desvalorizadas e parecem ter menos repercussões nas escolas em termos de quem ocupa os cargos de gestão, ao contrário do que acontecia há apenas alguns anos. Admitindo embora que a partir de 1987/1988 a circunstância da preparação de um *novo* modelo de gestão, recebido com desconfiança e mesmo rejeitado por alguns sectores docentes, tenha motivado um maior envolvimento, eventualmente traduzido num acréscimo percentual de CDs eleitos (embora não existam dados disponíveis que o confirmem), a situação que se vive no início da década de noventa não parece ter sido alterada. A partir da fase final deste terceiro período de participação instalou-se um clima de expectativa, aguarda-se com preocupação o novo reordenamento jurídico, mas está longe de ser visível, até ao momento, um cerrar de fileiras em torno da defesa do modelo em vigor e da sua reanimação. Há, evidentemente, quem permaneça nos seus postos, designadamente no CD, com a intenção de defesa e afirmação do modelo, mas há também quem o faça na expectativa de, por esse facto, poder vir a obter algumas vantagens já no quadro do novo modelo que se anuncia. E assim, conforme afirmou recentemente o ministro da educação Roberto Carneiro, as escolas continuam a funcionar *normalmente* e a abertura do ano lectivo de 1990/1991 representou, apenas, um *acto de administração corrente*. Neste período a participação permanece *indirecta, formal, convergente*, mas a participação *passiva* passa agora a fazer carreira em termos de envolvimento. A passividade caracteriza globalmente as práticas participativas no quadro do modelo de gestão em vigor, mas também quer a sua defesa, quer o ataque, ou a recusa, ao modelo alternativo em emergência. Já em relação à participação praticada pelos alunos, novamente se verifica uma certa antecipação — a passividade instalou-se mais cedo e a partir de meados da década de oitenta começam a ser visíveis diversos sinais de recusa da participação discente em órgãos de gestão, sobretudo no CD onde em 1985/1986 apenas cerca de 25% de CDs tinham representação discente. Considerando esta percentagem, e sabendo que a eleição de representantes não é sinónimo de presença nas reuniões, tal como a mera presença não significa participação; considerando a situação global das práticas participativas e o exclusivo da intervenção docente ao nível da gestão, pode-se afirmar que no que aos alunos diz respeito a situação terá evoluído para a não participação — por um lado, uma não participação longamente induzida por regras formais restritivas e por práticas concretas de docentes e estilos de funcionamento dos órgãos e, por outro, também certamente uma não participação voluntária, como recusa de uma "oferta" participativa de

tipo cooptativo e de rituais eleitorais desprovidos de significado prático. Neste sentido se pode descortinar uma orientação divergente face à regulamentação da participação discente e aos objectivos, ainda que limitados, que lhe são oficialmente atribuídos. Uma participação discente *activa*, mas inscrita dentro dos limites precisos traçados pelo modelo, ou até uma participação *reservada*, ou mesmo *passiva*, seriam mais aceitáveis e menos problemáticas no quadro do modelo vigente, do que a não participação. Esta rompe já com os pressupostos e os objectivos do modelo, traduz uma recusa de valores, objectivos e formas de organização, rejeita a encenação participativa na base de uma participação *pro forma*. Em suma, e a menos que sejam encontradas alternativas, é todo um programa de socialização que é posto em causa em termos de democracia e de participação [175], abrindo as portas a outros programas e a outras representações de socialização eventualmente antagónicas com os valores democráticos consagrados, repetidamente, ao mais alto nível político e normativo.

Volvidos cerca de quinze anos sobre o 25 de Abril de 1974, a situação da participação na decisão, em estruturas e órgãos de direcção e de gestão escolar, caracteriza-se pela passividade e, em certos casos, pela não participação. A este nível, alguns dos traços essenciais do *modelo liceal* parecem subsistir [176]. Mesmo quando o autoritarismo e a repressão, a falta de pluralismo e de liberdade de expressão, foram significativamente e positivamente substituídos e afastados com a revolução, a centralização, a falta de autonomia, o exclusivo da direcção, não conheceram alterações semelhantes. A consagração política da democracia e da participação a nível educativo, designadamente nas escolas, não foi congruentemente traduzida em formas organizativas e em práticas. A questão é, desde logo, e sobretudo, uma questão política [177], não podendo ser reduzida ao quadro das soluções técnicas do modelo de gestão vigente, ou de qualquer outro. Neste sentido, o modelo em vigor, enquanto elemento de fixação de arranjos organizacionais e de poder concretos, é a expressão de uma dada política. Não há, portanto, lugar a uma desculpabilização do modelo face à política, ou vice-versa, como se se tratasse de *entidades* distintas e separáveis. Pode-se, talvez, concluir que o modelo, decretado e praticado, terá contribuído, durante um largo período (e ainda hoje, para alguns), para produzir uma ilusão democrática e participativa, uma encenação que terá iludido e camuflado a profunda

175 Veja-se a distância a que se queda, por exemplo, do *perfil sócio-moral* traçado para os alunos do ensino secundário em Ministério da Educação, *Perfil Cultural Desejável do Diplomado do Ensino Secundário*, Lisboa, ME/GEP, 1988, pp. 39-60.

176 Mesmo quando, em certos momentos, pareceram definitivamente afastados. José Baptista, na linha das teorias contingencial e ecológica, chamou a atenção para a tensão entre "ciclos convergentes" e "ciclos divergentes" nas organizações, escrevendo: "Parece existir uma 'mão invisível' que força a organização divergente a 'degenerar', a integrar-se, a tornar-se convergente" - Cf. "Ciclos de Vida Organizacionais: O Conceito de Organizações Divergentes e a Sociologia das Organizações", in *Alter/Ego*, nº 5 (1988), p. 78; também publicado in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século* (Actas do I Congresso Português de Sociologia), Vol. II, Associação Portuguesa de Sociologia, Lisboa, Fragmentos, 1990, pp. 23-28.

177 Conforme sustenta Benno Sander, "[...] a participação na educação e sua administração é um processo essencialmente *político*, como o é no governo da sociedade em seu conjunto [...] Na educação, a *polis* é a escola, a universidade e o sistema de ensino inseridos em seu meio cultural. É nessa *polis* que os seus participantes convivem para a prática da educação, que, nesse sentido, se torna uma prática essencialmente *política*" - Cf. *Consenso e Conflito. Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1984, pp. 147-148.

assimetria das relações de poder entre o centro e as periferias, a falta de autonomia e de poder de decisão a nível escolar, os efeitos de uma desconcentração tantas vezes anunciada sob o signo da descentralização. Neste sentido, a passividade e a não participação dos actores escolares periféricos, tão frequentemente iludida, contrariada, e em boa parte desmentida, pelos sectores que mais se têm afirmado na defesa do modelo de *gestão democrática*, pode ser entendida como uma decisão racional dos actores potencialmente participantes, em sua defesa. À luz das práticas participativas, política e modelo não têm hoje verdadeiros defensores — a sua remobilização parece extremamente difícil e, eventualmente, acabarão por cair, também por falta de defensores. Isto mesmo quando, mais uma vez, não foram entretanto construídos projectos alternativos ao nível das bases do sistema escolar, colocando-as, novamente, numa situação de expectativa perante a adopção de uma política e de um modelo predominantemente estabelecidos de cima para baixo e que, compreensivelmente, não lhes podem oferecer garantias prévias de constituirem uma verdadeira alternativa, ou uma alternativa aceitável. Enleados na defesa de um modelo que em termos de práticas participativas não têm defendido, e numa situação de passividade e de não participação que não tem sido orientada pela afirmação de alternativas minimamente consistentes e articuladas, os actores escolares voltam a estar desprovidos de projecto(s) que possa(m) influenciar a tomada de decisão política. Em boa parte este é, também, um dos resultados da política e do modelo anteriores — a dependência do poder central "domesticou" (para utilizar uma expressão de Paulo Freire) as escolas e isolou os actores de outras forças e de potenciais parceiros externos, favoreceu a consideração de interesses particulares e a luta por vantagens sectoriais e específicas de cada corpo ou categoria, impediu o diálogo e a negociação ao nível das bases e assim impossibilitou a tentativa de compatibilização dos diferentes objectivos, interesses e estratégias. Política e modelo *normalizadores* representam, neste sentido, a evacuação da política do universo escolar, não reconhecendo a diversidade e a conflitualidade entre os diversos actores e projectos, impedindo ou dificultando a sua expressão, não estabelecendo estruturas, órgãos e formas de participação na decisão através dos quais pudessem ser afirmados. As diversas categorias de actores foram isoladas, e isolaram-se, uma das outras [178], convergindo unicamente para uma postura de dependência, pela reivindicação ou pela expectativa, em relação ao poder central. O sucesso da política de *normalização* escolar ficou bem patente, entre outros aspectos, pela perda de protagonismo dos actores e mesmo pelas dificuldades de tomarem iniciativas conjugadas ao nível da base do sistema escolar. Quase tudo, aparentemente, passou a ser objecto de soluções *técnicas*, de procedimentos previstos e uniformes, de regras estabelecidas antecipadamente. Em tal terreno, a participação tende a ser sinónimo de execução em conformidade, de colaboração dentro do universo normativo estabelecido; perante a impossibilidade e/ou a incapacidade de participar na definição política daquele universo e perante a recusa de um envolvimento activo numa estratégia de cooptação mais ou menos generalizada, no quadro de objectivos e de regras unilateralmente definidos, a participação passiva e mesmo a não participação representam respostas possíveis. Tais respostas têm

178 Sobre a problemática do "isolamento", sobretudo em relação a outros actores que ocupam posições oficiais de autoridade, e das suas relações com o conceito de "alienação" ver Patrick B. Forsyth e Wayne K. Hoy, "Isolation and Alienation in Educational Organizations", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1978), pp. 80-96, e ainda Arlene E. Zielinski e Wayne K. Hoy, "Isolation and Alienation in Elementary Schools", in *Educational Administration Quarterly*, nº 2 (1983), pp. 27-45.

sido ultimamente reconhecidas em diversos trabalhos, sob designações como *alienação*, *alheamento*, *apatia*, *irresponsabilidade*, etc., e parecem ser dominantes, a tal ponto que uma eventual participação activa de alguns se torna potencialmente objecto de crítica e de desaprovação social por parte de largos sectores [179]. Nestas condições, ser participativo pode ser um estigma. Se, por um lado, aqueles que ocupam cargos de gestão podem mais facilmente expressar sentimentos de menor alheamento, ou até mesmo de participação activa, uma vez que estão mais próximos das estruturas de decisão [180], por outro lado arriscam-se a ser alvo de desaprovação, sobretudo nos casos em que, em processos eleitorais, se proclamam, abertamente, concorrentes aos cargos. Num contexto social particular, em que a participação chega a ser hostilizada, tal atitude pode ser entendida como um desejo de afirmação meramente pessoal, de ostentação do poder, de visibilidade social ou, até, de carreirismo, todos mais ou menos reprovados. Para além disto, uma vez eleitos, sobretudo no caso do CD, terão de fazer face a outros problemas, ou dilemas, que alguns têm considerado insolúveis [181].

No que aos alunos diz especificamente respeito, tem-se concluído ultimamente, em diversos trabalhos, pela sua *passividade* na gestão das escolas [182], pelo seu *alheamento* em relação às questões de poder na escola [183], pela sua ideologia de não participação e pela crise das ideias de projecto, militância e utopia revolucionária [184], pela manutenção de elevados índices de alienação escolar [185]. Face a um estatuto social-organizacional que lhe recusa a categoria de "cliente", impedindo-o de participar na

179 A este propósito escreve Bartolomeu Valente (*Escola Madrasta*, ed. cit., p. 95) que para os "[...] funcionários-professores o colega com sentido da responsabilidade é um 'idealista', 'lunático', 'parvo', 'inimigo a abater' ... Qualquer destes rótulos o ouvimos todos já, automáticos, quando eles deparam com tal ocorrência. Há, efectivamente, uma guerra declarada dos parasitas contra a resistência surda e ferida dos que persistem em manter vida. Ora, o sistema funciona em reforço dos degenerados e do atractivo para a degradação que dentro de cada um de nós nos empurra ao desespero".

180 Veja-se acerca desta questão o trabalho de James A. Conway, "Power and Participatory Decision-Making in Selected English Schools", in Tony Bush *et al.*, *op. cit.*, pp. 221-222.

181 Escreve Bartolomeu Valente (*A Viragem da Escola*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 37): "Hoje em dia, participar de um Conselho Directivo como ser Director de uma escola ou é um pró-forma ou uma heroicidade. É normalmente difícil e, em tantos casos, impossível formar uma lista ou convencer um colega a aceitar. O problema que a todos se coloca é por ora insolúvel: ou toleram uma frustação permanente se pretendem assumir-se como educadores em corpo inteiro, ou demitem-se à partida daquilo que é a razão de ser da função, para se degradarem em meros burocratas zelosos quando não tirânicos, a soldo do poder anónimo e cego da instituição e respectivos órgãos hierárquicos e de inspecção".

182 Cf. Licínio C. Lima, *Gestão das Escolas Secundárias* ..., ed. cit.

183 Cf. Bartolomeu Valente, *Aluno em Carne Viva*, Lisboa, Livros Horizonte, 1987.

184 Veja-se a este propósito o trabalho de Nuno Caiado, *Movimentos Estudantis em Portugal: 1945-1980*, Lisboa, IED, 1990, onde o autor conclui pela "falência do modelo de intervenção político-associativo" (pp. 263-275).

185 Ver os trabalhos de M.C. Alves-Pinto e Júlia O. Formosinho: "Alienação na escola: conceito relevante para a compreensão da socialização escolar", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1041-1051; "Auto-estima, auto-conceito académico, alienação e sucesso escolar", in *Desenvolvimento* (Os Jovens e Nós), 1986, pp. 129-144; "Caracterização de uma Amostra de Alunos da Escola Secundária que Revelaram Índices Extremos de Alienação", s.d. (polic.).

determinação dos objectivos da organização [186], transformando-o num *receptor passivo de serviços* [187] ou numa "matéria prima a transformar" [188], o aluno tem sido configurado como uma categoria abstracta em torno da qual são produzidos os discursos políticos sobre a educação para a liberdade e para a democracia e até mesmo a reclamação por uma maior participação na gestão escolar [189]. A passividade e a não participação, em termos de práticas, são aparentemente correlativas com a manifestação da "juventude" enquanto categoria social expressa e com o surgimento das respectivas políticas governamentais, a partir do início da década de 80 [190]. Em termos mais globais, que têm a ver com a participação estudantil e mesmo com a participação de um significativo número de professores jovens, a remobilização não foi operada e quando o tem sido é em áreas muito particulares e específicas, ligadas predominantemente ao consumo e à fruição, ou a áreas de actividade mais ou menos instrumental que, frequentemente, são uma caricatura da participação [191]. Alguns estudos relativos à condição social da "juventude portuguesa", publicados sobretudo a partir de meados da década anterior [192], têm apontado para imagens caracterizadas por: passividade ou fraca participação política e social, reduzido interesse pela política e pelos processos tradicionais de intervenção, fraca participação dos jovens em associações e em reuniões de tipo cívico [193]; na religião, embora predominantemente

186 Cf. R. Timothy Sieber, "Schoolrooms, Pupils, and Rules: The Role of Informality in Bureaucratic Socialization", in *Human Organization*, nº 3 (1979), pp. 273-282.

187 Na expressão de Malcom Bush e Andrew C. Gordon, "Client Choice and Bureaucratic Accountability: Possibilities for Responsiveness in a Social Welfare Bureaucracy", in *Journal of Social Issues*, nº 4 (1978), pp. 22-43.

188 Cf. João Formosinho, "A Avaliação dos Professores. Uma Perspectiva Organizacional", in Vários, *Ser Professor* ..., ed. cit., p. 77.

189 Ver, a título de exemplo, *Programa do XI Governo Constitucional*, Ministério da Educação, 1987; Gabinete do Ministro da Juventude/FAOJ, *Conclusões do 1º Encontro Nacional de Juventude*, Santarém, 14-20 de Setembro de 1987.

190 Escreve a este respeito Sérgio Grácio: "É sobretudo a partir dos anos 80 que a categoria se afirma. Desde então, a par da iniciativa dos jovens, é particularmente significativo o aparecimento de uma política governamental para a juventude culminando com a criação do ministério e com a emissão do cartão jovem, verdadeiro emblema de pertença ao grupo" - Cf. "Crise Juvenil e Intervenção da Juventude. Notas para um Programa de Pesquisa", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século* (Actas do I Congresso Português de Sociologia), Vol. I, ed. cit., p. 103.

191 Como escreveu Miguel Esteves Cardoso (*op. cit.*, pp. 141-143), "Para qualquer jovem, há sempre uma jornada que espera por ele, um cartaz que o trata paternalisticamente por 'tu', uma iniciativa a que ele deve aderir, um apelo psicadélico que diz 'Participa! Inscreve-te! Anda daí!' [...] Depois de terem passado noites inteiras a colar cartazes, os jovens já sentem que há um espaço para eles, que a sociedade não lhes fechou completamente a porta, e que 'participam activamente' porque senão não lhes doíam tanto os braços".

192 Com destaque para os apresentados no quadro do projecto de investigação dirigido por Sedas Nunes, com Manuel Braga da Cruz como responsável (primeira síntese apresentada em Manuel Braga da Cruz, *et al.*, "A condição social da juventude portuguesa", in *Análise Social*, nºs 81/82 [1984], pp. 285-308), e também para os estudos publicados no âmbito do Projecto/IED, "Situação, Problemas e Perspectivas da Juventude em Portugal" (ver Teresa Ambrósio, "Resultados e avaliação crítica de um projecto", in *Desenvolvimento* [Os Jovens e Nós], 1986, pp. 7-14).

193 Ver, por exemplo: Manuel Braga da Cruz, "A participação política da juventude em Portugal", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1067-1088 e "A participação política da juventude em Portugal - as *élites* políticas juvenis", in *Análise Social*, nºs 105/106, pp. 223-249; de Maria Luísa Braula Reis ver: "Inter-relações entre as posições religiosas e a participação social dos jovens: respostas a um

católicos, são também predominantemente não praticantes [194]; individualismo e tendência ao isolamento social, não lhes interessando a participação na escola e em actividades extra-escolares [195]; valorização do trabalho e grande preocupação com o desemprego [196]; desejo de autonomia precocemente afirmado e maior importância conferida a valores íntimos e pessoais em prejuízo de valores de índole mais social, privilegiando o indivíduo, a realização pessoal e a auto-afirmação [197]. De especial interesse para o enquadramento do estudo da participação na organização escolar [198], estes estudos, só muito recentemente iniciados, são ainda frequentemente mais sociográficos do que sociológicos, deparando desde logo com o problema da definição conceptual de "juventude" enquanto categoria e objecto de análise e com a diversidade e heterogeneidade que lhe é característica, nem sempre considerada e, sobretudo, explorada [199]. Tal como na análise da participação na organização escolar, parece indispensável proceder ao estudo das práticas para aprofundar o conhecimento desta problemática; não apenas das práticas mais tradicionais e das formas tradicionais de intervenção e participação social, mas de toda uma nova gama de formas de *ser* e de *estar* à luz das quais os atributos conferidos pelos investigadores (que, recorde-se, são mais ou menos estranhos à categoria analisada e tomam por referência *outros* valores) podem ser problematizados. De outra forma, não só tais atributos tenderão a ser descontextualizados, acentuando mais as *escolhas* e as *preferências* juvenis e menos a acção das instituições políticas, culturais e económicas, sobre a produção das *ideologias juvenis*, mas também poderão contribuir para a produção/imposição de estereótipos, eventualmente desculpabilizantes dos "não-jovens", das suas instituições e das formas concretas de organização social adoptadas, estigmatizando a categoria social analisada. A História está repleta destes exemplos.

inquérito", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 313-344, *Inserção e Participação Social dos Jovens*, Inquérito IED/Valores e Atitudes dos Jovens, Lisboa, IED, 1985, e ainda "Tendências recentes da atitude dos jovens portugueses face à política: - Análise comparativa com os indicadores europeus", in *Desenvolvimento* (Os Jovens e Nós), 1986, pp. 67-78.

194 Ver os trabalhos de Luís de França, "Os jovens portugueses perante a religião: caracterização global", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 247-281 e "A religião, na memória e na actualidade dos jovens portugueses", in *Desenvolvimento* (Os Jovens e Nós), 1986, pp. 29-46.

195 Cf. Maria Isabel Barreno, *op. cit.*

196 Ver Manuel Luís Marinho Antunes, "Representações sociais dos jovens e religião", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 283-311.

197 Ver os trabalhos de Eurico Figueiredo, "Mudança, Valores e conflito de gerações em Portugal", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1005-1020 e *Portugal - Os Próximos 20 Anos (Vol. II), Conflito de Gerações, Conflito de Valores*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

198 E também da questão da formação pessoal e social na escola, como fica claro no estudo de síntese das investigações produzidas em Portugal apresentado por Bártolo Paiva Campos, "Desenvolvimento Psicológico e Formação Pessoal e Social na Escola", in *Inovação* (número especial), 1989, pp. 13-33.

199 Para uma abordagem desta questão veja-se Sérgio Grácio, "Crise Juvenil e Intervenção da Juventude. Notas para um Programa de Pesquisa", ed. cit. e José Machado Pais, "A construção sociológica da juventude - alguns contributos", in *Análise Social*, nºs 105/106 (1990), pp. 139-165.

CAPÍTULO VI

ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA SECUNDÁRIA *BRACARA AUGUSTA*

Após uma breve caracterização geral da escola estudada, considera-se diacronicamente as formas de organização adoptadas e os fenómenos de participação (1974-1988), destacando os elementos mais marcantes do percurso da *gestão democrática*, nas suas duas edições, face a um contexto social e escolar concreto que é a escola *BA*. O estudo das práticas participativas docentes e discentes ensaiadas ao longo de cerca de quinze anos seguirá de perto a periodização da participação antes proposta, apurando-se diferenças pontuais mas não orientações significativamente divergentes. Centrando a análise nos fenómenos de organização e participação ocorridos sobretudo a partir do início da década de oitenta, procura-se obter uma caracterização da acção do conselho directivo e estudar a gestão quotidiana da escola, bem como as relações de conflitualidade estabelecidas entre aquele órgão e o conselho pedagógico.

Com base em diferentes dados recolhidos na escola *BA* procede-se a uma análise da situação da participação docente e discente na perspectiva dos actores escolares envolvidos; a participação passiva e a não participação são evidenciadas, embora a valorização da democracia e da participação na escola seja especialmente realçada através dos discursos. Discute-se a racionalidade desta opção, generalizada, dos actores face às práticas participativas em contexto escolar, associando-lhe o carácter insular da participação face a conteúdos e áreas de intervenção e a categorias de participantes.

1. Caracterização Geral: "Uma Escola com *Bom Ambiente*"

A escola secundária que passaremos a estudar está localizada numa das cinco cidades do distrito de Braga [1], já há alguns anos qualificada como um grande centro urbano. Designámo-la por escola *Bracara Augusta* [2] por se situar na região do noroeste continental onde o Imperador Augusto fundou a cidade romana de *Bracara Augusta* — numa região já então fortemente povoada que se desenvolveu como centro comercial, nó rodoviário e, mais tarde, centro religioso —, sede, sucessivamente, do *Conventus Bracaraugustanus*, da

---

1 O distrito de Braga, ocupando uma área de 2672 km2 (5,5% do total da área do continente), é uma região densamente povoada, com cerca de 800 mil habitantes distribuídos pelas 511 freguesias dos seus 13 municípios (Amares, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Esposende, Fafe, Famalicão, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Vila Verde). As cinco cidades do distrito estão localizadas na zona do Ave (Fafe, Famalicão, Guimarães) e na zona do Baixo Cávado (Barcelos e Braga), áreas fortemente industrializadas (são predominantes os têxteis, o vestuário e a metalomecânica ligeira), contrastando com os concelhos mais predominantemente rurais conforme se transita do litoral para o interior, em direcção ao distrito de Vila Real. Informação actualizada sobre o distrito de Braga, quanto à demografia, à educação, à economia, ao património e à política está disponível em J. Cadima Ribeiro (Coord.), *Distrito de Braga*, Braga, Governo Civil, 1989; para uma caracterização do distrito numa perspectiva sócio-educacional veja-se o nosso trabalho *Inquérito às Autarquias Locais do Distrito de Braga*, Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1984; para uma análise comparativa com os restantes distritos do continente ver Thord Erasmie, *Basic Needs and Education in Portugal*, Linköping, Linköping University, 1981.

2 Passaremos a referir-nos à escola *BA* , iniciais de *Bracara Augusta* e, também, da expressão "Bom Ambiente", inscrita no título desta rubrica e que a seu tempo comentaremos. Embora para quem detenha um conhecimento aprofundado da realidade escolar do distrito de Braga e, sobretudo, do centro urbano onde a escola está localizada, possa ser possível, ao longo deste capítulo, identificar a escola concreta de que aqui se fala, o procedimento, de resto normal em trabalhos de investigação deste tipo, de ocultar a designação real da escola corresponde ao cumprimento de um compromisso por nós tomado na fase de *negociação* da possibilidade de levar a cabo um estudo desta escola durante o ano lectivo de 1985/1986, mais intensamente, e nos anos imediatamente seguintes (até ao final de 1988) de forma menos directa. Protege-se, desta forma, a identidade de todos aqueles que aceitaram expôr-se às nossas observações, entrevistas, questionários, etc. e, indirectamente, de todos os actores envolvidos num determinado processo social. Assim, a designação verdadeira da escola será apenas revelada para efeitos de avaliação ou de prosseguimento deste estudo por parte de investigadores credenciados e que aceitem igualmente manter o sigilo pelo qual nos responsabilizámos. Procuraremos, neste capítulo, compatibilizar a profundidade da análise e a apresentação detalhada de certos dados de investigação, com a manutenção do anonimato dos protagonistas e outros implicados, mesmo que a riqueza do pormenor e o alcance da caracterização do contexto socioeducativo saiam relativamente prejudicados face aos dados de que dispomos. Para uma consideração das repercussões metodológicas envolvidas veja-se a segunda rubrica da *Introdução* a este trabalho.

Galaecia (província formada por todo o Noroeste da Hispânia) e do Reino Suevo durante o século V [3].

A escola *BA* coexiste, na cidade baixo-minhota, com outras escolas secundárias, algumas das quais muito mais antigas, uma vez que foi criada no início da década de 70, como escola técnica, embora por desdobramento de uma escola industrial e comercial criada já nos finais do século XIX. Arrastando uma certa tradição e acumulando alguma especificidade que lhe advinham do ensino comercial (a criação do respectivo curso elementar tinha ocorrido no início do século XX) e do facto de mais tarde ter sido constituída como secção comercial da antiga escola, a história da escola *BA* inicia-se com a década de 70, enquanto escola técnica, prosseguindo como escola secundária depois de 25 de Abril de 1974 [4]. Desde então, com uma população discente predominantemente urbana e peri-urbana (e aqui já se faz sentir a coexistência dos universos urbano e rural) e num contexto cuja estrutura demográfica se apresenta como uma das mais jovens do país e a densidade populacional é elevada, em boa parte devido à atracção exercida pela actividade industrial, pelo comércio e serviços, a escola *BA* não tem parado de *crescer* desde a sua criação: em 1972/1973 havia 1 014 alunos matriculados e 47 turmas constituídas [5] e no ano lectivo seguinte o total de alunos ascendia a 1 150 [6]; a partir da unificação do ensino secundário e durante a década compreendida entre 1975 e 1985 ocorre um crescimento notável — em 1975/1976 existiam 1 300 alunos e 100 professores [7] e em 1985/1986 estavam matriculados 2 340 alunos, distribuídos por 86 turmas e com um total de 180 professores [8]. Em 1987/1988 o total de alunos matriculados era de 3 236, distribuídos por

3 Embora só com Augusto se tenha feito sentir a presença permanente dos romanos no noroeste da Península Ibérica, designadamente com a criação das cidades de *Lucus Augusta*, *Asturica Augusta* e *Bracara Augusta*, a primeira incursão data do ano de 137 a.C., por legiões comandadas por Décimo Júnio Bruto. Todas as informações históricas apresentadas foram recolhidas de Manuela Delgado, Manuela Martins e Francisco Sande Lemos, "Dossier-Salvamento de Bracara Augusta (1976-1989)", in *Forum*, nº 6 (1989), pp. 3-39.

4 Em rigor a designação de "escola secundária" foi introduzida legalmente em 1978 como designação de todos os estabelecimentos de ensino (Decreto-Lei nº 80/78, de 27 de Abril), na sequência da Unificação do ensino secundário iniciada a partir de 1975/1976 no curso geral e em 1978 nos cursos complementares. Para uma evolução das estruturas do ensino secundário ver, entre outros, M. Tavares Emídio, "Ensino Secundário", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen (Coord.), *op. cit.*, pp. 191-221.

5 Dados recolhidos no Livro I, ms. 6 CE, 29-9-1972 e ms. 7 CE, 26-10-1972, respectivamente. O segundo manuscrito (acta do Conselho Escolar) indica já a existência de 1100 alunos. A partir de agora, todos os manuscritos citados, desde que organizados em livros, correspondem às actas de reuniões dos diversos órgãos escolares. A sigla aposta imediatamente a seguir ao número do ms. indica o órgão respectivo, e a data que se segue corresponde à data da respectiva reunião de que foi lavrada acta. Para melhor esclarecimento ver a "Tábua de Abreviaturas" e a "Bibliografia".

6 Livro I, ms. 11 CE, 22-11-1973. Não foi encontrada qualquer referência ao número de turmas e ao número de professores.

7 Livro I, ms. 31 RP, 31-10-1975. Não se conhece o número de turmas.

8 Dados por nós recolhidos junto do CD e através da consulta de *dossiers* de registo. Os números indicados são relativos aos totais, incluindo cursos diurnos e nocturnos.

119 turmas [9] e em 1988/1989 era de 3 500 alunos [10], com 280 professores [11]. Em pouco mais de uma dezena de anos (1975-1988) o número de alunos e de professores da escola *BA* quase triplicou, fenómeno que não é estranho à tendência verificada a nível nacional mas que no caso desta escola se deveu, também, a um importante factor — a ocupação, em 1982 (embora de início em funcionamento parcial), de novas instalações [12], o que permitiu o crescimento atrás referido.

Entre os últimos anos da década de 70 e os primeiros da década seguinte a transferência da escola para um novo edifício representou um tema maior, uma aspiração repetidamente expressa por professores e alunos que, em 1980/1981, aguardavam com expectativa o momento da mudança, já próxima, conjecturando benefícios, condições de trabalho mais adequadas, possibilidades de concretização de certos projectos, etc. [13]. Embora predominante, a atitude optimista face a uma mudança de instalações, afinal tantas vezes reclamada e tão aguardada, não impedia a expressão de alguns receios e a antecipação de uma certa nostalgia, sobretudo por parte dos docentes mais antigos da escola. A localização menos central do novo edifício, na altura mesmo considerada periférica por alguns, e a previsão de um aumento significativo do número de alunos e de professores, que transformaria a *pequena* escola *BA* numa escola *grande* (e ainda assim longe da dimensão que veio a atingir no final da década de 80), eram os elementos menos positivos referidos com maior insistência. Para alguns docentes a questão que se colocava era a de saber se, uma vez ocupando um novo edifício, a escola continuaria a *ser a mesma*, manteria a *sua identidade*, preservaria o *seu bom ambiente*. As velhas instalações compostas por dois edifícios distintos, um dos quais em adiantado estado de degradação, se por um lado acarretavam diversos custos, incómodos e más condições de trabalho, por outro representavam limites físicos e afectivos conhecidos, continham as tendências para o gigantismo, aproximavam mais os actores uns dos outros, mesmo que em *más condições*, davam à escola uma face que alguns consideravam *quase-familiar*. A escola *BA* gozava da reputação de ser uma escola com "bom ambiente", expressão produzida internamente e frequentemente usada para caracterizar, impressionisticamente, um certo padrão de relações humanas, algumas tradições e rituais, um certo *estilo*, algumas características que não sendo, possivelmente, únicas e exclusivas da escola (e efectivamente muitas não o eram), eram percepcionadas como típicas e como elementos que lhe conferiam alguma especificidade e identidade face a outras escolas.

9 Livro VI, ms. 172 CP, 21-10-1987. Não há referência ao número de professores. Do total de 3236 alunos, 2156 são diurnos e 1080 são nocturnos, distribuídos respectivamente por 86 e por 33 turmas.

10 Livro VII, ms. 183 CP, 9-9-1988 (única informação expressa). Estes números mantêm-se sensivelmente os mesmos nos anos lectivos de 1989/1990 e 1990/1991.

11 Dos quais, segundo informação que recolhemos junto do CD, 188 (67,1%) eram professores do quadro e 92 (32,9%) eram além do quadro.

12 O processo de transferência para as novas instalações, e respectivas dificuldades iniciais, está documentado no Livro IX, ms. 283 CD, 31-12-1981.

13 Destacámos o ano lectivo de 1980/1981 não apenas pela sua proximidade da data de transferência das instalações escolares, mas também pelo facto de termos podido testemunhar o clima de expectativa que então se vivia. Com efeito, o nosso primeiro contacto pessoal com a escola *BA* ocorreu nesta altura, prolongando-se por três anos lectivos, embora no âmbito de outras actividades (de formação e supervisão), e ainda fora do quadro desta investigação.

Ainda que raramente justificada na base de aspectos muito concretos, a referência a esta "identidade" própria era aparentemente bastante generalizada, mais intuída, sentida e expressa, do que afirmada como resultante de esforços de análise sobre as constelações de valores, regras, práticas e atitudes mais ou menos específicos que permitem concluir sobre a existência de um *ethos* da escola [14]. Procurámos, apesar disso, tentar identificar alguns elementos que pudessem estar na base dessa visão global de especificidade e de diferença relativa, a partir de referências frequentes e de aspectos valorizados. Em todos os casos se deparava com a temática das ("boas") relações humanas — face à degradação das instalações ("a escola é velhinha") acentuava-se o clima de bom relacionamento e a possibilidade de convívio (mas "é simpática", ou "é agradável"): a sala de professores como lugar de encontro, o contacto individualizado dos funcionários com os docentes [15], a "simpatia" do chefe da secretaria, os alunos globalmente considerados colaborantes e "fáceis", a ausência de distúrbios considerados graves que entretanto eram considerados mais frequentes em outras escolas da vizinhança, a "abertura" e a disponibilidade do CD, etc. Na esteira de um passado como escola técnica era frequentemente atribuído à escola *BA*, por professores e alunos, um carácter *mais popular*, ou *menos elitista*, do que o de outras escolas (por vezes abertamente nomeadas), ainda que à custa de um mais baixo *status* social e académico que lhe era atribuído em certos meios sociais e escolares locais. No sector docente eram destacados os casos dos professores que já tinham transitado da antiga escola industrial e comercial (tal como, mais tarde, os que já tinham sido professores da ex-escola técnica e/ou no antigo edifício), a antiguidade era valorizada, ainda que informalmente, e eram conhecidos os casos de alguns docentes que preferiam leccionar na escola apesar de esta ficar mais distante do que outras dos seus locais de residência e de terem a possibilidade (pela categoria profissional e pelo tempo de serviço) de escolherem outras, ou ainda os casos dos docentes que eram antigos alunos da escola. A antiguidade na escola, aliada ao reconhecimento da competência profissional, o empenhamento e a "militância" pedagógica de alguns docentes, eram conhecidos e reconhecidos (como, inversamente, certos casos qualificados de incompetência); uma certa abertura e receptividade face à colaboração com outras instituições e ao desenvolvimento de novos projectos pedagógicos eram valorizadas; era notória por parte de certos sectores e de certos órgãos de gestão uma preocupação com a "reputação" da escola no exterior; o relacionamento com os alunos era considerado globalmente positivo, baseado numa certa tolerância e em formas de controlo percepcionadas como mais *suaves* do que em

14 Acerca dos elementos geralmente constitutivos do conceito de *ethos* da escola e do seu carácter frequentemente vago ou impreciso, ver as referências de M.D. Shipman, *op. cit.*, p. 25 e de Michael Rutter *et al.*, "Fifteen Thousand Hours", in Tony Bush *et al.*, *Approaches to School Management*, ed. cit., p. 200. Recentemente, entre nós, Stephen R. Stoer e Helena Costa G. Araújo aludiram ao facto de ser pouco frequente, num contexto de administração centralizada do sistema de ensino como o português, a referência a especificidades que distinguem umas escolas das outras - Cf. "*Aprendizagem para o Trabalho* no Portugal semirural: experiências materiais no processo de transição da escola para o trabalho", (polic.) [1989], p. 2.

15 Por exemplo as convocatórias das reuniões, para além de serem afixadas em local próprio, eram dadas a conhecer por um funcionário a cada um dos professores convocados, individualmente, cabendo àquele recolher, nessa ocasião, a assinatura do respectivo professor contactado, comprovativa de que ele tinha tomado conhecimento. Este procedimento era muito apreciado pelos docentes.

outras escolas, o que era atribuído a uma certa tradição e estilo [16], à origem social dos alunos que predominava, e também à pequena dimensão da escola. Embora considerada pluralista, predominava um sentimento de escola *à esquerda*, expresso nas formas de intervenção de professores e alunos vivenciadas logo a seguir à revolução e nas tendências políticas e, em certos casos, na militância partidária, sobretudo dos docentes que mais se destacavam no exercício de cargos de gestão — a composição das diversas equipas que tinham ocupado o CD (e isto com bastante clareza até cerca de 1983) ilustrava um predomínio de militantes e de simpatizantes do PS e do MDP, com alguns do PCP [17]. No capítulo das manifestações colectivas destacavam-se as festas por ocasião do Natal, do Carnaval e do final do ano lectivo, no âmbito das quais eram realizadas diversas actividades, inscritas, de resto, nos planos de formação e nos planos de actividades da escola [18], era típica a comemoração, com tradição na escola, de uma data fixa correspondente a uma festividade religiosa, pretexto para que os alunos levassem a cabo, em colaboração com alguns professores, actividades culturais, desportivas e de convívio, num dia durante o qual não havia aulas, por decisão do CD e do CP; os almoços ou jantares de "confraternização", realizados na cantina da escola, tinham uma certa tradição e contavam frequentemente com a presença de alunos, geralmente da AE; o final do ano lectivo dava lugar a iniciativas diversas — conferências e debates, teatro, dança, jogos tradicionais e actividades desportivas, exposições de trabalhos dos alunos, feira do livro, oficinas, cinema, etc. —, sob as designações de "Semana Aberta", "Semana Cultural", ou "Jornadas de Encerramento" [19]; outras actividades de carácter pedagógico incluíam, com frequência, visitas de estudo (algumas das quais interdisciplinares), concursos, exposições, publicação de guias, jornais, boletins, etc. [20].

Apesar de a maior parte de estas actividades ter persistido, continuando ainda hoje a ser lavada a cabo, e até de, entretanto, terem sido desenvolvidas outras, a transferência para o novo edifício, a partir dos primeiros anos da década de 80, foi associada a um conjunto de alterações relativamente profundas que, segundo muitos, particularmente os docentes mais antigos da escola e mesmo alguns daqueles que ali leccionaram apenas algum tempo mas ainda nas anteriores instalações, mudaram definitivamente a *face* da escola —

16 A esta "tradição" era também atribuída a forma de tratamento dos docentes por parte dos alunos, ainda hoje em vigor, embora com menor expressão - "professor(a)" ou "oh, professor(a)", em vez de "senhor(a) doutor(a)".

17 Esta tendência manteve-se mesmo depois de 1983, talvez com a excepção de uma "representação" do PCP. Não obstante, depois daquela data a questão da filiação dos elementos integrantes do CD parece perder muita da importância que anteriormente lhe era conferida. Voltaremos a esta questão.

18 Algumas desta manifestações foram parcialmente interrompidas logo a seguir a 25 de Abril de 1974, mas foram retomadas pouco depois. Assumiram, seguidamente, o carácter de actividades educativas sendo contempladas, por exemplo, no "Plano Global de Formação" de 1985/1986. A "Comunhão Pascal", com tradição na escola, parece não ter sido interrompida, pois encontrámos registo da sua realização em 1975 (Livro VIII, ms. 191 CD, 1-3-1975). Embora só volte a ser referida, em acta, mais tarde (Livro III, ms. 100 CP, 26-2-1981), não obtivemos notícia, ou testemunho, da sua interrupção.

19 Consultámos os respectivos programas entre 1983 e 1988 e assistimos a várias destas iniciativas, sobretudo em 1985/1986.

20 Iniciativas que prosseguiram, como pudemos apurar pela leitura do "Plano de Actividades da Escola", do ano lectivo de 1986/1987.

para estes, a escola *BA* tornou-se muito mais igual a todas as outras; mesmo quando alguns novos professores ainda referem o ("tradicional") "bom ambiente" da escola, já é visível alguma falta de consenso sobre a matéria e a expressão de apreciações contraditórias. Não obstante a significativa estabilidade do corpo docente dos efectivos, houve mesmo alguns "abandonos" atribuídos à nova situação vivida. Para estes sectores a explicação avançada é simples — a mudança da escola para novas instalações, a vários títulos considerada positiva face à existência de melhores condições de trabalho [21], descaracterizou a escola, sobretudo pelo facto de ter permitido um aumento significativo do número de alunos e de professores que veio alterar profundamente o *clima* escolar e a qualidade do *ambiente*, antes caracterizado como "bom". Face à nova dimensão quantitativa, a escola tornou-se tão difícil de "governar" como as outras, de gestão mais complexa, com maiores problemas de indisciplina, com um elevado número de professores, alguns dos quais, terminado o ano lectivo, não se chegaram a conhecer. O rápido aumento do "tamanho" e da "dimensão" humana da escola [22] foi associado a uma maior complexidade e à deterioração de um determinado padrão de relações humanas — o *ethos* da escola *BA*, uma escola com "bom ambiente", foi, para muitos, se não destruído pelo menos muito afectado negativamente face à lei da quantidade e face à uniformidade a que a primeira teria obrigado. Embora sendo a mesma escola de um ponto de vista jurídico e formal, permanecendo sujeita ao mesmo plano das orientações normativas para a acção organizacional de outras escolas, a mudança de instalações terá produzido um impacto por muitos considerado negativo ou, pelo menos, face a outras vantagens no plano material, um impacto parcialmente desfavorável. Contudo, é possível que o novo edifício tenha constituído apenas um dos elementos que influenciaram a emergência de uma situação escolar algo diferente da anterior — o elevado número de alunos e de professores, numa escola, raramente deixa de afectar domínios importantes da

21 Apesar de, ainda hoje, as condições de trabalho na escola *BA* serem globalmente consideradas positivas, deve-se referir que o optimismo inicial quanto às novas instalações cedo veio a ser refreado. As novas instalações, constituídas por um edifício por pavilhões, com dois andares, num total de 30.000 m2, ofereciam novas condições de trabalho - não apenas globalmente e ao nível das salas de aula, mas também pelo pavilhão gimnodesportivo, o salão polivalente, a biblioteca, a sala de directores de turma, as salas de grupo ou disciplina, etc. Porém, para além das queixas rapidamente generalizadas quanto às características de climatização do edifício (considerado muito frio durante o inverno e muito quente durante o verão) e quanto à sua insonorização, agravada pelo elevado número de zonas vidradas e pelo tipo de cobertura do edifício que não teve em consideração o clima da região (no último piso, sempre que chove, as vozes dos professores e dos alunos fazem-se ouvir com dificuldade), as principais dificuldades foram provenientes do aumento acelerado do número de alunos e de professores - o bar tornou-se pequeno e teve, mais tarde, de ser alargado (actualmente existem mesmo dois, um para professores e outro para alunos); a sala de professores tornou-se exígua (foi, de resto, mudada recentemente) e com uma localização que impede, na prática, que muitos docentes a frequentem durante os intervalos das aulas (quando leccionam nos blocos mais afastados); passou a haver falta de salas de aula e de mobiliário e outro equipamento escolar - algumas salas de maior dimensão foram divididas e novas salas de aula foram criadas à custa de outras actividades. Foi o caso das salas de grupo ou disciplina, cujo número foi reduzido forçando mais de um grupo a funcionar no mesmo espaço, alternadamente (decisão logo tomada em 1983 - Livro IV, ms. 132 CP, 6-7-1983 - embora só recentemente generalizada a todos os grupos). O crescimento foi de tal ordem que, dado o elevado número de professores de certos grupos, as reuniões de conselho de grupo são já realizadas em salas de aula, uma vez que as salas de grupo não admitem tantos docentes.

22 Note-se que, nesta fase, apesar de tal aumento a escola *BA* estava ainda longe do número de alunos, de professores e de funcionários de outras escolas do distrito (para uma comparação consultámos o Governo Civil de Braga, *Radiografia Escolar do Distrito de Braga*, Braga, 1985). Actualmente, porém, é uma das escolas mais frequentadas do distrito.

sua organização e administração, mas não significa, imediatamente, um aumento de complexidade, de diferenciação na divisão do trabalho, de dificuldades de gestão [23]. O que ocorreu na escola *BA* foi a confluência de diferentes factores que, pela sua quase simultaneidade, terão produzido fenómenos de considerável impacto. Com efeito, a mudança de instalações e o rápido aumento do número de alunos e de professores ocorreram numa fase de arranque de novos cursos (profissionais e técnico-profissionais, e novas áreas e vias de ensino do 12° ano) com a correspondente diversificação curricular e disciplinar e com a contratação de mais professores em novas áreas de especialidade (por exemplo nas chamadas "técnicas especiais") e a alteração da procura discente da escola, em parte motivada pela entrada de maiores contingentes de alunos por ano, e de áreas geográficas algo distintas das tradicionais, mas também pela procura específica de certos cursos, designadamente os de Contabilidade e de Informática [24]. A nível docente começam a fazer-se sentir as repercussões da *profissionalização em exercício* e do funcionamento dos *estágios integrados*, na escola e na região, com um acréscimo de professores profissionalizados colocados pela primeira vez na escola *BA* [25] e a disputarem as escolas dos maiores centros urbanos [26]. A

23 Esta tem sido uma questão muito discutida na literatura. A especialização e a diversificação, designadamente a curricular, têm sido associadas à dimensão das escolas; escrevem James S. Coleman e Torsten Husén - "O ensino tornou-se uma indústria de transformação e caracteriza-se pela especialização, o formalismo e o peso administrativo, que são inerentes à produção de massa. Neste aspecto seguiu a mesma evolução que os hospitais [...]. Os estabelecimentos de ensino secundário, cujo diversificado programa de estudos exige professores especializados e instalações diversificadas (por exemplo, salas de aula especiais), tendem obrigatoriamente a ser grandes. Mas desde que se torna grande, uma escola passa a ter problemas de organização. Um estabelecimento grande, que conta com 1.000 estudantes ou mais, é obrigado só pela sua dimensão a instituir um controlo" (Cf. *Tornar-se Adulto numa Sociedade em Mutação*, Porto, Edições Afrontamento, 1990 [trad. port.], pp. 55-56). Como se torna evidente, não só o conceito de escola "grande" é muito variável (ao contrário da classificação dos autores acima citados, neste momento, em Portugal, uma escola secundária com cerca de 1.000 alunos arriscar-se-ia a ser considerada por muitos como uma escola *ideal* ...), mas também as relações estabelecidas entre a dimensão quantitativa, a especialização e o controlo, são problemáticas. Em termos de complexidade há quem defenda que não é tanto o "tamanho" ou a "dimensão" da organização que é determinante, mas sobretudo o "alcance" das tarefas realizadas com a correspondente diferenciação na divisão do trabalho, ou seja, a dimensão tecnológica. Neste sentido haverá que distinguir entre diferenciação estrutural e complexidade e entre especialização da tarefa e especialização dos profissionais (ver, a este propósito, Robert Dewar e Jerald Hage, "Size, Technology, Complexity and Structural Differentiation: Toward a Theoretical Synthesis", in *Administrative Science Quarterly*, n° 23 [1978], pp. 111-136).

24 A partir de meados da década de 80 passa a ser considerável a diversidade de cursos em funcionamento na escola *BA* : curso geral unificado (diurno), curso secundário geral (nocturno), curso secundário complementar (diurno e nocturno), cursos técnico-profissionais (diversos), 12° ano via de ensino (nocturno) e 12° ano via profissionalizante (nocturno), obrigando, também em consequência do número de alunos inscritos, a um regime de funcionamento em três turnos (manhã, tarde, noite).

25 Entre profissionalizados e não profissionalizados leccionavam pela primeira vez na escola, no ano lectivo de 1985/1986, 81 professores (45% do total de professores da escola).

26 Nesta matéria, para além das preferências baseadas no *status* atribuído às diversas escolas e na origem social predominante na sua população discente (questão estudada por Alain Léger, "Les déterminants sociaux des carrières enseignantes", in *Revue Française de Sociologie*, XXII [1981], pp. 541-574), haverá ainda que considerar os constrangimentos impostos pelas regras governamentais de colocação de professores e pelos números de vagas abertas anualmente (Ver a este propósito o trabalho de Richard J. Murname, "Teacher Mobility Revisited", in *The Journal of Human Resources*, Vol. XVI, n° 1, pp. 3-19). A escola *BA* foi, nos últimos anos, afectada por estas duas ordens de factores, pelo que se tornou uma escola muito disputada pelos docentes e, a este nível, bastante renovada por novos ingressos com carácter de acentuada permanência.

um nível mais global, o contexto político regista novas tendências, a participação docente e discente na gestão caracteriza-se por uma certa passividade e muitos reconhecem que, a nível nacional, a tendência para o predomínio da administração sobre a pedagogia sai reforçada [27]; na escola *BA* inaugura-se um longo período de CDs nomeados e as atenções ficam momentaneamente concentradas no projecto de alterações ao modelo de gestão das escolas apresentado pelo ministério, o qual virá a despertar reacções negativas [28].

Apesar das particularidades e da situação algo especial vivida na sequência da mudança para novas instalações, e do aumento acelerado do número de alunos e de professores, pode-se concluir que a escola *BA*, a quem é atribuído um determinado "rosto", ou uma "identidade", ainda que actualmente com contornos menos definidos do que há alguns anos atrás, é, por outro lado, uma escola semelhante a muitas outras. Não é uma escola excepcional, ou "exemplar", neste ou naquele aspecto, considerado positivo ou negativo. O estudo intensivo de qualquer outra escola teria certamente revelado idênticas ou diferentes, "particularidades", mas em qualquer caso dimensões consideradas características, ou mais ou menos predominantes do que em outras escolas, sobretudo quando exista um passado suficientemente longo durante o qual se foram acumulando, desenvolvendo e construindo experiências, vivências, ocorrências marcantes, etc. É possível que certas "especificidades" tenham sido mais desenvolvidas, ou mais percepcionadas, na escola *BA* do que em outras escolas, ganhando por isso maior visibilidade. Embora, progressivamente, menos para os alunos (agora em elevado número), mas ainda para os docentes, apesar de menos intensamente e menos consensualmente, e até para certos observadores relativamente externos [29], é a expressão relativamente ambígua, ou pelo menos vaga e difícil de caracterizar por elementos justificativos concretos, de uma escola com "bom ambiente" que sobressai nos primeiros contactos com a escola *BA* e que geralmente permanece após

27 É o caso, por exemplo, de Salvado Sampaio, que sustenta que "Perante uma proposta de recuo do sistema escolar e de agravamento da sua antidemocraticidade, tem-se, com mais nitidez a partir de 1980, opostamente ao ocorrido nos dois primeiros anos da Revolução, procurado aumentar a subordinação dos aspectos pedagógicos aos administrativos, porque estes ocupam uma posição relativa de maior imobilismo. Mesmo em 1975 e 1976, apesar do apoio de secretários de estado da área à inovação, a rotina administrativa não acompanhou o que se intentou realizar no sector pedagógico, contrariando-o aberta ou escondidamente" (Cf. "O sistema escolar português", in *Análise Psicológica*, nº 4 [1982], p. 457). Também os dados obtidos por João Formosinho, já atrás referidos, quanto à produção normativa e aos níveis de centralização por volta de 1985, podem ser associados a esta tendência (Cf. *Educating for Passivity* ..., ed. cit., pp. 370-396).

28 Em reunião de 24-2-1982 o CD faz uma apreciação negativa do projecto de gestão apresentado pelo ministério; insistem nas vantagens da eleição e da apresentação de listas (embora seja nesta altura que se iniciará um período bastante longo de CDs nomeados na escola), defendem que o presidente do CD deve ser eleito neste órgão, criticam a existência no projecto de um "adjunto administrativo" e voltam a criticar a ausência de remuneração - "Não se justificará, em parte, por esta ausência de qualquer forma de compensação a relativa ineficácia dos actuais Conselhos Directivos e bem assim as dificuldades de formação de listas de candidatos às eleições para os mesmos? Com efeito, na actual situação e de acordo com a experiência vivida, conclui-se que só por devoção à causa da educação e espírito de solidariedade é que ainda existem voluntários para os Conselhos Directivos" (Livro IX, ms. 288 CD, 24-2-1982). Um pouco antes, já o CP se manifestara em idêntico sentido, afirmando que o projecto não garantia a participação democrática, criticando a aceitação compulsiva de cargos directivos (considerada inadmissível) e a existência de um "adjunto administrativo" (Livro IV, ms. 115 CP, 10-2-1982).

29 Designadamente para alguns docentes de outras escolas vizinhas e para o inspector-pedagógico da escola (desde o início da década de 80) que contactámos informalmente.

contacto mais prolongado e profundo. Continuam a ser as relações humanas, os convívios e algumas festividades, a procura de melhores condições de trabalho e de algum "bem estar" na escola, a ausência (pelo menos aparente) de graves conflitos entre os diversos actores e sobretudo de problemas de indisciplina considerados graves, o clima de tolerância e de uma certa informalidade nas relações sociais, os elementos mais presentes na identificação/justificação de tal "ambiente". Ora o "bom ambiente" da escola *BA*, enquanto elemento seleccionado pelos actores para caracterizar (de forma algo emblemática) um dado contexto social, não é um "dado", mas antes uma construção social, uma "criação" resultante de processos individuais e colectivos [30], que possivelmente *desaparecerá* no momento em que deixar de ser percepcionada e caracterizada como tal pelos actores.

No momento da introdução ao estudo da escola *BA* e com o objectivo de, a traços largos, proceder a uma "caracterização geral", pareceu-nos pertinente realçar uma dimensão que, na esteira de certas perspectivas teóricas, alguns autores não hesitariam de apelidar de "cultura organizacional" [31], não apenas pelo significado que lhe é conferido internamente e pelo que pode revelar em contraponto com a consideração do plano das orientações normativas e da definição formal-legal, uniforme e indiferenciada, das estruturas escolares, mas também pelo capital que, aparentemente, poderá representar em termos participativos.

2. Organização e Participação (1974-1988)

Ao considerarmos nesta rubrica, diacronicamente, as formas de organização adoptadas na escola *BA* e os fenómenos de participação, somos forçados a quedar-nos pela análise dos órgãos centrais de gestão e de coordenação internos à escola, sobretudo do CD e

30 E aqui nos voltamos a afastar dos contornos conceptuais precisos, mas limitativos, da *teoria da contingência*, sobretudo nas suas versões de que mais claramente resulta um "determinismo situacional". Uma distinta concepção de "ambiente" enquanto construção social e elemento de socialização é defendida por Gerald R. Salancik e Jeffrey Pfeffer, "Social Information Processing Approach to Job Attitudes and Task Design", in *Administrative Science Quarterly*, nº 23 (1978), pp. 224-253.

31 Ou, pelo menos, de elemento constitutivo de uma "cultura organizacional". Para além das reservas já anunciadas no Capítulo I deste trabalho, então a propósito do "modelo de sistema social", e da sua ênfase na integração, acrescentamos agora que, não obstante o potencial interesse e o recente reacender de atenções sobre o conceito de "cultura organizacional", evitamos neste momento adoptá-lo por crermos que, de um ponto de vista sociológico, ele é problemático e discutível - não só está radicado em perspectivas normativas, de intervenção sobre a organização, por forma a produzir consensos ou a evitar a expansão de conflitos, assumindo-se assim como elemento integrante de uma tecnologia de "desenvolvimento organizacional", como tende a desprezar os fenómenos de estratificação, a pluralidade de culturas ou subculturas com expressão na organização, a emergência de conflitos e até mesmo as instâncias produtoras da referida "cultura organizacional". Cremos que esta matéria abre à Sociologia das Organizações um interessante e importante tema de análise, certamente com repercussões na análise sociológica-organizacional da escola.

do CP e, antes de estes, da CG e das reuniões plenárias. Isto não significa o desprezo por outros níveis e formas de organização (designadamente pela organização pedagógica intermédia) nem a subestimação da importância dos fenómenos de participação actualizados noutros contextos escolares, aos quais se atenderá noutras rubricas deste capítulo. Essa análise, porém, é mais complexa, dada a diversidade dos órgãos a considerar e o seu número (conselhos de grupo, conselhos de turma, etc.), sendo de caracterização global difícil a não ser pelo exame das diversas práticas durante um lapso de tempo determinado.

Os dados recolhidos na escola *BA* durante o ano lectivo de 1982/1983 (no âmbito de investigação anterior sobre participação discente) e principalmente o estudo intensivo que realizámos na mesma escola durante o ano lectivo de 1985/1986, permitir-nos-ão, adiante, considerar aquela matéria. Por ora iremos fixar a nossa atenção em formas de organização e de participação com maior centralidade no modelo de *gestão democrática*, procurando reconstituir a sua evolução à luz da periodização da participação apresentada no Capítulo V e das fases das *duas edições da gestão democrática* apresentadas e analisadas no Capítulo IV. Recorreremos, predominantemente, a fontes manuscritas (sobretudo actas das reuniões de certos órgãos) e a testemunhos recolhidos através de entrevistas livres e de contactos pessoais informais [32].

O primeiro plenário de professores ("sessão plenária") realizado na escola *BA* a seguir a 25 de Abril de 1974 ocorreu a 17 de Maio, tendo sido convocado a pedido de um grupo de professores da escola com o objectivo de eleger "uma Comissão Directiva provisória destinada a gerir os destinos da Escola" e também a eleger os representantes no sindicato dos professores (por "escrutínio secreto e votação directa") [33]. Três dias depois realizava-se uma segunda "reunião plenária" de cuja agenda constava a "[...] eleição da parte do Corpo Docente para a Comissão Directiva provisória destinada a gerir a Escola [...] com o objectivo de renovar e democratizar a gestão escolar" [34], dado que "por falta de tempo" essa eleição não tinha tido lugar no plenário anterior. A mesa da reunião, por deliberação da assembleia, foi constituída por seis docentes, de entre os quais o director da escola (nomeado em 1972), que presidiu, tendo explicado os objectivos da eleição e acentuado o carácter

32 Durante a realização do trabalho de campo na escola *BA* e, em certos casos, mesmo após a sua conclusão, procurámos sempre que possível cruzar diferentes fontes de informação para o estudo de uma dada matéria. A leitura e a análise das actas manuscritas permitiram-nos realizar um levantamento bastante exaustivo e sistemático dos principais momentos e ocorrências a nível escolar durante os cerca de quinze anos que o nosso estudo compreende, bem como das decisões tomadas, dos assuntos discutidos, dos actores participantes, etc. Porém, as actas não revelam nem esclarecem tudo, conforme já referimos (ver *Introdução*); tendem a fixar mais as decisões do que os processos e as discussões, escondem, ou simplesmente não registam, certos factos, tendem a oferecer uma versão "oficial" da realidade, até pelo facto de o seu conteúdo ser "negociado". A obtenção de informações complementares revelou frequentemente novos pormenores, diferentes leituras dos acontecimentos, outras notícias, e esclareceu muitas dúvidas suscitadas pela leitura dos documentos. Contudo, para além de difícil e de demorada, a recolha de depoimentos e de informações relativas aos primeiros anos que se seguiram a 25 de Abril de 1974 foi muito condicionada pelo acesso aos actores que tinham vivenciado os acontecimentos da altura, e que em vários casos já não se encontravam na escola aquando da realização do nosso trabalho, e ainda pela memória dos acontecimentos ou, pelo menos, pela vontade em os recordar.

33 Livro I, ms. 14 RP, 17-5-1974.

34 Livro I, ms. 15 RP, 20-5-1974.

provisório da "Comissão Directiva" a eleger, uma vez que este órgão teria ainda de ser aceite pelo ministério.

À semelhança do que sucedeu em outras escolas, foi o *corpo docente* que tomou a iniciativa de desencadear eleições e de constituir um novo órgão escolar, em data anterior à do Decreto-Lei nº 221/74, através do qual eram reconhecidas as *comissões de gestão democraticamente eleitas, ou a eleger* [35]. Mas ainda antes da constituição daquele órgão um outro tinha já existência prática e representava o verdadeiro poder na escola — o plenário de professores.

Foi reunidos em "sessão plenária" que os professores da escola *BA*, a 20 de Maio de 1974, elegeram os membros docentes da "comissão directiva", não sem antes discutirem demoradamente a oportunidade de constituição do novo órgão, a forma que deveria revestir a eleição, quem poderia ser eleitor e quem poderia ser eleito, etc.

Um conhecido (e considerado influente) professor defendeu que a eleição deveria ser adiada e apenas realizada no início do ano lectivo seguinte, avançando o seguinte argumento — "a escola tem uma Direcção que nem sequer está demissionária" [36]. Porém, a assembleia discordou e decidiu realizar a eleição.

Outra professora "[...] discordou que a eleição se efectuasse com a participação de professores sem habilitações específicas completas e de professores em regime livre", mas depois de discussão "A Assembleia rejeitou por maioria esta proposta" [37].

Foi igualmente rejeitada uma proposta que defendia que a "comissão directiva" fosse formada "apenas por elementos dos quadros efectivos e extraordinários", tendo sido decidido que este órgão integraria cinco professores saídos de todo o corpo docente e eleitos por este, cinco alunos eleitos pelos alunos, um elemento do pessoal administrativo e outro do pessoal auxiliar, eleitos pelos respectivos corpos. Tendo ainda sido proposto que a eleição fosse realizada na base da apresentação de listas, a assembleia rejeitou tal possibilidade e aprovou, por maioria, que a eleição fosse realizada "por escrutínio secreto e votação directa", bem como recusou a existência de um presidente da "comissão directiva", figura que deveria ser substituída pela existência de um docente "com funções de coordenação e de representatividade", mas sem aquele título.

Realizada a eleição verificou-se grande dispersão de votos, tendo o director da escola obtido o maior número (48 votos) e o docente que havia proposto o adiamento da

35 Designação que só passou a ser utilizada na escola *BA* após a publicação do referido diploma, pois até essa data a designação utilizada foi a de "comissão directiva". De resto, esta designação será concorrente com a designação oficial, e mesmo com a designação de "conselho directivo" mais tarde consagrada, em termos de utilização por vários professores e alunos (segundo testemunhos recolhidos e confirmados nos textos de algumas actas).

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

eleição ficado em segundo lugar com 31 votos (o qual viria a não aceitar integrar o órgão) [38]. Seguidamente foram seriados mais oito docentes, dos mais votados, cada um dos quais tinha obtido para cima de 10 votos. A "comissão directiva" ficou constituída por cinco docentes saídos do grupo acima referido, com o "antigo" director em posição de liderança e, de resto, logo designado por "presidente" na sequência do Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, sendo dois do sexo masculino e três do sexo feminino e maioritariamente conotados (em alguns casos mesmo militantes) com o PS e o PCP.

Embora formalmente constituída, a "comissão directiva" eleita quase não chegará a entrar em funções. Embora em reunião plenária de professores realizada a 1 de Julho de 1974 [39] tenha sido defendido e aprovado que a

> "[...] Comissão Directiva entrasse em funções, com vista não só à renovação democrática da gestão escolar como à prática dessa mesma gestão, dentro do novo espírito de legalidade revolucionária resultante do Movimento das Forças Armadas de vinte e cinco de Abril passado" (Livro I, ms. 17 RP, 1-7-1974),

na verdade tal não veio a acontecer uma vez que no plenário seguinte a assembleia decidiu votar no sentido de "confirmar" ou de "infirmar" a votação do plenário anterior, tendo o resultado obtido apontado para a "infirmação", isto é, para que a "comissão directiva" não deveria entrar em funções antes de ser homologada pelo ministério [40]. Como a referida homologação foi despachada no final do ano lectivo (24 de Julho de 1974), esta "comissão directiva", na prática, apenas iniciaria as suas funções no ano lectivo seguinte (cujas aulas começaram em Novembro). Foi o que aconteceu, embora com uma alteração no elenco de docentes motivada pelo regresso do antigo director, e agora presidente da "comissão de gestão", à sua "escola de origem". Assim, em Outubro de 1974 a "comissão de gestão" da escola *BA* era presidida por outro docente (uma professora efectiva da escola, pertencente ao PS) reunindo quatro docentes, cinco alunos, um representante do pessoal administrativo e outro do pessoal auxiliar. Até esta data a gestão quotidiana da escola é assegurada pelo presidente da "comissão directiva" eleita (o antigo director), subordinado às decisões do plenário de professores, que é quem tudo decide. Mesmo depois da entrada em funções da "comissão de gestão" [41] o plenário de professores (num caso ou noutro alargado a alunos e a funcionários) continuará a reunir periodicamente e a assumir-se, na prática, como o

38 Em coerência com a proposta que tinha apresentado, segundo justificou. Também o sexto docente mais votado não aceitou pertencer à "comissão directiva", alegando razões de saúde.

39 Trata-se do quarto plenário depois de 25 de Abril. O terceiro foi realizado em 14 de Junho em torno da análise da Circular LT-ES-42 que versava aspectos relativos ao apuramento de notas de frequência de admissão a exame e de dispensa de exame. Tratou-se de uma reunião em que os aspectos jurídicos e processuais foram dominantes lembrando, a vários títulos, reuniões semelhantes realizadas antes de 25 de Abril de 1974 (Livro I, ms. 16 RP, 14-6-1974).

40 Livro I, ms. 18 RP, 11-7-1974. Nesta votação foram apurados 8 votos de confirmação da votação anterior, 26 votos de infirmação e 17 abstenções, após "longa discussão".

41 Ainda com carácter provisório, segundo declarou a presidente em plenário - "[...] a presente comissão de gestão tem um carácter provisório pois que, dentro de um mês, outra comissão terá de ser eleita" (Livro I, ms. 19 RP, 4-10-1974).

verdadeiro órgão de direcção da escola, o que acontecerá até Dezembro de 1976 [42], embora com mais clareza durante 1974, em que nenhum outro órgão disputa a sua influência. Entre 17 de Maio e 17 de Dezembro de 1974 foram realizados 12 plenários o que, excluído o mês de Agosto, perfaz uma média de duas reuniões por mês do então designado "Conselho Plenário", a contrastar com o total de 12 reuniões do Conselho Escolar realizadas nos anos de 1972 e de 1973 (ver, mais à frente, o Quadro XI). Até 1975 o poder de decisão fica concentrado no plenário de professores e embora a participação de alunos e de funcionários seja muito valorizada, a sua intervenção é relativamente marginal face ao peso conferido a este órgão. Na escola *BA* o ensaio autogestionário, a deslocação de poder operada, o exercício da autonomia e do poder de decisão, o exercício da democracia directa, são elementos típicos da intervenção dos professores. É em plenário que tudo se discute e é decidido. As ordens de trabalho são apresentadas, discutidas e votadas; os dias, horários e duração das reuniões são votados; a distribuição de tarefas pelos membros docentes da CG é decidida em plenário [43] ; tal como a marcação de reuniões com os encarregados de educação e a convocação de plenários de alunos [44]. O "Conselho Plenário", de professores, apodera-se de uma capacidade de decisão e de intervenção absolutamente inédita; decide, efectivamente, e com bastante autonomia. Não uma autonomia concedida formalmente por uma instância hierárquica superior, mas uma autonomia reclamada, ensaiada na acção e, através dela, fortalecida. Trata-se de uma estratégia maioritariamente defendida, embora não consensual. Em plenário há sempre alguém a lembrar antigos limites, a avançar interpretações jurídicas que não suportam certas decisões, a considerar ilegítimas ou ilegais certas deliberações colectivas. Tais advertências são ouvidas e discutidas, longamente e de forma viva (mesmo apaixonada), mas quase sempre são consideradas não pertinentes ou insuficientes para demover a maioria. É o voto, invariavelmente, que dirime os conflitos.

A organização e o funcionamento das reuniões do "Conselho Plenário" foram, com frequência, matéria de debate e de decisão; face à nova situação era considerado necessário estabelecer regras (não formais e informais) de participação. De início, as regras estabelecidas foram quase sempre suscitadas pela acção/decisão e raramente assumiram o estatuto de regras *a priori*. Muitas vezes decidia-se primeiro e só depois, em idêntica circunstância, se extraía a regra, se generalizava uma solução processual considerada satisfatória ou, pelo contrário, se optava por procedimentos alternativos. Em geral as regras

42 No que à problemática pedagógica diz mais directamente respeito o plenário de professores será, sem dúvida, o único "órgão" em funcionamento até finais de 1976 (a primeira acta de CP é datada de 3 de Fevereiro de 1977 - Livro II, ms. 46 CP, 3-2-1977). Quanto à "comissão de gestão" apenas terá reunido duas vezes, durante 1974. Apesar das nossas buscas no "arquivo morto" da escola apenas pudemos encontrar duas actas de reunião da CG - uma imediatamente a seguir à sua homologação (Livro VIII, ms. 187 CG, 31-8-1974) e outra antes da saída do antigo director (Livro VIII, ms. 188 CG, 14-9-1974). A primeira reunião de CD data de Fevereiro de 1975 (Livro VIII, ms. 189 CD, 20-2-1975). Entre esta data e Dezembro de 1976 funcionavam simultaneamente na escola dois órgãos - o Conselho Directivo e o Plenário de Professores.

43 Na reunião de 4 de Outubro de 1974 ficam assim distribuídas pelos 4 docentes da CG as seguintes tarefas: coordenação da CG (presidente), orientação pedagógica e disciplinar (segundo elemento), material e instalações (terceiro elemento) e orientação cultural (quarto elemento). Dados recolhidos no Livro I, ms. 19 RP, 4-10-1974.

44 Livro I, ms. 21 RP, 21-10-1974.

eram tentativamente estabelecidas, alteradas ou reformuladas com frequência. Ao assumir-se como instância com capacidade para produzir regras organizacionais, o plenário de professores tinha igualmente a possibilidade de as alterar e redefinir face às circunstâncias, de autorizar excepções e até mesmo de decidir, a dado momento, não as convocar e aplicar. Para decidir sobre as mais diversas matérias de carácter pedagógico e administrativo o plenário tinha de se auto-organizar; neste sentido não se limitava a "jogar", mas definia também as "regras do jogo". Aprovava as ordens de trabalho das reuniões plenárias, admitia a apresentação de propostas de alteração à ordem de trabalho aprovada, apreciando-as e deliberando, por voto, aprová-las ou não [45] ; aprovou que os plenários nunca poderiam ter uma duração superior a três horas [46], mas sempre que necessário admitia excepções, após votação, chegando a haver reuniões plenárias com cinco horas de duração [47]; decidiu que as faltas dos professores só seriam marcadas passados trinta minutos sobre o início das reuniões e ainda no caso de os docentes se ausentarem antes do seu termo [48].

Se o estabelecimento de regras de funcionamento das reuniões plenárias ocorreu com mais frequência a partir de 1975 e, sobretudo, durante 1976, já a decisão sobre outro tipo de regras, com destaque para as regras pedagógicas, ocorrerá desde os primeiros momentos em que o plenário é instituído. A este nível tudo é posto em causa, questionado e longamente debatido. Em geral, conforme se verá, os aspectos processuais e de controlo, e os elementos simbólicos, dominarão sobre as questões organizacionais; a organização pedagógica intermédia é praticamente ignorada e em termos de funcionamento reproduz basicamente o modelo organizacional anterior. O plenário emite recomendações e orientações relativas ao funcionamento dos conselhos de grupo e disciplina e dos conselhos de turma, mas não avança no sentido de alterar a sua organização. As atenções estão concentradas nos órgãos centrais de decisão e de coordenação a nível escolar, com o plenário de professores em situação de destaque, seguido do CD. Por um lado, também toda a legislação publicada até Novembro de 1977 ignorará a organização e o funcionamento das estruturas de base e intermédias da gestão pedagógica das escolas, as quais, de um ponto de vista formal, continuaram a reger-se pela legislação anterior; por outro lado, o protagonismo conquistado pelo plenário de professores foi em boa parte tornado possível pela concentração

45 Procedimento muito frequente cuja última ocorrência registada em acta data de Julho de 1976 (Livro I, ms. 37 RP, 7-7-1976).

46 Livro I, ms. 31 RP, 31-10-1975.

47 Foi o caso, por exemplo, da reunião de 23 de Junho de 1976, quase integralmente dedicada à leitura e à discussão de diversos ofícios e circulares dos serviços centrais relativos à avaliação dos alunos (Livro I, ms. 39 RP, 23-6-1976). Embora não tenha sido possível apurar a duração da maioria das reuniões, pelo facto de as actas raramente registarem a hora de início e a hora de termo, há indicações no sentido de que muitas reuniões teriam duração superior às três horas previstas; desde logo pelo facto de o tema da duração das reuniões ser um tema recorrente nas actas. Tornou-se frequente "[...] auscultar a Assembleia no sentido de saber se o plenário havia ou não de continuar" (Livro I, ms. 42 RP, 19-10-1976); ao mesmo tempo que se insistia no cumprimento da duração prevista de três horas conferia-se ao plenário a possibilidade de decidir em contrário - "Ficou estabelecido, mais uma vez, que a duração de cada plenário não poderia exceder três horas, salvo decisão em contrário do próprio Plenário" (Livro I, ms. 43 RP, 22-10-1976). Note-se que, significativamente, as referências anteriores datam de Outubro de 1976.

48 Livro I, ms. 43 RP, 22-10-1976.

de poderes neste órgão, atraindo sobre ele a maior atenção. A criação de novos dispositivos organizacionais para os órgãos intermédios e de base, para além de difícil e complexa, deve-se reconhecer, desviaria as atenções de um órgão central para órgãos periféricos que cedo poderiam passar a ser concorrentes com o primeiro, para além de obrigarem, no mínimo, a uma delegação de poderes que dificilmente poderia afastar os alunos. Face a um cenário de potencial descentralização interna, com órgãos periféricos dotados de autonomia, desde muito cedo se desenhou um arranjo organizacional do poder que conferiu a iniciativa aos docentes. Em termos internos, a escola *BA* foi dotada de mecanismos de participação (activa) e de democracia directa reunidos em torno de um órgão "central" que afastava liminarmente todos os potenciais participantes não docentes. É certo que estes se fizeram representar na CG e no CD, mas também estes órgãos, sobretudo durante 1974 e, parcialmente, durante o ano seguinte, tiveram um estatuto relativamente marginal face ao plenário de professores, que lhes conferiu sobretudo poderes de execução das orientações que adoptava e funções de gestão corrente. Isto não significa que discentes e funcionários não estivessem mobilizados nem tivessem qualquer tipo de intervenção na escola; o plenário considerava frequentemente as posições dos dois corpos e tomava a iniciativa de, através do presidente da CG ou, mais tarde, do CD, convocar plenários de alunos e funcionários. Não obstante, a figura da *assembleia geral de escola* não chega a ter expressão na escola *BA* [49] e a participação dos alunos e dos funcionários recairá na CG e no CD, pelo que caberá ao plenário de professores recolher informação acerca das suas posições, interpretá-las e "representá-las", ou tomá-las em consideração nas suas decisões. O elo de ligação, neste processo, é o presidente da CG/CD, que também preside às reuniões plenárias. No caso concreto dos alunos, a sua mobilização foi operada sobretudo em torno de algumas reuniões plenárias e dos actos eleitorais para a escolha dos seus representantes na CG e no CD. Só muito raramente a sua intervenção pode ser qualificada como uma participação directa no processo de decisão, à excepção de certos momentos de crise e, como em outras escolas, aquando das movimentações e das greves estudantis de 1975 despoletadas como contestação às médias de dispensa de exames decididas pelo ministério.

Sabe-se que, entretanto, as relações entre docentes e discentes foram relativamente alteradas, dando lugar a uma maior negociação entre as partes, com destaque para o universo da sala de aula e, neste, para matérias como a disciplina, o controlo das faltas, os conteúdos programáticos, a avaliação, etc. Porém, foi também sobre estas matérias que o plenário de professores mais se debruçou, na procura de um novo ordenamento das relações pedagógicas, e na reavaliação de regras de conduta escolar e de formas de controlo. A este nível de decisão a participação discente é escassa, embora no plano da acção, da aplicação das regras, os alunos tenham frequentemente garantido uma intervenção considerável e obtido alguns ganhos. Note-se, ainda, que será igualmente sobre muitas destas matérias que mais cedo (sobretudo a partir de finais de 1974) se fará sentir a intervenção do ministério nos seus esforços de regularizar a vida nas escolas. Se, em diversos casos, as decisões tomadas em plenário de professores não recaíam sobre áreas e decisões que já tinham sido objecto de definição normativa por parte dos serviços centrais do

49 Apenas há notícia de uma assembleia deste género, convocada com carácter de urgência, relativa a problemas de instalações (Livro I, ms. 36 RP, 6-4-1976).

ministério, ou sobre matérias em relação às quais fosse de esperar a intervenção deste, já em certos casos as decisões do plenário assumiam um certo carácter de alternativa, quando não de oposição, em relação a aspectos definidos normativamente. Desenha-se, nestes casos, uma clara tensão entre o poder *deslocado* para a escola e os poderes tentativamente reassumidos pelo ministério, questão que desde logo se prende com o problema da autonomia.

No primeiro caso os professores tomaram decisões sobre matérias que já consideravam pertencerem anteriormente aos órgãos escolares, ou que face à inadequação das regras anteriores e/ou ao vazio criado consideravam como áreas de intervenção legítima face a determinadas expectativas, e representações, de autonomia escolar. Desde o uso facultativo de batas pelas alunas (anteriormente obrigatório) [50], passando pela forma de distribuir os alunos na sala de aula [51], até à forma de acesso à escola [52], quase todas as regras de conduta foram sendo reavaliadas. A questão relativa às faltas dos alunos foi sucessivamente discutida, bem como a marcação de "faltas colectivas", tendo sido argumentado que "O M.E.C. é a favor do registo de faltas, no interesse dos alunos" [53] e, mais tarde, discutido como se deveria processar a justificação das faltas (oral, escrita, em impresso próprio?, etc.) [54]. As preocupações quanto a actos considerados de indisciplina, por parte dos alunos, estão expressas, repetidamente, desde finais de 1974 e são um dos elementos a que foi conferida maior importância:

> "O licenciado [...] tomou a palavra para expor as irreverências e actos de indisciplina dos alunos, observados durante uma sessão das actividades pré-lectivas, notando que a degradação cada vez maior da disciplina escolar exigia da parte de todos uma actuação firme e colaborante com vista ao bom funcionamento e eficiência da Escola" (Livro I, ms. 23 RP, 12-11-1974),

e na sequência desta intervenção, outro professor sugeriu

> "[...] que se emitisse uma ordem de serviço para ser lida em todas as turmas criticando as incorrecções acima aludidas e precavendo futuros abusos. Esta proposta foi aprovada por unanimidade" (*ibid.*).

50 "A Contabilista [...] perguntou se o uso da bata, pelas alunas, continuava a ser obrigatório ou passava a ser facultativo. Acordou-se em que essa decisão pertencia às alunas depois de informadas e consciencializadas da sua utilidade" (Livro I, ms. 23 RP, 12-11-1974). Apesar da referida "utilidade" o uso da bata desapareceu quase de imediato.

51 Foram discutidas diversas alternativas, mas não há registo sobre qualquer decisão (*ibid.*).

52 O acesso à escola foi objecto de votação, tendo sido decidido que se faria pela porta principal (39 votos) e não por duas portas (9 votos), tendo sido registadas 16 abstenções. Votou-se, seguidamente, sobre quem poderia ter acesso à escola, tendo sido decidido por maioria (com apenas 1 abstenção) que tal acesso só seria "permitido a pessoas directa ou indirectamente ligadas à Escola" (Livro I, ms. 31 RP, 31-10-1975).

53 Livro I, ms. 27 RP, 16-1-1975 e, anteriormente, Livro I, ms. 24 RP, 13-12-1974.

54 Livro I, ms. 38 RP, 9-6-1976.

No plenário imediatamente a seguir a questão voltará a ser debatida, havendo referência a problemas de indisciplina considerados "sérios", embora não nomeados, a ponto de ter sido proposto por uma professora que se consultasse o ministério

> "[...] no sentido de se poderem sanear os alunos que frequentam a Escola sem terem aproveitamento e nitidamente para perturbar o bom funcionamento das aulas" (Livro I, ms. 24 RP, 13-12-1974),

questão que, segundo informou, já havia discutido com o Governador Civil.

Outras questões abordadas ou decididas dizem respeito a programas de disciplinas ainda por definir, à preparação de textos de apoio para os alunos, à liberdade reconhecida aos professores para passarem a aconselhar livros, ao interesse pedagógico dos trabalhos de grupo, à necessidade de desdramatizar provas e exames, etc. Existe um grande número de decisões sobre matérias *avulsas*, propostas individualmente por docentes, com maior ou menor significado, desde a aprovação da "abolição da designação licenciado e doutor por professor" [55], até à discussão e aprovação pelo plenário de "uma proposta feita pelo [...] no sentido de uma confraternização do corpo docente" [56]. Problemas, dúvidas, sugestões e propostas, etc., tudo é canalizado para o plenário onde, horas a fio, são apreciadas e discutidas matérias relevantes e também questões de gestão corrente, como as despesas de telefone, por exemplo [57]. O momento da leitura e aprovação das actas das reuniões anteriores é decidido por voto, tal como é votada a interrupção da leitura das actas e a sua continuação em reunião posterior quando se trata de actas muito extensas [58] ; as datas de reunião do sindicato e dos conselhos de grupo são votadas em plenário [59]; aspectos antes considerados *delicados* e *sigilosos* são apreciados em plenário [60]. Simultaneamente o plenário aborda questões de fundo e transforma-se numa tribuna onde cada participante pede explicações, formula críticas, etc. A dimensão política está quase sempre presente, de forma expressa ou, por vezes, apenas pressentida. A retirada dos retratos dos antigos directores da escola é matéria de crítica por parte de um professor [61], enquanto que outro "[...] sugeriu a destruição dos livros de ideologia fascista existentes na biblioteca [...]" [62]. A 4 de Outubro de 1974

55 Livro I, ms. 32 RP, 12-11-1975.

56 Livro I, ms. 33 RP, 18-11-1975.

57 Livro I, ms. 22 RP, 30-11-1974.

58 Livro I, mss. 29 e 43 RP, 21-4-1975 e 22-10-1976.

59 Livro I, ms. 22 RP, 30-10-1974, entre outros.

60 É o caso, por exemplo, do desvio de verbas praticado por uma funcionária administrativa (Livro I, mss. 35 e 37 RP, 24-5-1976 e 7-6-1976).

61 Livro I, ms. 26 RP, 8-1-1975.

62 Livro I, ms. 30 RP, 27-10-1975.

> "Foi apresentada [...] uma proposta para se enviar ao Primeiro Ministro do novo Governo Provisório, Vasco Gonçalves, um telegrama de apoio à vitória alcançada sobre a reacção em 28 de Setembro. Posta à votação, a referida proposta foi aprovada por maioria absoluta" (Livro I, ms. 19 RP).

O "Conselho Plenário" toma posição sobre as mais diversas matérias e decide; é pela decisão que reforça os seus poderes, é decidindo que (auto) estabelece fronteiras e limites de competências, e avoca novas áreas de intervenção. Vejamos alguns exemplos.

No início do ano lectivo de 1974/1975 o "Conselho Plenário" decidiu iniciar as aulas em Novembro, face a problemas diversos relacionados com instalações e falta de pessoal docente. No entanto foram organizadas "actividades pré-lectivas" para serem realizadas por professores e alunos, em substituição das aulas, subordinadas a vários temas com destaque para o tema "Como fazer uma gestão democrática" [63].

Entretanto, os professores encarregados do NASE (Núcleo de Acção Social Escolar) puseram o seu lugar à disposição face ao não pagamento de horas extraordinárias, impedido por legislação em vigor. O plenário, face a este problema, decidiu que se fizesse uma consulta à direcção-geral mas que, enquanto a resposta não chegasse, a CG manteria o pagamento das horas extraordinárias (era, de resto, a posição da CG), pelo que os professores em causa aceitaram permanecer nos lugares [64].

Foi decidido alargar o prazo de apresentação das justificações das faltas dos docentes [65]; "Por unanimidade, acordou-se não dar notas neste período" [66]; foi decidido pelo "plenário da escola" não ceder as instalações para grupos e pessoas de fora da escola, decisão que vigorou até ao momento em que chegaram "ordens para a escola autorizar a realização de comícios políticos" [67]; é iniciado o processo de elaboração de um Regulamento Interno da Escola [68]; o plenário toma posição sobre diversos problemas de funcionamento da escola,

63 Livro I, mss. 20 e 21 RP, 9-10-1974 e 21-10-1974. Note-se que em Outubro de 1974 apenas se encontrava ao serviço um terço dos professores considerados necessários (Livro I, ms. 22 RP, 30-10-1974).

64 Livro I, ms. 22 RP, 30-10-1974.

65 Por proposta apresentada por um professor: "Proponho que o Plenário se responsabilize conjuntamente com a Comissão de Gestão acerca da alteração do prazo da entrega da justificação das faltas dos professores. Posta à votação, foi aprovada por maioria, havendo duas abstenções, um voto nulo e nenhum voto contra" (Livro I, ms. 25 RP, 17-12-1974).

66 Livro I, ms. 24 RP, 13-12-1974 (primeiro período lectivo).

67 Livro I, ms. 29 RP, 21-4-1975.

68 Em Dezembro de 1974 os professores, reunidos em plenário, interrogavam-se: é permitido elaborar o Regulamento Interno? Quais os limites legais? (Livro I, ms. 24 RP, 13-12-1974). Em Outubro de 1975 foi constituído um grupo de trabalho de dez professores, "com conhecimentos jurídicos e alguma experiência pedagógica", encarregado de apresentar uma proposta de regulamento (não há referência à participação de alunos) - Livro I, ms. 30 RP, 27-10-1975 -, e mais tarde foi iniciada a discussão do "Ante-Projecto de Regulamento Interno" (Livro I, ms. 33 RP, 18-11-1975). Não obtivemos notícia da aprovação ou da entrada em vigor deste regulamento e apesar dos contactos que estabelecemos e das buscas a que procedemos no "arquivo morto" não encontrámos o texto do ante-projecto ou do regulamento eventualmente aprovado.

desde o ruído provocado pelas obras num prédio em frente [69] até ao problema do trânsito na artéria em que a escola se situa:

> "Propomos às autoridades que num prazo de trinta dias seja fechado o trânsito em tal artéria [...]. Findo o prazo de trinta dias o corpo docente e discente tomará nas suas mãos a solução do problema por formas julgadas convenientes e convincentes" (Livro I, ms. 32 RP, 12-11-1975);

na sequência desta decisão foi convocada uma assembleia geral de escola "para dar força a esta proposta" e foi decidido levar a cabo uma "campanha de sensibilização da opinião pública", para o que foi formada uma comissão [70].

Sobretudo durante 1974 e 1975 o plenário de professores decide com base no pressuposto de que a escola goza efectivamente de autonomia; em finais de 1974 a presidente da CG tomou a palavra, em plenário,

> "[...] dizendo que depois do 25 de Abril as escolas têm maior autonomia. No entanto surgem problemas pois há escolas que acham que deve haver uma autonomia completa em relação ao M.E.C. e outras, agarradas aos métodos antigos, acham que todas as directrizes devem vir do M.E.C." (Livro I, ms. 24 RP, 13-12-1974).

A tensão entre o poder central e a escola, sempre latente ou com manifestações pontuais durante aquele período, emergirá mais claramente e com certa agudeza a partir de 1976. Nos primeiros anos existe por parte do plenário de professores uma certa ambivalência face a instruções e a normativos dimanadas da administração central; umas vezes são ignorados, recusados ou substituídos por regras alternativas produzidas localmente, mas outras vezes são invocados para legitimar certas decisões, convocados para justificar certos actos, preferências ou interesses [71]. A partir de 1976 as pressões estabelecidas pelos serviços centrais sobre a escola são acentuadas; a produção normativa (re)conquista progressivamente maior importância e em finais do ano lectivo de 1975/1976 o plenário de professores começa a dedicar grande parte do seu tempo a interpretar e a

69 Livro I, ms. 23 RP, 12-11-1974.

70 A formação de comissões, e de grupos de trabalho, era muito frequente e já anteriormente tinham sido designadas outras, com destaque para a "Comissão de Luta" para tratar dos problemas dos professores provisórios. Quanto à questão concreta do trânsito, que não chegou a ser resolvida, integrou o grupo de problemas da escola sobre os quais o plenário aprovou a realização de uma conferência de imprensa para dar a conhecer publicamente (Livro I, ms. 35 RP, 24-6-1976).

71 A participação dos alunos é uma das áreas de intervenção em que isso se verificou. Perante a pretensão apresentada pelos alunos dos cursos nocturnos no sentido de os seus representantes participarem no Conselho Administrativo (CA), o plenário de professores limita-se a reproduzir a resposta que, afirma-se, foi recolhida do ministério segundo a qual a não participação dos alunos no CA "[...] é no interesse dos alunos. O Conselho Administrativo é o único que pode implicar prisão, no caso de ilegalidade [...]" (Livro I, ms. 27 RP, 16-1-1975).

discutir, "ponto por ponto", os despachos chegados à escola [72]. E é tendo por base a legislação em vigor que ocorrerá na escola *BA* a primeira *crise* directiva. Já em finais de 1976 alguém tinha chamado a atenção do plenário para o facto de o CD nunca ter recebido a gratificação prevista no Artigo 19º do Decreto-Lei nº 735-A/74, tendo-se concluído que era necessário reivindicar o seu pagamento [73]. Como uma resposta positiva tardasse (e tardaria durante mais de meia dezena de anos), em Março do ano seguinte o CD decidia apresentar o seu pedido de demissão, aceitando manter-se em funções até Julho por proposta votada e aprovada por unanimidade pelo plenário [74]. A posição era idêntica à de outras escolas, um pouco por todo o país [75]; criticava-se o facto de o diploma de finais de 1974 ainda não ter sido revisto, conforme os prazos estabelecidos, bem como a situação de permanência algo forçada do CD em funções, face à inexistência de nova legislação que possibilitasse a realização de eleições. No ofício que dirigiu à Direcção-Geral do Ensino Secundário, o CD da escola *BA*, para além de referir os motivos já indicados, afirmava:

> "[...] a Comissão de Gestão lavrou, no decurso do seu exercício, o seu protesto pelo facto de ser votada pelo MEIC a um completo ostracismo, mesmo perante as suas justas reivindicações tais como:
>
> a. o não pagamento da gratificação prevista por lei nº 2 e 3 do Artº 19º do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro), atitude que, tendo merecido a nova contestação , e, mais tarde, por duas vezes, a de todo o corpo docente, inscrita numa visão ampla do problema das gratificações, não obteve qualquer resposta dos Serviços competentes do MEIC;
>
> b. a ausência de qualquer resposta ao documento saído, em 6 de Fevereiro de 1976, da reunião, efectuada na Escola [...], dos membros docentes dos Conselhos Directivos das Escolas Preparatórias e Secundárias, Técnicas e Liceais, do Distrito de Braga, no qual se apontava, como prazo limite, o dia 15 de Março, para uma atitude do MEIC resolucionadora da situação;
>
> 7 Acresce a isto que não deixa de ter para esta Comissão Directiva consequências nefastas, ao nível dum evidente cansaço psíquico e duma progressiva indisponibilidade de vontade para os trabalhos de direcção, o vazio duma posição Ministerial face à gritante injustiça em que tem vindo a desempenhar as suas funções, designadamente no que concerne ao não reconhecimento dos graves prejuízos que lhe têm sido causados (o não gozo de férias, a não atribuição duma gratificação legalmente prevista, bem mais gravosa pelo despudor da manutenção da gratificação aos orientadores de estágio pedagógico, entre outros), pela discriminação relativamente a outros docentes;
>
> 8. Tomadas em consideração as razões supra-expostas, ponderada a situação em todas as suas latitudes, decidiram os representantes do corpo docente na Comissão Directiva da Escola [...], apresentar, colectivamente, a sua demissão assegurando, no entanto, o exercício das suas funções até ao dia 31 de Julho, data a partir da qual não permanecerão, sob qualquer forma no trabalho directivo da Escola [...]" [76].

A demissão foi concedida em meados de Junho de 1976 [77] e o processo electivo para um novo CD foi despoletado; o plenário elegeu a "mesa que presidirá ao acto eleitoral do qual sairão os docentes para a nova Comissão Directiva", mas logo constatou que não existia nenhuma lista concorrente, pelo que a eleição não chegou a realizar-se. O não pagamento de gratificações é mais uma vez invocado como explicação para o não aparecimento de listas e, pela primeira vez na escola, ficou registado um certo tipo de discurso que viria a fazer *carreira* durante anos a fio, até hoje:

> "Parece evidente haver pessoas interessadas no retrocesso da gestão democrática",

afirmava em declaração de voto o docente que poucos meses depois assumiria o cargo de presidente do CD eleito [78]. Entre 16 de Março de 1976 (data da decisão do pedido de demissão) e 3 de Janeiro de 1977 o CD da escola *BA* reuniu apenas quatro vezes [79], enquanto que o plenário de professores, no mesmo período, reuniria doze vezes, assumindo, ainda mais claramente, a direcção da escola, mesmo depois de publicado o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro.

Entre a data da primeira reunião do CD, enquanto tal (e na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro) [80], e o início de 1977, o CD

72 Livro I, mss. 37 e 38 RP, 7-6-1976 e 9-6-1976.

73 Livro I, ms. 33 RP, 18-11-1975. Segundo a legislação referida, o CD tinha direito a uma gratificação global a distribuir por todos os representantes não discentes, fixada por despacho do ministério. Era a publicação de tal despacho que se reclamava.

74 Livro I, ms. 34 RP, 23-3-1976.

75 Ver a este propósito o já citado trabalho de Octávia B.N. Pericão, p. 11.

76 O ofício, do qual citámos alguns trechos, está datado de 17 de Março de 1976. A decisão de os elementos docentes do CD se demitirem foi tomada um dia antes (Livro VIII, ms. 207 CD, 16-3-1976), invocando a falta de cumprimento do Decreto-Lei nº 735-A/74. Ainda quanto ao ofício, note-se a diversidade terminológica utilizada para designar o então "Conselho Directivo" (designação legalmente adoptada desde Dezembro de 1974): "Comissão Directiva", "Comissão de Gestão", "Conselho Directivo". A designação de "Comissão Directiva", a primeira a ser utilizada na escola logo a seguir a 25 de Abril de 1974, é de longe a mais utilizada nos vários documentos. Mesmo as actas das reuniões do "Conselho Directivo", registadas em livro próprio, fazem frequentemente referência à "Comissão Directiva", pelo menos até finais de 1976 (Livro VIII, ms. 209 CD, 21-9-1976). Embora já muito raramente, ainda hoje esta designação pode ser ouvida na escola BA .

77 Há referência ao número do ofício, mas não à data (Livro I, ms. 39 RP, 23-6-1976).

78 Livro I, ms. 40 RP, 6-7-1976.

79 As outras duas foram a 14 de Maio e a 21 de Setembro de 1976.

80 Livro VIII, ms. 189 CD, 20-2-1975.

reunirá vinte e duas vezes; no mesmo período, o plenário de professores reuniu dezanove vezes. Ao contrário do estipulado na legislação em vigor, o plenário não só continuava a ter existência prática como reunia com tanta frequência como o CD (e em certos períodos de *crise* muito mais). Mais do que isto, o plenário de professores concentrou, até ao início de 1977, os principais poderes de decisão intra-organizacional, cedendo ao CD sobretudo matérias processuais e de gestão corrente. A análise das actas das reuniões do CD revela que este órgão, muito mais do que o plenário de professores, e desde cedo, esteve sujeito às pressões exercidas pela administração central no sentido da normalização, entre a força da imposição normativa, externa, e a força internamente localizada da auto-organização e da decisão autónoma, assumida pelo plenário de professores. É por esta via que o plenário frequentemente se assumirá como concorrente, em termos de poder, relativamente ao CD. A concorrência intra-organizacional só não ganha maior expressão devido ao facto de o CD, tacticamente, se aliar e se apoiar (e mesmo proteger) na acção do plenário, rejeitando em boa parte a função de representante do poder central junto da escola. Deste modo, a verdadeira e significativa concorrência estabelece-se entre o ministério e o plenário de professores, entre os esforços de normalização e a força da imposição normativa, por um lado, e o poder inicialmente conquistado (*deslocado*) para *dentro* da escola com o exercício da capacidade de definição de regras internas, mais fortes do que muitas normas produzidas externamente, por outro. Ora não é o CD que, intra-organizacionalmente, lidera este processo; acompanha-o e, por vezes, reforça-o. Mas a sua existência e visibilidade jurídicas, ao contrário do plenário, o seu diálogo directo com a administração central e a sua cada vez maior subordinação a um *corpus* normativo em estruturação, por cujo cumprimento é responsabilizado, irão progressivamente diminuindo a sua margem de manobra. Aprisionado entre dois poderes em conflito, um dos quais se reforça continuamente, diminuindo o outro, torna-se a partir de dado momento impossível articulá-los e responder positivamente a ambos. A infidelidade normativa tem limites e o CD é forçado a tomar partido; resta-lhe o cumprimento da legalidade e o exercício do cargo em conformidade com as normas legais. O período revolucionário ficou para trás e a própria organização da escola vai ser alterada. Já muito se tinha conseguido resistir ao ordenamento normativamente imposto mas, agora, o ensaio autogestionário chegava ao fim. Recorde-se, mais uma vez, que a partir de Dezembro de 1974 os órgãos previstos eram o CD, o CP e o CA. Não obstante, o plenário de professores permaneceu e o CP não chegou a ser constituído. Esta situação foi mantida na escola *BA* até Fevereiro de 1977, isto é, mesmo durante alguns meses após a publicação do chamado *decreto de gestão de Cardia* (Outubro de 1976). O plenário vigorou na escola entre 17 de Maio de 1974 (data da sua primeira reunião) e 3 de Fevereiro de 1977 (data da primeira reunião do CP); durante este período reuniu trinta e duas vezes (ao longo dos trinta e três meses em que teve existência), *contra* vinte e quatro reuniões da CG e do CD durante o mesmo período.

Até ao momento chamámos a atenção para a importância e a centralidade do plenário de professores durante o processo de construção daquilo que designámos por primeira edição da *gestão democrática*. Durante este período, o apelo à ordem burocrática irá fazer-se sentir de forma crescente embora, numa primeira fase, sem resultados práticos significativos; a acção organizacional e administrativa é mais orientada pelo estabelecimento

de regras não formais e informais, produzidas intra-organizacionalmente, do que pela produção normativa externa. O cumprimento da legislação em vigor verifica-se algumas vezes, mas não sempre, nem em todos os casos; mesmo quando ocorre é, frequentemente, um cumprimento selectivo, parcial, subordinado a diferentes orientações. A infidelidade normativa é muito generalizada e a desconexão estabelecida entre o plano das orientações normativas e o plano da acção organizacional é promovida e explorada pelos actores, sobretudo pelos professores. A norma, enquanto regra formal escrita, superiormente produzida e de cumprimento obrigatório, nem por isso consegue sempre levar de vencida a palavra pronunciada maioritariamente, ou aclamada, no plenário. Neste sentido a dominação burocrática entrou, ainda que transitoriamente, em colapso por *desadequação* das acções aos textos, ou dos textos às acções, conforme o ponto de vista adoptado [81].

Se, porém, deslocarmos a nossa atenção do plenário de professores para a acção do CD, a partir de Fevereiro de 1975, aquela perspectiva sai algo relativizada; até mesmo a acção do plenário durante a última fase do seu funcionamento (1976) é também menos característica em relação ao quadro antes desenhado.

Com efeito, comparadas as actas das reuniões do CD a partir da sua primeira reunião em Fevereiro de 1975 [82] com as actas das reuniões do plenário de professores é visível uma maior formalidade no primeiro e uma considerável aproximação, até por referências expressas, à legislação em vigor e às orientações produzidas no âmbito da administração central. Constituído por cinco docentes (dos quais três do sexo feminino e dois do sexo masculino), por cinco representantes dos alunos [83] e por dois representantes do pessoal não docente (um administrativo e um auxiliar), o CD eleito toma desde logo o Decreto-Lei nº 735-A/74 como referência normativa constante, embora a sua actuação seja articulada, por vezes preferencialmente, com certas deliberações do plenário. Submerso em boa parte, e desde o início, pelos problemas da gestão quotidiana da escola, o CD eleito reúne, inicialmente, duas vezes por mês [84], mas pouco tempo depois decide passar a reunir semanalmente face ao número e à diversidade das questões que quotidianamente são

81 Seguimos aqui Claus Offe no seu comentário ao *princípio da adequação ao texto* ("Aktenmaessigkeit") enquanto critério de definição importante da dominação burocrática, na esteira de Max Weber - Cf. Claus Offe, "Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa", in *Problemas Estruturais do Estado*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984 (trad. port.), p. 216.

82 Reunião em que se procede à "transmissão de poderes" da CG para o CD eleito já com base no Decreto-Lei nº 735-A/74 e em que os membros do novo órgão tomam posse após a validade da eleição ter sido confirmada "pelo Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Escolar", datado de 12 de Fevereiro de 1975 e transmitido telegraficamente a 15 do mesmo mês (Livro VIII, ms. 189 CD, 20-2-1975).

83 Note-se que, significativamente, a lista vencedora entre os alunos é integralmente composta por alunos dos cursos nocturnos, sendo quatro do sexo masculino e um do sexo feminino, com idades compreendidas entre os 19 e os 38 anos. Aqui, ao contrário do que aconteceu na generalidade das escolas secundárias, a tradição e o peso dos cursos nocturnos na escola *BA* far-se-á sentir, o que de resto pode ser associado à comparativamente menor importância, face até a outras escolas da região, assumida pelos grupos adeptos do poder popular e maioritariamente constituídos por alunos mais jovens.

84 Decisão tomada em reunião e, de resto, em conformidade com o Art 14º, nº 1 do Decreto-Lei nº 735-A/74 (Livro VIII, ms. 190 CD, 20-2-1975). Esta reunião seguiu-se imediatamente à reunião de "transmissão de poderes" e de tomada de posse, realizada na mesma data (ms. 189).

levantadas [85]. Problemas relacionados com aquisição de material, apreciação de casos de indisciplina, falta de pessoal docente, verbas e reparações (telhado, vidros partidos, aquecimento, etc.), são alguns dos mais frequentemente discutidos e decididos em reunião [86], a par da gestão de "funções de representação" de outros órgãos e sectores escolares, de que se destaca a *Comissão Pró-Associação* [87]. De entre todas as matérias de que o CD se ocupa, face às matérias discutidas e decididas em plenário de professores, o exercício de funções disciplinares é, talvez, a mais relevante. Trata-se, de resto, de uma função que alguns sectores pretenderam avocar para o plenário, na sequência de uma proposta apresentada no sentido de ser constituída uma secção disciplinar deste órgão; porém, convocando as disposições expressas no Decreto-Lei nº 735-A/74, outros sectores docentes defenderam que tais funções cabiam ao CD — de acordo com o disposto no Art. 17º "Competirá ao Conselho Directivo exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino são atribuídas aos directores" —, lembrou um dos proponentes, pelo que "Foi acordado pelo plenário que esta seria realmente a posição correcta" [88].

Em geral, contudo, a execução das disposições constantes no Decreto-Lei nº 735-A/74, em conformidade, raramente se verifica para além da esfera, importante mas limitada, do CD. O aspecto mais significativo é o que se prende com a continuidade de funções do plenário e, consequentemente, com a não constituição do CP, previsto. Os membros do CD parecem ter deste facto clara consciência passando a referir-se ao plenário, frequentes vezes, como se se tratasse do CP e registando em acta a designação "Conselho Pedagógico", quando tal órgão era inexistente. A situação irá manter-se até Fevereiro de 1977, data da primeira reunião do CP, isto é, durante mais de um ano após a publicação do Decreto -Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro e mesmo durante três meses após a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro (o chamado *decreto de gestão de Cardia*). Se, aparentemente, face às alterações normativas introduzidas, às mudanças e até às demissões dos membros do CD e, num outro plano, face às mudanças políticas operadas, o plenário resiste e parece permanecer *igual a si próprio*, já uma análise mais minuciosa permite concluir que tal não terá sido exactamente o caso. Mesmo quando o número de reuniões do plenário, durante 1976, é maior face ao número de reuniões registado em 1975 e atinge o recorde de 12 já registado em 1974 (embora somente entre Maio e Dezembro de 1974), regista-se uma grande aproximação do número de reuniões do CD (ver Quadro XI, mais adiante). Mas não é apenas, nem tanto, o número comparado de reuniões dos dois órgãos que evidencia um relativo decréscimo de importância do plenário, bem como a introdução de novos elementos de formalização na sua actuação e de alguns indicadores de

85 Livro VIII, ms. 200 CD, 13-1-1975. As reuniões semanais passaram a ter lugar às terças-feiras, a partir das 18.00 horas.

86 Selecção de alguns dos temas mais citados nas actas durante este período (Livro VIII, mss. 192, 199, 202, 206, 207, respectivamente de 15-3-1975, 7-1-1976, 3-2-1976, 9-3-1976, 16-3-1976).

87 Os seus representantes são, por mais de uma vez, chamados a participar nas reuniões do CD "com pleno acordo de todos os elementos do Conselho Directivo presentes", ocasião em que apresentam dificuldades e pretensões, algumas das quais lhe são concedidas (por exemplo espaço, vitrines, armário para arquivo e utilização de uma máquina de escrever) - Livro VIII, ms. 193 CD, 5-4-1975.

88 Livro I, ms. 28 RP, 14-5-1975.

desmobilização e de *cansaço*. É sobretudo o tipo e o âmbito das decisões tomadas, durante esta fase, em plenário, a importância e o tempo conferidos à tomada de conhecimento, à interpretação e discussão de normativos, as críticas, inéditas, ao comportamento de alguns docentes durante a realização dos plenários [89], as mais frequentemente expressas diferenças de posição entre o CD e o plenário, por exemplo a propósito da metodologia seguida para a designação do coordenador do NASE [90], as restrições, também até então inéditas, decididas em plenário quanto ao exercício do *direito* de voto por parte dos professores não habilitados sem horário ainda distribuído [91]. Resistindo embora à sucessiva perda de protagonismo o plenário é incapaz de travar o processo, de resto radicado numa esfera política mais ampla, de desmobilização e de esgotamento em que acaba por cair. A publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76 desfaz quaisquer dúvidas e ilusões quanto ao seu futuro e quando o decreto é "repudiado na generalidade" e qualificado de "inconstitucional" é-o, naturalmente, *a posteriori* e, aparentemente, já sem a mínima convicção de que possa vir a ser alterado a breve trecho, como de resto não o foi. O período de normalização constitucional e, designadamente, a entrada em funções do I Governo Constitucional, tem repercussões quase imediatas no plenário; não só passa a haver mais dúvidas quanto à legalidade e legitimidade de muitas das suas decisões como, concomitantemente, se verifica menor unanimidade de pontos de vista relativamente a determinadas áreas de intervenção antes consideradas legítimas e a margens de autonomia até então reclamadas e ensaiadas. E assim, pela primeira vez depois da revolução, se fará ouvir com generalizada concordância o seguinte discurso de um professor, em reunião plenária:

> "O Plenário não tem poderes para contrariar as decisões do M.E.I.C. O Governo foi eleito democraticamente pelo povo, é um Governo de maioria, e por isso, as suas decisões devem ser democraticamente respeitadas e cumpridas por todos. A não ser assim, cada Escola actuaria como instituição independente, que não é, orientada tão somente pelas decisões supremas do plenário" (Livro I, ms. 43 RP, 22-10-1976).

No início de 1977, abruptamente, tal como tinha surgido por força do contexto, o plenário sai efectivamente da cena escolar, em boa parte também por força de um outro contexto. Sem registo de grande resistência ou de conflitos assinaláveis, é *substituído* pelo Conselho Pedagógico e apenas emergirá a partir de 1982, uma ou duas vezes por ano, agora apenas na acepção de "reunião geral de professores", geralmente para a prestação de informações por ocasião da abertura do ano lectivo. Enquanto poder organizado, instância (auto) dotada de autonomia e de poderes de decisão, *locus* de produção de regras

89 O presidente chega a ser abertamente criticado, em plenário, por ter permitido que alguns docentes tivessem estado a ler jornais (Livro I, ms. 41 RP, 1-10-1976).

90 Perante a demora do plenário em elegê-lo, o presidente apresentou um prazo, findo o qual admitiu nomear livremente o coordenador, o que foi criticado no plenário e qualificado como "processo anti-democrático" (Livro I, ms. 41 RP, 1-10-1976).

91 Foi decidido que tais professores poderiam permanecer no plenário, mas que não poderiam votar (Livro I, ms. 44 RP, 24-11-1976).

escolares, símbolo maior do ensaio autogestionário, o plenário desapareceu e não foi, efectivamente, substituído por qualquer outro órgão.

A partir do início de 1977, com um CD eleito, um CP e um CA constituídos e em funcionamento, a escola *BA* transita para a *normalidade*. O Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro só a partir de agora é assumido como referência pertinente, passando a ser formalmente convocado para legitimar todas as decisões a nível escolar [92]. No início do ano de 1978 idêntica situação caracterizará os regulamentos de funcionamento do CD e do CP, publicados em finais do ano lectivo anterior [93]. A segunda edição da *gestão democrática* é iniciada; a participação na gestão passa a ser organizada em torno dos órgãos previstos, deixando de ser uma participação directa. Até ao início da década de oitenta regista-se alguma mobilização em períodos eleitorais, sobretudo no caso do CD, embora raramente com concorrência entre listas alternativas, fenómeno que é acompanhado, a nível nacional, por uma crescente regulamentação, sobretudo ao nível das estruturas pedagógicas intermédias. Em termos globais a participação na gestão (e nesta sobretudo no CD) pode ser caracterizada como *indirecta, formal, activa* e *convergente*. Porém, no caso dos alunos, e sobretudo no CD, a eleição de representantes embora se realize com alguma sistematicidade até ao início da década de oitenta não é sinónimo de presença/participação nas reuniões do órgão. Até 1981 raramente foi registada a sua presença nas reuniões e a partir daquele ano não só nunca mais se regista a sua presença como deixa definitivamente de haver eleições. Também a partir de 1982 se inaugura um longo período de CDs nomeados, face à não apresentação de qualquer lista de docentes, situação que será interrompida em 1987. A mobilização eleitoral e a participação activa em torno do CD cedem lugar à participação passiva em termos docentes e à não participação em termos dos discentes. A passividade e a não participação docentes e discentes surgem associadas ao reforço regulamentador por parte dos serviços centrais e à estabilização do modelo de gestão em termos normativos.

Um dos efeitos visíveis no funcionamento do CD e do CP logo após a segunda edição da *gestão democrática* ter sido inaugurada prende-se com o súbito aumento do número de reuniões dos dois órgãos; logo em 1978 regista-se um acréscimo significativo do número de reuniões (de 21 para 30) e entre 1978 e 1988 o número total médio de reuniões do CD e do CP, por ano, será de 28 (veja-se o Quadro XI, que se segue).

Entre 1978 e 1982 (ano a partir do qual os CDs passam a ser nomeados, até 1987) o CP reúne mais vezes do que entre 1982 e 1988 (71 reuniões, o que perfaz uma média de 14 reuniões por ano); no mesmo período o CD reúne exactamente o mesmo número de vezes. Porém, a partir de 1982 o CP reúne 63 vezes (média de 10 reuniões por ano), contra 90 reuniões do CD (média de 15 reuniões por ano). Em termos de totais, entre 1978 e 1982 foram realizadas 141 reuniões (CD, CP e reuniões gerais), e entre 1983 e 1988

92 Entre Outubro de 1976 e Fevereiro de 1977 este decreto é praticamente ignorado, excepção feita quanto aos ataques que lhe foram dirigidos. A primeira referência em acta do CD que lhe é feita em termos de fonte de orientação da acção data de 25 de Fevereiro de 1977 (Livro VIII, ms. 212).

93 Referimo-nos às Portarias nºs 677/77 e 679/77 de 4 e de 8 de Novembro, respectivamente.

Quadro XI - Número de reuniões de que foram lavradas actas (1972-1988)

Órgãos / Anos	Conselho Escolar	Plenários e Reuniões Gerais	Conselho Pedagógico	Comissão de Gestão	Conselho Directivo	Total
1972	7	0	-	-	-	7
1973	5	0	-	-	-	5
1974	1	12	-	2	-	15
1975	-	8	0	-	10	18
1976	-	12	0	-	11	23
1977	-	[?] *	8	-	13	21
1978	-	[?] *	16	-	14	30
1979	-	[?] *	14	-	17	31
1980	-	[?] *	13	-	14	27
1981	-	[?] *	17	-	13	30
1982	-	1	11	-	13	25
1983	-	1	12	-	18	31
1984	-	1	14	-	16	31
1985	-	2	9	-	11	22
1986	-	2	8	-	11	21
1987	-	1	7	-	20	28
1988	-	1	13	-	14	28
Total	**13**	**41**	**142**	**2**	**195**	**393**

* Não encontrámos registo, mas admite-se a realização de uma ou de duas reuniões gerais de professores, designadamente no início de cada ano lectivo. Contudo, só a partir de 1982 as actas de tais reuniões passaram a ser lavradas em livro próprio ou no livro de actas do CD.

realizaram-se 161 reuniões (28 e 27 reuniões por ano, em média, respectivamente). Face ao total de reuniões levadas a cabo na escola entre 1972 e 1973, e mesmo entre 1974 e 1975, estamos perante um acréscimo significativo. Note-se que a partir de 1982 a participação qualificada como passiva está associada ao acréscimo do número de reuniões do CD em prejuízo do número de reuniões do CP, o que parece poder ser associado às pressões de carácter administrativo e de gestão corrente intensificadas sobre o primeiro. Significativamente, também os CDs nomeados passaram a reunir mais vezes do que o CP, atingindo no entanto em 1987 (com um CD eleito) a maior diferença — 7 reuniões para o CP e 20 para o CD. Esta questão exigirá um exame mais atento (na próxima rubrica) face ao contexto escolar específico que caracterizou a escola *BA* e que se prende com as tensões desencadeadas entre os dois órgãos.

As actas das reuniões, apesar dos inconvenientes que oferecem como fontes de informação (a que já aludimos), permitem-nos ainda outros exercícios com algum interesse. Contabilizámos, por exemplo, o número de linhas de cada acta [94], tendo apurado que a partir de Maio de 1980 as actas são, em média, bastante mais extensas; em termos comparativos as actas do CP são sempre mais extensas que as do CD, na ordem de duas a três vezes mais [95]. Contabilizámos também o registo da presença dos representantes dos alunos nas reuniões do CD e do CP, informação sem dúvida mais relevante e até mesmo mais fiável [96]. Os representantes dos alunos no CD apenas terão estado presentes em 16 das 195 reuniões efectuadas entre 1975 e 1988 (8,2 %); em 5 reuniões em 1975, em 8 reuniões em 1976 e em 1 em 1981. Quanto ao CP os representantes dos alunos estiveram presentes em 26 das 142 reuniões realizadas entre 1977 e 1988 (18,3%); em 2 reuniões em 1977, 1980, 1983, 1984 e 1985, em 3 reuniões em 1979, em 4 reuniões em 1978 e 1982 e em 5 reuniões em 1981. A partir de 1982 é visível o decréscimo da presença dos alunos nas reuniões; entre 1986 e 1988 não há qualquer registo da sua presença no CP e a partir de 1982 estão completamente ausentes das reuniões do CD, o que de resto é confirmado pelo facto de sabermos que a partir de este ano não mais foram realizadas eleições para este órgão (ver Quadro XII).

94 Infelizmente não pudemos optar pelo número de páginas, o que teria tornado a nossa tarefa consideravelmente mais fácil, dado que foram utilizados, ao longo dos anos, diferentes tipos de livros com distintos números de linhas por página. Mesmo a contabilização por número de linhas representa um número grosseiro, que apesar de tudo tentámos. Recorde-se que não só o estilo de redacção das actas varia de órgão para órgão, e de fase para fase, mas também há diferenças notáveis quanto à caligrafia, dada a considerável rotatividade dos secretários das reuniões.

95 Entre 1974 e 1980 as actas do CP variam entre 91 e 161 linhas, e a partir de 1981 entre 126 e 187 linhas. Quanto ao CD, para os mesmos períodos, a variação é entre 27 e 43 e entre 43 e 58. Note-se que os limites apontados se baseiam no apuramento do número médio de linhas nas actas de cada ano e não tomada cada acta isoladamente. Entre 1972 e Março de 1974 o número médio de linhas por acta para o conselho escolar foi de apenas 48. O acréscimo verificado no tamanho das actas, sobretudo a partir de 1980, para além da intensificação regulamentadora já referida, pode dever-se ainda às novas funções exercidas no domínio da "profissionalização em serviço" (principalmente no caso do CP) e também às pressões exercidas pelos serviços de inspecção que terão recebido instruções superiores para que as actas fossem mais pormenorizadas (informação que confirmámos no caso da escola *BA*).

96 O problema aqui prende-se com o registo sistemático da presença/ausência dos representantes dos alunos. Admite-se haver algumas falhas nestes registos, embora o facto de sabermos que em certos períodos os alunos não chegaram sequer a promover eleições relativize o problema.

Quadro XII - Formas de designação e composição dos CDs na escola *BA* entre 1974 e 1989

ANO LECTIVO	Designação	Presidente	Vice-presidente	Secretário	1º Vogal	2º Vogal	Representante Pessoal Não Docente	Representante dos Alunos
1973/74	Eleição	A (M)	B (F)	C (F)	D (F)	E (M)	2	5
1974/75	Eleição	D_2 (F)	C_2 (F)	B_2 (F)	(?)	E_2 (M)	2	5
1975/76	Eleição	F (M)	G (F)	H (M)	B_3 (F)	E_3 (M)	2	5
1976/77	Eleição	I (M)	J (F)	L (M)	M (M)	N (M)	2	2
1977/78	Eleição	D_3 (F)	O (M)	P (M)	Q (F)	M_2 (M)	1	(?)
1978/79	"	D_4 (F)	O_2 (M)	P_2 (M)	Q_2 (F)	M_3 (M)	2	2
1979/80	Eleição	R (M)	O_3 (M)	M_4 (M)	S (M)	T (F)	1	(?)
1980/81	Eleição	J_2 (F)	G_2 (F)	U (F)	V (M)	X (F)	1	2
1981/82	"	J_3 (F)	Z (M)	U_2 (F)	V_2 (M)	X_2 (F)	(?)	-
1982/83	Nomeação	a (M)	Z_2 (M)	b (F)	c (F)	d (M)	1	-

(Continua)

Quadro XII — Continuação

ANO LECTIVO	Designação	Presidente	Vice-presidente	Secretário	1º Vogal	2º Vogal	Representante Pessoal Não Docente	Representante dos Alunos
1983/84	Nomeação	J_4 (F)	Z_3 (M)	b_2 (F)	e (M)	f (F)	1	-
1984/85	Nomeação	g (M)	h (F)	i (F)	j (M)	l (M)	1	-
1985/86	Nomeação	h_2 (F)	i_2 (F)	j_2 (M)	g_2 (M)	l_2 (M)	1	-
1986/87	Nomeação	h_3 (F)	m (M)	j_3 (M)	i_3 (F)	n (M)	1	-
1987/88	Eleição	h_4 (F)	o (M)	i_4 (F)	p (M)	n_2 (M)	1	-
1988/89	"	h_5 (F)	o_1 (M)	i_5 (F)	p_2 (M)	n_3 (M)	1	-

LEGENDA:
A, B, C - Substitui o nome de cada docente
(M) - Sexo masculino
(F) - Sexo Feminino
2, 3, 4 - Indica o número de anos em exercício de funções no CD
" - Indica o 2º ano de mandato após eleição

Finalmente, procedemos a uma análise da linguagem utilizada nas actas, a um inventário de palavras-chave entre 1974 e 1976 e de formas de tratamento. Embora as actas apresentem em geral um estilo característico, típico de este tipo de documento, é evidente uma diferença entre o estilo e a linguagem adoptados em 1972-1974 e em 1974-1976, para a partir de 1977 ocorrer uma certa estabilização que de alguma forma se apresenta como um compromisso entre as duas tendências. O estilo formal, sintético e respeitador das convenções, com relevo para as formas de designação dos titulares de cargos e outros participantes, é substituído a partir da revolução por uma linguagem mais fluida, mais rica de pormenor, mais informal e, sobretudo, por uma nova linguagem caracterizada pela utilização sistemática de certas palavras-chave até então inéditas. Expressões como "o Excelentíssimo Senhor Director Licenciado [...]", "os senhores professores", "o professor licenciado", ou "o professor senhor doutor", são substituídas por "o presidente", "o colega" (para designar o presidente da CG), "o professor". Em apenas algumas semanas o mesmo indivíduo, antes designado por "Excelentíssimo Senhor Director Licenciado", passa a ser designado simplesmente por "o licenciado", ou "o colega", pese embora ser o presidente da CG. Após ter sido aprovada a abolição da designação de "doutor" os docentes passam a ser referidos como "professores", acrescentando por vezes a sua categoria profissional (efectivo, profissionalizado, formando, etc.), o que passa a acontecer a partir do início da década de oitenta. Apenas os docentes mais antigos na escola, e já de certa idade, continuam a ser designados por "doutor". Quanto à linguagem, em geral, utilizada nas actas entre 1974 e 1976, inventariámos um conjunto de expressões e de palavras-chave que ocorrem pela primeira vez (e algumas das quais passarão a integrar o vocabulário normal a partir daquele período), carregadas de significado político e bem representativas das transformações operadas e em curso —"abstenção", "assembleia", "boicote", "eleição", "moção", "plenário", "sanear", "votação", etc. [97]

A emergência de novas linguagens, com a intensificação da importância da palavra, apontam inicialmente para fenómenos como o encurtamento de distâncias sociais e a diluição de hierarquias, para a recomposição e redistribuição de poderes, para o confronto, o conflito e a negociação, para a auto-organização e o ensaio autogestionário. A partir do início da implantação da segunda edição da *gestão democrática* verifica-se uma retracção do *corpus* lexical de raíz mais acentuadamente política e uma fixação num universo semântico mais limitado e, sobretudo, tendencialmente mais preciso. Sentidos próprios e específicos, que tinham emergido em circunstâncias específicas e em contextos particulares, conotações também particulares, passam a ser substituídos por significantes e por significados predominantemente fixados por via normativa e regulamentadora, resultando numa certa univocidade de sentidos. A linguagem técnico-jurídica reconquista a sua tradicional hegemonia e a crescente regulamentação dos contextos e das acções contribui para delimitar com maior precisão palavras sempre plurissignificativas, mas agora sujeitas à imposição de

97 E ainda expressões como: "constituída democraticamente a mesa"; "comissão directiva"; "membros do sindicato", "democratizar a gestão"; "rejeitou por maioria"; "ambiente democrático"; "rejeitou a proposta"; "aprovou por maioria"; "comissão de gestão"; "delegado sindical"; "foi posto à discussão"; "unanimidade"; "assembleia geral de escola"; "comissão de luta"; "manobra eleitoral"; "anti-democrático"; "declaração de voto"; "deliberação do plenário".

determinados significados em prejuízo de outros, como *democracia*, *participação*, *assembleia*, *votação*, etc.

O sucesso da normalização passa, entre outros aspectos (mas talvez sobretudo), pelo *cumprimento da lei*; sobretudo no caso do CP, cujo antecessor (o plenário de professores) sempre se situara em posição relativamente marginal e em resistência, é visível desde o início uma certa reorientação face à questão da legalidade. Logo na sua primeira reunião, tendo sido levantado o problema de saber se se deveria ou não proceder à marcação de faltas aos docentes ausentes e tendo o CP decidido, por votação, não marcar faltas, logo uma delegada de grupo

> "[...] contestou a votação, porquanto, na sua opinião, em tais circunstâncias, há apenas que cumprir a lei e não decidir por votação se a mesma se há-de cumprir ou não" (Livro II, ms. 46 CP, 3-2-1977),

posição que conduziu a uma reavaliação da posição tomada embora, na prática, só um ano depois as faltas passem a ser registadas em acta [98]. Porém, em termos de funcionamento e de orientação, é visível, a partir de 1977/1978, a importância conferida ao conhecimento, à interpretação e à aplicação dos normativos em vigor, à discussão de circulares, ao cumprimento das normas aplicáveis em matéria disciplinar relativa a alunos, etc., situação que passará a caracterizar a acção do CP no futuro. Apenas a partir de 1980, embora com maior significado até 1984, o CP passará a incluir uma outra valência que virá reanimá-lo e até gerar alguma mobilização pedagógica — a formação de professores no quadro da profissionalização em exercício. Durante esta fase a profissionalização dos docentes concentrará as maiores atenções por parte do CP, tendo sido efectuadas muitas reuniões apenas para tratar de questões com ela relacionadas e tendo sido posta em funcionamento uma "secção de formação" — desde a aprovação do Plano de Formação da escola, até aos Planos Individuais de Trabalho (PITs) e à avaliação dos "formandos", o CP passou a ter uma maior intervenção, embora concomitantemente marcada pelo reforço (e pelo cumprimento) de um novo e extenso *corpus* normativo que desde logo emergiu [99]. Porém a mobilização

98 A partir da reunião do CP de 13 de Abril de 1978 (Livro II, ms. 56).

99 O normativismo e a procura incessante de suporte legal, ou de legitimação da sua intervenção, por parte do CP face às suas novas competências em matéria de formação de professores está bem expresso na maior parte das actas relativas a este período, muito particularmente quando se trata de proceder à avaliação dos "formandos". Meramente a título de exemplo transcrevemos um excerto da acta da reunião de 11-7-1984 (Livro IV, ms. 145): "Dando cumprimento ao primeiro ponto da ordem de trabalhos e de acordo com o estabelecido no ponto 41.2 a) da Portaria nº 607/83 e no Despacho Conjunto 1/84, de 26 de Maio, do instrumento de avaliação, vai o Conselho Pedagógico formular propostas de avaliação sumativa/qualitativa depois de ouvidos todos os intervenientes no respectivo processo de avaliação". Com efeito, esta inovação foi mais uma vez comandada a partir dos serviços centrais e através, designadamente, da produção de grande número de normativos; com base no inventário de legislação aplicável, apresentado em FENPROF, *Dossier Profissionalização em Exercício*, 1984, contabilizámos, até aquela data, 14 decreto-leis, 12 portarias e 48 despachos. Para um estudo desta modalidade de formação de professores veja-se, entre outros, o já citado trabalho publicado pela FENPROF (dados de um inquérito nacional), o estudo de avaliação realizado pela Universidade de Aveiro (GEP, *Profissionalização em Exercício. Um Estudo de Avaliação*, Lisboa, Ministério da Educação, 1986), o comentário de Adelino Carvalho Martins ("Sobre um estudo de avaliação da Profissionalização em Exercício", in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 1 [1988], pp. 177-181) e ainda o "Dossier Profissionalização" publicado in *Psicologia*, nº 3 (1987), pp. 343-379, da autoria de docentes da Universidade do Minho, este relativo à "formação em serviço".

conseguida e a participação docente praticada, desde logo por parte de muitos dos membros do CP e da "secção de formação" (no caso também avaliadores dos "formandos") foi continuamente objecto de crítica, expressa pelo menos a partir de 1982 [100]. A "fraca participação dos professores" parece agravar-se, com o tempo, estendendo-se mesmo aos membros da secção de avaliação:

> "O formando [...] pediu a palavra, o que lhe foi permitido [estava presente apenas na qualidade de "observador"], para dizer, como porta-voz dos profissionalizandos, existir entre eles um certo mal estar resultante do facto de alguns elementos da Secção, a quem compete avaliá-los, não participarem sistematicamente nas actividades promovidas pelos profissionalizandos" (Livro IV, ms. 128 CP, 19-3-1983),

pondo seguidamente em causa a legitimidade daqueles para uma intervenção "na avaliação dos formandos de forma consciente". Na sequência desta intervenção o presidente do CP tomou a palavra:

> "[...] considerou serem preocupantes as possíveis consequências dos factos apontados pelos profissionalizandos, apelando em seguida para um maior empenhamento de todos os membros da Secção, com vista à realização de um trabalho sério e responsável" (*Ibid.*).

Mais tarde, na sequência da realização da "Semana Aberta",

> "O Presidente considerou escandalosa a ausência dos professores, de alguns professores, durante o tempo em que decorreu a Semana Aberta" (Livro IV, ms. 132 CP, 6-7-1983).

Embora menos veementes encontram-se registadas, frequentemente, críticas à "passividade de muitos professores perante as decisões relativas à vida escolar" [101], designadamente à sua intervenção em diversos órgãos e actividades, dos conselhos de grupo à formação de listas para o CD [102].

Quanto ao CD a apresentação de listas e, consequentemente, a existência de CDs eleitos é interrompida a partir de 1982.

100 A primeira referência a este problema encontra-se registada em acta de reunião do CD (Livro IX, ms. 291 CD, 19-4-1982): "Fraca participação dos professores da Escola, não directamente envolvidos na Profissionalização em Exercício, designadamente no dia do encerramento, não obstante a suspensão das aulas decidida para permitir essa mesma participação".

101 Constatação registada, pela primeira vez, em 1982 (Livro IX, ms. 296 CD, 15-7-1982).

102 Quanto ao primeiro o registo mais significativo surge em 1987 em reunião do CP e relativamente à "pouca participação" nas reuniões de CGr, segundo os respectivos delegados (Livro VI, ms. 173 CP, 18-11-1987); no que ao segundo diz respeito as primeiras referências datam de 1982.

"Não tendo surgido qualquer lista candidata às eleições para o Conselho Directivo e por decisão do Plenário de Professores [por esse motivo convocado] procedeu-se à votação de docentes para o cargo de presidente a indicar à Direcção-Geral do Ensino Secundário. Os três nomes mais votados foram os dos seguintes professores:

primeiro	-	[...] 49 votos
segundo	-	[...] 6 votos
terceiro	-	[...] 5 votos.

A actual presidente do Conselho Directivo lamentou que a votação tivesse recaído na sua pessoa não obstante ter manifestado oportunamente a sua impossibilidade de aceitação do cargo, pelo que apresentará um pedido de recusa para o desempenho do lugar" (Livro IX, ms. 294 CD, 15-6-1982).

Só mais tarde, após nova "eleição" (indicativa) será nomeado outro docente e formada uma nova equipa que tomará posse em Dezembro de 1982. A situação repetir-se-á nos anos seguintes (embora nem sempre com recurso à segunda "eleição") e os apelos das equipas directivas cessantes continuarão —dada a proximidade do período eleitoral para o CD a equipa cessante decidiu "fazer um apelo aos professores para que se mobilizem nesse sentido" [103]. Conforme se pode constatar pela análise do quadro de síntese já antes apresentado (Quadro XII), só em 1987 voltará a existir um CD eleito, em boa parte constituído por docentes que vinham já exercendo as suas funções no CD desde 1984, embora por recurso à figura da nomeação [104].

103 Logo no ano seguinte (Livro IX, ms. 307 CD, 18-5-1983).

104 Na escola *BA* o recurso à nomeação provou que esta figura foi explorada por certas equipas que não desejando concorrer às eleições e, dessa forma, comprometer-se com mandatos de dois anos, desejavam de facto manter-se em funções. Perante as insistências de certos sectores docentes para que no ano seguinte formassem uma lista, tais equipas sempre se recusaram a fazê-lo, a menos que (era confessado em círculos apenas restritos) alguma lista considerada "hostil", isto é, de "linha" contrária, fosse apresentada. Como o CD cessante controlava essa informação estava, até à última hora, preparado para qualquer eventualidade. Após o prazo legal ter expirado, e na ausência de apresentação de qualquer lista, a equipa cessante tinha quase a garantia de ver o seu presidente reconduzido por "eleição" do plenário de professores convocado para o efeito. A nomeação por parte da Direcção-Geral de ensino recairia, em princípio, sobre esse docente que, livremente, escolhia os restantes elementos da equipa directiva. Mesmo quando o presidente cessante, informalmente, declarava que não viria a aceitar uma possível "recondução", isso não era suficiente para demover o plenário. Em certos casos a intenção não era, sequer, verdadeiramente essa; significava apenas uma declaração de "desprendimento", de cansaço, de "desejo" que outras alternativas fossem contempladas, o que tornava a sua posterior aceitação mais significativa. Por seu turno o plenário tinha igualmente as suas estratégias; os grupos opositores mediam forças e avançavam, ou não, consoante o diagnóstico que faziam das suas possibilidades. A ameaça, potencial, de virem a conseguir fazer eleger um presidente "seu", ou que lhes fosse afecto, por outro lado, mobilizava outros sectores em torno de uma figura que por vezes funcionava pela negativa. Conforme um presidente do CD nos disse, em entrevista, "Escolheram-me sobretudo para que outros não fossem eleitos". Em 1987, quando foi decidido apresentar uma lista, a equipa anterior reconhecia que estando, na maioria dos casos, em funções há já três anos e tendo a expectativa de continuar, talvez fosse preferível candidatar-se, o que lhe daria "maior força" e outra legitimidade democrática. No final desse mandato, o primeiro realizado em consequência de eleições, todos os cinco docentes abandonariam o CD, sendo de opinião de que esse teria sido o seu mandato mais difícil, ao contrário do que esperavam.

Aquele quadro de síntese, construído com base em informações retiradas das actas de RP, CD e CP e com recurso, sempre que surgiram dúvidas, a informações recolhidas junto dos respectivos docentes, justifica e confirma várias das observações feitas até ao momento, com destaque para a desmobilização em termos eleitorais a partir de 1982 e para a participação passiva, em termos eleitorais, de docentes e de discentes. Estes, de resto, jamais voltarão a fazer-se representar no CD depois de 1981/1982, mesmo quando, como testemunhámos, o CD diligenciou nesse sentido junto dos alunos, o que nos permitiu concluir por uma situação de não participação. Entre 1974 e 1989 existiram durante 10 anos CDs eleitos, embora apenas três tenham cumprido o mandato normal de dois anos, e durante cinco anos vigoraram CDs nomeados (entre 1982 e 1987). Para os teoricamente possíveis 13 docentes que poderiam ter ocupado o cargo de presidente do CD (atendendo à diferente duração dos mandatos consoante o CD era eleito ou nomeado), na realidade apenas 8 docentes foram presidentes do CD a partir do ano lectivo de 1974/1975. Dos 8 presidentes 5 foram do sexo masculino e três do sexo feminino, embora os primeiros tenham ocupado o cargo durante apenas um ano cada um; a permanência dos presidentes do sexo feminino é maior (respectivamente 3 anos, 3 anos e 4 anos). Também a rotatividade dos docentes na ocupação dos cinco cargos previstos é bastante inferior à que teoricamente se poderia verificar — 38 docentes ocuparam os cargos que hipoteticamente poderiam ter vindo a ser ocupados por 80 diferentes docentes, no caso de nenhum permanecer mais de uma ano no exercício das suas funções. Dos 38 docentes que passaram pelo CD a maioria foi do sexo masculino (cerca de 63%), embora a permanência das mulheres tenha sido superior. Embora a experiência anterior pareça ser valorizada (são raros os casos dos docentes que apenas se mantêm em funções por um ano), note-se que 5 dos 8 presidentes entram directamente e pela primeira vez para um elenco directivo para ocupar esse cargo, a partir de 1974/1975. Registe-se, ainda, que os CDs eleitos tendem a incluir representantes dos alunos, ao contrário do que sucede com os CDs nomeados, embora se deva ter em atenção que os CDs nomeados ocorrem exactamente na fase em que se regista uma participação globalmente passiva que, no caso dos alunos, já vem de anos anteriores.

Conjugados os dados relativos à existência, ou não, de representantes dos alunos no CD com os dados anteriormente indicados quanto à sua presença efectiva nas reuniões, parece claro que a participação discente cedo se caracterizou pela passividade, evoluindo seguidamente para a não participação [105].

No caso do pessoal não docente, embora a sua representação seja constante, a sua presença nas reuniões nem sempre se verifica. Em todo o caso a sua participação tende a

105 Situação bastante semelhante caracteriza a participação discente no CP, embora a sua presença nas reuniões seja um pouco mais frequente, conforme já referimos. Note-se que logo em 1982 fica registado em acta de reunião do CP: "Os alunos dos 7º, 8º e 9º Anos retiraram-se da sala, considerando estarem ali a perder o seu tempo, pois não estavam a par dos assuntos até então versados" (Livro IV, ms. 123 CP, 4-12-1982). Em outros anos esta tendência mantém-se e são realmente os alunos do então designado "curso unificado" os primeiros a deixar de comparecer às reuniões. Conforme nos referia um presidente do CP, em entrevista, "Os alunos geralmente não se fazem representar ... havia alguns anos em que estavam quase todo o ano representados, mas só dois, se não me engano. Primeiro eles não se sentem dentro dos acontecimentos, depois sentem-se estranhos e depois não são motivados para aquilo ... não estão motivados e eu diria sobretudo não sentem responsabilidade. Eu não sei se não estamos a pedir responsabilidades a alunos que não as querem ter ...".

ser vista mais como presença, informação ou direito de ser ouvido, do que propriamente como participação na decisão, designadamente através do voto, conforme se pode depreender do seguinte trecho de uma acta do CD (Livro IX, ms. 325 CD, 19-7-1984):

> "Foi pelos elementos docentes do Conselho Directivo lamentado o facto de o Representante do pessoal auxiliar, administrativo e técnico, [...], não ter podido estar presente nas reuniões do Conselho Directivo, devido ao seu horário de trabalho não ser compatível com a marcação das referidas reuniões; no entanto, por este facto não resultou qualquer inconveniente, uma vez que foram mantidos contactos frequentes a respeito de problemas a resolver".

Não obstante casos particulares e especificidades que, aparentemente, marcam o transcurso da história concreta da escola *BA* [106], cremos poder afirmar que a periodização da participação antes proposta se adequa à análise deste caso. O ensaio autogestionário ocorre significativamente na escola *BA*, tal como a mobilização, a participação activa e directa, a produção de regras em contexto escolar, etc., embora em torno, sobretudo, do plenário de professores e sem que as assembleias gerais de escola ou até mesmo a intervenção dos alunos assumam contornos semelhantes aos que em outras escolas foram desencadeados pelos adeptos do "poder popular". A mobilização eleitoral, no período imediatamente a seguir à normalização constitucional e à segunda edição da gestão democrática, bem como, mais tarde, a demissão do CD, a existência de CDs nomeados, as reacções quanto às tentativas de alteração do modelo de gestão em vigor, a passividade e a não participação, etc., são muito semelhantes àquilo que ocorreu na generalidade das escolas do país, pelo menos tomando por base os estudos e os dados até ao momento disponíveis. Há talvez, na escola *BA*, um certo prolongamento da mobilização eleitoral para o CD e da participação formal e activa, no que aos docentes diz respeito. Consequentemente, face a dados nacionais, existe um relativo retardamento do período de participação passiva a este nível, designadamente em termos da não eleição do CD. Globalmente, porém, a partir de 1976/1977 existe um reordenamento de toda a organização escolar e uma reorientação quanto aos fenómenos de participação. A passividade manifesta-se primeiro entre os alunos para a partir de 1982 caracterizar também a participação dos professores enquanto que, sensivelmente a partir dessa altura, a não participação dos discentes começa a evidenciar-se. A *gestão democrática*, em boa parte desde o início, na escola *BA*, foi uma gestão de/por professores, tendência que se acentua a partir de 1976/1977 e ainda de forma mais clara a partir do início da década de oitenta. Porém, mesmo neste quadro, é uma gestão liderada apenas por certos professores e por certos grupos perante uma crescente indiferença ou alheamento por parte de largos sectores, desde logo em termos de mobilização e participação eleitoral, de procura de alternativas, de investimento no quadro dos diversos órgãos em exercício. Marcada, certamente, pela mudanças operadas a nível político e pelas orientações impostas através de um crescente *corpus* normativo e regulamentador, a participação, tal como a acção organizacional efectiva na escola *BA*, não é apenas um reflexo daquelas. Se, de

106 Que, contudo, pode ser semelhante à de muitas outras escolas, mas que a ausência de estudos do género não permite avaliar e, portanto, ainda que minimamente generalizar ou transferir imediata e indiscriminadamente.

forma inquestionável, registámos já apreciáveis conexões entre o plano das orientações normativas e das suas regras formais, por um lado, e o plano da acção, por outro, a verdade é que, até ao momento, pudemos também registar algumas desconexões. Nem tudo se passa, e a diversos níveis, conforme está determinado normativamente que se deve passar; a ordem burocrática, ainda que quase omnipresente (sobretudo a partir de 1976/1977), não é exclusiva e, por vezes, as excepções suplantam as regras formais, contribuindo, de resto, para a alteração destas. A participação actualizada e até mesmo a não participação são disso um exemplo, a que acrescentaremos outros nas próximas rubricas. A acção do CD e do CP, enquanto órgãos escolares centrais de coordenação, a caracterização e o estudo dos tipos de intervenção que neles e através deles são promovidos, bem como as relações que através de ambos são mantidas, são alguns dos principais aspectos que passaremos a abordar seguidamente. Ensaiaremos, a este propósito, a relevância da problemática da conexão/desconexão face à definição externa e interna do poder, ou dos poderes, na escola *BA*.

3. O Conselho Directivo como Executivo e o Conselho Pedagógico como Contra-Poder

O estudo da gestão quotidiana das escolas secundárias afigura-se essencial, não apenas devido ao facto de faltarem estudos sobre a matéria e de, consequentemente, pouco se saber acerca dessa actividade, mas também porque, possivelmente à semelhança do que sucede em outras organizações, este é um terreno muito propício à produção de mitos e de representações que importa examinar [107]. Por outro lado, tal estudo permite considerar, em contraponto, o plano das orientações para a acção organizacional e o plano da acção organizacional efectiva, analisando os fenómenos de poder e de participação. Deste modo as atribuições e as competências normativamente fixadas para os órgãos de coordenação escolar (geralmente configuradas no organigrama) representavam um importante ponto de partida e o Decreto-Lei nº 769-A/76 permanecia como a referência mais relevante do ponto de vista formal. Havia que proceder ao estudo das práticas, das acções e das decisões individual e colectivamente tomadas, das tarefas desempenhadas, da divisão de poderes, das relações estabelecidas entre os órgãos, etc. Esse estudo foi orientado com base na análise global já anteriormente avançada (ver Capítulo V), segundo a qual o enquadramento normativo em vigor é caracterizado por uma série de ambiguidades, de que destacámos: o estilo categórico e, por vezes, grandiloquente, da definição das atribuições e competências dos órgãos, contrariado pela (super)produção de normativos diversos que penetram praticamente todas as

107 Ver, a este propósito, o interessante trabalho de H. Mintzberg, "The Manager's Job: Folklore and Fact", in D.S. Pugh (Ed.), *Organization Theory. Selected Readings*, ²1984, pp. 417-440 (inicialmente publicado in *Harvard Business Review*, July-August, 1975, pp. 49-61).

áreas de intervenção, restringindo na prática o alcance e o tipo de decisões que legitimamente cabe aos órgãos tomar; as relações tendencialmente problemáticas e potencialmente conflituosas definidas para a acção conjunta, ou articulada, do CD e do CP, o que mesmo de um ponto de vista formal tem resultado numa dificuldade assinalável (e algo surpreendente, daquele ponto de vista) em se proceder ao desenho do organigrama da escola secundária [108]. Globalmente, e enquanto ponto de partida, a análise pode ser generalizada a todos as escolas, pois releva de um quadro normativo que lhes é comum e cujo contexto global é caracterizado por uma administração centralizada do sistema escolar. Porém, a um segundo momento, o estudo das práticas exige a selecção de contextos e de casos concretos, donde a amplitude é menor, ganhando-se embora em profundidade. É exactamente entre a primeira matéria, generalizável, e o estudo concreto e aprofundado das práticas num contexto mais limitado e, por isso, mais preciso (a escola *BA*), que se situará a nossa análise [109]. Neste sentido, embora a análise integre, a todo o tempo, dados pertinentes do contexto normativo global e dados de carácter diacrónico relativos à situação na escola *BA*, é sobre um momento determinado que mais incidirá — o ano lectivo de 1985/1986, durante o qual realizámos o trabalho de campo, e o período que se segue, até finais de 1988, no que às relações de tensão e de conflito entre o CD e o CP diz respeito [110].

Procuraremos, num primeiro momento, estudar a acção no/do CD, caracterizar a intervenção dos seus membros, a sua organização, o alcance das suas decisões, etc., para posteriormente nos determos no CP e nos seus poderes e passarmos à análise das relações estabelecidas entre os dois. Para o primeiro caso recorreremos, seguidamente, a diversos dados que recolhemos através de fichas-diário preenchidas pelos membros docentes do CD, observação de reuniões de CD, observações diversas efectuadas no gabinete do CD, entrevistas e contactos informais efectuados na escola *BA* em 1985/1986. São esses dados que passamos a apresentar e comentar.

108 Isto é bem visível no facto de podermos encontrar muitas e diferentes versões do organigrama da escola secundária, com destaque para a questão da articulação entre o CD e o CP. Já nos foi dado observar todas as possibilidades (mesmo em documentos produzidos no âmbito da administração central): o CD acima ou ao lado do CP, este em posição superior ao CD, etc. Noutros casos o ministério da educação é representado, encimando o organigrama, na possivelmente mais correcta representação, embora só por si não esclarecendo o problema do dispositivo organizacional interno à escola.

109 Retomamos aqui uma problemática já oportunamente abordada na *Introdução*, onde a este propósito concluímos pela possibilidade de proceder a uma articulação entre os dados recolhidos de um contexto global, passíveis de generalização, e os dados concretos que caracterizam um estudo de caso. Nestas circunstâncias, porém, o que está em jogo não é a capacidade de generalização (e nunca de um ponto de vista estatístico-inferencial) mas sim a *transferibilidade* a partir do caso analisado, sujeita obviamente a diferentes regras e critérios, dos quais a avaliação/comparação entre o caso estudado e outros casos fica, em boa parte, nas mãos de terceiros detentores de ambas as informações.

110 Como o clímax de tensão entre os dois órgãos ocorreu quando tínhamos já terminado o trabalho de campo e acompanhávamos a situação da escola *BA* , a maior distância e menos intensivamente (até finais de 1988), para completar o estudo de caso (ver a *Introdução* para esclarecer a distinção que fizemos entre estudo de caso e trabalho de campo, ou de terreno), decidimos na ocasião voltar a intensificar os nossos contactos com os principais actores envolvidos, embora com menor sistematicidade e proximidade, não apenas devido à nossa menor disponibilidade para retomar o trabalho de campo, mas também procurando evitar qualquer envolvimento numa questão delicada e que então se caracterizava por uma grande conflitualidade, razoavelmente expressa.

Logo no início do ano lectivo de 1985/1986 iniciámos os trabalhos de concepção de uma ficha-diário onde cada docente do CD pudesse registar, ao fim de um dia ou período do seu trabalho [111], as tarefas que realizara, as áreas em que interviera, as principais categorias de interlocutores e, num segundo grupo de questões, uma avaliação pessoal das dificuldades, da importância, das preferências, etc., de cada uma das primeiras [112]. Com base na análise da principal legislação em vigor e num estudo prévio das funções e das tarefas desempenhadas no quadro do CD, levado a cabo através de observações não sistemáticas realizadas em Outubro de 1985, elaborámos um primeiro modelo de ficha-diário que viria a ser revisto durante o primeiro período lectivo, até que o modelo definitivo entrasse em vigor, em Janeiro de 1986 [113]. A elaboração da ficha-diário (reproduzida e apresentada no Apêndice I-1) foi concebida com o objectivo de *partir à descoberta* do tipo de tarefas realizadas pelos elementos do CD e não com o propósito de confirmar ou infirmar hipóteses formalmente seleccionadas; no entanto, partíamos obviamente com algumas expectativas e procurávamos obter informação que pudesse dar resposta a algumas interrogações. Neste sentido acabámos por antecipar algumas respostas, o que equivale a admitir que formulámos algumas hipóteses gerais, embora não sistematicamente: 1) as tarefas de gestão administrativa predominariam sobre as de gestão pedagógica; 2) os interlocutores internos predominariam sobre os externos; 3) as tarefas desempenhadas por cada um dos cinco membros do CD seriam relativamente indiferenciadas; 4) o registo de obstáculos e de dificuldades seria muito acentuado; 5) as tarefas consideradas mais importantes seriam as de gestão pedagógica; 6) as tarefas consideradas mais difíceis seriam as de gestão administrativa [114].

111 A nossa solicitação era no sentido do preenchimento da ficha imediatamente a seguir ao final do dia ou do período de trabalho no CD ou, em último caso, no dia seguinte. Na prática este procedimento foi razoavelmente correspondido, exceptuados alguns esquecimentos iniciais, até que o preenchimento das fichas entrasse na rotina quotidiana de cada um, e apenas o caso de um dos cinco membros docentes do CD que por várias vezes preencheu, de uma só vez, várias fichas relativas a dias atrasados. Como durante 1985/1986 a nossa presença na escola era quase diária pudemos facilmente constatar este e outros problemas.

112 Os dois grupos de questões correspondiam à frente e ao verso da ficha, respectivamente.

113 O conteúdo da ficha sofreu diversas alterações durante aquele período tendo por base novas observações, a colaboração dos membros do CD e um pré-teste efectuado entre finais de Novembro e princípios de Dezembro. Foram elaboradas quatro versões, tendo sido, sucessivamente, introduzidos mais itens, alteradas algumas questões abertas e a ordem das categorias em cada questão (das mais concretas para as mais abstractas). Negociadas as condições do preenchimento destas fichas a sua utilização efectiva foi iniciada em Janeiro de 1986 e acompanhada de perto até ao final desse mês no sentido de resolver dúvidas, prestar esclarecimentos, detectar problemas, etc. As fichas foram impressas em cartões perfurados, de côr amarela (e por isso foram apelidadas de "as páginas amarelas cá da escola"), e devidamente codificadas. Utilizámos o sistema "needle-card" (Sorto 412 - Esselte System 790289) o que permitiu recuperar o suporte de informação para o seu tratamento posterior (ver a propósito deste procedimento Thord Erasmie e Licínio C. Lima, *Investigação e Projectos de Desenvolvimento em Educação*, ed. cit., pp. 78-80 e como exemplo de uma utilização concreta Licínio C. Lima e Thord Erasmie, *Inquérito às Associações do Distrito de Braga*, Braga, Universidade do Minho, 1982).

114 Em boa parte deve-se reconhecer que estas expectativas eram fundadas num conhecimento prévio da administração escolar e também em alguns dados obtidos através dos primeiros contactos com o CD e das primeiras observações não sistemáticas a que procedemos.

Foram obtidas, entre Janeiro e Junho de 1986, 261 fichas-diário preenchidas, cobrindo um total de 98 dias úteis de trabalho no. CD (dias em que pelo menos foi preenchida uma ficha) [115]. Quanto à distribuição do número de fichas por dia, e uma vez que os horários dos membros do CD são diversificados, apenas para 11 dias (11,2%) foram obtidas as cinco fichas (uma por cada um dos cinco elementos do CD), ao passo que para 28 dias (28,6%) apenas foi obtida uma ficha (ver Gráfico 1). A média geral obtida foi de cerca de 3 fichas por dia. Quanto ao número de fichas preenchidas e entregues por cada um dos cinco docentes o maior número proveio do 1° Vogal (67 — 25,7%) logo seguido do Vice-Presidente (61 — 23,4%) e do 2° Vogal (53 — 20,3%); o Secretário entregou 38 fichas (14,6%) e o Presidente entregou 42 (16,1%). Em termos de totais foram-nos entregues 169 fichas (64,8%) do 2° período lectivo e 92 (35,3%) relativas ao 3° período (ver Gráfico 2) [116].

No capítulo das tarefas realizadas considerámos três grupos de tarefas: atendimento, reuniões e expediente. Quanto às tarefas de atendimento destacou-se, em primeiro lugar, o atendimento a/de professores, na casa dos 90% em relação ao total de fichas preenchidas por cada docente, com a excepção do Secretário (com o pelouro dos funcionários). Conforme se pode ver no Quadro XIII, o atendimento a/de alunos ocupou a segunda posição (registado em 80,4% das fichas e com a máxima expressão nos casos dos 1° e 2° vogais), seguido do atendimento a/de funcionários (em 77,0% das fichas obtidas e referenciado de forma bastante equilibrada por todos os docentes, embora com destaque para o Secretário, pelo motivo já indicado); a maior distância situaram-se os directores de turma e outros (ambos com 20,3% cada) e, finalmente, os encarregados de educação (16,1%). As tarefas de atendimento, realizadas no gabinete do CD, dominavam claramente sobre todos os outros tipos de tarefas realizadas (o que viemos a confirmar através das observações a que procedemos) e embora se registasse alguma divisão de tarefas entre os cinco docentes todos as desempenhavam. O quotidiano dos docentes do CD, uma vez no gabinete, era em grande parte marcado por solicitações diversas por parte, sobretudo, de docentes, discentes e funcionários, com interrupções muito frequentes de outro tipo de tarefas. Em termos comparativos, embora não registando o número de indivíduos atendidos, o Gráfico 3 é bem ilustrativo do predomínio das três categorias de atendidos antes indicadas.

115 O número e a percentagem de fichas-diário preenchidas em cada mês e o número de dias contemplados constam do Quadro XVIII apresentado no Apêndice I-2.

116 Para informação mais completa veja-se o Quadro XIX apresentado no Apêndice I-3.

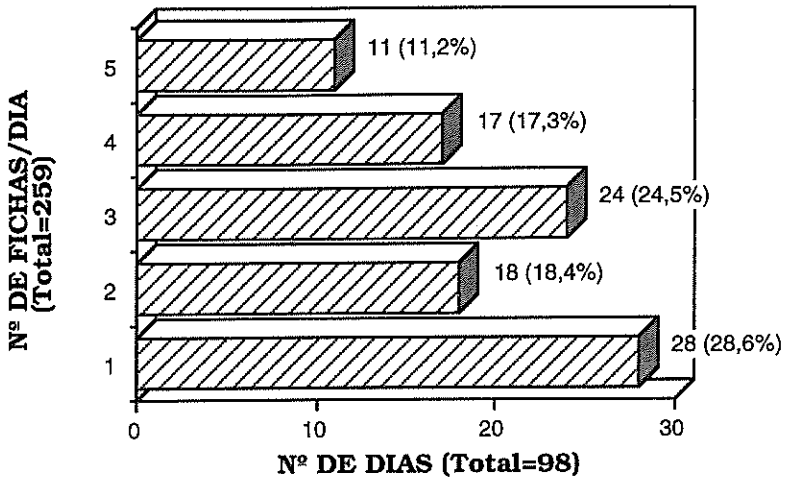


Gráfico 1 - Distribuição do número de fichas-diário pelo total dos 98 dias

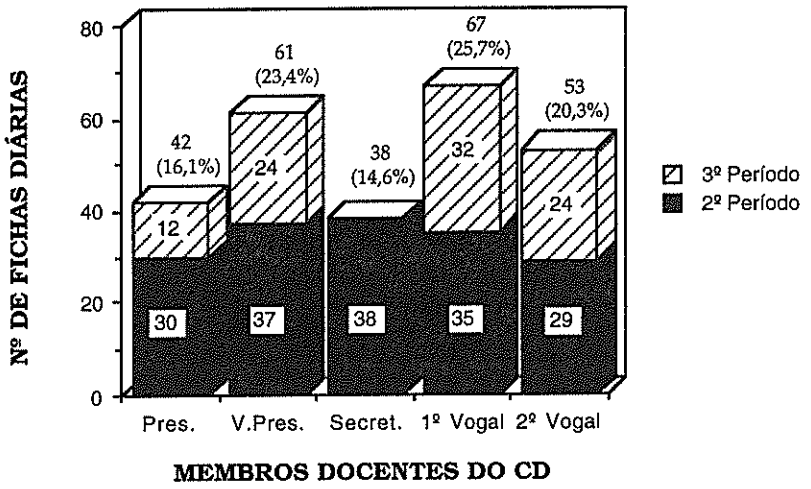


Gráfico 2 - Fichas-diário preenchidas por cada um dos docentes do CD nos 1° e 2° Períodos lectivos e no total

Quadro XIII - Tarefas de atendimento realizadas por cada um dos membros docentes do CD e respectivas categorias de atendidos
(Importância relativa com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas)

MEMBROS DO C D	Total de Fichas Diárias Preenchidas	ATENDIMENTO A/DE ... Professores	Alunos	Encarregados de Educação	Funcionários	Directores de Turma	Outros
Presidente	42 16,1 %	40 95,2%	27 64,3 %	8 19,0 %	31 73,8 %	7 16,7 %	7 16,7 %
Vice-presidente	61 23,4 %	59 96,7%	49 80,3 %	17 27,9 %	43 70,5 %	24 39,3 %	8 13,1 %
Secretário	38 14,6 %	19 50,0 %	21 55,3 %	2 3,3 %	29 76,3 %	0 0,0 %	12 31,6 %
1° Vogal	67 25,7 %	65 97,0 %	65 97,0 %	4 6,0 %	60 89,6 %	3 4,5 %	10 14,9 %
2° Vogal	53 20,3 %	48 90,6 %	48 90,6 %	11 20,8 %	38 71,7 %	19 35,8 %	16 30,2 %
TOTAL	261 100,0 %	231 88,5 %	210 80,4 %	42 16,1 %	201 77,0 %	53 20,3 %	53 20,3 %

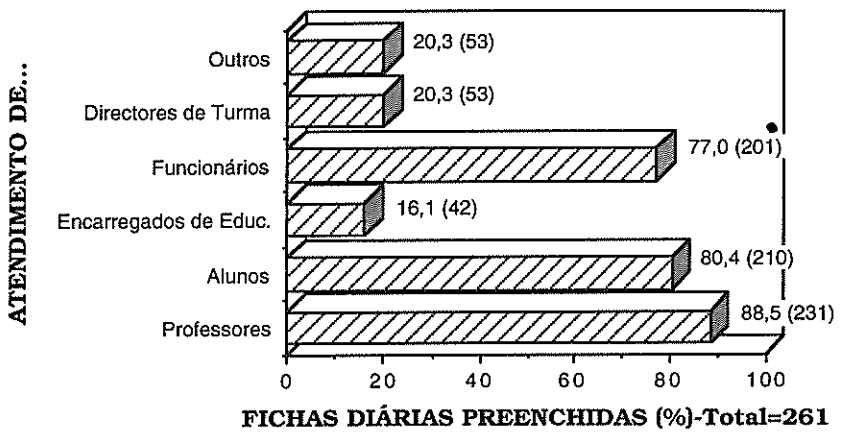


Gráfico 3 - Totais relativos às categorias de atendidos pelos membros do CD com base na percentagem e no número de fichas em que foram registadas

Quanto a reuniões em que os membros do CD participaram, nessa qualidade, o Quadro XIV reúne toda a informação obtida, da qual se destaca, algo surpreendentemente, o elevado número de reuniões realizadas fora da escola, sobretudo através da participação do Presidente e do Secretário. Das reuniões levadas a cabo na escola, durante os períodos cobertos pelo preenchimento das fichas [117], são as reuniões do CD e as reuniões de CTs extraordinários (disciplinares) aquelas que, seguidamente, mais se destacam. Apurado o número total de reuniões em que os membros docentes do CD participaram durante os períodos analisados, o histograma correspondente (ver Gráfico 4) é muito curioso, uma vez que reproduz com bastante precisão a hierarquia formal interna no CD. O Presidente sai bastante destacado, não apenas devido às suas funções de representação da escola e do CD, mas também porque de acordo com a legislação em vigor ele preside (a menos que, em certos casos previstos, delegue) aos seguintes órgãos: conselho directivo, conselho pedagógico, conselho consultivo do CP (não constituído na escola *BA*), conselho administrativo e conselhos de turma extraordinários [118].

117 Note-se que as fichas foram preenchidas entre 3 de Janeiro e 27 de Junho de 1986, mas não sistematicamente, tendo coberto apenas 98 dias. O horário de permanência dos docentes no CD e a sua disponibilidade para procederem ao preenchimento das fichas-diário não permitiram uma cobertura total e sistemática.

118 Preside ainda ao Conselho de Direcção, segundo a legislação publicada em 1988 (gestão de receitas próprias).

Quadro XIV - Reuniões em que participou cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas

MEMBROS DO C D	Total de Fichas Diárias Preenchidas	REUNIÕES COM ... / DE ...								
		Conselho Directivo	Conselho Pedagógico	Conselho Administrativo	Conselho de Dir. Turma	Conselho de Turma (Disciplinar)	Associação de Pais	Associação de Estudantes	Funcionários	Fora da Escola
Presidente	42	2	3	1	0	1	1	0	0	8
	16,1 %	4,8 %	7,1 %	2,4 %	0,0 %	2,4 %	2,4 %	0,0 %	0,0 %	19,0 %
Vice-presidente	61	1	0	0	0	5	2	0	1	2
	23,4 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	8,2 %	3,3 %	0,0 %	1,6 %	3,3 %
Secretário	38	1	0	0	0	0	0	0	1	4
	14,6 %	2,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,6 %	10,5 %
1° Vogal	67	1	0	0	0	0	0	1	1	1
	25,7 %	1,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
2° Vogal	53	2	0	0	0	0	0	0	0	0
	20,3 %	3,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
TOTAL	261	7	3	1	0	6	3	1	3	15
	100,0 %	2,7 %	1,1 %	0,4 %	0,0 %	2,3 %	1,1 %	0,4 %	1,1 %	5,7 %

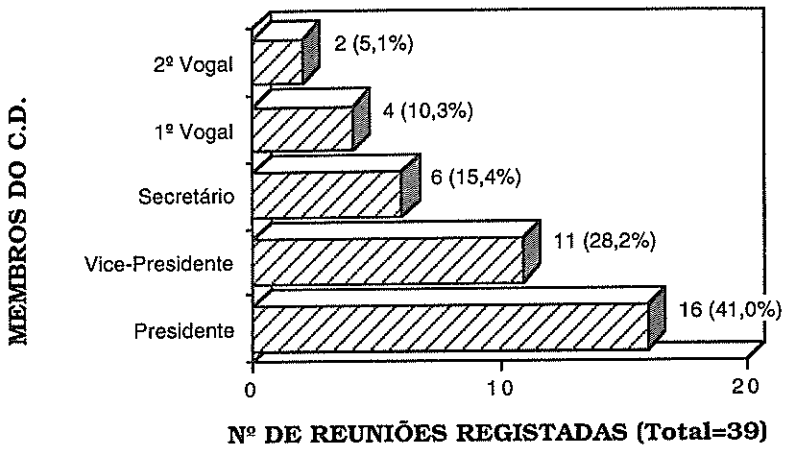


Gráfico 4 - Totais relativos às reuniões em que cada um dos membros docentes do CD participou, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas

Finalmente, ainda quanto a tarefas realizadas, considerámos as tarefas de expediente, isto é, tarefas de permanência no gabinete do CD que excluíam o atendimento directo de pessoas e a participação em reuniões (Quadro XV). Novamente se verifica uma certa divisão do trabalho entre os cinco docentes do CD: o trabalho de secretária é realizado quase exclusivamente pelo Presidente e pelo Vice-presidente; o mesmo sucede, ainda mais claramente, quanto à leitura e à expedição de correio. Já atender e fazer telefonemas e ler legislação são tarefas desempenhadas por todos. Em termos globais o expediente no CD é dominado pelo atendimento de telefonemas (como de resto pudemos constatar através das observações), logo seguido de "fazer telefonemas". A grande distância surge o trabalho de secretária, embora centrado no Presidente e no Vice-presidente (e sujeito a constantes interrupções devido ao atendimento de telefonemas e ao atendimento directo de professores, alunos e funcionários), a leitura de legislação (muito generalizada entre os cinco), a leitura e a expedição de correio, novamente quase exclusivas do Presidente e do Vice-presidente (ver Gráfico 5).

Conforme vimos, a maior parte das tarefas realizadas pelos membros do CD envolve outras pessoas e as tarefas de atendimento assumem grande importância (tal como o atendimento de telefonemas). Os elementos do CD estão quase permanentemente em inter-

Quadro XV - Tarefas de expediente realizadas por cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas

MEMBROS DO C D	Total de Fichas Diárias Preenchidas	EXPEDIENTE					
		Trabalho de Secretária	Atender Telefonemas	Fazer Telefonemas	Ler Correio	Expedir Correio	Ler Legislação
Presidente	42 16,1 %	37 88,1 %	37 88,1 %	33 78,6 %	33 78,6 %	29 60,0 %	16 38,1 %
Vice-presidente	61 23,4 %	54 88,5 %	51 83,6 %	49 80,3 %	29 47,5 %	25 41,0 %	26 42,6 %
Secretário	38 14,6 %	0 0,0 %	23 60,5 %	6 15,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %	6 15,8 %
1° Vogal	67 25,7 %	6 9,0 %	63 94,2 %	63 94,2 %	1 1,5 %	0 0,0 %	14 20,9 %
2° Vogal	53 20,3 %	2 3,8 %	46 86,8 %	19 35,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %	14 26,4 %
TOTAL	261 100,0 %	99 37,9 %	220 84,3 %	170 65,1 %	63 24,1 %	54 20,7 %	76 29,1 %

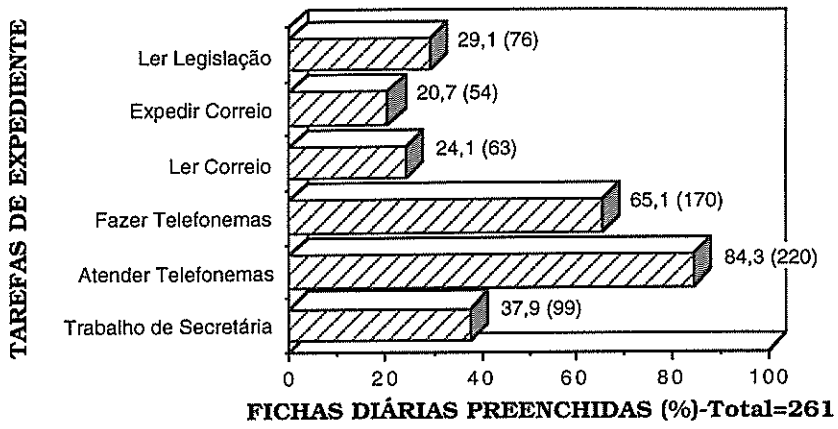


Gráfico 5 - Totais relativos às tarefas de expediente realizadas no CD, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registadas

acção com diversos interlocutores, internos e externos à escola e, desde logo, uns com os outros, no quadro da equipa docente do CD (ver Quadro XVI). Os interlocutores internos predominam largamente sobre os externos e entre os primeiros os professores ocupam novamente a primeira posição, interactuando significativamente com todos os docentes do CD. O Presidente e o Vice-presidente não só interactuaram com todas as categorias previstas [119] como, na maioria dos casos, tais contactos foram mais frequentes do que os mantidos pelos restantes colegas do CD: alunos, delegados de grupo, coordenador dos DTs, funcionários administrativos, chefe da secretaria, orientadores de estágio, direcção-geral de pessoal, são alguns exemplos. Embora em termos gerais se verifique uma certa dispersão de interlocutores por cada um dos membros do CD, por outro lado é visível um certo grau de especialização nos contactos; apenas o Presidente e o Vice-presidente interactuaram com o coordenador dos DTs, por exemplo, tal como com a delegação distrital da Direcção-Geral de Pessoal. Nos dois se concentraram também todas as categorias de interlocutores externos, quase sempre com registos mais elevados do que aqueles que foram apurados para os restantes colegas do CD.

Apurados os totais obtidos por cada uma das categorias de interlocutores verificou-se que no caso dos interlocutores internas (Gráfico 6), para além da posição destacada dos professores (86,6%), que já referimos, são os alunos e os colegas do CD (62,1% cada) os mais referidos, logo seguidos dos funcionários auxiliares (61,7%) e dos

119 Com a única excepção da categoria "Representantes dos Alunos", no caso do Presidente.

Quadro XVI - Interlocutores com os quais cada um dos membros do CD interactuou, com base no número e percentagem de fichas em que foram registados

MEMBROS CD	Total de Fichas Diárias Preenchidas	INTERLOCUTORES INTERNOS À ESCOLA																	INTERLOCUTORES EXTERNOS									
		Prof.	Alunos	Dirs. Turma	Dirig. Grupo	Coord. DT	Dirs. Inst.	Aux. C. Nucl.	Pessoal Adm.	Resp. P.Ed. Div.	Repr. Alunos	Outros	Pessoal Docente	Objectivos Ed.	Pessoal Pens.	Colegas CD	Pessoal Aux. Ed.	Pessoal Não Docente	D.G. Pessoal	D.G. Equip. Ed.	Outros Serv.	Inspect.	Ass. Centrais Ed.	Outros Serviços	Autarq.	Outras Inst. Locais
Presidente	42	39	28	5	21	14	4	6	36	11	0	33	21	9	34	9	18	0	2	3	5	5	6	3	1	1
	16,1%	92,8%	66,7%	11,9%	50,0%	33,3%	9,5%	14,3%	85,7%	26,2%	0,0%	78,6%	50,0%	21,4%	80,9%	21,4%	42,8%	0,0%	4,8%	7,1%	11,9%	11,9%	14,3%	7,1%	2,4%	2,4%
Vice-pres.	61	58	50	23	15	10	4	1	16	4	1	27	9	10	40	21	10	1	1	5	5	8	10	2	0	9
	23,4%	95,1%	81,9%	37,7%	24,6%	16,4%	6,5%	1,6%	26,2%	6,6%	1,6%	44,3%	14,8%	16,4%	65,6%	34,4%	16,4%	1,6%	1,6%	8,2%	8,2%	13,1%	26,2%	3,3%	0,0%	14,8%
Secretário	38	19	21	0	7	0	7	0	15	3	1	2	0	4	5	2	21	0	2	0	3	1	4	2	0	1
	14,6%	50,0%	55,3%	0,0%	18,4%	0,0%	18,4%	0,0%	39,5%	7,9%	2,6%	5,3%	0,0%	10,5%	13,2%	5,3%	55,3%	0,0%	5,3%	0,0%	7,9%	2,6%	10,5%	5,3%	0,0%	2,6%
1º Vigil	67	64	29	4	3	0	1	34	14	4	3	3	0	3	53	30	23	3	4	0	0	2	2	0	0	0
	25,7%	95,5%	43,3%	5,9%	4,5%	0,0%	1,5%	50,8%	20,9%	5,9%	4,5%	4,5%	0,0%	4,5%	79,1%	44,8%	34,3%	4,5%	5,9%	0,0%	0,0%	2,9%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%
2º Vigil	53	46	34	13	12	0	13	1	4	1	1	2	5	3	30	8	23	1	1	3	3	1	2	0	0	1
	20,3%	86,8%	64,2%	24,5%	22,6%	0,0%	24,5%	1,9%	7,5%	1,9%	1,9%	3,8%	9,4%	5,7%	56,6%	15,1%	43,4%	1,9%	1,9%	5,7%	5,7%	1,9%	3,8%	0,0%	0,0%	1,9%
TOTAL	261	226	162	45	58	24	29	42	105	33	6	69	35	29	162	70	105	5	10	11	18	14	30	7	1	22
	100,0%	86,6%	62,1%	17,2%	21,5%	9,2%	11,1%	16,1%	40,2%	12,6%	2,3%	26,4%	13,4%	11,1%	62,1%	26,8%	40,2%	1,9%	3,8%	4,2%	6,9%	5,4%	11,5%	2,7%	0,4%	8,4%

funcionários administrativos (40,2%). Todas as restantes categorias se situaram num segundo grupo, com bastante menor expressão. Se, porém, tivermos em consideração apenas três categorias —professores, funcionários, alunos —, o predomínio dos professores é ainda mais evidente, logo seguido dos funcionários.

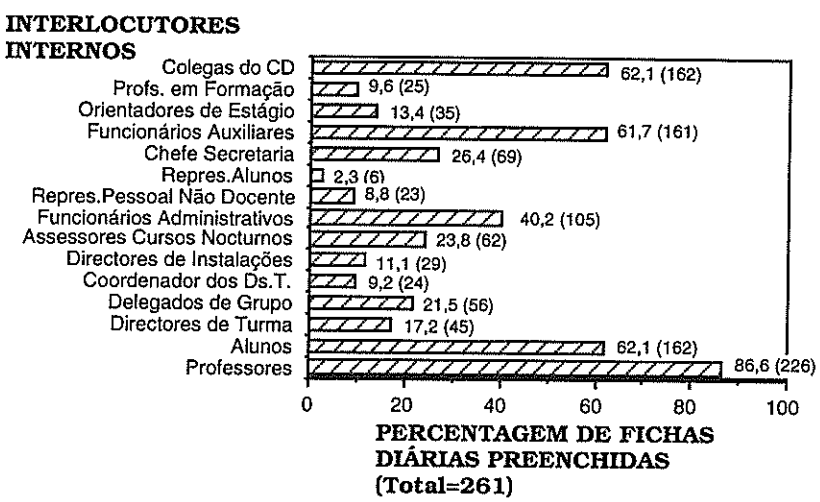


Gráfico 6 - Totais relativos aos interlocutores internos com os quais os membros docentes do CD interactuaram, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registados

No caso dos interlocutores externos (Gráfico 7), globalmente ocupando posições mais baixas em termos percentuais, o destaque vai para pais e encarregados de educação (17,6%), seguido de "outras escolas" (11,5%) e da delegação distrital da Direcção-Geral de Pessoal (10,7%). Face a instituições locais, autarquias e escolas, por um lado, e a pais e encarregados de educação, por outro, os serviços/agentes da administração da educação são, em conjunto, o grupo de interlocutores mais destacado.

Finalmente, apuradas as áreas de intervenção/gestão de cada um dos membros docentes do CD (Quadro XVII), apenas 5 áreas foram referidas por todos — pessoal docente, pessoal não docente, espaços, administrativa geral e disciplinar. É em relação à penúltima que mais se faz sentir a intervenção do Presidente e do Vice-presidente em termos comparativos com os seus colegas, com idêntica situação para o caso do pessoal docente. Também somente os dois intervieram em todas as áreas consideradas e, curiosamente, o

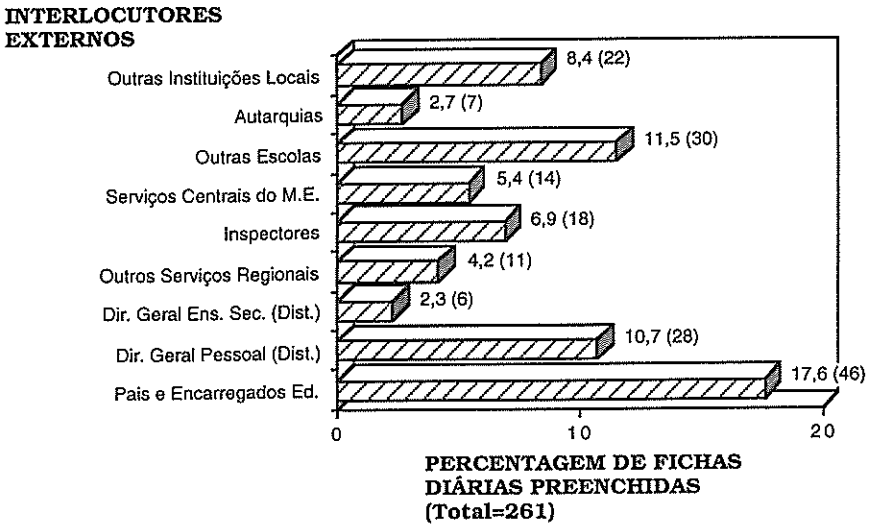


Gráfico 7 - Totais relativos aos interlocutores externos com os quais os membros docentes do CD interactuaram, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registados

número total de áreas de intervenção, a partir do Presidente e do Vice-presidente, vai descendo progressivamente, acompanhando de perto a hierarquia formal interna ao CD (Secretário, 1º Vogal, 2º Vogal). A divisão de pelouros está igualmente bem expressa; por exemplo no caso do Secretário (verbas e S.A.S.E.) e também no caso do 1º Vogal (pessoal não docente e espaços). Note-se, ainda, que a área disciplinar não só é referenciada por todos como é a que, em tais circunstâncias, apresenta uma distribuição relativa mais equilibrada.

No Gráfico 8 estão representados os totais relativos às áreas de intervenção/gestão antes considerados. A gestão de pessoal docente e não docente, em conjunto, é predominante e a segunda apenas é ultrapassada pela área pedagógica (37,5% contra 31,8%). A área de administração geral é a que se segue imediatamente, surgindo depois a gestão de espaços (22,0%) e a área disciplinar (20,0%). A gestão de espaços e de tempo, em conjunto, ocupam uma posição destacada. As relações com o meio (8,4%) e a formação de professores (2,3%) ocupam respectivamente a penúltima e a última posição.

Quadro XVII - Áreas de intervenção/gestão de cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas

MEMBROS DO C D	Total de Fichas Diárias Preenchidas	ÁREAS DE INTERVENÇÃO/GESTÃO											
		Pessoal Docente	Pessoal Não Docente	Tempo	Espaços	Verbas	Adminis. Geral	Pedagógica	Disciplinar	Relações com o Meio	SASE	Formação de Professores	Actividades Culturais
Presidente	42	37	6	3	5	3	29	22	9	4	10	5	2
	16,1%	88,1%	14,3%	7,1%	11,9%	7,1%	69,0%	52,4%	21,4%	9,5%	23,8%	11,9%	4,8%
Vice-presid.	61	45	12	19	10	2	41	55	27	5	6	1	13
	23,4%	73,8%	19,7%	31,1%	16,4%	3,3%	67,2%	90,2%	44,3%	8,2%	9,8%	1,6%	21,3%
Secretário	38	1	7	0	3	29	4	6	4	12	26	0	3
	14,6%	2,6%	18,4%	0,0%	7,9%	76,3%	10,5%	15,8%	10,5%	31,6%	68,4%	0,0%	7,9%
1º Vogal	67	52	56	14	35	0	2	15	24	1	0	0	11
	25,7%	77,6%	83,6%	20,9%	52,2%	0,0%	2,9%	22,4%	35,8%	1,5%	0,0%	0,0%	16,4%
2º Vogal	53	3	2	8	7	0	3	0	14	0	0	0	0
	20,3%	5,7%	3,8%	15,1%	13,2%	0,0%	5,7%	0,0%	26,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	261	138	83	44	60	34	79	98	78	22	42	6	29
	100,0%	52,9%	31,8%	16,9%	22,9%	13,0%	30,3%	37,5%	29,9%	8,4%	16,1%	2,3%	11,1%

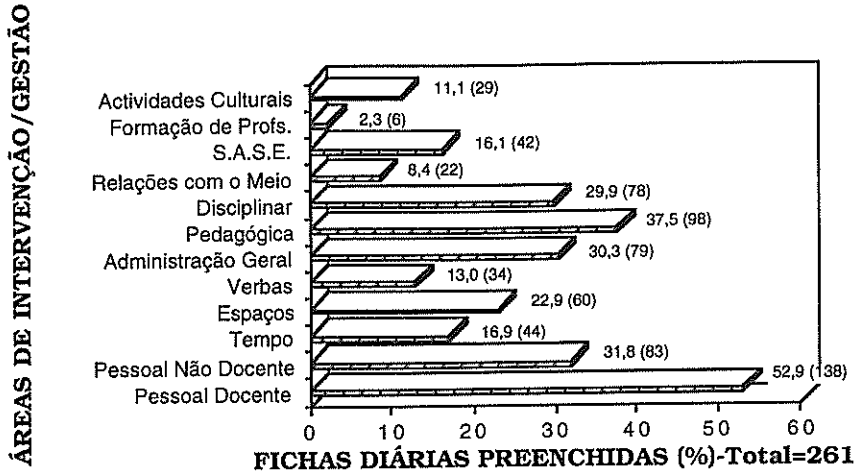


Gráfico 8 - Totais relativos às áreas de intervenção/gestão registadas pelos membros docentes do CD, com base na percentagem e no número de fichas em que constavam

Desempenhando uma gama bastante variada de tarefas e interactuando com uma considerável diversidade de interlocutores, os membros docentes do CD estão sujeitos a um ritmo e a uma diversidade de solicitações assinaláveis. As tarefas de atendimento presencial, bem como o atendimento de telefonemas, são quase constantes, sendo os professores o grupo de interlocutores que é mais privilegiado porque, também, mais solicitador. Registando-se uma certa divisão do trabalho e alguma especialização, há contudo tarefas e áreas de intervenção que pela sua importância e frequência são comuns a todos ou quase todo os docentes do CD. Entre estes a hierarquia está praticamente ausente em termos de relações pessoais e até no contacto com terceiros, sendo substituída, conforme pudemos observar directamente ao longo de um ano, por relações de uma certa amizade, por sentimentos de solidariedade e de entreajuda; no entanto o desempenho de certas tarefas e a intervenção em certas áreas acompanha, por vezes, de perto a hierarquia formal estabelecida. Um dia de trabalho no CD é normalmente passado a ritmo vertiginoso, mesmo que seja em períodos considerados de relativa acalmia [120]. Ao fim do dia praticamente todas as tarefas,

120 Os quais não incluem o início do ano lectivo com todos os problemas relativos a espaços e salas de aula, falta de mobiliário, problemas e enganos com horários, mudanças de turma por parte dos alunos, etc. e os finais de período lectivo com as reuniões de CT, entrega de documentação, esclarecimento de dúvidas, revisão e assinatura das pautas, etc.

todos os interlocutores e todas as áreas de intervenção podem ser registados, conforme sucedeu no dia 22 de Janeiro de 1986 (Quarta-Feira), um dos dias em que foi possível obter uma ficha-diário por cada um dos docentes do CD [121]. Conforme se pode concluir da leitura dos gráficos que a seguir apresentamos (ver Gráficos 9, 10 e 11), a actividade de cada docente é polifacetada e é caracterizada por um constante saltitar de tarefa para tarefa, de interlocutor para interlocutor (ver adiante os nossos comentários com base nas observações directas). Atender professores e atender telefonemas são tarefas que pelo seu número e frequência exigem praticamente a intervenção de todos e apenas "ler o correio" e "atender outros" concentram a atenção de um elemento por tarefa (Gráfico 9). Do mesmo modo todos interactuam com professores (Gráfico 10) e a maioria intervem em questões relacionadas com a gestão de pessoal docente (Gráfico 11). Pelo contrário, uma intervenção de tipo mais especializado verificou-se com interlocutores como a Direcção-Geral de Pessoal, o chefe de secretaria, o representante do pessoal não docente e os assessores para os cursos

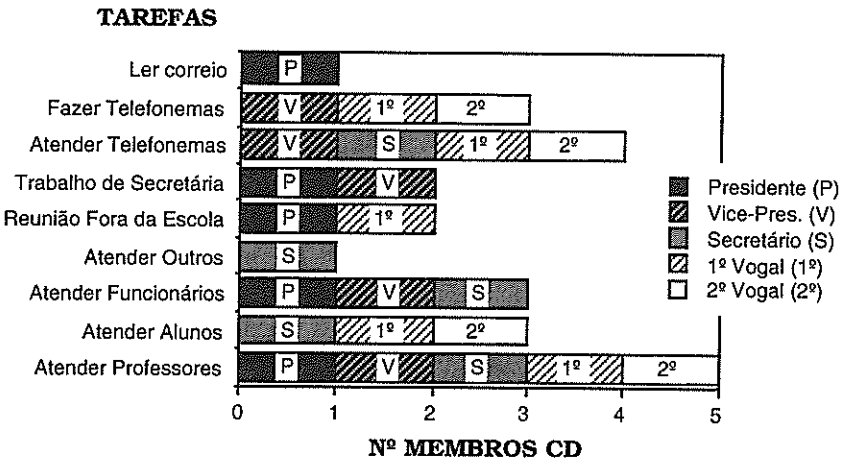


Gráfico 9 - Tarefas realizadas por cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986

121 Trata-se de 1 dos 11 dias em que tal aconteceu, como já referimos anteriormente. Decidimos tratar especificamente essa informação para, a título exemplificativo, obtermos uma imagem de um dia de trabalho no CD. O dia 22 de Janeiro de 1986 foi seleccionado aleatoriamente (por sorteio) de entre os 11 dias possíveis

INTERLOCUTORES

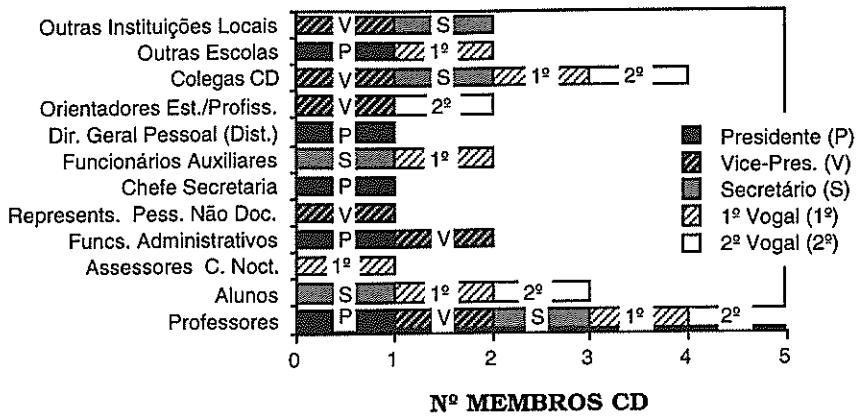


Gráfico 10 - Categorias de interlocutores de cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986

ÁREAS DE INTERVENÇÃO

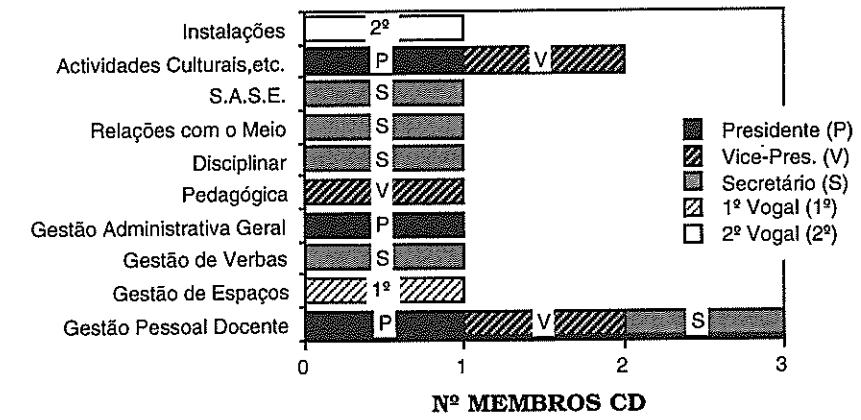


Gráfico 11 - Áreas de intervenção de cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986

nocturnos (Gráfico 10), tal como com grande parte das áreas de intervenção/gestão (Gráfico 11). Note-se que o ritmo e a diversidade já referidos ocorrem ao longo do dia, isto é, durante cinco ou seis horas, para a maioria dos docentes do CD (ver a este propósito o Apêndice I-4).

A apreciação/avaliação do trabalho realizado por cada um dos membros docentes do CD, recolhida na segunda parte (verso) das fichas-diário [122] destacou de entre as tarefas consideradas mais importantes (ver Apêndice I-5) o atendimento a/de professores (com destaque por parte do Vice-presidente), logo seguido do trabalho de secretária (embora apenas referido pelos Presidente e Vice-presidente) e do atendimento a/de alunos (especialmente destacado pelo 1° Vogal). Note-se que o atendimento de telefonemas, uma das tarefas dominantes, é classificado em termos de importância num dos últimos lugares, seguido da leitura de legislação e do atendimento a "outros". Embora considerada mais importante, a tarefa de atendimento a/de professores é também considerada a mais difícil de realizar (ver Apêndice I-6), logo seguida do atendimento a/de funcionários e de encarregados de educação; o atendimento a/de alunos ocupa a última posição. Congruentemente com os dados apresentados anteriormente, a gestão de pessoal é considerada difícil de realizar e a opinião expressa por cada docente do CD aparece igualmente relacionada com diversas respostas que forneceram anteriormente.

Importante, mas difícil de realizar, o atendimento a/de professores volta a ser destacado como tarefa que preferiram realizar (sobretudo o Vice-presidente), logo seguida do atendimento a/de alunos, do trabalho de secretária (mais uma vez apenas referido por Presidente e Vice-presidente); o atendimento a/de funcionários e directores de turma ocupou as últimas posições (ver Apêndice I-7).

De entre as tarefas que os docentes do CD menos gostaram de realizar surge em primeiro lugar "atender telefonemas" e em segundo lugar "fazer telefonemas" (ver Apêndice I-8), seguidas de "trabalho de secretária" e do atendimento a/de funcionários.

Quanto aos interlocutores com quem trabalharam ou falaram durante mais tempo (ver Apêndice I-9), depois dos colegas do CD (1ª posição) surgem os professores, seguidos dos alunos e de funcionários auxiliares e funcionários administrativos, por ordem decrescente; os pais e encarregados de educação ocupam a última posição.

Finalmente, a área pedagógica foi aquela a que os docentes do CD dedicaram mais tempo, logo seguida de perto pela gestão de pessoal docente e, a maior distância, pela área de administração geral e restantes (ver Apêndice I-10).

---

122 Do total de 261 fichas-diário obtidas apenas 119 (45,6%) continham apreciações, embora nem sempre com todos os itens preenchidos. A distribuição por cada docente do CD foi a seguinte: Presidente, 37 fichas (31,1%); Vice-Presidente, 48 fichas (40,3%); Secretário, 1 ficha (0,8%); 1° Vogal, 29 fichas (24,4%); 2° Vogal, 4 fichas (3,4%).

Globalmente confirmados por dados recolhidos através das observações directas a que procedemos no gabinete do CD, muitos dos dados atrás apresentados puderam por aquele meio ser devidamente contextualizados. Desta forma se compreendeu mais rigorosamente a importância das respostas fornecidas e se pôde interpretá-las com uma segurança relativamente acrescida.

Situados a partir do gabinete do CD, uma sala ampla com diversas secretárias de trabalho e, ao centro, uma mesa de reuniões, efectuámos entre Novembro de 1985 e Junho de 1986 um conjunto de sessões de observação directa (não participante), num total de 25 sessões de observação formal e sistemática (com registo escrito), ao longo de cerca de 50 horas. Realizámos três diferentes tipos de observação, quanto ao conteúdo: 3 observações de reuniões do CD com cerca de 1 hora de duração cada [123] e com o estatuto de observador por todos reconhecido e aceite, após negociação prévia; 22 sessões de observação com diferente estatuto [124], das quais 15 sessões destinadas a observar o funcionamento e o expediente no CD [125] e 7 sessões com o objectivo específico de saber quem e porque razões solicitava o CD e ainda como e por quem era atendido [126].

As observações que focalizavam o funcionamento quotidiano do CD e as tarefas e expediente realizados pelos seus membros deixavam, desde cedo, transparecer um CD "aberto" a todos, sobretudo a docentes. Mesmo com a porta fechada ou, em casos

123 As três reuniões de CD que observámos realizaram-se nas seguintes datas: 27 de Novembro de 1985, 5 de Fevereiro de 1986 e 30 de Abril de 1986.

124 Tendo sido aceite por todos os docentes do CD que o investigador realizasse observações sem lhes dar conhecimento de que o estava a fazer, e estando nós quase quotidianamente algumas horas no gabinete do CD a consultar arquivos, *dossiers* e documentos diversos, não era possível saberem se estávamos, ou não, a dado momento, a realizar uma observação. Instalados a uma secretária que gentilmente nos foi cedida, em posição algo reservada mas, simultaneamente, com boa visibilidade de quase toda a sala, podíamos com alguma discrição observar e registar tudo aquilo que se passava. Nos primeiros tempos registámos a expressão de alguma surpresa pela nossa presença por parte de quem se dirigia ao CD; no entanto, com o tempo, pareceram habituar-se à nossa presença, sem reservas conhecidas. Acresce o facto importante, e em boa parte explicativo do nosso sucesso, de que raramente no gabinete do CD se conseguia um ambiente calmo e com um mínimo de privacidade. Os mais diversos indivíduos e os mais variados, e por vezes delicados, problemas eram expostos e tratados abertamente, quase em público, na presença de diversos docentes e funcionários; eram de resto atendidas, em simultâneo, várias pessoas a poucos passos de distância umas das outras. Assim, não podendo embora deixar de admitir, de um ponto de vista metodológico, a interferência do investigador, cremos que ela terá sido, pelas razões expostas, relativamente limitada e, em todo o caso, admitida e tida em consideração.

125 Estas sessões de observação foram objecto de uma selecção aleatória por dias e horas a observar, tendo por limites Segunda-Feira a Sábado e 9.30h a 18.00h, com uma periodicidade de cerca de 2 sessões por semana. Realizadas entre Janeiro e Maio de 1986, foram as seguintes as datas e os horários das sessões de observação: I-15-1-86, das 15.30h às 17.30h; II-16-1-86, das 10.00h às 12.00h; III-20-1-86, das 11.00h às 13.00h; IV-22-1-86, das 10.00h às 12.00h; V-18-2-86, das 15.30h às 17.30h; VI-20-2-86, das 15.30h às 17.30h; VII-24-2-86, das 11.00h às 13.00h; VIII-27-2-86, das 16.00h às 18.00h; IX-6-3-86, das 16.00h às 18.00h; X-12-3-86, das 15.00h às 17.00h; XI-16-4-86, das 16.00h às 18.00h; XII-24-4-86, das 16.00h às 18.00h; XIII-14-5-86, das 16.00h às 18.00h; XIV-19-5-86, das 16.00h às 18.00h; XV-21-5-86, das 15.30h às 17.30h.

126 Seleccionadas da mesma forma foram realizadas nas datas e com os horários que a seguir apresentamos: XVI-23-5-86, das 16.00h às 18.00h; XVII-26-5-86, das 10.00h às 12.00h; XVIII-28-5-86, das 16.00h às 18.00h; XIX-30-5-86, das 10.30h às 12.30h; XX-2-6-86, das 9.30h às 11.30h; XXI-4-6-86, das 16.00h às 18.00h; XXII-5-6-86, das 16.00h às 18.00h.

excepcionais, com um aviso solicitando que as pessoas aguardassem ou procurassem os elementos do CD noutra ocasião, o fluxo no acesso ao CD era quase contínuo. Os docentes do CD raramente estão à secretária a trabalhar e quando isso sucede são continuamente interrompidos. O telefone toca e é atendido numa frequência muito elevada. Cada elemento do CD dedica, em geral, apenas alguns minutos para a realização de cada tarefa, realizando muitas em pouco tempo e, por vezes, algumas em sobreposição [127]. Uma vez entrados no gabinete alguns membros do CD fazem saídas frequentes e a sua permanência é muito irregular, estando porém na escola. O ambiente é ameno e agradável, com espaço, luz, mobiliário moderno e, quase sempre, música de fundo (de que principalmente se encarrega um dos docentes do CD). Não obstante, a agitação é geralmente grande, com a excepção das primeiras horas da manhã (em que as solicitações provêm mais de funcionários) e das últimas da tarde, podendo encontrar-se simultaneamente oito ou nove pessoas no gabinete a tratar de diferentes problemas e em interacção verbal, isto mesmo quando inspector-pedagógico está presente ou quando decorre uma reunião de Conselho Administrativo na mesma sala [128]. Em períodos relativamente movimentados são recebidas mais de 20 pessoas no CD durante cerca de 2 horas; geralmente os docentes predominam e são dos poucos que batem à porta e entram imediatamente, sem aguardar reposta do interior. De uma maneira geral o comportamento dos docentes do CD é muito activo, mas calmo, mesmo quando desempenham tarefas de rotina que dificilmente se compreende que sejam realizadas a este nível — entregar impressos, ceder um agrafador a um docente, fornecer chaves das instalações, ser depositário de objectos perdidos e entregar outros a quem os reclamou, etc.

Durante os períodos mais calmos, já referidos, há lugar para o convívio entre os docentes do CD e entre estes e outros professores; certos docentes aproveitam os furos nos seus horários para irem conversar ou ler o jornal que o CD recebe. No entanto, ao longo

127 Outros estudos sobre a actividade dos gestores, como o de H. Mintzberg (*op. cit.*, pp. 418-424), têm concluído que o seu trabalho é caracterizado pela brevidade, variedade e descontinuidade das tarefas que desempenham; são orientados sobretudo para a acção, e menos para a reflexão, favorecendo os contactos verbais. Ver também o interessante trabalho de William J. Martin e Donald J. Willower, "The Managerial Behavior of High School Principals", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1981), pp. 69-90, cuja análise do desempenho das tarefas forneceu dados muito semelhantes aos que antes apresentámos (p. 72). Em idêntico sentido, mas do ponto de vista das imagens que os directores de estabelecimentos têm do seu papel, veja-se Pol Dupont, "Gérer un Établissement Scolaire Aujourd'hui ... C'est avant tout être en relation", in *Revista da Universidade de Aveiro*, Série Ciências da Educação, nºs 1/2 (1984), pp. 5-18.

128 Observámos também 2 reuniões de CA apenas para confirmar a falta de interesse que este órgão apresentava para o nosso trabalho. Com efeito constatámos que o CA nada parece decidir, a não ser a data das reuniões. Pela análise das actas do CA, a que também procedemos (compreendidas entre 21-5-1979 e 30-4-1986), voltámos a confirmar aquele facto. Presentes o Presidente do CD, o Secretário, o Chefe dos Serviços Administrativos e uma funcionária dos mesmos serviços, a reunião segue um ritual marcado pela profusão de documentos: documentos de receita e de despesa e livros de contabilidade (livro de contas correntes, livro de caixa, folhas de cofre, registo diário de facturas, balancete mensal, etc.). Os documentos de receita são apresentados, um a um, indicando-se o respectivo valor; o Secretário do CD (Vice-Presidente do CA) confere a escrituração e verifica se há falhas nos lançamentos; o Presidente verifica o balancete. No final são confrontados os saldos do balancete com os saldos apresentados no livro de caixa e na folha de cofre. Esta conferência é seguidamente objecto de assinatura por parte do Presidente, do Vice-Presidente e do Secretário no livro de caixa e o balancete também é assinalado. A acta respectiva é lavrada em livro próprio.

do dia não é assim e o CD transforma-se numa espécie de secretaria ou de gabinete de apoio administrativo aos docentes; em fases específicas, que são já bem conhecidas (e esperadas) dos docentes do CD, como a abertura do ano lectivo, as reuniões de avaliação, a entrega de boletins de concurso, a requisição de professores, o serviço de exames, etc., a situação complica-se ainda mais.

Por seu turno, aqueles que se dirigem ao CD são geralmente bem recebidos, designadamente as pessoas de fora da escola, embora por vezes com demasiada rapidez e quase sempre de pé, à entrada do gabinete, sem privacidade. É impossível descrever em pormenor aquilo que traz cada um ao gabinete do CD; as solicitações são as mais diversas, desde os problemas complexos e delicados, envolvendo todas as áreas de intervenção, até questões menores embora mais frequentes. Os professores são, de longe, os que mais se dirigem ao CD, logo seguidos dos funcionários e depois dos alunos. Uma análise do tipo de solicitações apresentadas quotidianamente aos docentes do CD revelou que este órgão está permanentemente aberto a todos e a todos os problemas, isto é, que é de acesso praticamente livre e imediato, mas que, simultaneamente, apresenta uma clara tendência centralizadora. Controla uma grande quantidade de processos e presta muitos serviços [129], ao mesmo tempo que perante questões de fundo se reconhece, grande parte das vezes, impotente para decidir. Não que os docentes do CD nada decidam, pois fazem-no até talvez mais do que o próprio órgão considerado globalmente e a partir das suas reuniões formais, mas porque as decisões que tomam são predominantemente de gestão corrente, sobre muitas matérias avulsas, com diferentes alcance e importância e quase sempre a solicitação de outros. Todos querem saber *como é* ou *como se faz*, o que diz a legislação (pelas palavras de um docente do CD), se o CD se responsabiliza, como é que o CD agora vai resolver ... [130]. É sobretudo neste sentido que cada membro do CD decide e age (ou reage). Tem de fazê-lo a cada momento, e a maior parte das vezes em termos imediatos, sem tempo ou disponibilidade para uma pausa para reflectir, ou até mesmo para proceder a uma busca na legislação. Todos esperam que o faça na legalidade, elegendo-o como intérprete privilegiado dos normativos em vigor, ou que, em qualquer caso, se responsabilize pelas orientações fornecidas no caso de estar a cometer ilegalidades. Em geral, o conhecimento e a experiência acumulados por cada membro do CD permitem-lhe decidir/orientar em conformidade com as regras formais estabelecidas, mas nem sempre acontece assim. Ao longo das nossas observações pudemos registar diversos casos de incongruência entre a letra e/ou o espírito da lei e as informações

129 Atente-se na seguinte selecção, com base no material recolhido através de 7 sessões de observação: uma professora vem requisitar um livro de actas para o conselho de grupo; um professor vem pedir o número do telefone de outro professor da escola; um professor vem consultar o horário de um colega para se poder encontrar com ele; uma professora vem pedir etiquetas autocolantes; uma professora vem perguntar se outra não lhe terá telefonado ou deixado alguma mensagem; um professor entra para agrafar documentos; uma professora pede uma credencial da escola para comprar reagentes para a disciplina de Química ...

130 Vem a propósito um trecho de José Matias Alves ("1983/Dezembro/21. Uma Noite no Conselho Directivo", in *Correio Pedagógico*, nº 22 [1988], p. 4): "[...] como é, está o espaço da pauta trancado, mas o professor tem nota para dar, como é? O Secretário do conselho de turma está já a chatear-me, se não quiser preencher que venha cá outro dia. A pauta de não sei quantos do curso complementar não aparece, como é? Não está no Conselho Directivo? Como é? Setor, aqui um dinheiro do bar, fica ou levo? O professor Correia não está cá? Mas ele disse que estava para se fazer um conselho disciplinar. E ainda: blá ... blá ... blá ... blá ... Como é?".

prestadas e as orientações estabelecidas no CD. Mesmo quando existe a convicção de estar a actuar de acordo com as normas estabelecidas, basta que uma resposta ou uma orientação incorrecta do ponto de vista formal-legal seja inicialmente transmitida para, daí em diante, ser reproduzida e valer como *lei* para todos quantos passem a levantar a mesma questão. Este tipo de desconexões é bastante frequente e raramente é identificado como tal e corrigido em termos imediatos. O domínio da oralidade [131] parece, de resto, bastante propício a este fenómeno, a que há que juntar o clima e o ritmo de trabalho, a confiança prestada às informações provenientes do CD, a responsabilidade assumida e/ou imputada ao órgão sempre que, em consequência, algo corre *mal*. Em conformidade, ou não, com as regras formais estabelecidas e/ou com as regras não formais produzidas em contexto escolar, as orientações dimanadas do CD não são, apesar disso, sempre respeitadas e executadas em conformidade. Quer a nível individual quer ao nível do funcionamento de certos órgãos como os CGr e, sobretudo, os CT, está-se por vezes perante aquilo que poderá ser designado como uma dupla desconexão, isto é, uma desconexão entre o plano das orientações normativas externamente fixadas, por um lado, e as orientações assumidas ou reproduzidas (incorrectamente, do primeiro ponto de vista), por outro, mas ainda também entre o segundo e o plano da acção efectiva em termos de execução, o qual pode estar dissociado relativamente a ambos os tipos de orientação antes indicados.

É assim que para um observador externo a gestão quotidiana de uma escola, desde logo a partir do CD, parece muito confusa, desordenada ou mesmo caótica. De um ponto de vista teórico (e rejeitando qualquer juízo de valor) estaremos perante o confluir de diversas ordens e de diferentes tipos de racionalidade; a aparente desordem que referimos pode fazer muito sentido para os actores, não sendo sequer perspectivada enquanto tal. A escola é frequentemente, e pelo menos parcialmente, uma *anarquia organizada*, um espaço de confluência, nem sequer convergente e consensual, de diferentes ordens, objectivos, estratégias, etc. Neste contexto as regras formais-legais que supostamente devem ser de todos conhecidas podem não o ser; mesmo quando o são isso não implica que sejam respeitadas; os problemas emergentes, mesmo quando devidamente identificados, podem não ser solucionados; o desejo ou a vontade de decidir nem sempre resulta em tomadas de decisão. A acção no/do CD é, a este propósito, paradigmática. Sendo quotidianamente e sistematicamente forçados a decidir, os membros do CD não podem efectivamente decidir sobre diversas áreas em relação às quais está formalmente previsto que apenas executem. Perante uma direcção externamente localizada as decisões do CD deverão restringir-se às decisões que lhe foram delegadas e estas são, na maioria dos casos, decisões a nível executivo e de gestão corrente. Assim, sempre que eventuais decisões ultrapassem os limites de intervenção normativamente fixados os elementos do CD podem ser sujeitos a penalização. E se isto só raramente acontece não se pode por esse facto concluir que o CD apenas intervém, e sempre, na observância rigorosa das disposições legais; acontece também que muitas das infracções são difíceis de identificar pelos serviços do ministério e até pelos

131 Tanto nas relações estabelecidas com superiores como nas estabelecidas com subordinados. Como observa Lee S. Sproull, "[...] the oral nature of the manager's day is a useful characteristic: the manager can more easily ignore rules that are conveyed orally than ones conveyed in writing" (Cf. "Managing Education Programs: A Micro-behavioral Analysis", in *Human Organization*, nº 2 [1981], p. 119).

inspectores e ainda que, mesmo quando identificadas, existe uma razoável margem de tolerância onde a correcção de erros e a reposição da legalidade são geralmente preferidas à actuação disciplinar [132].

Globalmente, porém, o CD está longe de ser um órgão de direcção escolar; é o órgão executivo por excelência. Mas estando desprovido de poderes de direcção não está, certamente, desprovido de outros poderes, sobretudo ao nível da execução [133]. Há porém quem defenda, com alguma razão, a existência de um fenómeno generalizado de auto-limitação de poderes por parte do CD, isto é, de auto-censura ou de auto-inibição, mesmo no quadro dos poderes que legitimamente lhe caberiam. No entanto, o contexto externo e o contexto interno não parecem propícios a uma estratégia acentuadamente interventiva e, por isso, envolvendo maiores riscos. Por outro lado, a defesa dos actores escolares, sobretudo dos docentes, passa em boa parte por uma estratégia de intervenção moderada, e defensiva, desde logo porque um exercício zeloso de certos poderes atingiria profundamente muitos deles, quebrando expectativas e compromissos tácitos já tradicionais.

É neste quadro que cremos, conforme já referimos nos capítulos anteriores, que o CD presta um serviço notável ao poder central e a outros poderes periféricos, designadamente aos professores. Empurrados para o papel de funcionários do ministério [134], os docentes do CD estão localizados num órgão relativamente desprovido de poderes de decisão [135], o que não deixa de ser igualmente explorado em termos internos.

Em termos internos, de resto, emergem frequentemente poderes concorrentes (ou contra-poderes) com os do CD. Durante as três reuniões do CD que observámos na escola *BA* este foi um tema sempre presente: as relações de conflitualidade entre o CD e os serviços administrativos, que já vinham de trás [136], resultavam na prática num constante

132 Isto obviamente na generalidade dos casos considerados menores e mesmo assim dependendo de diversas circunstâncias e, desde logo, dos indivíduos concretos implicados no processo.

133 Alguns dos quais considerados muito sensíveis e valorizados pelos diferentes actores escolares (acção disciplinar, distribuição de serviço docente e não docente, nomeação de titulares de certos cargos, etc.).

134 Como afirma uma Presidente de CD, "A gestão de uma escola torna-se num trabalho baço, onde os 'gestores' fazem na maior parte das vezes e durante a maior parte do tempo o papel de funcionários do MEC destacados nas oitocentas e tal escolas porque não cabem nos Serviços Centrais, mesmo assim atulhados de papéis meio perdidos e com meses, anos de atraso e de professores que por aí pululam, entediando-se em tarefas tão nobres como colar selos em sobrescritos e outros" (Cf. Lurdes Silva, "Quero chamar-lhe gestão democrática", ed. cit. pp. 14-15).

135 Nas palavras de um Presidente e de um Vice-Presidente de CD, "[...] o Conselho Directivo encontra-se esvaziado de poder, não constituindo, sequer, uma *pálida* projecção das aspirações que o Conselho Pedagógico ou o Conselho de Directores de Turma podem, colegialmente, formular" (Cf. António de Almeida e Sousa & António Aresta, *op. cit.*, p. 17).

136 O anterior Presidente do CD, a propósito do funcionamento do CA durante o seu mandato, declarava em entrevista: "[...] acho que no meu mandato não funcionou, acho que não funcionou porque neste momento ... eu não sei de que é o defeito ... mas em grande parte o material administrativo está demasiado nas mãos do chefe dos serviços administrativos e é preciso criar ... dar hipótese ao presidente ou ao vice-presidente de controlo e pôr-lhe as cartas na mão. Neste momento as coisas estão demasiado nas mãos do chefe dos serviços administrativos ... é muito difícil, é muito difícil, ainda que o conselho directivo queira assumir a liderança, a administração da escola, porque há sempre subterfúgios". (Excerto de entrevista gravada em 30-4-1986).

desafio aos poderes do CD; a oposição, agora aberta e sistemática [137], do CP ao CD, sobretudo através do Presidente (curiosamente de ambos os órgãos, o que não impedia o conflito), assumia contornos muito claros de um conflito entre poderes; até mesmo os conflitos entre o pessoal auxiliar, embora menos relevantes, resultavam frequentes vezes num desafio à autoridade do CD [138].

Pelo seu interesse, e importância, procurámos estudar mais de perto o problema das relações de conflito estabelecidas entre o CD e o CP.

Desde logo pela análise comparativa das actas das reuniões dos dois órgãos, para além da já antes referida maior extensão das actas e da duração das reuniões do CP, foi visível um contraste de orientação. O CD privilegia a discussão dos problemas, na procura de soluções possíveis [139], em prejuízo da decisão; com o CP tende a passar-se uma situação diferente — há mais discussão mas há, também, um pendor muito mais deliberativo. O CD está centrado na execução, ao passo que o CP se centra mais na decisão, com a vantagem de não ter de, directamente, executar grande parte daquilo que decide. Com efeito, o CP não intervém directamente, enquanto órgão colegial, na acção; o que decide deve ser executado quer pelo CD, quer pelos chamados órgãos de apoio, tal como CGr e CT. Esta situação, salvaguardas as devidas diferenças, tem contudo algumas semelhanças com a situação vivida durante a implantação da primeira edição da *gestão democrática*. Sobretudo na escola *BA*, o CP pode ser visto como o sucessor do plenário de professores, um órgão deliberativo exclusivamente formado por docentes que não interferia directamente na acção executiva, mas que em grande parte a orientava do ponto de vista pedagógico. Poder dominante na escola *BA* durante as primeiras fases, actuando como contra-poder em relação à administração central logo que a partir de esta foram desenvolvidos os primeiros esforços de normalização, o plenário de professores cedeu o lugar ao CP. O retorno do poder à administração central terá contudo salvaguardado mais o CP do que o CD, em matéria de intervenção pedagógica. O CD não passou apenas a ser um órgão predominantemente

137 Tanto quanto pudemos apurar esta oposição entre o CD e o CP já de há muito que se vinha a desenhar, embora só agora (a partir de 1986) emergisse em termos tão claros. Durante o mandato anterior tinham já sido registadas tensões entre os dois órgãos e o comportamento do Presidente, durante as reuniões do CP, era abertamente criticado, não só por subvalorizar a importância do órgão mas também pelo seu estilo de liderança. Segundo este (por nós ouvido em entrevista gravada), "No conselho pedagógico eu fui considerado ditador ... estou muito feliz por isso porque ... tenho participado em muitos conselhos pedagógicos e devido aos grupos ... não podem funcionar com trinta indivíduos, não podem funcionar ... e por isso perde-se geralmente um tempo incrível e a verdade seja dita, em coisas que por vezes não prestam para nada [...] para mim era fundamental que uma pessoa não se repetisse, eu cortava a palavra a quem dissesse a mesma coisa duas vezes, é por isso que fui considerado ditador ... o presidente do conselho pedagógico tem de ser um bom moderador".

138 Assim foram vistos em reunião de CD de 5-2-1986, com a presença da representante do pessoal não docente; uma reunião dedicada quase integralmente (cerca de 80% do tempo) à discussão desta questão e em que aquela representante afirmou: "se nos déssemos bem nem precisávamos de uma chefe".

139 De tal forma que, como Michel Crozier, poderíamos afirmar que também neste caso as soluções parecem dominar os problemas (Cf. "Culture générale et culture d'entreprise", in *Education Permanente*, nº 103 [1990], p 35; entrevista conduzida por Dominique Lecoq).

executivo, como passou a sê-lo relativamente (e predominantemente) a um poder externamente situado (o ministério da educação) e, simultaneamente, a um órgão de poder interno — o CP, definido como "o órgão próprio da gestão das escolas preparatórias e secundárias nos domínios da orientação e coordenação pedagógicas", cujas recomendações o CD é suposto respeitar, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei nº 769-A/76. Na prática as decisões do CP são apenas tomadas por professores, uma vez que os alunos estão ausentes (conforme se viu já) e a representação dos pais e encarregados de educação nunca ocorreu até finais do ano lectivo de 1989/1990. Composto em 1985/1986 por cerca de trinta docentes, dos quais 75% eram delegados de grupo e provinham das estruturas de coordenação docente a nível curricular/disciplinar, eleitos pelos respectivos docentes de cada grupo/disciplina, o CP obedece a uma lógica de composição e de funcionamento completamente distinta da do CD. Enquanto que este assumia mais claramente um papel de representação institucional da escola, sensível a equilíbrios internos entre as diferentes categorias de actores escolares e a uma determinada imagem política de independência e de isenção, o CP estava parcialmente liberto de corresponder a tais requisitos, podendo na prática assumir posições mais corporativas ou de defesa dos pontos de vista docentes. Na escola *BA* o CP era, efectivamente, o órgão de/dos professores por excelência, cioso dos seus poderes e das suas prerrogativas, atento a qualquer possível interferência ou concorrência por parte de outros, vigilante quanto à acção executiva do CD.

Enquanto que no CD se ressentem continuamente da falta de poderes, entalados entre a produção normativa externa e até mesmo micro-normativa [140], por um lado, e as decisões e regras produzidas internamente em CP [141], por outro, este último está

140 Este problema era percepcionado com bastante clareza pelos docentes do CD que a ele se referiram frequentemente. Também em observação registada nas fichas-diário a questão voltou a ser referida - "Ambiguidade dos Decretos-Lei", ou "Dificuldade de aplicação da legislação existente a determinados casos", por exemplo. Como lembram Franco Ghilardi e Carlo Spallarossa (*op. cit.*, p. 87), "Os especialistas de Direito Administrativo são unânimes em admitir que o sector da instrução está dominado pelo caos normativo. Não existem textos únicos esclarecedores, não existem indicações precisas acerca da anulação de velhas normas. Eis, por isso, a contínua necessidade que a Administração Central tem de emanar normas de interpretação, ou então o aumento de uma 'micronormativa' que é criada através de telegramas que se contradizem mutuamente".

141 Desta situação resulta evidente para os membros do CD a sua "falta de autonomia", várias vezes expressa com veemência. Das reuniões de CD observadas este é, talvez, o elemento que mais se destaca, elemento que está igualmente presente nas actas das reuniões dos órgãos, pelo menos desde 1979. Apenas alguns exemplos de entre os muitos que aqui poderiam ser registados; 1) Em 1979 os alunos de uma turma de 11º Ano solicitaram ao CD a junção de duas aulas da disciplina de matemática para evitar um 'furo'. A professora da disciplina concordou e o CD também. O CP aprovou, ficando o CD de enviar o respectivo pedido de autorização à Direcção-Geral de Ensino (Livro III, ms. 81 CP, 28-11-1979); 2) Em acta de reunião do CD, do ano de 1982, pode-se ler: "Constatando que é notória a falta de assiduidade de diversos professores, o Conselho Directivo tem tentado por diversos meios pressionar os mais faltosos no sentido de modificar a situação. Assim, verificou-se que os professores [nomes de três docentes] destacavam-se pelo elevado número de faltas recorrendo frequentemente a atestados médicos. Contactados no sentido de informarem a duração da provável doença, a fim de serem substituídos, os dois primeiros tem inviabilizado tal solução por meio de interrupções frequentes [dos atestados médicos]. Dado que as delegações de saúde não colaboram eficazmente com os serviços administrativos da Escola, torna-se impossível ao Conselho Directivo combater tais anomalias" (Livro IX, ms. 286 CD, 1-2-1982); 3) Finalmente, em observação registada numa ficha-diário (1986), escrevia a Vice-Presidente do CD: "Em relação ao ponto 108 [principal obstáculo com que deparou para resolver problemas, tomar decisões, planear, etc.] a falta de autonomia [obstáculo apontado] refere-se a aspectos de procedimento disciplinar em relação a pessoal docente pois o processo pode ser levantado mas as saídas legais (mesmo as fraudulentas) são tantas que, a maior parte das vezes, nem vale a pena iniciar o processo".

simultaneamente mais defendido, ou resguardado, das interferências directas dos serviços centrais [142] e das interferências dos actores considerados externos à escola (pais e encarregados de educação, autarquias, etc.) Até mesmo o grau de acessibilidade a cada um dos órgãos é completamente distinto; ninguém acusará o CP de ser um órgão *fechado* (pois ele é-o pela sua natureza, pese embora o estatuto de *aberto* e de representatividade que os seus membros continuamente clamam), mas tal acusação recai com muita facilidade sobre o CD face à mínima tentativa de condicionar ou regular o acesso [143].

Face ao enquadramento normativo em vigor, às atribuições e competências dos dois órgãos, a nossa linha de argumentação é a de que existe uma tensão entre o CD e o CP, um conflito, pelo menos potencial, em termos da intervenção de ambos que, a emergir, caberá à administração central dirimir. Deste modo, a centralização ao nível do sistema de ensino parece sair reforçada através da adopção de um dispositivo organizacional, interno às escolas, relativamente descentralizado. E não será correcto afirmar-se que a questão fica resolvida se se entender que ao CD cabe a intervenção a nível administrativo e de gestão corrente e que ao CP cabe a intervenção a nível pedagógico; na prática, esta distinção não é apenas difícil de estabelecer como, a existir, seria sistematicamente quebrada, segundo os dados que recolhemos. Na escola *BA* a formulação de críticas ao CD, nas reuniões de CP, parece ter existido desde sempre [144], embora apenas a partir de 1985/1986 tenha subido de tom. Para os docentes do CD isto devia-se sobretudo ao facto de a composição do CP ser globalmente hostil à "linha" do CD, com destaque para alguns delegados de grupo ("da oposição ao CD"). Bastava um pequeno grupo, com capacidade de intervenção nas reuniões, para mobilizar a maioria e colocar a Presidente do CD/CP, isolada enquanto representante e defensor dos pontos de vista do CD, em dificuldades [145]. Para os primeiros, no entanto, os problemas relacionavam-se com a falta de sensibilidade pedagógica demonstrada pelo CD,

142 Na escola BA , como em todas as escolas que temos contactado ao longo dos últimos anos, é curioso registar o facto de os inspectores-pedagógicos nunca estarem presentes nas reuniões do CP, tendo conhecimento da acção deste órgão pela leitura das actas das reuniões. Posto o problema, foi-nos dito mais tarde pelo inspector-pedagógico em serviço na escola *BA* que perante a eventualidade de vir a querer assistir a uma reunião de CP estava convencido de que este órgão recusaria a sua presença. Também não conhecemos nenhum processo levantado a um CP, embora existam muitos levantados aos CDs.

143 Foi exactamente o que aconteceu na escola BA quando, em 1987, o CD decidiu condicionar o acesso ao seu gabinete de trabalho através de um funcionário a quem cabia receber as pessoas que ali se dirigiam, atender os telefonemas dirigidos ao CD (que antes caíam directamente no gabinete) e impedir a entrada de qualquer pessoa sempre que o CD estivesse em reunião. Esta tornou-se uma das mais polémicas e contestadas decisões da equipa do CD durante todo o seu mandato, sobretudo por parte dos docentes (Livro X, ms. 368 CD, 28-11-1987).

144 Uma das primeiras que encontrámos registada em acta diz respeito ao *isolamento* dos docentes do CD no seu gabinete, tendo sido sugerido que era necessário que fizessem notar mais "a sua presença física na Escola" (Livro II, ms. 68 CP, 9-11-1978).

145 Observámos a preocupação com que a Presidente encarava a realização das reuniões de CP, sobretudo quando se encontrava a prepará-las. A falta de preparação das reuniões era, de resto, uma das críticas que lhe era apontada, juntamente com o pendor centralizador que lhe era atribuído. A Vice-Presidente, por seu turno, não deixou de assinalar o facto de uma mulher ter geralmente mais dificuldades em liderar o CP dadas as resistências que, pelo facto de ser mulher, passavam a existir, tal como já tinha sucedido no passado com outras presidentes.

pelo estatuto de menoridade conferido ao CP (que de resto passou a ser convocado menos vezes), e até pelo estilo de liderança das reuniões adoptado pela Presidente. A considerável experiência acumulada pela maioria dos docentes do CD, com destaque para a Presidente, durante os 3/4 anos anteriores e o facto de, pela primeira vez, terem sido eleitos através da apresentação de uma lista, pode eventualmente ter contribuído para a adopção de uma estratégia algo diferente [146].

Em qualquer dos casos, a partir de 1985/1986 e com particular incidência em 1987/1988, os docentes do CD são unânimes em registar "a oposição sistemática dos elementos do conselho pedagógico" [147]. A principal acusação dirigida em CP ao CD é a de que este órgão não cumpre as decisões tomadas em CP [148], facto que tornará as reuniões do CP perfeitamente dispensáveis, para além de constituir uma "ilegalidade" [149]:

> "O colega [...] lembrou que o Conselho Directivo deverá ter em consideração as decisões do Conselho Pedagógico, pois caso contrário estas reuniões resultam apenas numa perda de tempo" (Livro VI, ms. 172 CP, 21-10-1987).

> "A professora [...] teceu críticas ao Conselho Directivo por este cometer ilegalidades tais como vetar propostas que são feitas e aprovadas no conselho pedagógico e não comunicar as alterações ao conselho pedagógico e ao respectivo director geral de ensino no prazo máximo de cinco dias dizendo as razões porque vetou a proposta do conselho pedagógico" (Livro VI, ms. 174 CP, 13-1-1988).

Perante a insistência e a agressividade das críticas um professor, membro do CP,

> "[...] interveio para manifestar a sua estranheza face à agressividade habitualmente dirigida contra o Conselho Directivo. Dizendo que prescindia de saber se este órgão cometera ou não ilegalidades, se esta ou aquela matéria era ou não da sua competência, insistiu no irracional de alguns comportamentos e manifestações do conselho pedagógico: questões de pouca importância ocupam demasiado tempo e demasiadas pessoas, suscitando intervenções apaixonadas, cuja motivação deverá radicar em antecedentes que desconhece. As actas do conselho pedagógico são, segundo disse, o exemplo de um discurso irracional, preso a questões insignificantes e reflexo duma concepção de que discorda, a saber: tal como ainda há pouco tempo tudo era político, tudo agora seja pedagógico!" (Livro VI, ms. 174 CP, 13-1-1988).

Do ponto de vista dos docentes do CD os membros do CP assumiam posições demasiado legalistas, desconhecendo os problemas e as dificuldades de execução, ao mesmo tempo que pretendiam concentrar poderes e, quase invariavelmente, defender exclusivamente os pontos de vista dos docentes. Esta apreciação, como muitas outras, é para nós de difícil confirmação/infirmação com base nos dados recolhidos. O que se pode afirmar, como de resto já o fizemos anteriormente, é que o CP era um órgão muito centrado sobre as suas próprias decisões e iniciativas, muito cioso das suas margens de intervenção e especialmente proteccionista quanto aos docentes, e isto ao longo dos tempos. Atente-se, meramente a título exemplificativo, nos seguintes episódios que seleccionámos.

Já em 1979, na sequência da apresentação de duas exposições escritas por alunos do 10º Ano relativas à actuação de uma professora efectiva da escola, "[...] cujos métodos de diálogo professor-aluno, não seriam, segundo a óptica dos alunos, didacticamente os mais correctos", os professores presentes foram "[...] todos unânimes em considerar a professora [...] pedagógica e cientificamente competente, tendo sugerido que o Conselho Directivo tomasse atitudes de maior firmeza em relação aos alunos". No entanto, como pudemos testemunhar mais tarde, já então a docente em questão gozava de uma péssima reputação entre a generalidade dos professores da escola. Tal apreciação está de resto subjacente à decisão que seguidamente foi tomada em CP, embora só depois do apoio concedido à professora e das críticas formuladas aos alunos — "Por último e por consenso unânime foi sugerido que o Conselho Directivo envidasse todos os esforços no sentido de convencer a professora [...] a requerer redução de serviço com base no seu estado de saúde" [150].

Também quanto ao relacionamento com a APEE [151], e designadamente quanto às propostas que esta apresentava ao CD e que eram apreciadas em reunião de CP, este órgão actuou geralmente na defesa estrita, e algo exclusivista, do papel dos docentes.

Quando, logo em 1985, a APEE propôs a existência de um "assistente" para cada DT, de entre os pais e encarregados de educação da respectiva turma, o CP rejeitou a proposta por "Falta de cobertura legal, falta de dados concretos sobre os seus

146 Note-se ainda que durante 5 anos o CD foi constituído com base numa primeira equipa, embora com algumas saídas e entradas de novos elementos. Acontece que um dos docentes que compunham o primeiro elenco (em posição de liderança) se afastou e passou, segundo os restantes, a integrar a "oposição", agora na qualidade de delegado de grupo e, como tal, com assento no CP.

147 Nas palavras da Presidente, registadas em observação a uma ficha-diário.

148 Acusação repetida ao longo de 1 ano. A última vez que a encontrámos registada em acta foi no Livro VII, ms. 184 CP, 16-9-1988.

149 E assim se pode concluir que segundo os membros do CP a Presidente não actuava segundo as normas estabelecidas, ou que no mínimo, afirmamos nós, a Presidente não conseguia convencer os docentes do CP de que estava a exercer as suas funções dentro dos limites normativamente fixados, mesmo no caso de não ser essa a circunstância. Daí resultou, claramente, uma perda de poder. Conforme é bem observado por Nicole Woolsey Biggart e Gary G. Hamilton ("The Power of Obedience", in *Administrative Science Quarterly*, nº 29 [1984], p. 540), "[...] in order to be powerful an actor must limit acts of power to the norms of his or her role, or convince others that he or she is exercising power within the limits of the role".

150 Todos os trechos referidos foram retirados do Livro II, ms. 79 CP, 20-7-1979.

151 Esta associação existia desde 1985, em boa parte por mobilização do CD junto dos pais e encarregados de educação, conforme a imprensa local noticiara sob o título "Professores Dinamizam Criação de Associações de Pais".

objectivos" [152]. E quando, mais tarde a APEE da escola *BA* apresentou um programa de actividades culturais de fim de ano lectivo o CP, após apreciação, criticou a iniciativa afirmando que a associação se pretendia "sobrepôr às realizações da Escola" [153].

Em síntese, o título atribuído a esta rubrica — "O Conselho Directivo como Executivo e o Conselho Pedagógico como Contra-Poder" — não é apenas indicativo da leitura que fazemos da legislação em vigor (sobretudo do Decreto-Lei nº 769-A/76), mas também representativo de uma situação concreta com que deparámos, e que pudemos estudar, na escola *BA*. O CD é o órgão executivo por excelência [154], simultaneamente sujeito à imposição normativa externa e às orientações internamente produzidas pelo CP; estas são, frequentemente, um desdobramento e uma operacionalização de muitas das primeiras, o que em boa parte vem retirar ao CD a capacidade de interpretação, de operacionalização de orientações e, até, de reajustamento e adaptação, isto é, vem retirar-lhe poder. Ora do ponto de vista da execução e da gestão corrente a acção do CP pode constituir mais um obstáculo, se admitirmos que ela tende a diminuir a margem de autonomia do CD neste domínio. Quando essa margem parece indispensável (até mesmo para escapar a constrangimentos de carácter normativo) a fim de resolver problemas e de conseguir "pôr a escola a funcionar" [155], o conflito a que aludimos é quase inevitável. Para muitos isto é, contudo, uma situação preferível face à eventual existência de um órgão executivo (no caso o CD) muito poderoso e independente em termos internos, imagem a que logo tem sido associada a figura do "reitor".

152 Livro V, ms. 159 CP, 4-12-1985.

153 Livro X, ms. 356 CD, 4-5-1987. Não conseguimos localizar o registo desta decisão nas actas do CP, pelo que a nossa informação toma como referência a discussão do assunto em reunião de CD. O sentido da decisão do CP foi no entanto por nós confirmado.

154 Outros estudos têm igualmente sublinhado este aspecto. Escrevem Maria do Carmo Clímaco *et al.* (*op. cit.*, p. 92): "Em vez de intervirem nos tempos e nos espaços criados, os membros dos Conselhos Directivos vivem, de uma forma geral, os acontecimentos com que tropeçam no próprio momento e no próprio sítio em que isso acontece. O 'ainda bem que te encontro' ouvido no corredor ou no bar, dá a tónica do seu quotidiano. Em lugar de conduzirem os acontecimentos, na verdade atrelam-se-lhe". Ver ainda Maria do Carmo Clímaco e Maria José Rau, "A Gestão no Ensino Primário e no Ensino Preparatório", in E. Lemos Pires *et al.*, *O Ensino Básico em Portugal*, Porto, Edições ASA, 1989, pp. 191-192.

155 Esta expressão é sinónimo de muitas coisas (veja-se por exemplo as pressões exercidas pelo ministério aquando da abertura do ano lectivo) e é para muitos, afinal, o que principalmente há a esperar de um CD. Em tom de crítica escreve Bartolomeu Valente (*A Viragem da Escola*, ed. cit., p. 36): "Em todo o país os Conselhos Directivos se encontram entalados em tarefas administrativas e em problemas de cotio em termos tais que o exigível deles é meramente que garantam o funcionamento corrente das escolas e não a gestão pedagógica e a dinamização educativa que lhe incumbe e os educandos e comunidades têm direito de esperar". Mas como o mesmo autor afirma (*Escola Madrasta*, ed. cit., p. 81), para *pôr uma escola a funcionar* parece ser necessário rodear ou transpor algumas das normas estabelecidas - "[...] hoje em dia um Conselho Directivo de uma Escola Secundária que eventualmente pretendesse cumprir escrupulosamente, em cada problema que hora a hora lhe surge, como o que regularmente se lhe pretende impor, seguindo a letra e o espírito do sistema, ficaria rigorosamente na situação de greve de zelo, incapaz de dar andamento ao que quer que fosse".

Independentemente das diferenças de contexto político e do reforço do protagonismo docente (geralmente subvalorizados naquela posição), e ainda do facto aparentemente ignorado de a direcção das escolas não pertencer, efectivamente, a nenhum dos órgãos referidos (o que certamente poderia contribuir para diminuir os receios expressos), esta posição pode ser vista enquanto posição defensiva e, enquanto tal, fazer muito sentido para a generalidade dos docentes. Face a um poder central muito forte e interveniente é talvez preferível assegurar que, em termos internos, não exista um (único) órgão com as mesmas características; desta forma se alcançará, apesar de tudo, uma posição mais defensiva relativamente a um e a outro. E isto mesmo que, ao inverso, os actores escolares percam, ou reduzam, a possibilidade de, por via institucional e por intermédio de um órgão escolar "forte", assumir um estatuto mais poderoso e organizado de interlocutores/negociadores com o poder central [156]. Apesar de tudo um poder centralizado, mas externo, situar-se-á sempre a maior distância e exercerá um controlo menos directo do que um poder internamente localizado, ainda que comparativamente muito menos poderoso [157]. O primeiro é já bem conhecido, até porque apesar das transformações operadas com o 25 de Abril nunca chegou verdadeiramente a sofrer alterações de fundo [158]; quanto ao segundo, pelo contrário, ele foi imediatamente afastado, o que terá representado a mais profunda mudança introduzida com a *gestão democrática*, e isto nas suas duas edições.

Um dos aspectos resultantes desta situação prende-se com a inexistência, ou com a tendência para um relativo apagamento, de uma liderança administrativa forte e de um estilo de gestão muito interventivo ou "iniciador" [159], ao contrário da imagem característica da burocracia. Ora um estilo de manutenção, menos interventivo e mais passivo,

156 Como se vê a questão é complexa e a opção não será fácil. Haverá ainda, certamente, outras opções alternativas. Mas, embora interessante, esse é já um terreno que se situa para além dos objectivos deste trabalho.

157 Esta constituiu uma das nossas linhas de argumentação em capítulos anteriores. Encontrámos um ponto de vista semelhante no recentemente publicado trabalho de Ana Benavente (*Escola, Professoras e Processos de Mudança*, Lisboa, Livros Horizonte, 1990, pp. 75-76): "Com efeito, um poder centralizado é simultaneamente mais 'cego' e menos presente, o que significa que há, ao mesmo tempo, mais limites mas menos controlo directo e imediato em certos domínios. A questão que se põe será antes a da natureza das tomadas de decisão e dos espaços de intervenção dos professores".

158 Este é um dos elementos em que temos vindo a insistir ao longo deste trabalho, contrariando certas posições que nos parecem demasiado optimistas. A este respeito a posição que adoptámos está próxima da que Ana Benavente (*ibid.*, p. 77) sustenta quando afirma: "[...] depois de 1974 não houve mudança na *natureza das relações* entre o Estado (o Ministério da Educação) e as escolas (os professores). É certo que houve uma 'abertura' nessas relações, um acesso mais fácil aos corredores do poder central; é certo que houve professores chamados individualmente a participar em grupos de trabalho no Ministério e que outros são, todos os anos, 'destacados' para trabalhar durante um ano ou dois nos serviços centrais; mas é certo também que a questão não se resolve através de algumas colaborações individuais; a questão é a da natureza das relações entre o Ministério e os professores como grupo, é a das estruturas de decisão e das vias de comunicação entre o Estado, as escolas, os professores".

159 Adoptamos aqui a terminologia usada por Pat White para caracterizar sobretudo o "lynch-pin head", e até mesmo o "democratic head", ao contrário de um terceiro estilo que nos pareceu dominante na escola *BA* - o "consistent head" -, isto é, um Presidente de CD predominantemente orientado para a manutenção e para assegurar a congruência entre crenças, orientações e práticas (Cf. "Democratic Perspectives on the Training of Headteachers", in *Oxford Review of Education*, nº 1 [1982], pp. 69-82).

aproxima-se mais da imagem de anarquia organizada [160]. Esta imagem, no que à escola *BA* diz respeito, sai ainda reforçada se tivermos em consideração as múltiplas desconexões que temos vindo a registar ao longo deste capítulo [161]. Em termos mais globais, se adoptarmos o quadro de diferenças hipotéticas entre a burocracia racional e a anarquia organizada [162], encontraremos igualmente presente, no caso da escola *BA*, a ordem anárquica das desconexões — baixo consenso em relação a objectivos, baixa centralização da influência do administrador, baixa autonomia dos professores mas mais elevada no universo da sala de aula, etc. Porém, a ordem burocrática das conexões e a imagem de burocracia racional não deixa também de estar presente em outras dimensões, como por exemplo, quanto ao cumprimento de regras formais (embora este possa simultaneamente ser considerado elevado e baixo, consoante as áreas de intervenção), e a abertura ao ambiente externo, predominantemente baixa como é típico da burocracia. A imagem analítica que, em termos globais, daqui resulta, embora consideravelmente complexa parece corresponder à diversidade de situações e à complexidade que registámos no plano da acção organizacional. Ela pode representar também uma linha privilegiada da procura, ultimamente tão perseguida, das especificidades da escola como organização. Em todo o caso parece-nos, pelo menos, uma caracterização de um contexto e o exame de fenómenos relevantes para o estudo da participação, questão a que voltamos na rubrica que se segue e, agora, do ponto de vista e segundo as categorias dos actores que privilegiamos neste estudo — docentes e discentes.

4. Participação Docente e Participação Discente na Gestão

Dar a palavra aos actores a fim de obter mais informações sobre a situação da participação na escola *BA*, bem como de recolher as suas opiniões, pontos de vista e apreciações sobre diversas matérias relacionadas com a participação, constituiu o principal objectivo dos inquéritos realizados — dois inquéritos a docentes e dois inquéritos a alunos. Os trabalhos de recolha de dados foram realizados no final do ano lectivo de 1985/1986 [163] e

160 Ver a este propósito Firestone e Herriot, *op. cit.*, pp. 43-44.

161 Entre outras, a questão relativa ao conflito entre o CD e o CP é significativa, não apenas pelo teor das decisões envolvidas mas também pelas acusações dirigidas, pelas estratégicas adoptadas (por exemplo passar a convocar o CP menos vezes do que o que está previsto na legislação) e, finalmente, pela não solução do conflito através do recurso à intervenção dos serviços centrais (conforme está igualmente estabelecido).

162 Estabelecido, tentativamente, por Firestone e Herriot (*op. cit.*, p. 45).

163 Esta opção tinha a vantagem de assegurar que os dados recolhidos eram efectivamente relativos a todo o ano lectivo de 1985/1986, diminuindo em princípio as possibilidades de existência de falta de informação quanto às questões por nós colocadas. Teve no entanto o inconveniente, já de nós conhecido, de encontrar docentes e discentes menos receptivos face às movimentações tradicionais e aos trabalhos acrescidos que sempre caracterizam o final do ano lectivo.

em todos os casos trabalhámos com amostras seleccionadas que a seu tempo descreveremos. Procurámos estabelecer condições que nos permitissem obter dados de amostras representativas face às populações estudadas na escola *BA* e não, obviamente, quanto aos universos docente e discente ao nível do ensino secundário em Portugal. A estratégia de investigação que adoptámos quanto a dados de carácter quantitativo, que muitas vezes são considerados dispensáveis e, em todo o caso, menos típicos no estudo de caso, foi como se verá predominantemente descritiva. A sua eventual relevância proviria do facto de os dados assim recolhidos poderem ser contextualizados por outros dados de mais amplo alcance e de, simultaneamente, poderem contribuir para uma melhor caracterização de um contexto preciso e limitado (a escola *BA*), e não do facto de poderem vir a constituir-se como base para qualquer tipo de procedimento inferencial relativamente a um dado universo [164]. Em todos os casos os inquéritos realizados surgiam subordinados a uma hipótese geral de trabalho — a participação docente e a participação discente na gestão da escola *BA* caracterizava-se como uma participação passiva. Esta rubrica tem por objectivo apresentar e comentar os dados obtidos.

Através do "Questionário aos Docentes sobre a Participação na sua Escola Secundária" (ver Apêndice II-1), anónimo, pretendia-se obter dados relativos à forma como os diferentes tipos de participação, e em diferentes áreas, eram qualificados, saber da eventual disponibilidade dos docentes para virem a ocupar cargos de gestão, e quais, obter alguns dados relativos ao conhecimento que os docentes demonstravam ter acerca de algumas estruturas de participação escolar. Optou-se por trabalhar com base numa amostra seleccionada aleatoriamente [165] devido ao facto de a caracterização da população docente da escola *BA* se ter demonstrado muito problemática [166] e dessa forma inviabilizar a selecção de uma amostra estratificada proporcional como era primeiramente nosso objectivo. A *amostra convidada* foi de 70 professores, 41,4% relativamente aos 169 docentes considerados como total [167]; a *amostra aceitante* coincidiu com aquele número, embora a *amostra produtora de dados* se tenha quedado por 48 professores — 28,4% do total de professores da escola e 68,6% relativamente à amostra *convidada* e *aceitante*. Os dados de caracterização dos

164 De forma congruente, não apenas por este motivo mas também tendo em consideração os números relativamente baixos de sujeitos inquiridos e respondentes, o tratamento estatístico dos dados será predominantemente realizado com recurso apenas à estatística descritiva.

165 Esta selecção foi realizada em 27 de Abril de 1986 pela técnica de sorteio com reposição, após ter sido atribuído um número convencional a cada um dos docentes da escola. A reposição, que implica que cada número saído volte a ser introduzido no conjunto total de professores, assegura que as probabilidades se mantêm iguais para todos os sorteados; conforme procedimento descrito por David J. Fox (*El Proceso de Investigación en Educacion*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1981 [trad. esp.], pp. 380-391), que seguimos de perto (também relativamente a alguma da terminologia usada), quando um número que já saiu, e já foi registado, volta a sair deve ser novamente reposto, não sendo contabilizado.

166 Com efeito não nos foi possível obter uma caracterização aprofundada da população docente da escola *BA* relativamente a muitas das variáveis e itens que considerávamos importantes. Ainda assim procurámos obter e tratar os dados que nos foram facultados, existentes em diversos registos e *dossiers* do CD e dos serviços administrativos. Dado que em nenhum sítio se pôde encontrar toda a informação reunida, fomos forçados a percorrer muitos registos e documentos para obter apenas alguns dados.

167 Decidimos excluir todos os docentes que apenas leccionavam em cursos nocturnos dada a especificidade destes face aos nossos objectivos.

48 docentes inquiridos não se afastaram, contudo, consideravelmente em relação à caracterização que foi possível conseguir relativamente ao total de professores da escola, ainda que incompleta e fragmentada. Para o total de docentes da escola *BA* apurámos que a maioria era do sexo feminino (52,7%) e tinha idades inferiores a 35 anos (64,5%); a maioria dos professores eram casados (77,5%) e tinham como habilitação uma licenciatura (55,0%). Quanto à residência em período lectivo, 71,0% residiam na cidade onde a escola *BA* está localizada; 46,7% eram professores efectivos (e 9,5% eram formandos ou estagiários), 57,4% eram detentores de diversos cargos de gestão, sendo 37,9% directores de turma. Conforme afirmámos, a amostra de 48 professores não divergiu consideravelmente quanto às variáveis de caracterização antes referidas, embora não tenha sido exactamente coincidente. Com efeito, foram inquiridos 56,3% de professores do sexo feminino (sempre em relação ao total da *amostra produtora de dados*), 56,3% com idades inferiores a 35 anos, 31,3% com idades compreendidas entre 35 e 45 anos e 12,5% com mais de 45 anos (ver Apêndice II-2 e 3). Também a maioria dos professores eram casados (66,7%) e tinham uma licenciatura (62,5%); ainda quanto a habilitações académicas 31,3% eram detentores de um bacharelato, 4,2% tinham licenciatura incompleta e 2,1% eram detentores de habilitações inferiores ao bacharelato (ver Apêndice II-4 e 5). Quanto à residência em período lectivo (ver Apêndice II-6), 68,8% residiam na cidade em que escola *BA* está sediada, 16,7% residiam no concelho a que a escola pertence, 8,3% em outro concelho (embora do mesmo distrito) e apenas 6,3% fora do distrito de Braga. As categorias profissionais dos inquiridos eram as seguintes (ver Apêndice II-7): professores efectivos, 58,3% e professores provisórios, 41,7%. Quanto a cargos de gestão apurou-se que 52,1% dos inquiridos não ocupavam qualquer cargo; 20,8% eram directores de turma, 16,7% eram delegados de grupo e 10,4% exerciam outros cargos (ver Apêndice II-8).

Pudemos ainda apurar, já fora do quadro de comparação que a recolha de alguns dados relativos à população docente da escola permitiu até ao momento, que quanto ao tempo de serviço como docentes, 25,0% dos inquiridos tinham entre 6 e 10 anos de serviço, 22,9% tinham entre 2 e 5 anos de serviço, 20,8% tinham entre 11 e 15 anos, 16,7% tinham mais de 15 anos de serviço e 14,6% tinham apenas 1 ano ou menos que 1 ano (ver Apêndice II-9). Em termos de tempo de serviço prestado na escola *BA*, 45,8% dos docentes inquiridos tinham entre 1 e 2 anos, 22,9% tinham entre 3 e 5 anos, 12,5% tinham entre 6 e 8 anos, 10,4% tinham mais que 8 anos e 8,3% tinham menos que 1 ano (ver Apêndice II-10). Finalmente, com base na classificação dos grupos e disciplinas a que cada docente pertencia/leccionava, dividiu-se o total de inquiridos em dois grupos — os que integravam a componente académica do currículo (79,2%) e os que integravam a componente não académica (20,8%) — ver Apêndice II-11.

Em síntese, apesar das diferenças registadas, pode-se afirmar que quer a população quer a amostra de docentes da escola *BA* nos forneciam uma imagem de que em termos gerais se destacava um corpo docente maioritariamente jovem e do sexo feminino; também maioritariamente os professores eram casados e eram detentores de licenciatura. Uma maioria expressiva (cerca de 70%) dos professores residiam na cidade em que a escola *BA* se encontra sediada, cerca de metade eram professores efectivos e detinham diversos cargos de gestão, com destaque para os directores de turma. Juntamente com os dados relativos ao tempo de serviço prestado na escola, estes dados são típicos de uma escola

urbana capaz de atrair um corpo docente jovem e profissionalmente qualificado e de o fixar minimamente, elementos que, em princípio, seria razoável considerar como não constituindo, pelo menos, obstáculos de partida à participação docente.

Através do recurso a uma escala de medição ordinal verbal, convidámos os docentes inquiridos a apreciar/avaliar a participação docente e a participação discente na vida escolar.

Em geral, a participação dos docentes foi maioritariamente (66,7%) considerada "pouco activa" (posição intermédia); curiosamente, quando interrogados acerca da sua própria participação, os inquiridos optaram menos por uma posição intermédia e embora tenham qualificado a sua participação mais vezes como "activa" relativamente à apreciação geral, também o mesmo sucedeu em relação à "participação passiva". Apenas neste caso a "participação muito passiva" não foi considerada; de resto, também na apreciação relativa aos docentes em geral este tipo apenas fora registado por um dos inquiridos (ver Gráficos 12 e 13 que se seguem).

A apreciação relativa à participação dos discentes apresenta uma orientação semelhante à das apreciações anteriores; a "participação pouco activa" volta a ser destacada, embora menos do que anteriormente, a "participação activa" é mais referida do que no caso dos docentes em geral, mas um pouco menos do que relativamente à própria

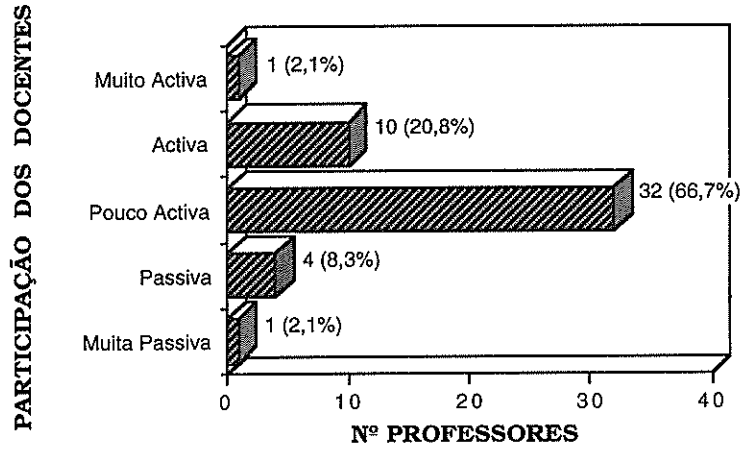


Gráfico 12 - Apreciação global da participação dos docentes na vida escolar, segundo os professores inquiridos (total = 48)

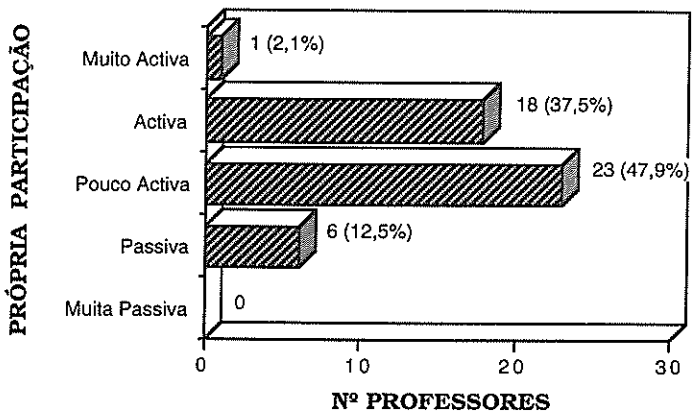


Gráfico 13 - Apreciação relativa à própria participação por parte de cada um dos docentes inquiridos (total = 48)

participação dos docentes inquiridos. É a "participação passiva" aquela que regista um acréscimo significativo face às apreciações anteriores relativas a docentes (ver Gráfico 14).

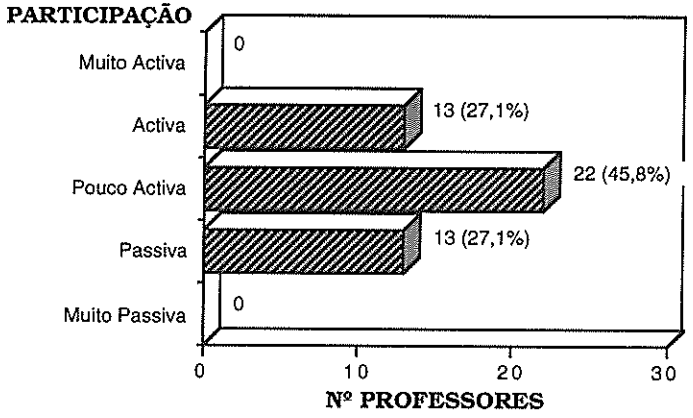


Gráfico 14 - Apreciação global da participação dos alunos na vida escolar, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Em termos comparativos, relativamente à participação dos discentes a participação dos docentes foi considerada "idêntica" (47,9%) e "maior" em 37,5% dos casos; as restantes apreciações assumiram pouco significado e apenas para 3 docentes (6,3%) a

participação dos docentes foi considerada "menor" e "muito menor" que a participação dos alunos (ver Gráfico 15). Neste caso uma "participação idêntica" significa para a maioria dos inquiridos, recorde-se , uma "participação pouco activa", classificação que situando-se numa posição intermédia (entre activa e passiva) recolheu sempre a maioria das respostas obtidas.

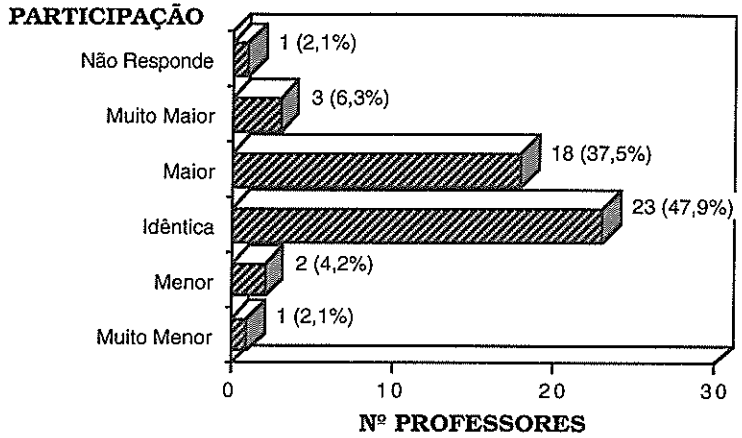


Gráfico 15 - Participação dos docentes comparada com a participação dos discentes, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Admitindo embora uma orientação estratégica, eventualmente dominante, no sentido de evitar apreciações acentuadamente perspectivadas como negativas e alguma concentração numa posição intermédia por facilidade e/ou defesa, em todo o caso a apreciação global da participação na escola *BA* está longe de ser considerada muito *positiva*, ou até mesmo claramente *positiva*. Evitando classificações situadas em ambos os extremos da escala fornecida, regista-se uma concentração em torno da tríade activa/pouco activa/passiva; sendo verdade que se regista uma tendência para considerar menos a "participação passiva", é igualmente verdadeiro que a "participação activa" não surge como dominante. A posição dominante situa-se, com alguma ambiguidade, entre a "participação activa" e a "participação passiva"; tal solução de compromisso parece evidenciar, no mínimo, uma apreciação crítica da participação na escola *BA*. Porém, outros dados (que apresentaremos seguidamente) permitirão, em conjugação com os primeiros, clarificar parcialmente a ambiguidade registada; como se verá, a "participação passiva" será a imagem que, comparativamente, sairá mais reforçada.

Procurando inventariar elementos e condições que poderiam vir a incentivar uma participação mais significativa por parte dos docentes, solicitámos que cada inquirido apontasse, de entre um total de 13 possibilidades, as 5 que lhe pareciam mais relevantes (ver Gráfico 16). O grupo de elementos/condições mais destacado aponta claramente para a

carreira docente e para as condições de exercício da profissão — menor mobilidade dos docentes (81,3%), motivação e valorização através da carreira docente (66,7%) e melhoria

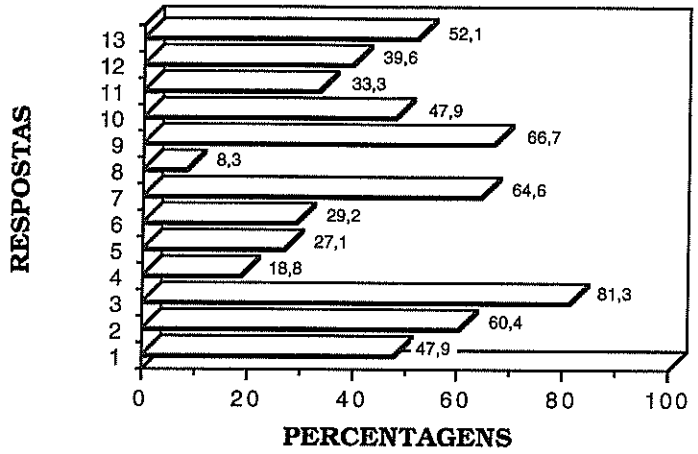


Gráfico 16 - Elementos/condições que, a verificarem-se, poderiam contribuir para uma participação docente mais significativa, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Legenda:

1. O Conselho Directivo tomásse mais iniciativas e motivasse os professores
2. Os docentes permanecessem diariamente mais tempo na escola
3. A mobilidade dos docentes nas escolas fosse menor
4. Os órgãos de gestão escolar tivessem mais poder
5. A administração do ensino fosse descentralizada
6. Os docentes tivessem de dar mais contas da sua actuação
7. A remuneração fosse substancialmente melhorada
8. Houvesse um gestor de carreira na escola
9. A carreira docente o motivasse e valorizasse
10. A escola não estivesse superlotada de docentes e alunos
11. Também os Pais, Encarregados de Educação, e Autarquias participassem
12. A formação dos docentes fosse melhorada
13. Os docentes tivessem maior consciência profissional

remuneratória substancial (64,6%). Num segundo grupo incluímos os elementos relacionados com o contexto escolar e com as práticas docentes - maior tempo de permanência dos docentes na escola (60,4%), maior consciência profissional (52,1%), não superlotação da escola (47,9%) e CD mais motivador e com mais iniciativas (47,9%).

Finalmente, após alguma valorização da formação, da participação dos pais e encarregados de educação e da prestação de contas, surge um grupo de elementos (os menos valorizados) a apontar com clareza (e congruentemente) para a análise a que procedemos na rubrica anterior — existência de um gestor de carreira (8,3%), mais poder para os órgãos de gestão escolar (18,8%) e descentralização da administração do ensino (27,1%). Assim, segundo os docentes inquiridos, fica estabelecida uma relação entre a sua participação e, sobretudo, uma melhoria ao nível da carreira docente e das condições de exercício da sua actividade; o contexto é bastante valorizado e, conforme esperávamos (de acordo com a análise que conduzimos anteriormente), as questões organizacionais, estruturais e de poder ao nível da gestão são as menos valorizadas, sendo relativamente dissociadas das primeiras. A participação docente parece ser associada ao empenhamento profissional o qual, por sua vez, terá muito a ver com as condições da carreira, remunerações, estabilidade, etc.

Quanto à participação discente, segundo os professores inquiridos, pedíamos a todos estes que, no caso de terem qualificado tal participação como "muito passiva", "passiva", ou "pouco activa", apontassem as 5 razões (de entre um total de 12 que apresentámos) que consideravam mais importantes para explicar a falta de participação activa dos alunos (ver Gráfico 17). Os 35 respondentes (72,9) destacaram com maior significado razões centradas nos próprios alunos (responsabilizando-os em primeiro lugar): preferência dos alunos por outras actividades (60,4%) e falta de motivação dos alunos (60,4%), falta de conhecimento da estrutura da escola (52,1%), falta de responsabilidade dos alunos (45,8%). Num segundo grupo de razões, menos valorizadas, encontramos elementos de carácter global, tais como as dificuldades inerentes a todo o sistema educativo, crise de valores da juventude e falta de tradição participativa por parte dos alunos. Só depois surgem os docentes implicados — 18,8% dos inquiridos afirmam que uma das razões é também o pouco interesse dos docentes pela participação dos alunos. Todas as restantes têm pouco significado, ficando claro que a falta de empenhamento dos órgãos de gestão, a complexidade da escola e a inexistência de um clima democrático na escola não são razões consideradas relevantes (a última foi, de resto, rejeitada por todos). É, em primeiro lugar, aos próprios alunos e, depois, ao sistema educativo e social que são assacadas responsabilidades; os docentes e os órgãos e estruturas escolares são geralmente poupados à crítica, embora a um segundo momento implicados (embora indirectamente, e algo subtilmente) se admitirmos que razões como a falta de motivação e a falta de conhecimento da estrutura da escola dificilmente podem deixar de implicar os docentes e a sua acção educativa.

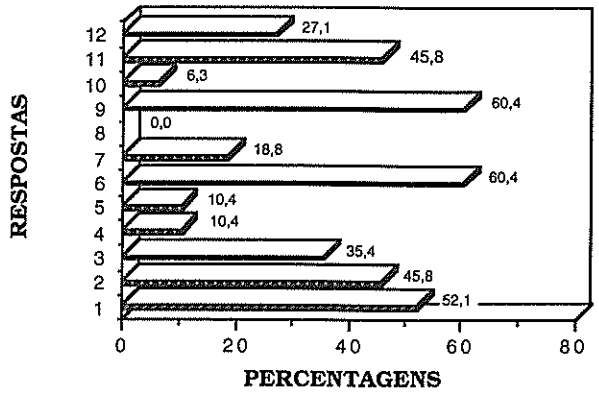


Gráfico 17 - Principais razões da falta de participação activa por parte dos alunos, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Legenda:

1. Falta de conhecimento da estrutura da escola por parte dos alunos
2. Falta de responsabilidade por parte dos alunos
3. Crise de valores da Juventude
4. Falta de informação sobre os direitos dos alunos
5. Falta de empenhamento dos próprios órgãos de gestão da escola
6. Preferência dos alunos por outras actividades fora da escola
7. Pouco interesse dos docentes pela participação dos alunos
8. Inexistência de um clima democrático na escola
9. Falta de motivação dos alunos
10. A grande complexidade da gestão da escola
11. As dificuldades inerentes a todo o sistema educativo
12. A falta de tradição participativa por parte dos alunos

No tocante a áreas de participação, os inquiridos consideraram que as áreas em que a participação dos docentes da escola *BA* era mais activa eram, por ordem decrescente das percentagens registadas para cada uma, as seguintes (ver Gráfico 18): aulas e trabalhos lectivos (72,9%), conselho de grupo ou disciplina (56,3%), actividades culturais, recreativas, desportivas, etc. (54,2%), conselho de turma e contactos com pais e encarregados de educação (ambas com 33,3% cada). O apoio ao CD e o apoio ao CP quase não tiveram expressão. Foram muito semelhantes os resultados obtidos quanto às áreas em que a participação de cada um dos inquiridos foi considerada mais activa (ver Gráfico 19), voltando a destacar em primeiro lugar as aulas e os trabalhos lectivos (e de forma crescente, com 95,8%); conselho de turma e conselho de grupo registaram percentagens também mais

elevadas (50,0% e 60,4%, respectivamente), tal como os apoios ao CD e ao CP (estes com uma ligeira subida percentual). Apenas as actividades culturais, recreativas, desportivas, etc.,

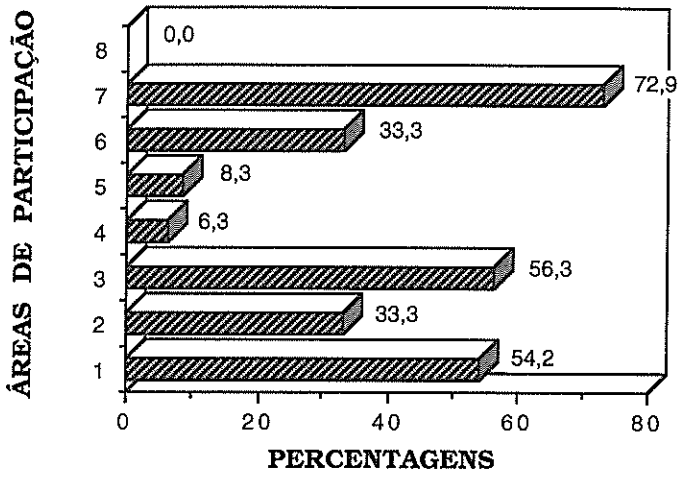


Gráfico 18 - Áreas em que a participação dos docentes da escola *BA* foi considerada mais activa, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Legenda:

1. Actividades culturais, recreativas, desportivas, etc.
2. Conselho de Turma
3. Conselho de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
4. Apoio ao Conselho Directivo
5. Apoio ao Conselho Pedagógico
6. Contactos com Pais e Encarregados de Educação
7. Aulas e trabalhos lectivos
8. Outras (especifique)

recolheram menos respostas do que no caso da participação dos docentes da escola globalmente considerados (20,8% contra 54,2%). Assim, a participação na gestão surge claramente em posição subalterna face às actividades docentes, de tipo lectivo, com a relativa excepção dos CT e CGr; a intervenção de apoio ao CD e ao CP aparece como pontual.

Para além da participação na escola, acima indicada, os docentes inquiridos participavam, praticavam, ou eram membros activos de: convívio familiar (75,0%),

convívio de amigos (68,8%), leitura (64,6%), cinema (37,5%), viagens (25,0%) e associações, clubes, etc. (20,8%). A participação sindical [168], as actividades culturais

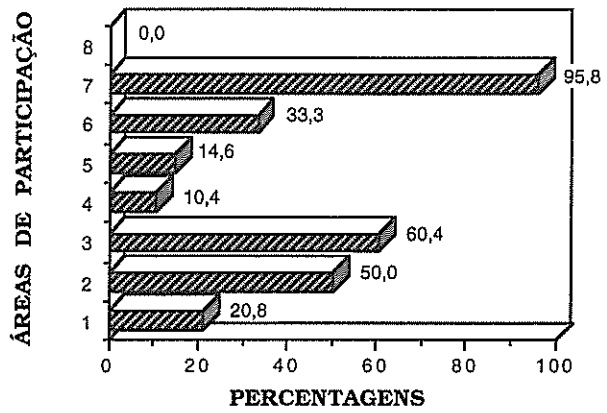


Gráfico 19 - Áreas em que a participação dos docentes inquiridos foi considerada mais activa (total = 48)

Legenda:

1.Actividades culturais, recreativas, desportivas, etc.
2.Conselho de Turma
3.Conselho de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
4.Apoio ao Conselho Directivo
5.Apoio ao Conselho Pedagógico
6.Contactos com Pais e Encarregados de Educação
7.Aulas e trabalhos lectivos
8.Outras (especifique)

e desportivas e os passatempos regulares foram menos referidos (ver Gráfico 20). O convívio e as actividades de fruição cultural, individuais, predominavam, designadamente sobre as actividades de participação associativa.

168 Segundo dados que recolhemos através dos serviços administrativos da escola, a percentagem de professores sindicalizados era, em 1985/1986, de 14,8%. Em 1988 era de 18,2%, embora em termos relativos o número de sindicalizados tenha aumentado para o dobro (51); a percentagem indicada não o revela imediatamente dado que em 1988 o total de docentes ao serviço na escola tinha aumentado em cerca de 60% relativamente a 1985.

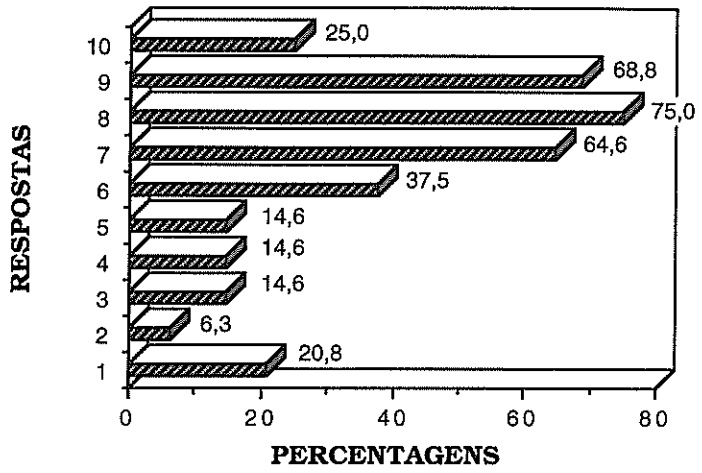


Gráfico 20 - Outras participações e práticas dos docentes inquiridos (total = 48)

Legenda:

1. Associações, Clubes, etc.
2. Sindicato
3. Actividade cultural regular
4. Actividade desportiva regular
5. Passatempo regular
6. Cinema
7. Leitura
8. Convívio familiar
9. Convívio de amigos
10. Viagens

Interrogados quanto às áreas sobre as quais mais lhes parecia que incidia a participação dos alunos da escola, os docentes inquiridos apontaram em primeiro lugar a organização de festas, bailes, convívios, etc. (66,7%) e em segundo a sala de aula (60,4%). A acção junto ao DT e a organização de actividades culturais, visitas de estudo, etc., surgem ainda no grupo das áreas mais referidas. Quase sem expressão foram referidas a AE (14,6%), o CT (6,3%) e o CP (2,1%); o CD não foi sequer referido (ver Gráfico 21). Segundo os inquiridos a participação discente não incidia nos diversos órgãos de gestão.

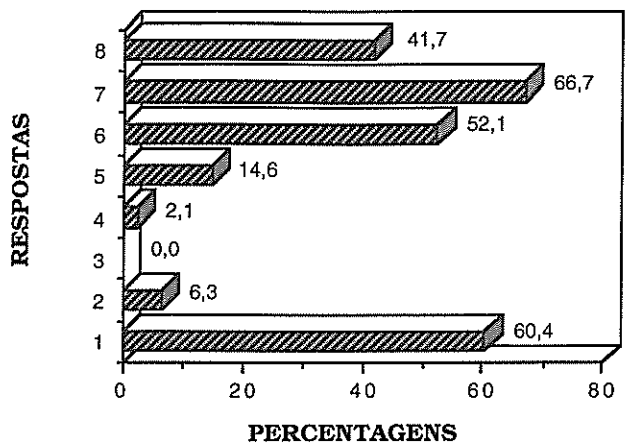


Gráfico 21 - Áreas sobre as quais mais incide a participação dos alunos, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Legenda:

1. Dentro da sala de aula
2. Nos Conselhos de Turma
3. No Conselho Directivo
4. No Conselho Pedagógico
5. Na Associação de Estudantes, se existir
6. Junto ao director de turma
7. Na organização de festas, bailes, convívios, etc.
8. Na organização de actividades culturais, visitas de estudo, etc.

Relativamente à disponibilidade dos docentes inquiridos para virem a aceitar um cargo no CD, no caso de virem a ser "eleitos", a maioria afirmou que não aceitaria (47,9%) e 11 docentes (22,9%) afirmaram que não aceitariam de forma alguma; 16,7% talvez aceitassem e apenas 12,5% aceitariam. Nenhum respondeu que aceitaria seguramente (ver Gráfico 22). Significativamente, 70,8% dos docentes inquiridos afirmou que "não aceitaria" e "não aceitaria de forma alguma" vir a ocupar um cargo no CD.

As condições que estabeleceriam, ou prefeririam, para virem eventualmente a aceitar um cargo no CD foram as seguintes (com base na selecção das 3 consideradas mais importantes, de entre um total de 8 que apresentávamos): em primeiro lugar serem eleitos pelos colegas (70,8%) e depois terem acesso a um curso de gestão escolar (60,4%).

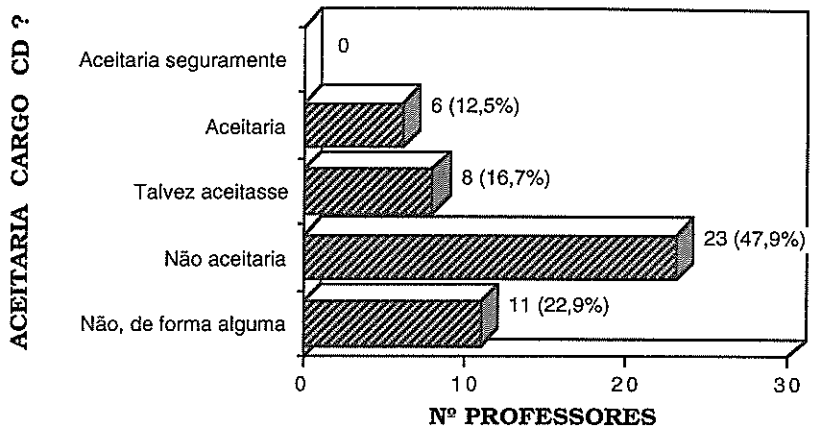


Gráfico 22 - Disponibilidade dos professores inquiridos para virem a ocupar um cargo no CD (total = 48)

A valorização do processo electivo, bem conhecida, confirmava-se, embora a valorização da formação específica fosse algo surpreendente face ao significado que esta geralmente tem assumido em termos de divulgação pública. Ser melhor remunerado do que actualmente foi a terceira condição proposta (33,3%) , e poder influenciar a escolha dos outros membros do CD a quarta (27,1%). Todas as restantes obtiveram percentagens de respostas mais baixas: ter mais poder do que o que actualmente é dado ao CD (14,6%), não ter qualquer serviço docente e ter uma carreira assegurada na administração escolar (ambas com 10,4% cada) e, finalmente, ser nomeado pelo ministério (4,2%). O Gráfico 23, que se segue, reúne dados bastante congruentes relativamente à nossa análise anterior, e mesmo em relação a outros dados já referidos com base nas respostas fornecidas pelos professores inquiridos.

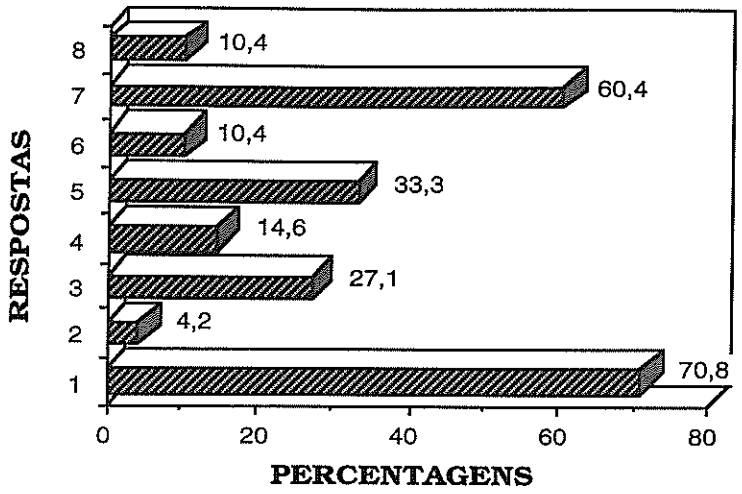


Gráfico 23 - Condições que os professores inquiridos estabeleceriam, ou prefeririam, para virem eventualmente a aceitar um cargo no CD (total = 48)

Legenda:

1.Ser eleito para o cargo pelos colegas
2.Ser nomeado pelo Ministério
3.Poder influenciar a escolha dos outros membros do Conselho Directivo
4.Ter mais poder do que actualmente é dado ao Conselho Directivo
5.Ser melhor remunerado do que actualmente
6.Não ter qualquer serviço docente (aulas)
7.Ter acesso a um curso de gestão escolar
8.Ter assegurada uma carreira na administração escolar

Interrogados acerca do cargo que, eventualmente, prefeririam vir a ocupar no CD, os docentes inquiridos reafirmaram, maioritariamente e de forma congruente com as respostas fornecidas anteriormente, que não preferiam nenhum cargo, tendo decidido não responder à questão (45,8%). As respostas obtidas (ver Gráfico 24) acompanham de perto a hierarquia formal estabelecida entre os membros do CD, tendo os cargos mais elevados obtido as mais baixas percentagens — 2° Vogal (25,0%), 1° Vogal (10,4%), Vice-presidente (8,3%) e Presidente (6,3%). Apenas o cargo de Secretário rompe com esta simetria (registou apenas 4,2% das respostas), o que pode ser interpretado à luz do reconhecimento bastante generalizado entre docentes de que se trata do cargo mais trabalhoso e "ingrato" (como nos foi dito).

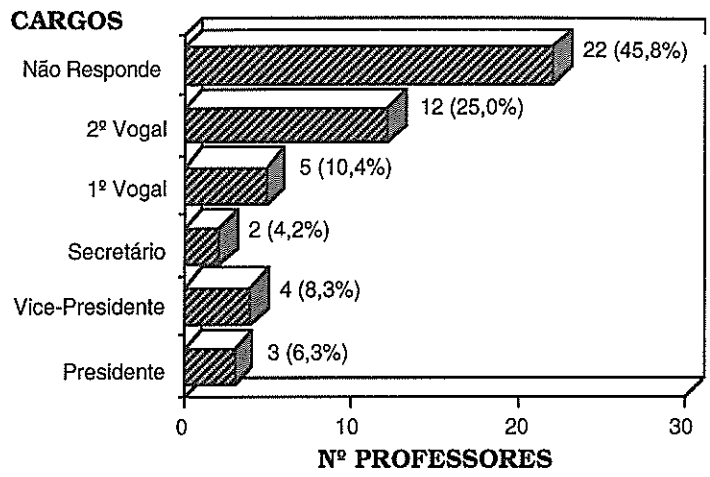


Gráfico 24 - Cargos que os professores inquiridos viriam eventualmente a preferir ocupar no CD (total = 48)

Outros cargos de gestão, predominantemente pedagógica, situados no âmbito de estruturas de gestão intermédia, foram preferidos relativamente ao CD. Como se pode ver pelo Gráfico 25 (adiante), director de turma é o cargo preferido (62,5%), logo seguido de delegado de grupo (56,3%). Director de instalações ocupou a terceira posição (25,0%), e coordenador dos directores de turma a quarta (22,9%). Os restantes obtiveram percentagens menos significativas, sobretudo os relacionados com as estruturas de formação profissional dos professores (é o caso de delegado à profissionalização e de orientador de estágio integrado, com 4,2% e 10,4% respectivamente). Em termos de preferências, a participação docente na gestão escolar, surge, assim, deslocada das estruturas e órgãos centrais de coordenação a nível escolar para órgãos intermédios e de base, mais próximos da actividade docente de tipo lectivo. Registe-se, ainda, que a maioria daqueles cargos confere assento no CP, por esta via, embora indirectamente, relativamente valorizado face ao CD.

Finalmente, foram recolhidos alguns dados relativamente ao conhecimento que os professores inquiridos detinham de certas estruturas e formas de participação na escola *BA*.

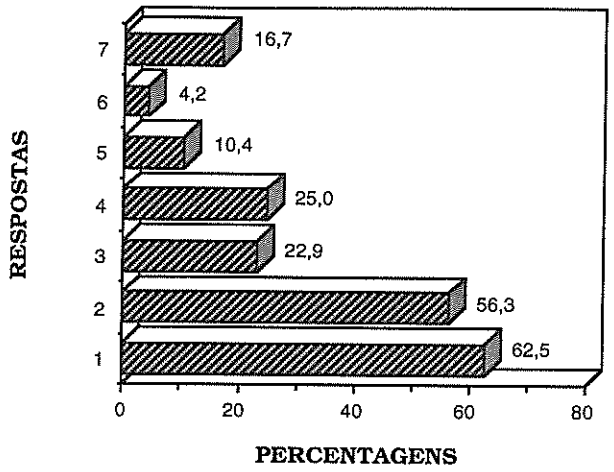


Gráfico 25 - Preferência por outros cargos de gestão escolar, segundo os professores inquiridos (total = 48)

Legenda:

1 . Director de Turma
2 . Delegado de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
3 . Coordenador dos Directores de Turma
4 . Director de Instalações
5 . Orientador de Estágio do Ramo Integrado (U.M.)
6 . Delegado à Profissionalização/Formação em Serviço
7 . Assessor dos Cursos Nocturnos

Embora já há alguns anos os alunos tivessem deixado de estar representados no CD, só 50,0% dos inquiridos têm conhecimento desse facto; 8,3% dos professores afirmam, erradamente, que os alunos estão representados no CD e 41,7% afirmam não saber (ver Gráfico 26).

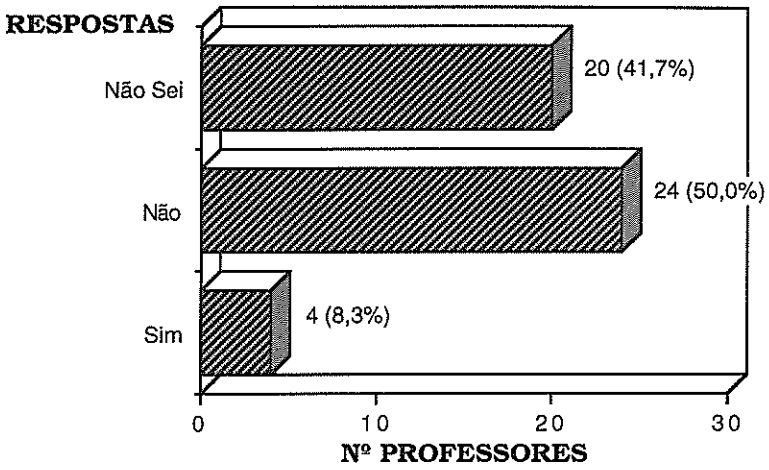


Gráfico 26 - Respostas obtidas acerca da representação dos alunos no CD, segundo os professores inquiridos (total = 48). *Não* , era a resposta correcta.

Idêntica situação verificou-se no que à representação dos alunos no CP diz respeito. Apenas 41,7% afirmaram, correctamente, que os discentes não estavam representados; 20,8% responderam que sim e 37,5% afirmaram não saber (ver Gráfico 27).

Relativamente à existência de associação de estudantes na escola, já uma maioria significativa de inquiridos responde, correctamente, que sim (72,9%); afirmaram não saber 16,7% e que não 10,4% dos inquiridos (ver Gráfico 28).

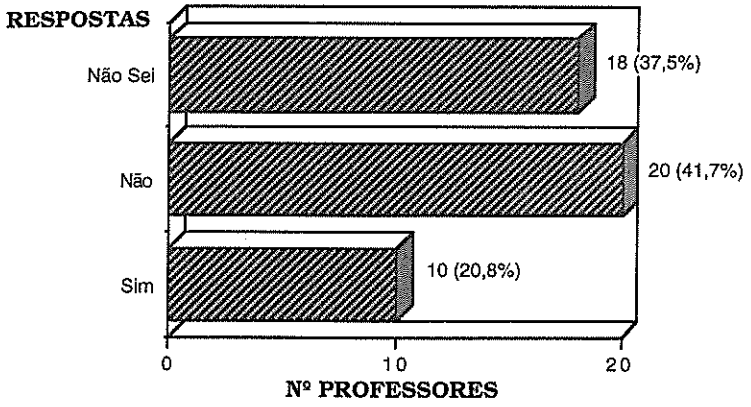


Gráfico 27 - Respostas obtidas acerca da participação dos alunos no CP, segundo os professores inquiridos (total = 48). *Não* , era a resposta correcta.

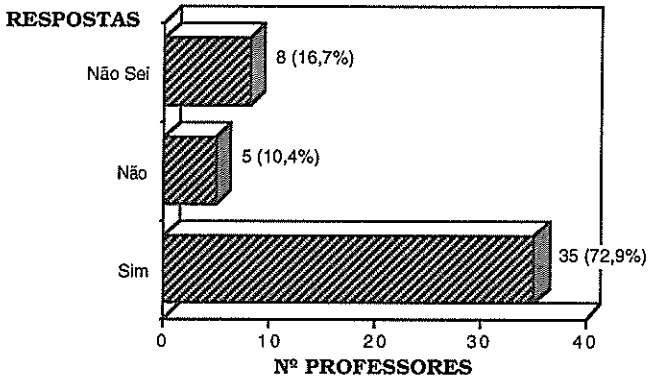


Gráfico 28 - Respostas obtidas acerca da existência de associação de estudantes, segundo os professores inquiridos (total = 48). A resposta correcta era *sim*.

A existência de associação de pais e encarregados de educação levanta ainda menos dúvidas. Responderam afirmativamente, e correctamente, 95,8% dos docentes inquiridos, e apenas 4,2% afirmaram não saber (ver Gráfico 29).

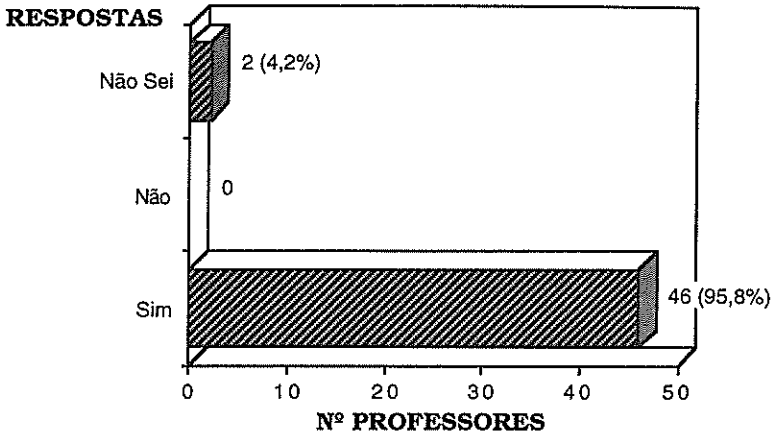


Gráfico 29 - Respostas obtidas acerca da existência de associação de pais e encarregados de educação, segundo os professores inquiridos (total = 48). A resposta correcta era *sim*.

Em síntese, os dados acabados de apresentar [169] e comentar realçam uma situação que se caracteriza pela falta de participação activa de docentes e discentes, embora com diferentes expressões, não tendo contudo sido admitida uma diferença substancial entre as formas de participação docente e discente. A falta de participação activa dos docentes surge associada a questões de carreira, de contexto escolar e de práticas docentes, e menos em relação com o modelo de gestão, o poder, a centralização da administração, etc.; as variáveis mais tipicamente organizacionais têm pouca expressão. Quanto aos alunos, as principais razões invocadas para a falta de participação activa prendem-se com os próprios alunos (responsabilizando-os), com o sistema educativo e com o sistema social. As áreas sobre as quais incide mais a participação de docentes e discentes são áreas pedagógicas, lectivas, e

169 É altura de chamar a atenção para o facto de os dados apresentados, quer do ponto de vista do tratamento estatístico, quer do ponto de vista da sua representação gráfica, se caracterizarem pela simplicidade de procedimentos, de acordo com a estratégia já antes indicada. Deve no entanto reconhecer-se que o questionário foi concebido prevendo o cruzamento de variáveis e a tentativa de obtenção de associações estatisticamente significativas através do teste de χ^2. Porém, face ao tamanho da amostra produtora de dados e face a um escrupuloso cumprimento das regras de obtenção do χ^2, em nenhum caso foi possível obter os respectivos quadros de contingência. Após vários ensaios e tentativas e depois de termos procedido a diversas *recodificações* (em SPSS e em Stat View), decidimos que não fazia sentido apresentar aqui os dados assim obtidos, por manifesta falta de significação estatística.

algumas extra-curriculares; a participação na gestão tem pouco significado e quando é referida é-o relativamente a órgãos intermédios e de base. A indisponibilidade para a aceitação de cargos no CD, por parte dos docentes, ficou evidenciada, e a alteração desta posição é predominantemente associada ao carácter electivo, à formação e à remuneração. Finalmente, o conhecimento das estruturas e formas de participação de discentes é bastante superficial, com excepção da AE; a APEE é aquela que é mais conhecida.

Pese embora algumas *resistências* em considerar a participação docente e discente como globalmente passiva, os dados obtidos acabam por apontar, com bastante frequência, para essa imagem; em todo o caso é visível que os inquiridos estão genericamente de acordo quanto à *falta* de participação activa, facto que demonstram não ignorar e que, a maior parte das vezes, não se terão esforçado por dissimular.

Através de um "Questionário de Avaliação da Participação Docente" (Apêndice III-1) obtivemos uma avaliação da participação de alguns docentes da escola *BA*, no ano lectivo de 1985/1986. Os sujeitos inquiridos foram informantes considerados chave — o Delegado de Grupo a que o respectivo docente pertencia, o Presidente e o Vice-presidente do CD. Cada docente *avaliado* quanto à sua participação foi *avaliado*, sucessivamente e de forma totalmente independente, por aqueles três sujeitos, sem que cada um deles tivesse conhecimento dos dados fornecidos pelos restantes. As áreas de avaliação da participação foram as seguintes: 1) *pedagógico-didáctica* (participação em reuniões de trabalho para planeamento, troca de sugestões, intercâmbio de materiais pedagógicos utilizados nas aulas, interesse de actualização, interesse demonstrado em melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem); 2) *formação, actividades culturais e recreativas, etc.* (visitas de estudo, palestras, encontros ...); 3) *órgãos de gestão* (Conselhos de Turma, Conselhos de Grupo, intervenção ao nível de propostas, sugestões, apoio ao Conselho Directivo, participação em grupos e comissões de trabalho). A participação docente em cada uma das três áreas consideradas foi classificada de 1 a 5 (de "participante muito passivo" a "participante muito activo") [170]. Foram obtidos dados relativos a 75 professores da escola *BA* (44,4% do total de docentes); esta amostra foi seleccionada na base dos grupos disciplinares, e não nos indivíduos. Com base em dois critérios — relativo equilíbrio (proporcional) de grupos disciplinares de componente académica e não académica do currículo e aceitação do questionário e das condições de sigilo total que impúnhamos —, foram considerados, do total de 21 grupos existentes, 8 grupos (38,1%) em que se integravam os 75 docentes objecto de apreciação quanto à sua participação em cada uma das três áreas consideradas [171]. Face aos critérios indicados, a amostra foi deliberada, por conglomerados (os grupos), tendo sido considerados todos os docentes que pertenciam aos

170 Apenas nos casos de o inquirido considerar não dispôr de informação suficiente deveria atribuir a classificação 0 (zero), que não foi contabilizada no apuramento de médias.

171 Foram os seguintes os grupos considerados: 4º Grupo - Física e Química (6 docentes); 6º Grupo - Contabilidade (11 docentes); 8º Grupo B - (Português e Francês) (12 docentes); 9º Grupo - Inglês e Alemão (13 docentes); 10º Grupo A - História (17 docentes); 11º Grupo A - Geografia (6 docentes); 11º Grupo B - Biologia (6 docentes); Educação Física (4 docentes).

grupos seleccionados (critério extensivo). Os dados foram obtidos entre Maio e Junho de 1986.

A amostra de docentes assim considerada, face às principais variáveis independentes já antes utilizadas na caracterização da população docente da escola *BA* e na caracterização da amostra anterior (primeiro questionário referido), embora com variações, manteve as principais tendências observadas: predominância de docentes do sexo feminino (72,0%), predominância de docentes com idades inferiores a 35 anos (68,0%), predominância de docentes casados (64,0%), predominância de docentes habilitados com licenciatura (64,0%), predominância de docentes residentes na cidade em que a escola está sediada (68,0%) e predominância de professores efectivos (45,3%). Estes dados são apresentados, expressos em frequências, no Apêndice III-2, 3, 4, 5, 6, 7.

Numa primeira aproximação aos dados obtidos (ver Apêndice III-8, 9, 10), podemos concluir que a não obtenção de avaliação foi globalmente baixa, embora mais frequente no caso dos Delegados de Grupo quando estes apreciavam a participação na gestão (Apêndice III-10) e, inversamente, nos casos do Presidente e do Vice-presidente do CD quando se tratava de avaliações relativas à área de intervenção pedagógico-didáctica (Apêndice III-8), o que pode ser justificado pelo grau de proximidade/afastamento relativamente a cada área considerada, face à localização institucional de cada inquirido. Em termos de frequência/percentagem mais elevada registada para cada uma das três áreas de intervenção e segundo cada um dos inquiridos-avaliadores, verificou-se que os participantes considerados "médios" foram destacados por todos relativamente à primeira área de intervenção (Apêndice III-8), o que não voltou a suceder nas duas áreas seguintes (Apêndice III-9, 10). Relativamente à área de intervenção na gestão é visível por parte do Presidente e do Vice-presidente do CD, face aos Delegados de Grupo, uma avaliação em que as categorias "muito passivo" e "passivo" são dominantes (Apêndice III-10), registando-se embora, entre todos, elevada concordância (em termos percentuais) face à classificação de "muito activo", pouco utilizada (obteve entre 1,3% e 4,0%). Pese embora estas diferenças de apreciação, se apuradas as médias de classificação obtidas no conjunto das três áreas consideradas e no conjunto dos três inquiridos-avaliadores, por docente considerado, as diferenças de apreciação assim obtidas são significativamente menores [172].

Considerando que cada docente *avaliado* obteve três informações (uma por cada uma das áreas de intervenção consideradas), multiplicadas pelos três inquiridos-avaliadores, obtiveram-se no total 675 avaliações para os 75 docentes (75 x 3 x 3). De entre estas, 29,5% recaíram sobre a categoria de "participante médio", 24,0% sobre a categoria de "participante passivo", 20,6% sobre a de "participante muito passivo" e 16,3% sobre a de "participante activo" (ver Gráfico 30). Associadas as categorias de participante "passivo" e

172 Neste caso pudemos apurar mesmo uma concordância significativa face a muitos docentes; em 55,6% dos casos a diferença entre os três avaliadores, em termos de médias apuradas, face a cada docente avaliado, foi igual ou inferior a 1 (numa escala de 1 a 5).

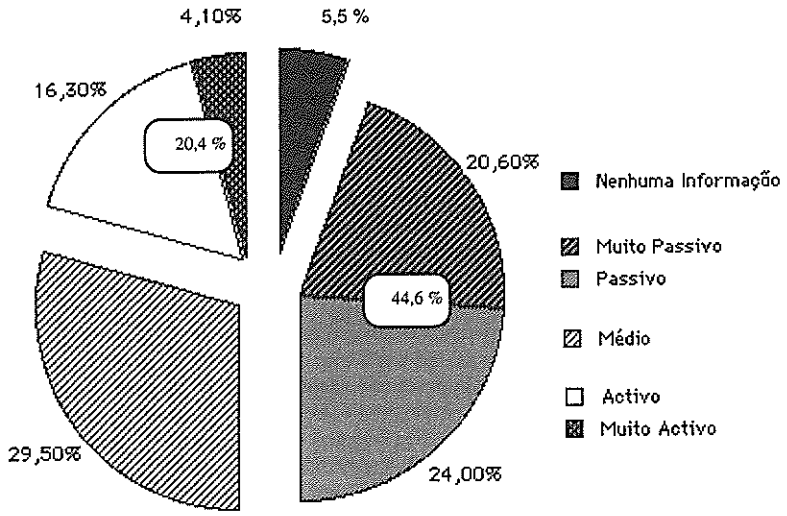


Gráfico 30 - Distribuição das categorias de participação (em percentagem) face ao total de avaliações obtidas nas três áreas de intervenção e por intermédio dos três inquiridos-avaliadores, para os 75 docentes considerados
(total = 675 avaliações)

"muito passivo" a sua expressão conjunta foi de 44,6% e o mesmo procedimento para as categorias de participante "activo" e "muito activo" resultou em 20,4%. De tal associação resulta uma imagem de passividade predominante. O processo de associação de categorias foi também seguido através de uma recodificação [173] dos dados obtidos, passando de cinco para três categorias (passiva/média/activa). Daqui resultou uma visão mais clara da importância relativa de cada categoria, quer relativamente a cada uma das três áreas de intervenção consideradas, quer em termos de totais (média das três áreas). Conforme o Gráfico 31 (que se segue), podemos concluir que a participação passiva foi mais referida em termos de média

173 Esta recodificação demonstrou-se algo complexa, mas de muito interesse. Começámos por associar a escala de 1 a 5 à escala de medição ordinal verbal, conforme constava da ordenação apresentada no formulário do inquérito; apurámos seguidamente as médias obtidas para cada docente avaliado, para cada área de intervenção, com base nos dados fornecidos pelos três inquiridos-avaliadores. Os valores assim obtidos foram seguidamente transformados, novamente, em categorias - "passivo" (1 a 2,4), "médio" (2,5 a 3,4) e "activo" (3,5 a 5,0). Agradecemos a Thord Erasmie a sugestão deste procedimento.

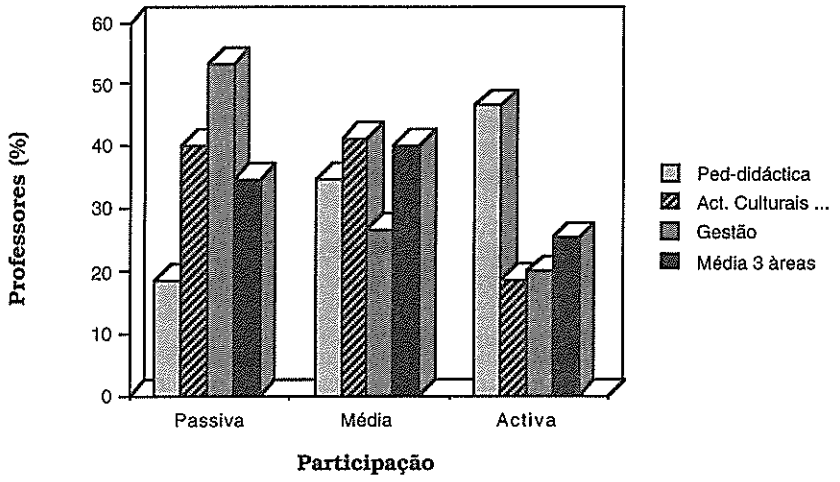


Gráfico 31 - Distribuição das categorias de participação (passiva/média/activa) pelos professores avaliados (total = 75), calculadas com base nas médias das classificações atribuídas pelos três inquiridos-avaliadores, para cada área e na média total das três áreas

das três áreas do que a participação activa e ligeiramente menos que a participação média. Do ponto de vista de cada área de intervenção voltou a ocorrer a tendência já antes registada; a participação passiva concentra-se mais na área da gestão, menos na área de formação e actividades culturais e recreativas, e ainda menos na área pedagógico-didáctica. A distribuição das categorias da participação apresenta uma clara assimetria face à primeira e à terceira daquelas áreas de intervenção; vai no sentido crescente de passiva para activa na área pedagógico-didáctica e, inversamente (num crescendo de activa para passiva) na área de intervenção na gestão. A avaliação realizada pelos professores inquiridos quanto à participação docente na gestão confirma e acentua a tendência para a passividade.

Conscientes da ambiguidade inerente às categorias utilizadas, das diferenças de critérios de apreciação dos inquiridos-avaliadores e da subjectividade de todo o processo (esta em boa parte assumida e valorizada pelo investigador como elemento igualmente relevante), os dados atrás apresentados contribuem, no entanto, para nos fornecerem uma imagem mais pormenorizada e individualizada da problemática da participação docente na escola *BA*, conforme era percepcionada no ano lectivo de 1985/1986 por alguns actores em posição

formal destacada. Tal posição, como se viu, não deixa de interferir nas apreciações produzidas; é de admitir que aqueles que detêm cargos e posições de liderança em certos órgãos e áreas de participação sejam mais "rigorosos" ou "selectivos" nas apreciações que fazem quanto à participação da generalidade dos docentes nessas áreas precisas. Os dados assim obtidos devem ser articulados com os dados sobre a participação recolhidos com base na amostra de docentes a que em primeiro lugar fizemos referência nesta rubrica. Estes apontavam, no mínimo, para uma situação que era caracterizada como de "falta de participação activa" de docentes e discentes; os segundos deixaram mais claramente expressa uma participação docente de tipo passivo, sobretudo na gestão. Relativamente às posições expressas pelos actores docentes a hipótese geral do investigador não sai desmentida, mas antes confirmada em termos de orientação ou tendência. A análise das formas de organização e de participação adoptadas na escola *BA* (sobretudo no CD e ainda no CP), a partir do início da década de oitenta (rubrica 2 deste capítulo), bem como a análise conduzida acerca do CD e do CP (como, respectivamente, "executivo" e "contra-poder"), não só contextuam, mas também esclarecem e reforçam a *tese* da passividade ao nível da gestão escolar. Face à participação docente fica ainda, como será óbvio, muito por esclarecer; os dados obtidos e a análise conduzida são apenas uma aproximação a uma questão complexa e polifacetada, não permitindo, do ponto de vista estatístico, estabelecer associações estatisticamente significativas entre as diversas variáveis seleccionadas [174]. Mas, num estudo de caso como este, a descrição foi assumida, desde o início, como objectivo principal da recolha e do tratamento de dados quantitativos.

É tendo, mais uma vez, presente aquele objectivo que passaremos a apresentar, a finalizar esta rubrica, os dados recolhidos através de um inquérito aos alunos da escola *BA*

174 No caso do questionário de avaliação da participação docente, cujos dados acabámos de apresentar, ensaiámos apesar das dificuldades inerentes ao tamanho da amostra e às características das variáveis seleccionadas, o teste χ^2, na procura de eventuais associações estatisticamente significativas entre variáveis. Após algumas recodificações, obtivemos tabelas de contingência que cruzavam as diversas variáveis seleccionadas. Dado que em nenhum caso ambas as variáveis em presença apresentavam simultaneamente uma configuração dicotómica, a dispersão dos dados assim obtidos tornou-se problemática face ao cumprimento dos requisitos básicos inerentes ao teste χ^2 (designadamente, não admitir mais de 20% das frequências esperadas inferiores a 5 nem qualquer frequência esperada inferior a 1). Em todos os casos conseguidos apurámos, contudo, não existirem associações significativas entre a classificação da participação e as variáveis independentes *sexo*, *estado civil*, *residência* e *idade*. Apenas relativamente às variáveis *habilitações* e *categoria profissional* foram obtidas algumas associações significativas (após selecção do valor de probabilidade $p < .05$ como limiar de significação estatística). Pese embora a dificuldade em precisar tendências, têm algum interesse os seguintes dados: 1) habilitação académica (com licenciatura/sem licenciatura) por participação na gestão (passiva/média/activa) - GL : 2 χ^2 Total 11.27 p = .0036; 2) categoria profissional (provisório/estagiário/efectivo) por participação pedagógico-didáctica (passiva/média/activa) - GL : 4 χ^2 Total 12.907 p = .0117; 3) categoria profissional por participação na formação e em actividades culturais e recreativas - GL : 4 χ^2 Total 13.566 p = .0088; 4) categoria profissional e participação (média das três áreas de intervenção) - GL : 4 χ^2 Total 12.612 p = .0133.

e de um inquérito especificamente dirigido aos alunos delegados de turma, sobre a participação discente [175].

No ano lectivo de 1985/1986 a escola *BA* tinha um total de 1 871 alunos diurnos, distribuídos por 71 turmas. Os alunos do sexo feminino predominavam (53,6%), a percentagem de alunos repetentes era de 25,0%, com maior incidência no 8º ano (35,0%), no 7º ano (29,2%) e no 9º ano (17,0%). A média de alunos por turma era mais elevada no 7º ano (31), mantendo-se entre os 24 e os 26 para os restantes, à excepção do 12º ano. A média de idades por turma, em cada ano de escolaridade, variava consideravelmente, sobretudo no curso geral unificado [176].

No final do ano lectivo de 1985/1986 lançámos os dois inquéritos já referidos; relativamente ao primeiro procurávamos obter uma amostra estratificada proporcional, de cerca de 30%, com base nas diversas variáveis de caracterização da população já indicadas. No entanto, logo concluímos ser impossível corresponder integralmente àquele objectivo para todas as variáveis, uma vez que não tínhamos condições para seleccionar directamente os sujeitos, mas antes as turmas em que aqueles se encontravam [177]. A *amostra convidada* que seleccionámos era composta de 569 alunos (30,4% do total), integrados em 23 turmas (32,4%), procurando assegurar a proporcionalidade relativamente ao sexo, ao número de turmas e de alunos por ano de escolaridade, o que era conseguido com significativa aproximação. Porém, a *amostra produtora de dados* apenas respeitou o número de turmas (23 — 32,4%), sendo inferior em número de alunos inquiridos (479, isto é, 25,6% da população discente da escola e 84,2% da *amostra convidada*); a proporcionalidade do número de turmas e de alunos por ano de escolaridade manteve-se praticamente intacta, apenas com ligeiras alterações percentuais em certos casos, e apenas a distribuição por sexos foi mais alterada, inflaccionando ligeiramente a representação do sexo feminino (de 53,6% para 58,0%) — ver Apêndice IV-8 —, embora com maiores alterações na distribuição face aos

175 Em ambos os casos utilizámos os inquéritos concebidos e realizados no ano lectivo de 1982/1983, aquando da investigação levada a cabo em três escolas secundárias do distrito de Braga (uma das quais a escola *BA*) - Cf. Licínio C. Lima, *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, ed. cit. Esta opção permitiu-nos estabelecer comparações entre os dados antes recolhidos (1982/1982) e os dados obtidos na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986. Ver Apêndice IV-1 e 2.

176 Estes e outros dados são apresentados no Apêndice IV-3 e ainda no Apêndice IV-4, 5, 6. Trata-se de uma caracterização muito genérica da população discente da escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986 que, ainda assim, só foi possível na sequência de vários levantamentos de dados que realizámos em diversos registos e *dossiers*, uma vez que toda a informação relativa a alunos se encontrava por tratar.

177 Este é um problema típico, embora pouco estudado, relativamente ao lançamento de inquéritos aos alunos. Não só pelas dificuldades de obtenção de informação relevante para cada aluno, e para o total da população, em termos da sua caracterização, mas sobretudo por razões de ordem prática; como localizar os alunos sem ser no contexto turma e, neste, sem ser numa aula concreta e com um professor concreto? Sobretudo em final do ano lectivo é já difícil negociar com os docentes para conseguir passar os questionários nas suas turmas; no caso de irmos seleccionar apenas alguns alunos concretos, em cada turma, o que fariam os outros, entretanto? A confusão e a perturbação resultantes seriam possivelmente inaceitáveis para os docentes. Outra dificuldade advém do facto de, uma vez numa determinada turma, que sabemos tem um número exacto de alunos, caracterizados de certa forma (segundo as variáveis seleccionadas), a presença dos alunos não se verificar a 100%, uma vez que os alunos têm, obviamente, a faculdade de faltar. Esta e outras dificuldades (há turmas que variam consoante as disciplinas, por exemplo) conduzem o investigador a optar pela solução mais realista - inquirir alunos por conglomerados, isto é, por turmas.

diversos anos de escolaridade (comparar Apêndice IV-7 e 8). Foi com base nesta amostra de 479 alunos que recolhemos os dados que a seguir apresentaremos e comentaremos [178].

Segundo os alunos inquiridos a existência de um delegado de turma é importante; apenas 24 (5,0%) responderam que não e 3 (0,6%) não responderam. Esta grande unanimidade está igualmente expressa nas razões apontadas pelos alunos como justificação para a sua resposta, destacando-se a ideia de que o delegado é quem trata e resolve muitos problemas e exerce controlo sobre a turma. Estas respostas, embora sempre presentes, repartem a sua importância com outras, sobretudo conforme se vai progredindo do 7° ano de escolaridade para os seguintes, até ao 12° ano. A ideia de representação dos alunos é a mais presente, associada à defesa dos seus direitos e interesses. As dimensões normativas e de controlo assumiram a segunda posição em termos de ocorrência, e, embora sempre presentes (à excepção do 12° ano), ocorrem mais vezes entre os 7° e 9° anos de escolaridade. Apenas alguns exemplos que seleccionámos (por ordem crescente da importância que lhes foi atribuída em termos do número de ocorrências).

1) *Execução de tarefas*

"[...] para fazer os recados aos professores, buscar giz, etc."
Aluno do 7° ano, 13 anos.

"Para tirar fotocópias, ir buscar giz, etc."
Aluno do 11° ano, 17 anos.

"Só para não ter o trabalho de andar a tirar fotocópias".
Aluna do 11° ano, 17 anos.

2) *Resolução de problemas*

"Porque o delegado de turma resolve diversos problemas".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"É como um chefe que resolve os problemas da turma".
Aluno do 8° ano, 14 anos.

"Porque a função do delegado é tentar resolver os problemas da turma, com vista à existência de um relacionamento saudável alunos-professor-escola".
Aluna do 10° ano, 16 anos.

178 Dado que passaremos a estabelecer algumas comparações com os dados recolhidos em 1982/1983, convirá indicar o seguinte: nessa ocasião inquirimos um total de 649 alunos, distribuídos por 29 turmas, em três escolas secundárias. Relativamente aos dados então recolhidos na *Escola A* (que nesta altura designámos por *Escola BA*), inquirimos 293 alunos, dos 7° ao 11° anos, integrados num total de 13 turmas. Para mais informações veja-se o nosso trabalho *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, ed. cit., pp. 118-121.

3) *Controlo*

"Porque controla a turma".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Mantém a ordem quando um professor sai por um bocado da sala de aulas".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Para haver ordem".
Aluna do 7° ano, 15 anos.

"Para organizar a turma e manter o respeito".
Aluna do 7° ano, 16 anos.

"Para nos dar o exemplo".
Aluna do 7° ano, 14 anos.

"Para controlar o comportamento da turma".
Aluno do 8° ano, 14 anos.

"É importante, uma vez que impõe uma certa ordem e respeito na turma".
Aluna do 10° ano, 16 anos.

"Para manter ordem e disciplina na turma".
Aluno do 11° ano, 18 anos.

4) *Representação e defesa dos alunos*

"Porque serve de porta-voz, quando é necessário".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Porque pode ajudar a defender a turma".
Aluna do 7° ano, 15 anos.

"Porque é preciso para participar nas reuniões".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Para defender os direitos dos alunos".
Aluno do 8° ano, 14 anos.

"Porque representa a turma".
Aluno do 8° ano, 13 anos.

"Porque tem acesso a reuniões, conselhos de turma onde pode defender os nossos interesses".
Aluno do 9° ano, 16 anos.

"Para participar em reuniões e informar os alunos do que se tratou na reunião".
Aluno do 10° ano, 16 anos.

"Para falar pela turma".
Aluno do 11° ano, 18 anos.

Daqui resulta, em termos de valorização, uma imagem do delegado de turma que exerce controlo sobre os alunos (na linha do antigo "chefe de turma") e, sobretudo, participa, defende e representa os alunos (numa linha mais política e reivindicativa).

Embora pouco significativas em termos numéricos, as respostas que negavam a importância dos delegados foram, em alguns casos, interessantes e acentuadamente críticas:

"Eles não podem fazer nada".
Aluno do 7° ano, 14 anos.

"Porque uma pessoa faz uma coisa [e ele] vai dizer ao Director de Turma".
Aluno do 7° ano, 14 anos.

"O delegado nunca pode estar presente [nas reuniões] devido a ser um dos piores elementos da turma".
Aluna do 8° ano, 14 anos.

"Porque não é preciso".
Aluna do 8° ano, 14 anos.

"Cada um cuida de si".
Aluna do 9° ano, 14 anos.

"Porque ser-se delegado não é nada mais que a obtenção de um título".
Aluna do 10° ano, 21 anos.

"Porque devido aos assuntos que lhe são dados o delegado não exerce nenhuma função importante".
Aluna do 10° ano, 18 anos.

Embora muito valorizado [179], o delegado de turma parece não corresponder, na acção, a um dos aspectos referidos pelos inquiridos — a resolução de problemas. Com efeito, mais de 80% dos alunos responderam que o delegado de turma respectivo não tinha

179 O que não sucedeu exactamente com os docentes inquiridos, os quais, valorizando as componentes de informação e a execução de pequenas tarefas, não deixam de acentuar que a acção dos delegados de turma é uma "mera formalidade" e que é "de pouca ou nula importância para os docentes" (ver Apêndice II-13).

resolvido qualquer problema; apenas 16,7% afirmaram, pelo contrário, que sim (e 2,5% não responderam) — ver Gráfico 32. De entre os que responderam positivamente as percentagens mais elevadas são relativas ao curso geral unificado; os alunos dos 11° e 12° anos só muito raramente admitiram que os delegados tivessem agido no sentido de dar solução a problemas existentes. Registe-se, ainda, que as poucas respostas afirmativas obtidas foram relativas a problemas de carácter disciplinar de diverso tipo, conforme se conclui dos testemunhos prestados (dos quais retirámos alguns exemplos).

"Foi a uma suspensão da turma".
Aluna do 7° ano, 15 anos (testemunho repetido por outros alunos da turma).

"Um rapaz partiu um vidro e ele anda a resolver o problema".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Foi testemunhar o que uma colega da turma fez (que foi expulsa)".
Aluna do 8° ano, 15 anos.

"O problema de uma suspensão".
Aluno do 9° ano, 16 anos.

"No caso da suspensão da nossa turma ele teve um papel importante na resolução do problema. Embora tenhámos sido suspensos".
Aluna do 9° ano, 15 anos.

"Problemas com um professor".
Aluno do 9° ano, 15 anos.

"Um problema com um aluno que estava a criar problemas".
Aluno do 10° ano, 18 anos.

"Conflitos com os professores".
Aluno do 10° ano, 17 anos.

Eleitos pelos seus colegas de turma, é possível que os delegados sejam objecto de apreciação face a certos atributos, ou qualidades. Com base num inventário de 12 qualidades possíveis pedimos a cada inquirido que seleccionasse as 5 que lhe pareciam importantes para que um aluno fosse eleito delegado de turma (ver Apêndice IV-9). De entre os totais obtidos por cada uma das qualidades inventariadas, destacaram-se as seguintes (cinco): "saber o que quer" (16,6% do total das apreciações obtidas), "ser bem comportado" (16,4%), "ter qualidades de chefe" (15,7%), "ser simpático" (15,3%) e "ser um *gajo porreiro*" (10,2%) — ver Gráfico 33.

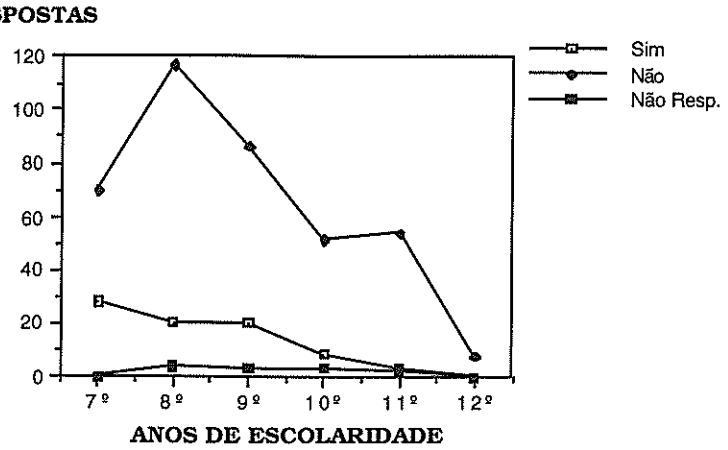


Gráfico 32 - Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "O delegado de turma já resolveu algum problema?" (total = 479)

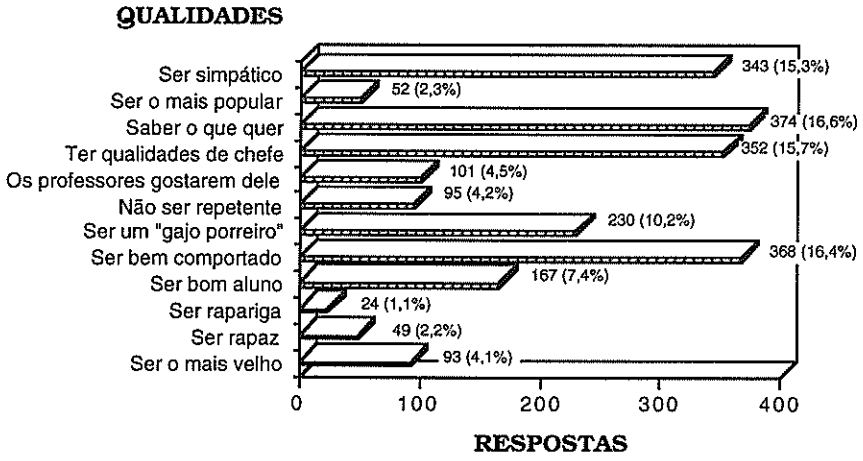


Gráfico 33 - Respostas obtidas relativamente às qualidades que um aluno deve ter para ser eleito delegado de turma, segundo os alunos inquiridos

O perfil que daqui resulta associa basicamente duas dimensões: afirmação de personalidade e capacidade de liderança, por um lado, e comportamento e boas relações humanas, por outro [180]. Há no entanto diferenças de posição relativa entre as cinco qualidades seleccionadas, consoante se trata dos alunos do curso unificado e dos alunos dos restantes anos (ver Gráfico 34). Assim, verificou-se que os alunos dos 7°, 8° e 9° anos valorizavam em primeiro lugar o bom comportamento, ao passo que os dos 10°, 11° e 12° anos preferiram destacar a qualidade "saber o que quer". As qualidades de liderança ("ter qualidades de chefe") também foram valorizadas de forma distinta (mais pelos alunos dos 10°, 11° e 12° anos, que lhes conferiram a 2ª posição, ao passo que os outros, no total, lhe atribuíram a 4ª posição). Apenas relativamente a "ser um *gajo porreiro*" (que ocupa a 5ª posição) ambos os grupos estiveram totalmente de acordo.

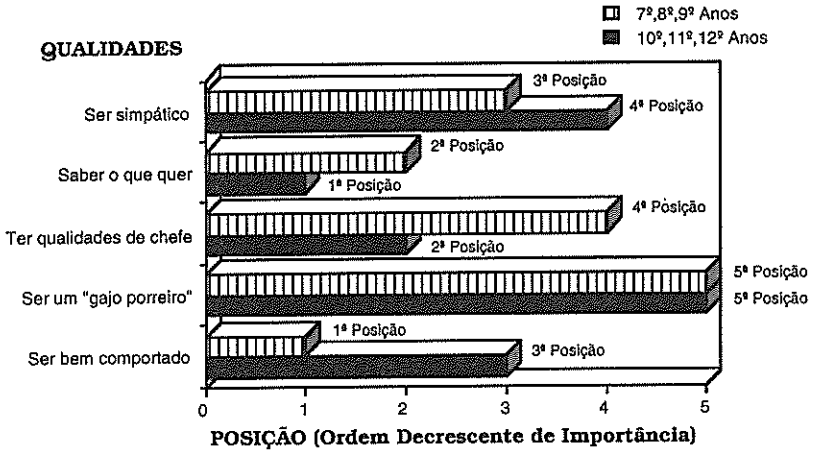


Gráfico 34 - Posições relativas das cinco qualidades seleccionadas pelos alunos inquiridos, segundo os ciclos/anos de escolaridade

180 Embora com algumas alterações de posição relativa, estas cinco qualidades são exactamente as mesmas que foram seleccionadas pelos alunos de três escolas secundárias inquiridos em 1982/1983 (ver o nosso trabalho já antes referido).

Ser rapaz ou rapariga, ser o mais popular, ser o mais velho, não ser repetente e os professores gostarem dele, foram atributos muito pouco valorizados, embora alguns proporcionalmente mais pelos alunos do curso unificado do que pelos restantes [181].

Interrogados acerca da existência, ou não, de AE na escola *BA*, os alunos inquiridos, na sua maioria, responderam correctamente que sim (74,3%); embora as respostas negativas e as não respostas tenham sido quase inexistentes, é relativamente significativa a percentagem de respostas "não sei" (24,0%). Estes dados (ver Gráfico 35) são melhor esclarecidos quando se observa a distribuição da resposta "não sei" por anos de escolaridade; proporcionalmente, as maiores dúvidas são expressas nos 7°, 10° e 12° anos (ver Apêndice IV-10), o que sugere poder tratar-se de vários alunos que frequentavam a escola *BA* pela primeira vez e, no final do ano lectivo, terem ainda dúvidas acerca da existência de AE (possivelmente pouco "visível" para os alunos chegados de novo à escola).

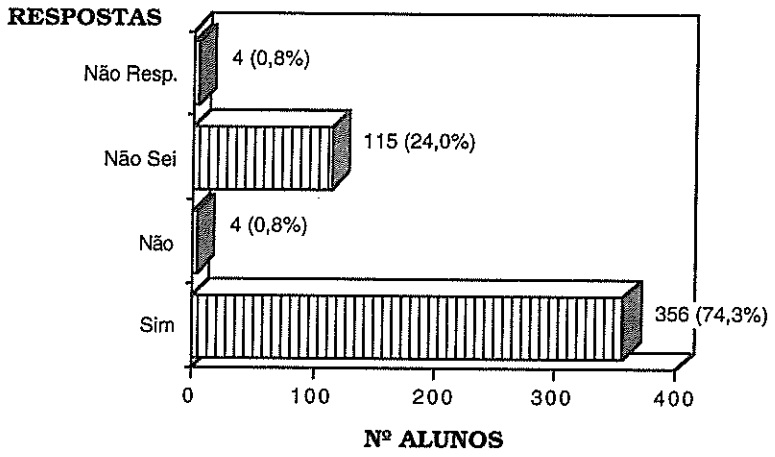


Gráfico 35 - Respostas obtidas face à pergunta "Existe Associação de Estudantes?" (*Sim*, era a resposta correcta)

Maioritariamente, também, os alunos inquiridos afirmaram que os respectivos delegados não os consultavam; de resto, não existe propriamente nenhum espaço, ou estrutura própria para o estabelecimento de tal tipo de comunicação. De entre aqueles que

181 Note-se que, curiosamente, foram algumas de estas as mais referidas pelos professores inquiridos (ver Apêndice II-12). Regista-se aqui, novamente, a falta de coincidência de pontos de vista entre docentes e discentes.

responderam afirmativamente (21,9%), foram os alunos do curso unificado os que, proporcionalmente, mais o fizeram, embora de forma decrescente relativamente aos três anos de escolaridade e com a excepção do 10° ano (ver Gráfico 36 e Apêndice VI-11).

Do total dos inquiridos, apenas 54 alunos (11,3%) afirmaram não ter participado na eleição do respectivo delegado de turma; todos afirmaram conhecê-lo e todos indicaram correctamente o seu nome [182]. Já quanto a saber quem terá orientado a eleição as respostas foram divergentes — a maioria afirmou ter sido o DT (52,0%), tendo 42,6% optado pela designação "professores"; apenas 2,5% e 2,3% responderam, respectivamente, "alunos" e "professor e alunos". Estas duas últimas respostas foram maioritariamente recolhidas nos 10°, 11° e 12° anos. Semelhante dispersão de dados foi obtida relativamente ao mês em que foi realizada a eleição, embora com elevada concordância por turma; a maioria respondeu Outubro (59,1%), seguindo-se Novembro (28,4%), Janeiro (5,0%) e Dezembro (1,7%) [183].

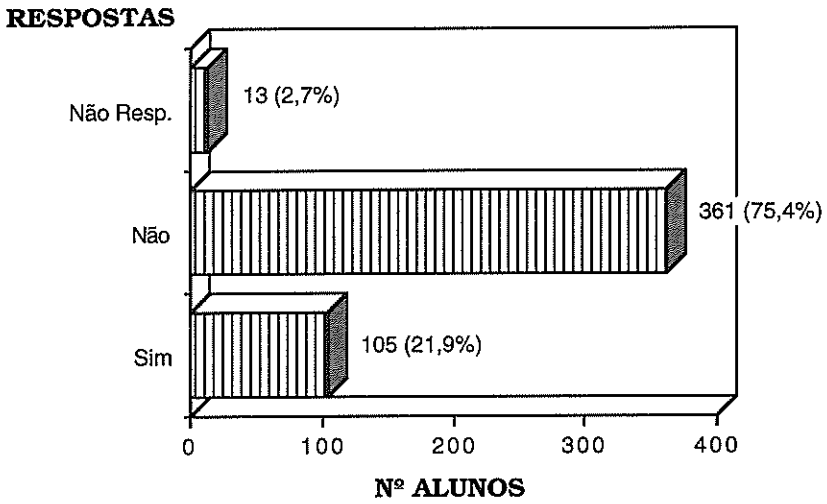


Gráfico 36 - Respostas obtidas face à pergunta "O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos ...?"

182 Este pedido que fazíamos aos alunos era um procedimento de controlo da resposta anterior, tendo sido por alguns considerado estranho - "Que pergunta!!!", escreveu um aluno do 10° ano, com 15 anos, e outro do 10 ° ano, com 17 anos, "Ah! Ah! Ah! Very funny (isto foi numa aula de inglês)".

183 Conforme confirmação recolhida para 19 actas que pudemos localizar, os meses de Outubro e Novembro eram aqueles sobre os quais incidiam mais as eleições (Dossier I, mss. 522-540 E DI T, 1985/1986).

Finalmente, embora os alunos não estivessem representados no CD e no CP [184], pretendeu-se saber se os alunos inquiridos afirmavam conhecer o que era discutido nas reuniões daqueles dois órgãos. Responderam que não 78,7% dos alunos e apenas 15,9% afirmaram que sim e 5,4% não responderam (ver Gráfico 37). Proporcionalmente, os alunos que mais respostas afirmativas deram foram os do 7° ano de escolaridade.

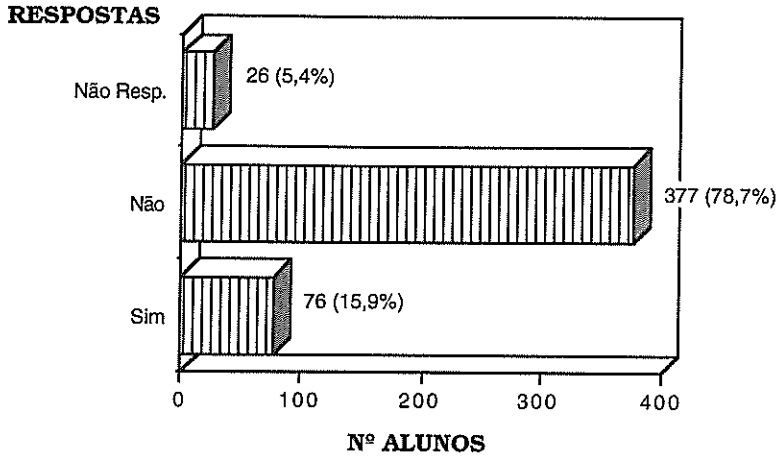


Gráfico 37 - Respostas obtidas face à pergunta "Sabes aquilo que é discutido ... nas reuniões de CD e de CP?"

Nas mesmas turmas a que pertenciam os alunos inquiridos foram também inquiridos os respectivos delegados, através de um questionário que lhes era especificamente dirigido (ver Apêndice IV-2). Do total de 23 delegados inquiridos, 16 (69,6%) eram do sexo masculino (representação sobrevalorizada); a média de idades, por ano de escolaridade, era relativamente elevada, dado que deve ser articulado com a percentagem de repetentes (34,8%), percentagem que não contabiliza repetências acumuladas (ver Apêndice IV-12).

184 Embora tivéssemos mantido as questões relativas à existência de representantes dos discentes no CD e no CP na procura de eventuais respostas incongruentes, tal não se verificou. No entanto, parece que a maioria ignora não ter representantes, pois apenas afirma não os conhecer e quando se lhes pede os nomes escreve "não sei".

Os delegados inquiridos, quase metade dos quais com experiência anterior no desempenho do cargo (47,8%), confirmaram várias das respostas anteriormente fornecidas pelos alunos, desde logo o facto de não terem tido que resolver qualquer problema relacionado com a turma (69,6%). Aqueles que, pelo contrário, responderam afirmativamente (30,4%) pertenciam ao curso unificado e destacaram questões de natureza disciplinar — conflitos entre professores e alunos, problemas de comportamento dos alunos, suspensões, etc. Do mesmo modo, os poucos que afirmaram já ter sido convocados para uma reunião de CT (7 alunos, dos quais apenas 1 aluno afirma ter sido convocado duas vezes) referem reuniões convocadas para a apreciação de questões de carácter disciplinar [185]. Para além de estas reuniões, os delegados não foram convocados nem participaram em outro tipo de reuniões, nem sequer na (prevista) reunião de delegados de turma, por ano de escolaridade, para eleger o representante para o CP. Quanto à AE, de todos conhecida, os delegados afirmaram nunca ter participado em qualquer reunião com os seus colegas da associação (apenas 4 afirmaram que sim), considerando maioritariamente que a AE não apoia a sua actividade de delegados (73,9%). Isto deve-se, segundo os inquiridos, a diversas razões — a AE não conhece a maioria dos delegados, está sempre fechada, é pouco organizada e não marca reuniões. Pese embora todos os problemas e dificuldades, a maioria dos delegados de turma gosta de o ser (73,9%):

"Sim porque eu gosto de resolver os assuntos".
Aluno do 7° ano, 13 anos.

"Porque sinto-me responsável".
Aluno do 7° ano, 13 anos.

"Gosto de representar os alunos".
Aluno do 9° ano, 16 anos.

"Sinto que participo e que posso ajudar mais a turma".
Aluno do 10° ano (não indicou a idade).

Outros porém, têm uma posição de certa indiferença:

"Não me importo, nem nunca tive problemas e nunca me chateou".
Aluna do 7° ano, 13 anos.

"Aceitei ser delegado para não provocar novo sufrágio".
Aluno do 11° ano, 17 anos.

185 Note-se que em 1982/1983 a percentagem dos delegados já convocados para reuniões de CT era significativamente maior (61,5%, contra 30,4%).

Quanto aos que responderam pela negativa:

"Porque há muitos problemas e é chato".
Aluna do 7º ano, 15 anos.

"Porque é aborrecido".
Aluno do 9º ano, 20 anos.

"Porque só tiro fotocópias e fico prejudicada em dinheiro".
Aluna do 11º ano, 17 anos.

"Não tenho tempo para resolver os problemas dos outros".
Aluno do 12º ano, 18 anos.

Finalmente, os delegados consideraram que as suas qualidades pessoais de simpatia e de competência estavam na base da sua escolha pelos colegas, embora 4 delegados tenham afirmado simplesmente "não sei".

A participação discente na gestão, embora valorizada em termos discursivos, não é traduzida, ainda que minimamente, na acção. Marcada pela passividade a partir do início da década de oitenta, a participação discente em órgãos centrais de coordenação como o CD e o CP iria ceder o lugar à não participação. Os alunos serão, certamente, mais participativos em outras áreas de intervenção educativa, ou de participação na educação — designadamente naquelas mais ligadas à prática pedagógica e ao processo de ensino-aprendizagem, às actividades culturais, desportivas e recreativas, etc. Estas, porém, saem já fora dos limites traçados para o nosso trabalho. Em todo o caso, existem pelo menos duas áreas de intervenção em que a *participação na educação* e a *participação na gestão* surgem, potencialmente, muito ligadas, num quadro mais global que poderíamos designar de *participação educativa*, ou participação com objectivos educativos (educação democrática ou para a democracia, educação cívica, etc.). Não sendo possível tratá-las aqui, não queremos deixar de, ao terminar a referência à participação discente na escola *BA*, fazer alguns comentários com base em dados e informações que recolhemos. Referimo-nos ao associativismo estudantil e à intervenção em matérias de carácter disciplinar.

No primeiro caso, desde o início da década de oitenta que na escola *BA* é visível um maior interesse pelo associativismo estudantil. Sempre que ouvidos, os alunos da AE fizeram chegar ao CD e ao CP algumas ideias e algumas propostas concretas [186]. Em períodos eleitorais a mobilização dos alunos é significativa — apresentação de listas e programas, propaganda eleitoral, esclarecimento e discussão (e por vezes conflitos abertos), etc. Porém, logo no acto de votação se verifica geralmente uma participação discente reduzida e, depois, a mobilização conseguida volta rapidamente a decair. No ano lectivo de 1988/1989, a reunião convocada para aprovação das propostas de estatutos da AE (só existia

186 Geralmente relativas a problemas específicos como instalações, espaços, funcionamento da cantina, actividades culturais, etc.

uma proposta) foi adiada por falta de comparência dos alunos; e dias mais tarde, foi realizada com a presença de apenas 75 alunos, 63 dos quais aprovaram os estatutos (12 abstiveram-se). No mesmo ano lectivo as duas listas concorrentes, nos seus programas, faziam o diagnóstico da situação vivida na escola *BA*, propondo-se alterar o estado das coisas. Os membros da Lista A afirmavam:

> "[...] procuramos transmitir-vos uma triste constatação. Os alunos desta escola limitam-se a entrar na escola para assistirem às aulas e seguidamente vão embora, sem se preocuparem com a água que falta nas casas de banho, com o nosso bar, que cada vez se torna mais pequeno, etc. É tempo de darmos as mãos e unirmo-nos todos em volta de um ideal comum: a nossa querida escola! ..."

A Lista B, por sua vez, advertia que:

> "[...] não é só ao Conselho Directivo e a alguns professores que cabe dirigir a escola e decidir por todos. Também na escola se deve viver a democracia que os políticos tanto apregoam, e que tantos professores teimam em ignorar."

Também no que concerne a matérias de carácter disciplinar, a intervenção dos alunos reduz-se, na prática, à presença (em minoria) nas reuniões extraordinárias de CT. Do ponto de vista formal as regras de procedimento disciplinar têm mudado muito pouco ao longo dos anos — desde os "regulamentos policiais" existentes nos primórdios dos liceus [187], passando pelos estatutos e regulamentos em vigor durante o Estado Novo, até à legislação produzida depois de 25 de Abril de 1974, encontramos um fundo relativamente comum e, sobretudo, uma tipologia e uma hierarquização de penas e sanções muito semelhantes. Os processos disciplinares são predominantemente orientados com o objectivo de descobrir e de castigar os culpados. A orientação educativa está quase sempre ausente e a discussão das próprias regras de comportamento, elemento de potencial interesse educativo, raramente se chega a verificar. O modelo vigente depois de 1974 é de inspiração judicial, caracterizado por uma linguagem onde avultam palavras e expressões como: "infracção", "participação", "queixoso", "ocorrência", "testemunhas", "processo", "averiguações", "inquérito", "pena", "recurso", "arguido", "circunstâncias atenuantes", "confissão", "circunstâncias agravantes", "premeditação", "coligação", "reincidência" ... [188]. O Regulamento Interno da Escola *BA* adopta basicamente a mesma linha, insistindo muito mais nos deveres dos alunos do que nos seus direitos e adoptando um estilo imperativo, uma linguagem formal, de tipo jurídico, recheada de proibições (algumas da lei ordinária, como o uso de drogas, por exemplo). Noutros casos opta-se pelo detalhe levado ao exagero, como acontece relativamente à utilização das casas de banho (1 -respeitar a vez; 2 - colocar os papéis no local apropriado; 3 - deitar água na sanita; 4 - não molhar o chão; 5 - lavar as

187 Ver a propósito o trabalho de Áurea Adão, *A Criação e Instalação dos Primeiros Liceus Portugueses. Organização Administrativa e Pedagógica (1836/1860). Contribuição Monográfica*. Oeiras, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

188 Selecção realizada com base na análise da Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro.

mãos antes de sair; 6 - não escrever nas paredes nem nas portas). A alteração de muitos comportamentos dos alunos parece não ocorrer com base em tantas e tão detalhadas orientações e proibições, como constatámos através da análise das participações disciplinares e das actas de CT extraordinário.

A educação para a democracia, certamente de difícil realização, não dispensará, também certamente, a democracia para a/na educação. Acontece que quando uma orientação formalista é dominante, o espaço deixado à intervenção dos alunos e a própria importância conferida à discussão e ao debate de regras de comportamento, de concepções de disciplina, de sanções, etc., passam a ser praticamente inexistentes ou irrelevantes. Também aqui, num contexto que à partida lhes é tendencialmente desfavorável, os alunos são chamados a participar na execução, isto é, na aplicação das regras estabelecidas face a eventuais infractores, sem porém intervirem na sua definição.

5. Da Insularidade da Participação à Passividade e à Não Participação

A análise anteriormente conduzida e os dados apresentados relativamente à situação da escola estudada permitem-nos, em síntese, percorrer as principais fases e momentos do processo de implantação da *gestão democrática* nas suas duas edições, com destaque para as práticas de participação passiva e de não participação durante a década de oitenta. Apesar da existência de algumas condições aparentemente favoráveis, a imagem que ressalta da participação docente e discente na escola *BA*, a partir da segunda edição, normalizadora, e no capítulo da intervenção na gestão e organização escolar, é uma imagem de desmobilização e de passividade. Mesmo perante o empenhamento, notável, de alguns (sobretudo docentes), a *gestão democrática* na escola *BA* cedo foi reduzida, na prática, a um método de escolha de professores para o CD e, a partir de certa altura, a uma gestão por professores nomeados pelo ministério face à não apresentação de listas concorrentes. Palavra-chave dos discursos de política educativa, consagrada e decretada, regulamentada ao pormenor, a participação não mobiliza a grande parte dos sectores docentes e discentes, quedando-se frequentemente pelo cumprimento, mais ou menos ritualizado, de procedimentos formais e processuais. Nem mesmo as alterações anunciadas quanto a um diferente modelo de gestão têm mobilizado significativamente os actores escolares; a defesa do modelo vigente, por parte de alguns, depreende-se apenas, é mais implícita do que explícita. Em geral, parecem ter adoptado uma posição de expectativa, aguardando sem sobressaltos visíveis até ao momento, com serenidade, o que irá acontecer no futuro próximo.

Sem esconder dificuldades e problemas, avaliando globalmente a participação de forma pouco positiva, docentes e discentes inquiridos valorizam a democracia e a participação a nível escolar, os processos de eleição, a colegialidade dos órgãos, a existência de representantes. Isto mesmo quando, em termos de avaliação, o seu juízo face a situações concretas não é positivo, e os seus comportamentos e formas de intervenção são, aparentemente, incongruentes. A diversos níveis, a valorização da democracia e da participação na escola parece não encontrar tradução prática satisfatória. Face aos contextos político e organizacional, a participação pela participação, ou a participação *ad gloriam*, só muito raramente ocorre, cedendo o lugar a uma participação *pro forma* que frequentemente se esgota nos processos electivos, e por vezes nem nesses. Os custos da participação activa parecem ser considerados elevados, sobretudo a partir do momento em que se compreende que não é possível participar na decisão daquilo que, em boa parte dos casos, decidido está. Ora é exactamente isto que ocorre, a diversos níveis, face à participação consagrada, e sobretudo decretada e praticada. A participação a nível escolar é uma participação insularizada e, como tal, tendencialmente geradora ou propiciadora de passividade e de não participação. A insularidade da participação verifica-se em diferentes aspectos. Desde logo porque a participação na direcção da escola está praticamente vedada aos actores escolares potencialmente participantes; monopólio de intervenção do poder central, a participação na direcção é substituída pela participação na execução e nas tarefas de gestão corrente. Entre estas a referida insularidade acaba igualmente por se manifestar, não só em termos das áreas de execução/intervenção, muitas das quais fortemente regulamentadas, mas também em termos das categorias de actores considerados legítimos ou capacitados formalmente para nela intervirem. Ainda aqui a insularidade da participação na gestão manifesta-se não apenas relativamente aos conteúdos da participação, mas também relativamente às diferentes categorias de potenciais participantes internos. E o mesmo sucede quanto às categorias de participantes externos, genericamente impedidos de participar/intervir, quer seja na direcção quer seja na gestão a nível escolar, à excepção daquele que poderá ser qualificado como o único, e mais poderoso, *participante* externo à escola, o ministério da educação.

Este discurso analítico da passividade e da não participação, geralmente considerado *impopular* em certos meios docentes e sindicais, não apenas tem sido de difícil contraposição com base em dados claramente opostos como, apesar disso, ao não ser muitas vezes admitido tem impedido a compreensão de uma problemática complexa que, por aquela via, poderá ser alcançada. Dito de outra forma, em termos de análise seria possivelmente mais paradoxal e mais difícil de interpretar uma participação activa de docentes e discentes no quadro do modelo de gestão em vigor. Seria, então, necessário explicar como os actores escolares, apesar de desprovidos de poderes de direcção, sujeitos a grande imposição normativa, subordinados a um poder central, forçados a pagar os *custos* da execução, participariam activamente e estariam mobilizados. A menos que fosse possível, naquele quadro, identificar os eventuais benefícios alcançados pelos participantes, generalizadamente, ter-se-ia possivelmente que optar por explicações mais estranhas como, por exemplo, a existência de uma orientação de emulação, ou o sucesso total de uma política de cooptação dos actores escolares, em definitiva comunhão com o poder central.

Pelo contrário, face a fenómenos como a centralização política e administrativa, o exclusivo dos poderes de direcção, as assimetrias de poder existentes, as

formas de participação previstas e regulamentadas, os arranjos organizacionais e morfológicos concretos,etc., a *oferta* participativa não encontra uma *clientela* ávida de participar. A *gestão democrática* (segunda edição) produziu uma ilusão participativa, uma encenação incapaz de resistir muito tempo à capacidade crítica e estratégica dos actores escolares. A passividade e a não participação na gestão não são apenas, neste contexto, respostas possíveis, mas possivelmente também respostas defensivas e racionais, o que a ser admitido deverá sê-lo a crédito dos actores. Para estes, de resto, uma participação *mínima*, ou uma não participação, poderá propiciar espaços, tempos e outras condições de realização de diferentes formas de intervenção, de defesa de interesses, de manutenção ou alargamento de certas esferas de autonomia e de discricionaridade, fora já, pelo menos parcialmente, do âmbito restrito da execução/gestão corrente. Neste terreno se encontrarão relativamente mais aptos e libertos para a produção de outros tipos de regras não formais e informais, para a procura de áreas de intervenção mais interessantes e/ou compensadoras em termos profissionais e pessoais. Esta hipótese, que não pode ser explorada neste trabalho, poderá certamente vir a orientar outros estudos no futuro.

A ser possível encontrar outros espaços e formas de intervenção/participação relativamente marginais à participação na gestão/execução e em conformidade com as regras formais estabelecidas, no quadro do modelo em vigor, evitando ou minorando os *custos* dos mínimos de participação exigidos, tornar-se-á ainda mais compreensível a defesa tácita do modelo de gestão actual ou, pelo menos, a expressão de avaliações globalmente favoráveis quanto aos princípios e ao seu potencial.

Tal como a mobilização em defesa da *gestão democrática* por parte de alguns sectores docentes e sindicais, também a participação passiva e a não participação nessa gestão podem ser consideradas como resultantes de uma estratégia com contornos políticos, profissionais, pessoais, etc., face a um contexto político e organizacional específico, a menos que se admitisse que os segundos, sem dúvida dominantes, seriam sujeitos *naturalmente* passivos, ao contrário dos primeiros que, como *vanguarda*, seriam os únicos detentores de uma estratégia, racional, participativa.

A questão que pode ser levantada é a das consequências ou dos efeitos em termos educativos, sobretudo para os alunos, que dali podem decorrer face a objectivos de educação democrática, educação para a participação, etc., para além, evidentemente, da questão de fundo que se prende com a possibilidade de realização da escola democrática. Mas neste terreno também não nos parece que qualquer uma das alternativas estratégicas acima referidas seja preferível à outra, a menos que se tomasse como critério a expressão maioritária de qualquer uma. Mas nesse caso haveria, ainda, que admitir que todos os actores, individualmente considerados, adoptariam necessariamente um "registo estratégico", uma posição hiper-racionalista ou utilitarista capaz de fazer evacuar toda a acção irreflectida [189], o que dificilmente se pode admitir.

189 Ver a propósito desta questão o trabalho de Philippe Perrenoud, "Vers un retour du sujet en sociologie de l'éducation? Limites et ambiguités du paradigme stratégique", in Anne Van Haecht (Éd.), *Socialisations scolaires, socialisations professionnelles*, Bruxelles, Université Libre, Institut de Sociologie, 1987, pp. 20-36.

Em todo o caso, mesmo face a uma situação caracterizada pela participação passiva e pela não participação parece ser preferível analisá-la e debatê-la do que tentar dissimulá-la ou ignorá-la, o que em termos de educação para a democracia e para a participação seria ainda mais comprometedor [190].

190 Na esteira do pensamento de Paulo Freire relativamente à participação (Cf. *Educação como Prática da Liberdade*, Lisboa, Dinalivro, 5ª ed., pp. 92-94).

CONCLUSÃO

Tendo apresentado introduções a cada capítulo, elaborado conclusões, sínteses e pontos de situação frequentes, estabelecido ligações na transição de capítulo para capítulo, retomadas amiúde, não se requer agora, chegados ao final deste trabalho, uma longa conclusão. Por outro lado, se, no mínimo, é legítimo esperar respostas para muitas das interrogações emergentes ao longo do trabalho, que sempre que possível procurámos obter e assumir com frontalidade, também temos consciência de que, a diversos títulos, dificilmente se pode reivindicar uma feição marcadamente conclusiva para o estudo que realizámos.

Alcançado, cremos, apenas um patamar de compreensão, e mesmo esse a exigir interpretações cautelosas, porque ainda frequentemente incompletas, fragmentadas e parcialmente insatisfatórias, as conclusões possíveis e adequadas hão-de assumir o estatuto de ponto de chegada possível, mas sempre transitório e aquém da capacidade de inventariação de problemas e de novas interrogações. Reivindicar a chegada a um ponto crítico, ponto de (nova) partida eventualmente para chegar mais longe ou para alcançar um horizonte mais vasto, mais compreensivo e compreensível, é talvez o mais que se pode assumir, porque, praticamente, também o mínimo que é exigido do trabalho científico.

Ao elegermos como tema de estudo a participação docente e discente na gestão e organização escolares, deparámos com um tema maior, ou mais englobante, sem a consideração do qual não poderíamos transpor obstáculos de fundo e aprofundar o estudo da temática escolhida — referimo-nos ao estudo da escola como organização. De tal forma que o trabalho realizado foi orientado, desde o seu início, para a consideração, de forma articulada e interdependente, daqueles dois elementos. Não apenas porque as contribuições para uma sociologia da participação nas organizações educativas, designadamente na escola, não nos parece poderem eximir-se, ainda que minimamente, ao tratamento das problemáticas teóricas do estudo da escola como organização, mas também porque ao fim de vários anos dedicados a esse estudo pudemos concluir que ele faria mais sentido, e novos sentidos, se levado a cabo a partir de uma problemática específica (no nosso caso a da participação).

Este estudo, sem sentido à margem de um contexto histórico-cultural e político determinado, conduziu-nos à consideração da escola secundária pública, em Portugal, nos últimos quinze anos, isto é, após o 25 de Abril de 1974. Antes considerámos, ainda que através de breves incursões diacrónicas, a emergência da escola pública, a criação do liceu, a orientação de uma política educativa para o controlo; através da análise de alguns

estatutos e textos de reformas levadas a cabo durante o Estado Novo procurámos caracterizar o respectivo modelo de escola de ensino secundário. Designámo-lo de *modelo liceal*, um modelo de organização e de administração para a não participação e para o controlo cujos alicerces organizacionais terão, em certos casos, saído pouco abalados com a revolução.

A ocorrência do 25 de Abril de 1974, e sobretudo o período revolucionário e, depois, o início da fase de normalização constitucional que se seguiu, mereceram a nossa atenção, subordinada embora a apenas alguns elementos de que destacámos, por um lado, a mobilização e a participação e, por outro, a centralidade do processo revolucionário em termos de emergência, evolução e transposição. Neste contexto, a problemática, central, da *gestão democrática das escolas* foi objecto de um exame atento e de uma análise que, rejeitando todo e qualquer propósito avaliativo formal, procurou caracterizar e compreender a transição do modelo liceal para o ensaio autogestionário, a deslocação do poder para as escolas e o posterior retorno do poder, a passagem de formas de democracia e de participação directas para a institucionalização e a regulamentação da democracia e participação formal e representativa/indirecta.

Nas escolas secundárias o ensaio autogestionário representou, na prática, a primeira acepção de *gestão democrática*, assumida e construída nas periferias do sistema escolar. Em boa parte, logo contra as faces mais visíveis de um modelo político de escola e de um poder fortemente centralizado, ambos servidos por uma organização e administração congruentemente estabelecidas e incrementadas ao longo de várias décadas. A chamada reforma de Veiga Simão, neste capítulo, não chegou a constituir-se como transição possível, e não apenas por *falta de tempo*, mas também por não encerrar os princípios de orientação política minimamente indispensáveis a uma democratização da escola e a uma abertura face à participação. Mesmo uma versão mitigada de democracia e de participação, dentro de estreitos limites neocorporativos ou de tendencial comunhão com a política do regime, ainda que de alguma abertura face ao passado (mais aguardada do que concretizada), e se bem que não totalmente incongruente com a lei, não chegou a desenhar-se e, menos ainda, a ocorrer.

Também por isso, a explosão participativa assumiu, a um primeiro tempo, um alcance e uma intensidade assinaláveis. E não obstante as diferenças de projectos e de interpretações em torno da *gestão democrática*, que cedo ficariam claras, o confronto de posições políticas e a adopção de estratégias de intervenção diversificadas e mesmo antagónicas, a participação na organização escolar assumiu formas inéditas, deu lugar à criação de novos dispositivos organizacionais, a novos discursos e a novas modalidades de intervenção. E tudo isto, em grande parte, fora do alcance do poder e da administração central, momentaneamente paralisados ou mal refeitos das mudanças vertiginosas em curso, cenários privilegiados das lutas pelo poder, pelo controlo político e administrativo, pelos lugares deixados ou tornados vagos e assumidos por novos ocupantes. A *deslocação do poder*, então operada, para as escolas, não ocorreu apenas contra a administração central mas,

desde cedo, também apesar dela, isto é, apesar dos esforços de normalização precoce, face ao início da normalização política que o pós 25 de Novembro viria a inaugurar, que logo em finais de 1974 viriam a ser desencadeados. Durante o período revolucionário a *gestão democrática* assumiu muitas e diferentes formas, práticas e significados, embora geralmente coincidentes no que à questão do poder dizia respeito, à avocação de poderes de direcção, à autonomia, à mobilização e participação, etc. As assembleias e os plenários deliberativos, de diverso tipo, a nível escolar, foram uma das formas de organização adoptadas que se demonstraram mais poderosas e intervenientes e por isso sobre elas primeiro se fez sentir, de novo, a força da imposição normativa levada a cabo pelo poder central. Em finais de 1974 ficarão muito condicionadas as possibilidades de reunião de plenários e os órgãos escolares passarão a obedecer a um figurino de âmbito nacional que não contempla aquela figura da democracia directa.

Se bem que, na prática, assembleias e plenários prossigam muitas vezes a sua acção até finais de 1976, em alguns casos mesmo durante algum tempo após a publicação do chamado "decreto de gestão de Cardia", o curso dos acontecimentos vai sendo traçado, acompanhando de perto as mudanças políticas, até à normalização a todos os níveis. O retorno do poder e a reconstrução do paradigma da centralização ocorrem agora em condições mais propícias, utilizando como instrumento privilegiado a produção normativa. É por esta via, ao contrário do que sucedera antes, que a *gestão democrática* será regulamentada, precisada em termos de significado, estabelecida com contornos precisos e de igual forma, ou uniformemente, para todos, definindo democracia e participação a nível escolar, estabilizando uma determinada morfologia organizacional, decidindo as categorias de participantes, a sua distribuição pelos órgãos, o seu peso relativo, as normas a observar nos processos eleitorais, os instrumentos de fiscalização da administração central, e até a periodicidade das reuniões dos órgãos estabelecidos. A autonomia e os poderes de direcção antes conquistados e ensaiados serão devolvidos a uma direcção única, externamente localizada face a cada escola concreta. O carácter electivo e colegial dos órgãos é salvaguardado, sendo um dos poucos aspectos que ainda permite estabelecer uma ligação significativa com as diversas práticas de *gestão democrática* dos primeiros tempos.

Durante os primeiros anos que se seguiram a 1976, as reacções negativas face à institucionalização deste figurino de *gestão democrática* far-se-ão sentir de forma muito acentuada. Porém, a contestação vai decrescendo à medida que nos aproximamos do início da década de oitenta. A participação na gestão, uma participação insularizada em termos de formas, categorias de participantes e conteúdos, predominantemente indirecta e formal, começará a evidenciar sinais de um envolvimento de tipo passivo por parte dos actores escolares, primeiro dos alunos, e depois dos docentes. A eleição dos membros do CD, processo de designação normal de acordo com a legislação, passa a ocorrer com menor frequência, chegando-se a atingir situações em que, à escala nacional, a percentagem de CDs nomeados é maior do que a de CDs eleitos.

Não obstante, face às primeiras tentativas no sentido de alterar o modelo de gestão em vigor, proposto pelo ministério chefiado por Sottomayor Cardia e decretado pelo

I Governo Constitucional, tentativas que periodicamente seriam retomadas, até finais da década de oitenta, e que no momento em que escrevemos se repetem, esperando-se para breve um novo ordenamento jurídico da administração das escolas, também várias movimentações de sectores docentes se lançam na defesa da *gestão democrática*, procurando impedir o sucesso de muitas alterações consideradas negativas. Entretanto, esta remobilização defensiva em torno da *gestão democrática* não parece modificar substancialmente a participação dos actores escolares no domínio da gestão, por nós caracterizada como uma participação de tipo predominantemente passivo e mesmo como uma não participação no caso concreto dos discentes, relativamente à sua intervenção em diversos órgãos escolares.

Já tardiamente, possivelmente também como recurso político, consagrado como "Conquista de Abril", este modelo de *gestão democrática* terá pouco a ver com a *gestão democrática* do período revolucionário, também por muitos qualificada, então, como "conquista". O apagamento estratégico das diferenças, a diluição dos contrastes, operando uma unificação entre duas realidades antes admitidas como distintas e, mesmo, antagónicas, constituiu um dos aspectos que procurámos analisar. As formas de participação/não participação entretanto adoptadas pelos actores escolares, face a essas duas diferentes realidades, representaram uma das nossas linhas de argumentação, integrada num quadro de análise mais global que rejeitou o sincretismo que, *a posteriori*, acabou por ser estabelecido. Procurámos, por diversos meios, demonstrar a existência histórica de duas diferentes edições de *gestão democrática*, inventariar semelhanças e dissemelhanças, analisar posições ofensivas e defensivas em relação a cada uma delas, tal como mudanças de posição. Procurámos, depois, aprofundar essa análise através do estudo de um caso concreto, o qual, tendo globalmente confirmado várias das nossas linhas de argumentação, permitiu sobretudo destacar a importância de novos elementos de carácter organizacional, estudar diversas práticas, levantar outros problemas.

Foi precisamente neste terreno que o estudo da organização e da participação na escola secundária *Bracara Augusta* se veio a demonstrar para nós de grande utilidade, ainda mais quando relativamente a esta matéria os estudos de caso e a adopção de metodologias de tipo etnográfico são praticamente inexistentes entre nós. As dimensões organizacionais dos fenómenos de poder, de participação, etc., têm sido frequentemente desprezadas, dispensando-se o exame das práticas em contexto organizacional, a favor da macro-análise política e/ou administrativa, certamente indispensável, mas só por si insuficiente na perspectiva de uma sociologia das organizações educativas e da participação. Neste sentido, o estudo de caso não foi subordinado à procura de um exemplo, mais ou menos ilustrativo, à maneira de apêndice a convocar sempre que necessário, ou a evitar quando há maiores vantagens nisso, mas antes representou um elemento central na realização deste trabalho. Desde logo porque a construção teórica, a análise mais global da *gestão democrática* e da participação, e a análise do caso concreto seleccionado, apesar de apresentados em diferentes fases e momentos deste trabalho, coexistiram, interactuaram, relacionaram-se por associação ou por contraposição, ao longo de todo o processo de produção do nosso estudo, pela iniciativa, obviamente, do investigador. Não se tratou, portanto, da construção de um quadro teórico-conceptual que, seguidamente, se pôs à prova, em definitivo e pela primeira

vez, face a um universo de dados empíricos de diverso tipo e proveniência. De facto não existiu tal separação rígida e logo nos primeiros capítulos se fazem sentir as implicações, as problemáticas e os desafios à teoria a que os trabalhos de campo nos puderam conduzir. Se é certo que os dados empíricos não podem deixar de ser *iluminados* pela construção teórica-conceptual, o inverso, no nosso caso, não é menos verdadeiro.

Também aqui, curiosamente, admitimos, e desvendamos, as múltiplas e complexas conexões e desconexões inerentes ao trabalho científico, o qual nem sempre poderá seguir, à excepção dos manuais de investigação, o circuito clássico e linear da identificação do problema, da selecção das hipóteses, do trabalho de recolha de dados, da confirmação ou infirmação das hipóteses, etc., apesar de toda esta lógica e encadeamento normativo serem frequentemente estabelecidos, *a posteriori* e retrospectivamente, numa compreensível procura de bases de legitimação.

Por tudo isto se pode compreender que a relevância e o significado dos dados obtidos através do estudo de caso pouco ou nada tenham a ver com a eventual representatividade deste face a um dado universo, como já deixámos claro na Introdução a este trabalho. Porque o caso estudado cumpre sobretudo outros propósitos, também certamente importantes do ponto de vista empírico, mas sobretudo pelas repercussões e influências no plano da construção teórica. De esta perspectiva resultou um constante contraponto entre teoria e dados empíricos, um desafio mútuo, um questionamento sempre presente, os quais terão contribuído, em nosso entender, para a adopção de uma perspectiva de estudo da escola como organização que, no mínimo, cremos poder ser um resultado tão relevante como o eventualmente conseguido através do aprofundamento do estudo da participação na escola.

É com algumas breves considerações sobre aquela perspectiva que entendemos finalizar esta conclusão, chamando à atenção, em síntese, para os principais elementos da construção teórica-conceptual adoptados no trabalho, uma proposta/contribuição que exigirá seguramente, a partir de agora, o exame crítico de outros, a incorporação de novos elementos, a superação de debilidades e de possíveis incongruências, a reelaboração face, também, a outros estudos sobre outras temáticas organizacionais.

Ao contemplarmos, enquanto elemento central, o estudo da escola como organização, não era possível iludirmos a questão de fundo que se prende com os modelos teóricos de análise, dos quais dependeria a leitura que viríamos a fazer da escola secundária portuguesa e dos fenómenos de participação. O estudo da escola como organização burocrática, com base no modelo burocrático-racional, representou um ponto de partida relevante, não apenas devido à força da sua tradição nos estudos organizacionais, mas também face a muitas características do sistema administrativo da educação em Portugal e da escola secundária em particular. A democracia e a participação, opostas em diversos sentidos

à burocracia centralizada, eram passíveis de análise e esclarecimento no quadro de um modelo analítico que realçava os constrangimentos da burocracia, as assimetrias de poder, a formalização, a racionalidade técnico-burocrática. Porém, a importância maior, e por vezes exclusiva, que de esta forma era atribuída a elementos como a imposição normativa, a morfologia organizacional e as estruturas formais, as versões oficiais e normativas da realidade, etc., afastava-nos consideravelmente da perspectiva de uma sociologia das organizações e da administração educativas, do estudo de outras realidades e de outras versões, de diferentes processos de produção de regras organizacionais, de estruturas relevantes mas ocultas, das práticas, dos actores e, em suma, de toda uma variada gama de aspectos típicos dos universos não oficiais.

A ordem burocrática normativamente consagrada, decretada e imposta, resultaria no plano da acção organizacional numa estreita conexão entre diferentes elementos, num modo de funcionamento conjuntivo e em conformidade com o plano das orientações? Poderia admitir-se, mesmo ainda somente no plano teórico, uma reprodução normativa perfeita, e sempre perfeita, organizacionalmente localizada, uma acção organizacional totalmente determinada pelo plano das orientações e da imposição normativas, espécie de imagem reflectida sem distorções assinaláveis? Seria admissível considerar a acção organizacional a nível escolar como apenas, ou sobretudo, uma variável dependente do plano das orientações, reduzindo este às orientações normativas extra-organizacionalmente produzidas? Face à pluralidade e ao eventual antagonismo de/entre orientações, pontos de vista e actores envolvidos, como poderia o investigador considerá-los de modo semelhante se arbitrariamente determinava o sentido da procura e elegia, *a priori*, sem exame teórico e empírico, um ponto de vista privilegiado e exclusivo, isto é, uma focalização normativa? Da análise assim conduzida resultaria, quase fatalmente, a confirmação de tal perspectiva, se não por outras razões mais substanciais, pelo menos devido ao facto de terem sido eliminadas todas as potenciais perspectivas concorrentes.

Ao admitir-se que no âmbito do plano das orientações para a acção organizacional as orientações normativas e as regras formais-legais, supra-organizacionalmente produzidas, não eram exclusivas e que, pelo contrário, coexistiam diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e actores, em contextos diversos e em situação de concorrência, impedia-se que a análise do plano da acção, dos actores e das práticas organizacionais, fosse unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação cuja reprodução estaria assegurada, porque determinada já no plano teórico. Assim se escapava, igualmente, à tendência para qualificar todos os possíveis elementos de excepção, incongruências e inconsistências, como apenas disfunções ou patologias mais ou menos localizadas. Ao opormos a ordem burocrática da conexão a uma ordem alternativa, e oposta, a ordem anárquica da desconexão, sem, *a priori*, concedermos desde logo o exclusivo a nenhuma delas, admitindo mesmo que ambas pudessem ter expressão, escapávamos ao determinismo inerente a qualquer uma das alternativas tomada isoladamente. Os custos daqui resultantes haveriam de repercutir-se no quadro da construção teórica, necessariamente mais complexa e problemática devido a possíveis incompatibilidades e a um certo grau de hibridismo teorético que tornava qualquer esforço de

síntese consideravelmente mais difícil e arriscado. Mas a partir do momento em que passámos a integrar no plano teórico os modelos burocrático e anárquico e os fomos sujeitando continuamente a um questionamento com base nos dados que íamos obtendo através dos trabalhos de campo, fomos obtendo razões suficientes para insistir no exercício e para tentar consolidar a perspectiva.

Concluímos que, por mais autoritária, a força da imposição normativa nem sempre era obedecida, traduzida em poder e em acções orientadas em conformidade; a quantidade, a uniformidade e a precisão dos instrumentos normativos não eram condição nem sinónimos de reprodução normativa em contexto escolar. Pelo contrário, podiam frequentemente ser objecto de desconexão, base explorada pelos actores em sua defesa, fonte para diferentes interpretações, alvo de observância selectiva ou mesmo pretexto favorável, ou propiciador, para a produção de regras não formais e informais, por vezes de carácter alternativo. Mas, por outro lado, as margens de autonomia dos actores, as suas capacidades estratégicas, as suas faculdades de produção de regras organizacionais, assim admitidas como relevantes, não eram porém ilimitadas. As tensões estabelecidas entre o sistema, a administração e o poder central, por um lado, e os actores escolares organizacionalmente situados, por outro, advinham exactamente do facto de nenhum deles poder exercer, hegemonicamente, o controlo total sobre o outro, no terreno da acção em contexto escolar. De resto, as relações estabelecidas entre as diferentes partes não eram exclusivamente e continuamente marcadas pelo conflito, havendo lugar ao estabelecimento de consensos mais ou menos negociados, mais ou menos tácitos ou expressos, possivelmente produzindo benefícios apreciados, ainda que diferentemente, por todos ou por alguns, uma vez que as partes não se constituiam, internamente, como unidades homogéneas e sem divisões.

A escola, como organização, não se revelava exclusivamente burocrática nem exclusivamente anárquica e a acção organizacional, dos actores, ora se apoiava na ordem das conexões, ora promovia a ordem das desconexões; simultaneamente, e selectivamente, *locus* de reprodução normativa, a escola era também, e possivelmente não podia deixar de o ser, *locus* de produção de diferentes tipos de regras. No quadro de um modo de funcionamento que apelidámos de díptico, isto é, *dobrado em dois* a partir de um *eixo* constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações (de diverso tipo) para essa acção, ora exibindo mais um lado, ou face, ora outro, ou os dois simultaneamente, a escola representa um contexto particular em que ocorrem diversos fenómenos, como os de participação/não participação. Consagrada e decretada, a participação na gestão e organização escolares será praticada, ou não, quer seja por referência às normas estabelecidas, quer seja por infidelidade a essas normas, e ainda com base em regras, mais ou menos alternativas, produzidas pelos actores em contexto escolar.

A construção teórica-conceptual adoptada permitiu considerar diferentes planos organizacionais, estruturas e regras, diferentes tipos de orientações, diferentes estratégias e tipos de racionalidade, em torno da participação; permitiu admitir relações de tipo conjuntivo e de tipo disjuntivo entre normas, regras, acções, e entre objectivos, discursos, concepções, práticas. Favoreceu, cremos, a compreensão das orientações complexas face à participação/não participação, tendo destacado as diferentes modalidades de racionalidade que podem ser convocadas para a sua apreciação, e terá realçado as possíveis relações entre a participação nas decisões e as decisões de participar.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Dados relativos ao CD, recolhidos através de fichas-diário (1986)

1 Exemplar de ficha-diário ("needle-card" reduzido)

2 Quadro XVIII — Número e percentagem de fichas-diário preenchidas em cada mês e número de dias contemplados (entre 3 de Janeiro e 27 de Junho de 1986)

3 Quadro XIX — Número e percentagem de fichas-diário preenchidas por cada um dos membros docentes do CD no 2º Período, no 3º Período e no total

4 Quadro XX — Permanência média dos diversos membros docentes no CD, expressa em média de horas e frequências nos diversos períodos (manhã, tarde, noite), com base nos registos efectuados nas fichas-diário

5 Quadro XXI — Tarefas consideradas mais importantes

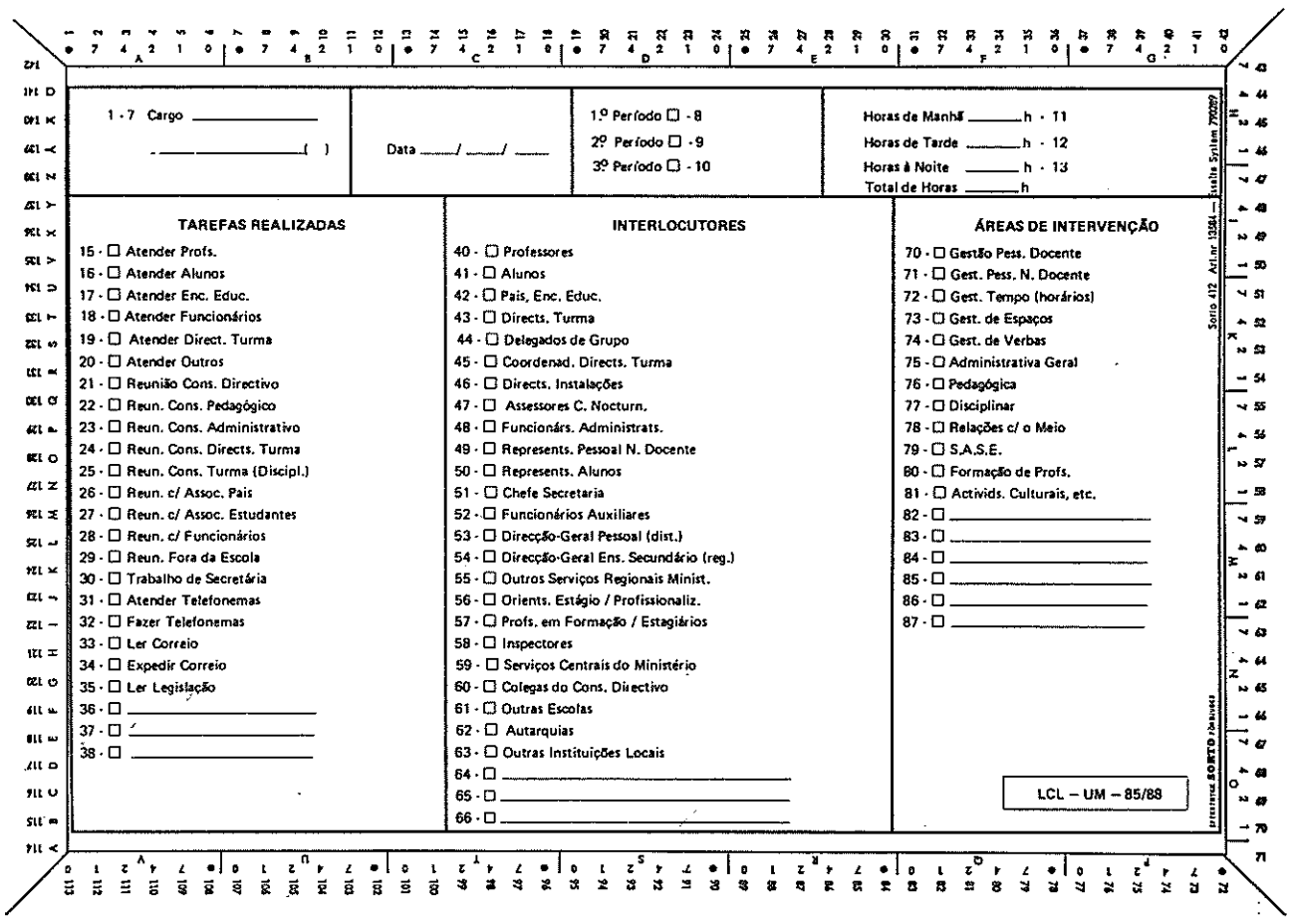
6 Quadro XXII — Tarefas consideradas mais difíceis de realizar

7 Quadro XXIII — Tarefas que preferiram realizar

8 Quadro XXIV — Tarefas que menos gostaram de realizar

9 Quadro XXV — Interlocutores com quem trabalharam ou falaram mais tempo

10 Quadro XXVI — Áreas a que dedicaram mais tempo



1 - 7 Cargo _____

_____ ( )

Data ____/____/____

1.º Período ☐ - 8
2º Período ☐ - 9
3º Período ☐ - 10

Horas de Manhã _____h - 11
Horas de Tarde _____h - 12
Horas à Noite _____h - 13
Total de Horas _____h

Sonia 412 Art.nr 13884 — Scale System 770289

TAREFAS REALIZADAS

15 - ☐ Atender Profs.
16 - ☐ Atender Alunos
17 - ☐ Atender Enc. Educ.
18 - ☐ Atender Funcionários
19 - ☐ Atender Direct. Turma
20 - ☐ Atender Outros
21 - ☐ Reunião Cons. Directivo
22 - ☐ Reun. Cons. Pedagógico
23 - ☐ Reun. Cons. Administrativo
24 - ☐ Reun. Cons. Directs. Turma
25 - ☐ Reun. Cons. Turma (Discipl.)
26 - ☐ Reun. c/ Assoc. Pais
27 - ☐ Reun. c/ Assoc. Estudantes
28 - ☐ Reun. c/ Funcionários
29 - ☐ Reun. Fora da Escola
30 - ☐ Trabalho de Secretária
31 - ☐ Atender Telefonemas
32 - ☐ Fazer Telefonemas
33 - ☐ Ler Correio
34 - ☐ Expedir Correio
35 - ☐ Ler Legislação
36 - ☐ _____
37 - ☐ _____
38 - ☐ _____

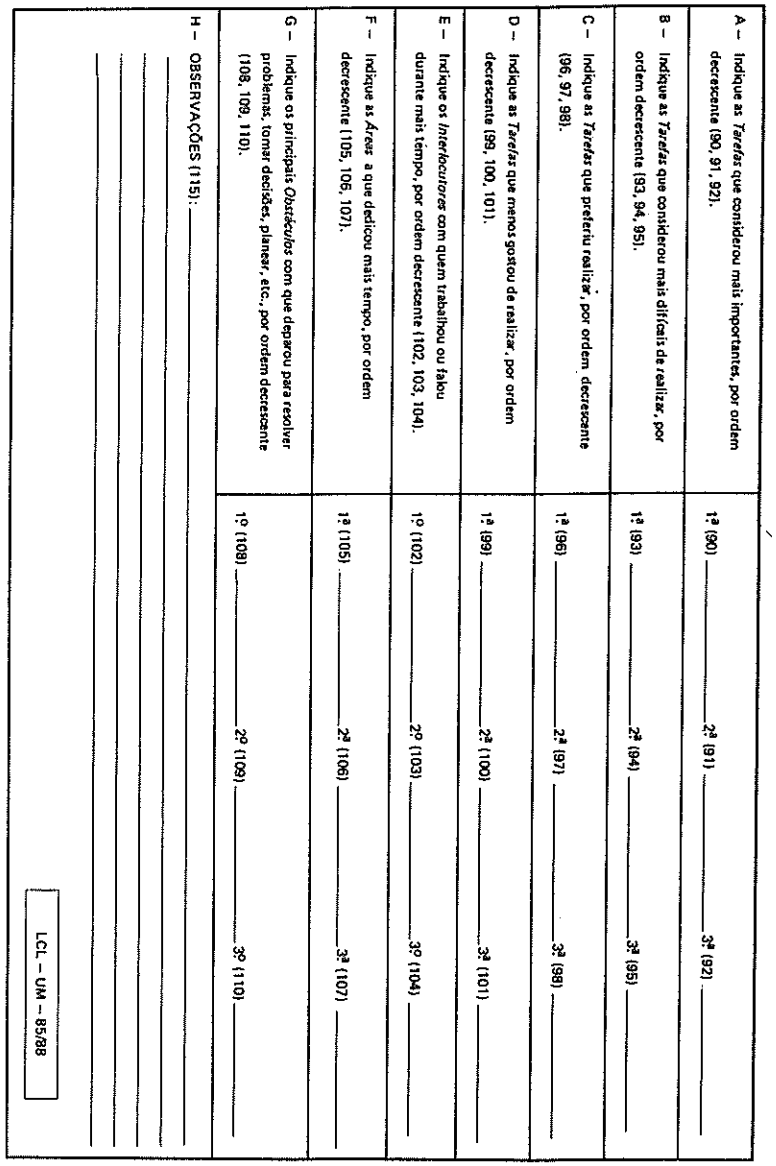
INTERLOCUTORES

40 - ☐ Professores
41 - ☐ Alunos
42 - ☐ Pais, Enc. Educ.
43 - ☐ Directs. Turma
44 - ☐ Delegados de Grupo
45 - ☐ Coordenad. Directs. Turma
46 - ☐ Directs. Instalações
47 - ☐ Assessores C. Nocturn.
48 - ☐ Funcionárs. Administrats.
49 - ☐ Represents. Pessoal N. Docente
50 - ☐ Represents. Alunos
51 - ☐ Chefe Secretaria
52 - ☐ Funcionários Auxiliares
53 - ☐ Direcção-Geral Pessoal (dist.)
54 - ☐ Direcção-Geral Ens. Secundário (reg.)
55 - ☐ Outros Serviços Regionais Minist.
56 - ☐ Orients. Estágio / Profissionaliz.
57 - ☐ Profs. em Formação / Estagiários
58 - ☐ Inspectores
59 - ☐ Serviços Centrais do Ministério
60 - ☐ Colegas do Cons. Directivo
61 - ☐ Outras Escolas
62 - ☐ Autarquias
63 - ☐ Outras Instituições Locais
64 - ☐ _____
65 - ☐ _____
66 - ☐ _____

ÁREAS DE INTERVENÇÃO

70 - ☐ Gestão Pess. Docente
71 - ☐ Gest. Pess. N. Docente
72 - ☐ Gest. Tempo (horários)
73 - ☐ Gest. de Espaços
74 - ☐ Gest. de Verbas
75 - ☐ Administrativa Geral
76 - ☐ Pedagógica
77 - ☐ Disciplinar
78 - ☐ Relações c/ o Meio
79 - ☐ S.A.S.E.
80 - ☐ Formação de Profs.
81 - ☐ Activids. Culturais, etc.
82 - ☐ _____
83 - ☐ _____
84 - ☐ _____
85 - ☐ _____
86 - ☐ _____
87 - ☐ _____

LCL — UM — 85/88



Apêndice I - 2

Quadro XVIII - Número e percentagem de fichas-diário preenchidas em cada mês e número de dias contemplados
(entre 3 de Janeiro e 27 de Junho de 1986)

Mês	Nº de Dias	Fichas Preenchidas	
		Nº	%
Janeiro	15	50	19,2
Fevereiro	20	70	26,8
Março	18	50	19,2
Abril	17	33	12,6
Maio	23	52	19,9
Junho	5	6	2,3
Total	**98**	**261**	**100,0**

Apêndice I - 3

Quadro XIX - Número e percentagem de fichas-diário preenchidas por cada um dos membros docentes do CD no 2º Período, no 3º Período e no total

	2º Período		3º Período		Total	
Presidente	30	11,5 %	12	4,6 %	42	16,1 %
Vice-Presidente	37	14,2 %	24	9,2 %	61	23,4 %
Secretário	38	14,6 %	0	0,0 %	38	14,6 %
1º Vogal	35	13,4 %	32	12,3 %	67	25,7 %
2º Vogal	29	11,1 %	24	9,2 %	53	20,3 %
Total	**169**	**64,8 %**	**92**	**35,3 %**	**261**	**100,0 %**

Apêndice I - 4

Quadro XX - Permanência média dos diversos membros no CD, expressa em média de horas e frequências nos diversos períodos (manhã, tarde, noite), com base nos registos efectuados nas fichas-diário

PERÍODO / MEMBROS	MANHÃ		TARDE		NOITE		TOTAL	
	X de horas	Nº períodos	X de horas	Nº períodos	X de horas	Nº períodos	X de horas	Nº de fichas
Presidente	2,7	40	3,7	39	2,8	2	6,3	41
Vice-Presidente	2,8	52	3,2	53	2,5	1	5,3	60
Secretário	1,8	29	2,3	16	2,8	2	3,1	31
1º Vogal	3,1	7	3,2	42	3,0	59	5,1	66
2º Vogal	2,8	45	2,8	23	-	-	3,7	52
TOTAL	**2,6**	**173**	**3,2**	**173**	**3,0**	**64**	**4,8**	**250***

* - Total inferior a 261 por terem sido recolhidas 11 fichas-diário sem indicação de horas

Apêndice I - 5

Quadro XXI - Tarefas consideradas mais importantes

(Excluídas aquelas cuja frequência total apurada foi inferior a 10)

MEMBROS CD / TAREFAS	Presidente		Vice-presid.		Secretário		1º Vogal		2º Vogal		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Posição
Atender Professores	11	17,7	34	54,8	1	1,6	16	25,8	0	0,0	62	99,9	1ª
Atender Alunos	0	0,0	14	43,8	0	0,0	18	56,2	0	0,0	32	100,0	3ª
Atender Enc. Educação	2	16,7	9	75,0	0	0,0	1	8,3	0	0,0	12	100,0	5ª
Atender Funcionários	1	3,7	10	37,0	1	3,7	15	55,6	0	0,0	27	100,0	4ª
Atender Outros	4	40,0	3	30,0	1	10,0	2	20,0	0	0,0	10	100,0	8ª
Trabalho de Secretária	21	52,5	19	47,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	40	100,0	2ª
Fazer Telefonemas	7	63,6	3	27,3	0	0,0	0	0,0	1	9,1	11	100,0	6ª
Ler Legislação	5	45,5	5	45,5	0	0,0	1	9,1	0	0,0	11	100,1	6ª

Apêndice I - 6

Quadro XXII - Tarefas consideradas mais difíceis de realizar

(Excluídas aquelas cuja frequência total apurada foi inferior a 5)

MEMBROS CD / TAREFAS	Presidente		Vice-presid.		Secretário		1° Vogal		2° Vogal		Total		
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	Posição
Atender Professores	1	10,0	0	0,0	0	0,0	8	80,0	1	10,0	10	100,0	1ª
Atender Alunos	0	0,0	1	14,3	0	0,0	6	85,7	0	0,0	7	100,0	4ª
Atender Enc. Educação	1	12,5	5	62,5	0	0,0	1	12,5	1	12,5	8	100,0	3ª
Atender Funcionários	0	0,0	2	22,2	0	0,0	7	77,8	0	0,0	9	100,0	2ª

Apêndice I - 7

Quadro XXIII - Tarefas que preferiram realizar *

(Excluídas aquelas cuja frequência total apurada foi inferior a 10)

MEMBROS CD / TAREFAS	Presidente		Vice-presidente		1° Vogal		Total		
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	Posição
Atender Professores	7	12,3	39	68,4	11	19,3	57	100,0	1ª
Atender Alunos	0	0,0	25	67,6	12	32,4	37	100,0	2ª
Atender Funcionários	1	6,2	6	37,5	9	56,2	16	99,9	4ª
Atender Dir. de Turma	0	0,0	11	100,0	0	0,0	11	100,0	5ª
Trabalho de Secretária	3	13,6	19	86,4	0	0,0	22	100,0	3ª

* - O Secretário e o 2° Vogal não responderam

Apêndice I - 8

Quadro XXIV - Tarefas que menos gostaram de realizar *

(Excluídas aquelas cuja frequência total apurada foi inferior a 10)

MEMBROS CD / TAREFAS	Presidente		Vice-presidente		1º Vogal		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Posição
Atender Funcionários	2	18,2	2	18,2	7	63,6	11	100,0	4ª
Trabalho de Secretária	5	27,8	13	72,2	0	0,0	18	100,0	3ª
Atender Telefonemas	8	21,0	21	55,3	9	23,7	38	100,0	1ª
Fazer Telefonemas	0	0,0	15	68,2	7	31,8	22	100,0	2ª

* - O Secretário e o 2º Vogal não responderam

Apêndice I - 9

Quadro XXV - Interlocutores com quem trabalharam ou falaram mais tempo

(Excluídos aqueles cuja frequência total apurada foi inferior a 10)

MEMBROS CD / INTERLOCUTORES	Presidente		Vice-presid.		Secretário		1º Vogal		2º Vogal		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Posição
Professores	9	16,4	32	58,2	1	1,8	10	18,2	3	5,4	55	100,0	2ª
Alunos	0	0,0	11	47,8	0	0,0	12	52,2	0	0,0	23	100,0	3ª
Pais e Encarregados de Educação	3	27,3	4	36,4	0	0,0	2	18,2	2	18,2	11	100,1	7ª
Assessor Cursos Nocturnos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	100,0	0	0,0	12	100,0	6ª
Funcionários Administrativos	0	0,0	14	93,3	0	0,0	1	6,7	0	0,0	15	100,0	5ª
Funcionários Auxiliares	0	0,0	5	25,0	0	0,0	14	70,0	1	5,0	20	100,0	4ª
Colegas do Conselho Directivo	26	31,7	40	48,8	0	0,0	15	18,3	1	1,2	82	100,0	1ª

Apêndice I - 10

Quadro XXVI - Áreas a que dedicaram mais tempo

(Excluídas aquelas cuja frequência total apurada foi inferior a 10)

ÁREAS / MEMBROS CD	Presidente		Vice-presid.		Secretário		1º Vogal		2º Vogal		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Posição
Gestão de Pessoal Docente	11	25,0	24	54,5	0	0,0	9	20,4	0	0,0	44	99,9	2ª
Gestão de Pessoal Não Docente	0	0,0	4	20,0	0	0,0	16	80,0	0	0,0	20	100,0	5ª
Gestão de Tempo (Horários)	1	8,3	9	75,0	0	0,0	0	0,0	2	16,7	12	100,0	7ª
Gestão de Espaços	1	7,1	4	28,6	0	0,0	9	64,3	0	0,0	14	100,0	6ª
Administrativa Geral	9	23,1	30	76,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	39	100,0	3ª
Pedagógica	8	16,3	37	75,5	1	2,0	3	6,1	0	0,0	49	99,9	1ª
Disciplinar	4	12,1	19	57,6	0	0,0	10	30,3	0	0,0	33	100,0	4ª

APÊNDICE II

Dados relativos à participação na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986, recolhidos através de um inquérito aos docentes

1 Exemplar do Questionário aos Docentes sobre a Participação na sua Escola Secundária (reduzido)

2 Gráfico 38 — Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Sexo

3 Gráfico 39 — Distribuição dos professores inquiridos quanto à Idade

4 Gráfico 40 — Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Estado Civil

5 Gráfico 41 — Distribuição dos professores inquiridos quanto a Habilitações

6 Gráfico 42 — Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Residência em Período Lectivo

7 Gráfico 43 — Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Categoria Profissional

8 Gráfico 44 — Distribuição dos professores inquiridos quanto a Cargos desempenhados

9 Gráfico 45 — Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço docente

10 Gráfico 46 — Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço docente na Escola *BA*

11 Gráfico 47 — Distribuição dos professores inquiridos quanto à Componente Curricular em que leccionavam

12 Gráfico 48 — Principais qualidades que os alunos privilegiam na eleição do Delegado de Turma, segundo os professores inquiridos

13 Gráfico 49 — Caracterização da acção dos alunos Delegados de Turma, segundo os professores inquiridos

LCL-UM-85/88

QUESTIONÁRIO AOS DOCENTES SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA SUA ESCOLA SECUNDÁRIA

NÃO ESCREVA O SEU NOME

0. DATA

___ / ___ / ___

1. SEXO

☐ Masc.
☐ Fem.

2. IDADE

☐ < 35
☐ 35 - 45
☐ > 45

3. ESTADO CIVIL

☐ Solteiro
☐ Casado
☐ Viúvo
☐ Divorciado

4. RESIDÊNCIA EM PERÍODO LECTIVO
(Marque só um X)

☐ Na cidade de Braga
☐ Fora da cidade, mas no concelho de Braga
☐ Em outro concelho do distrito de Braga
☐ Fora do distrito de Braga

5. TEMPO DE SERVIÇO EM 1/10/86 _____

6. HABIL. ACADÉMICA _____

7. CATEGORIA PROFISSIONAL _____ **8.**GRUPO _____

9. CARGO(S) QUE DESEMPENHA NESTA ESCOLA _____

10. TEMPO DE SERVIÇO NESTA ESCOLA _____

11. Em geral, a participação dos docentes desta escola na vida escolar é ...
(Marque só um X)

☐ 1. Muito passiva
☐ 2. Passiva
☐ 3. Pouco activa
☐ 4. Activa
☐ 5. Muito activa

(Continua)

12. Quais são as áreas em que a participação dos docentes desta escola lhe parece mais activa?
(Marque com **X** todas as que considera neste caso)

- ☐ 1. Actividades culturais, reacreativas, desportivas, etc.
- ☐ 2. Conselho de Turma
- ☐ 3. Conselho de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
- ☐ 4. Apoio ao Conselho Directivo
- ☐ 5. Apoio ao Conselho Pedagógico
- ☐ 6. Contactos com os Pais e Encarregados de Educação
- ☐ 7. Aulas e trabalhos lectivos
- ☐ 8. Outras (especifique) _____ _____

13. Em relação à sua própria participação na vida escolar, como a caracteriza?
(Marque só um **X**)

- ☐ 1. Muito passiva
- ☐ 2. Passiva
- ☐ 3. Pouco activa
- ☐ 4. Activa
- ☐ 5. Muito activa

14. Em relação à sua própria participação na vida escolar, qual/quais a(s) área(s) em que mais participa?
(Marque com **X** todas as que considera neste caso)

- ☐ 1. Actividades culturais, reacreativas, desportivas, etc.
- ☐ 2. Conselho de Turma
- ☐ 3. Conselho de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
- ☐ 4. Apoio ao Conselho Directivo
- ☐ 5. Apoio ao Conselho Pedagógico
- ☐ 6. Contactos com os Pais e Encarregados de Educação
- ☐ 7. Aulas e trabalhos lectivos
- ☐ 8. Outras (especifique) _____ _____

(Continua)

15. Para além da sua eventual participação na vida escolar, participa ainda, pratica, ou é membro activo de ...
(Marque com **X** as que correspondem ao seu caso)

- ☐ 1. Associações, Clubes, etc.
- ☐ 2. Sindicato
- ☐ 3. Actividade cultural regular
- ☐ 4. Actividade desportiva regular
- ☐ 5. Passatempo regular
- ☐ 6. Cinema
- ☐ 7. Leitura
- ☐ 8. Convívio familiar
- ☐ 9. Convívio de amigos
- ☐ 10. Viagens

16. Em sua opinião, a participação dos docentes na vida escolar poderia ser mais significativa se ...

(Marque com **X** as 5 mais importantes)

- ☐ 1. O Cons. Directivo tomasse mais iniciativas e motivasse os profs.
- ☐ 2. Os docentes permanecessem diariamente mais tempo na escola
- ☐ 3. A mobilidade dos docentes nas escolas fosse menor
- ☐ 4. Os órgãos de gestão escolar tivessem mais poder
- ☐ 5. A administração do ensino fosse descentralizada
- ☐ 6. Os docentes tivessem de dar mais contas da sua actuação
- ☐ 7. A remuneração fosse substancialmente melhorada
- ☐ 8. Houvesse um gestor de carreira na escola
- ☐ 9. A carreira docente o motivasse e valorizasse
- ☐ 10. A escola não estivesse superlotada de docentes e alunos
- ☐ 11. Também os Pais, Enc. de Educação, e Autarquias participassem
- ☐ 12. A formação dos docentes fosse melhorada
- ☐ 13. Os docentes tivessem maior consciência profissional

(Continua)

17. Numa eventual eleição sua para ocupar um determinado cargo no Conselho Directivo desta escola ... (Marque só um X)

- ☐ 1. Não aceitaria de forma alguma
- ☐ 2. Não aceitaria
- ☐ 3. Talvez aceitasse
- ☐ 4. Aceitaria
- ☐ 5. Aceitaria seguramente

18. Que condições estabeleceria, ou preferiria, para vir eventualmente a aceitar um cargo no Conselho Directivo?
(Marque com X as 3 condições mais importantes)

- ☐ 1. Ser eleito para o cargo pelos colegas
- ☐ 2. Ser nomeado pelo Ministério
- ☐ 3. Poder influenciar a escolha dos outros elementos do Cons. Dir.
- ☐ 4. Ter mais poder do que actualmente é dado ao Conselho Directivo
- ☐ 5. Ser melhor remunerado do que actualmente
- ☐ 6. Não ter qualquer serviço docente (aulas)
- ☐ 7. Ter acesso a um curso de gestão escolar
- ☐ 8. Ter assegurada uma carreira na administração escolar

19. Qual o cargo que, eventualmente, preferiria vir a ocupar num Conselho Directivo?
(Marque só um X)

- ☐ 1. Presidente
- ☐ 2. Vice-Presidente Porquê? _____
- ☐ 3. Secretário _____
- ☐ 4. 1º Vogal _____
- ☐ 5. 2ºVogal _____

20. Dos outros cargos da gestão escolar, quais os que preferiria?
(Marque com X até 3 cargos)

- ☐ 1. Director de Turma
- ☐ 2. Delegado de Grupo, Subgrupo ou Disciplina
- ☐ 3. Coordenador dos Directores de Turma

(Continua)

- ☐ 4. Director de Instalações
- ☐ 5. Orientador de Estágio do Ramo Integrado (U.M.)
- ☐ 6. Delegado à Profissionalização/Formação em Serviço
- ☐ 7. Assessor dos Cursos Nocturnos

Porquê? _____

_____

_____

_____

21. Em relação à participação dos alunos na vida desta escola, ela é ...
(Marque só um X)

- ☐ 1. Muito passiva
- ☐ 2. Passiva
- ☐ 3. Pouco activa
- ☐ 4. Activa
- ☐ 5. Muito activa

22. Se respondeu com um X nos números 1, 2 ou 3 da questão anterior, diga quais são em seu entender as principais razões da falta de participação activa por parte dos alunos.(Marque com X as 5 razões que considera mais relevantes)

- ☐ 1. Falta de conhecimento da estrutura da escola por parte dos alunos
- ☐ 2. Falta de responsabilidade por parte dos alunos
- ☐ 3. Crise de valores da Juventude
- ☐ 4. Falta de informação sobre os direitos dos alunos
- ☐ 5. Falta de empenhamento dos próprios órgãos de gestão da escola
- ☐ 6. Preferência dos alunos por outras actividades fora da escola
- ☐ 7. Pouco interesse dos docentes pela participação dos alunos
- ☐ 8. Inexistência de um clima democrático na escola
- ☐ 9. Falta de motivação dos alunos
- ☐ 10. A grande complexidade da gestão da escola
- ☐ 11. As dificuldades inerentes a todo o sistema educativo
- ☐ 12. A falta de tradição participativa por parte dos alunos

(Continua)

23. Quais são as áreas sobre as quais mais lhe parece incidir a participação dos alunos desta escola?
(Marque com X as que considera mais relevantes)

- ☐ 1. Dentro da sala de aula
- ☐ 2. Nos Conselhos de Turma
- ☐ 3. No Conselho Directivo
- ☐ 4. No Conselho Pedagógico
- ☐ 5. Na Associação de Estudantes, se existir
- ☐ 6. Junto ao director de turma
- ☐ 7. Na organização de festas, bailes, convívios, etc.
- ☐ 8. Na organização de actividades culturais, visitas de estudo, etc.

24. Em relação aos Delegados de Turma dos alunos, a sua acção é ...
(Marque com X as 3 que considera mais adequadas)

- ☐ 1. De pouca ou nula importância para os docentes
- ☐ 2. Importante ao nível das informações sobre a turma
- ☐ 3. Uma mera formalidade
- ☐ 4. Importante sobretudo a nível disciplinar (castigos, penas ...)
- ☐ 5. Sobretudo de apoio à actividade docente (pequenas tarefas, ir buscar giz, contar as faltas dos alunos, etc.)
- ☐ 6. Mais um factor de instabilidade nas turmas
- ☐ 7. Semelhante à dos antigos chefes de turma

25. A participação dos docentes, quando comparada com a participação dos alunos, nesta escola, é ...
(Marque só um X)

- ☐ 1. Muito menor
- ☐ 2. Menor
- ☐ 3. Sensivelmente idêntica
- ☐ 4. Maior
- ☐ 5. Muito maior

(Continua)

26. Em sua opinião, quais as principais qualidades que os alunos privilegiam na eleição do Delegado de Turma? (Marque com X as 5 mais importantes)

- ☐ 1. Ser o mais velho
- ☐ 2. Ser rapaz
- ☐ 3. Ser rapariga
- ☐ 4. Ser bom aluno
- ☐ 5. Ser bem comportado
- ☐ 6. Ser um "gajo porreiro"
- ☐ 7. Não ser repetente
- ☐ 8. Os Profs. gostarem dele
- ☐ 9. Ter qualidades de chefe
- ☐ 10. Saber o que quer
- ☐ 11. Ser o mais popular
- ☐ 12. Ser simpático

PARA RESPONDER ÀS QUESTÕES QUE SE SEGUEM, POR FAVOR NÃO RECORRA A NENHUMA INFORMAÇÃO PARA ALÉM DAQUELA DE QUE DISPÕE NESTE MOMENTO

27. Os alunos desta escola estão representados no Conselho Directivo?
(Marque só um X)

- ☐ 1. Sim
- ☐ 2. Não
- ☐ 3. Não sei

28. Os alunos desta escola estão representados no Conselho Pedagógico?
(Marque só um X)

- ☐ 1. Sim
- ☐ 2. Não
- ☐ 3. Não sei

29. Existe Associação de Estudantes nesta escola? (Marque só um X)

- ☐ 1. Sim
- ☐ 2. Não
- ☐ 3. Não sei

30. Existe Associação de Pais nesta escola? (Marque só um X)

- ☐ 1. Sim
- ☐ 2. Não
- ☐ 3. Não sei

(Continua)

NOTAS OU OBSERVAÇÕES QUE PRETENDA ACRESCENTAR

MUITO OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO !

LCL-UM-85/88

Apêndice II - 2

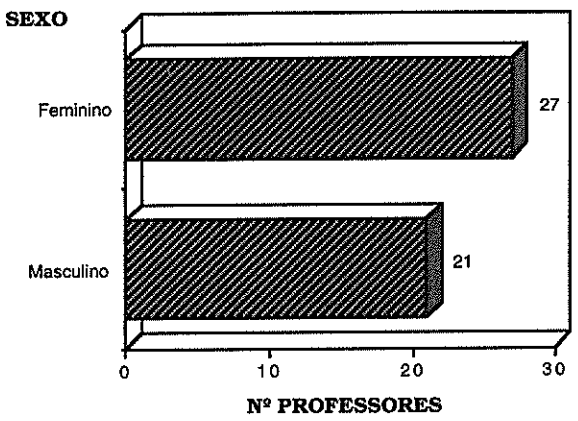


Gráfico 38 - Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Sexo
(total = 48)

Apêndice II - 3

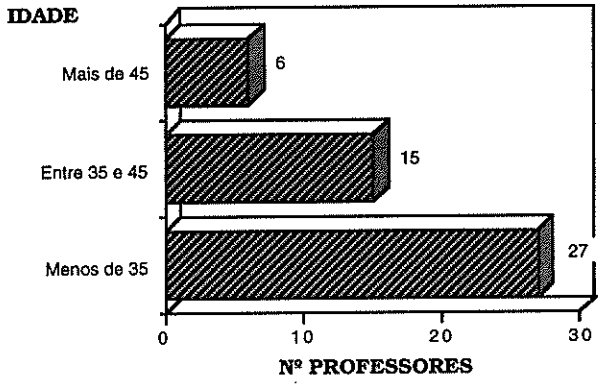


Gráfico 39 - Distribuição dos professores inquiridos quanto à Idade
(total = 48)

Apêndice II - 4

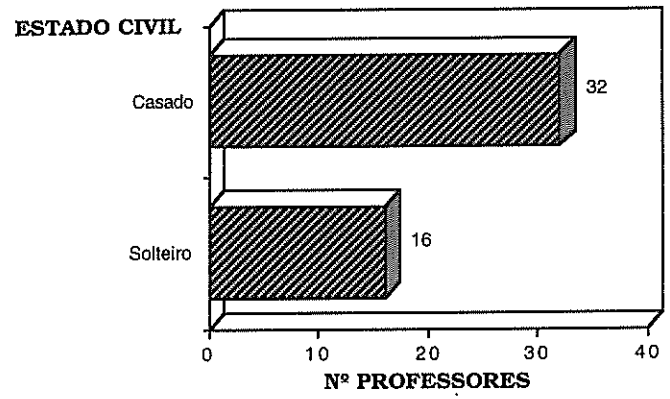


Gráfico 40 - Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Estado Civil
(total = 48)

Apêndice II - 5

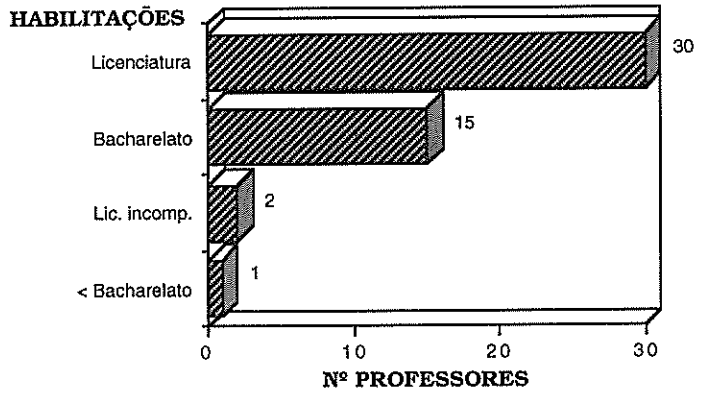


Gráfico 41 - Distribuição dos professores inquiridos quanto a Habilitações
(total = 48)

Apêndice II - 6

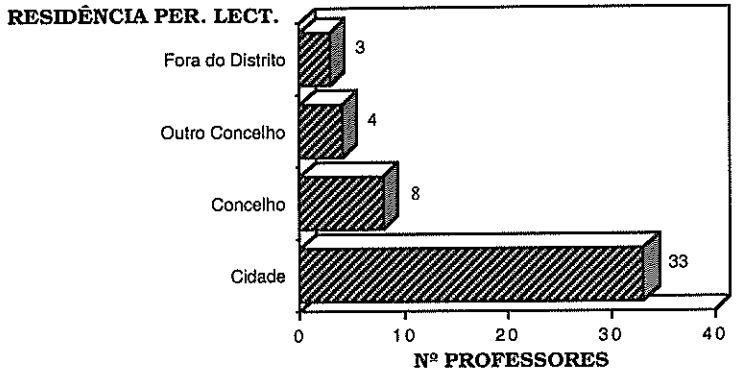


Gráfico 42 - Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Residência em Período Lectivo
(total = 48)

Apêndice II - 7

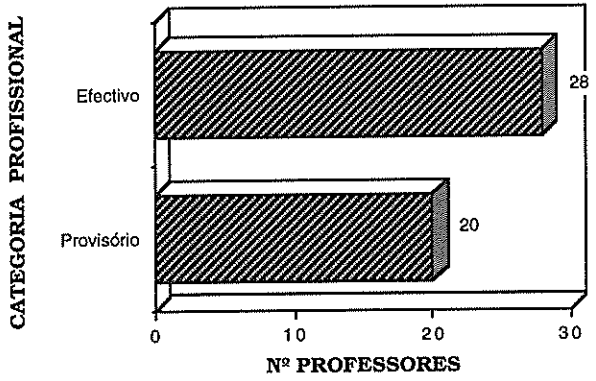


Gráfico 43 - Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Categoria Profissional
(total = 48)

Apêndice II - 8

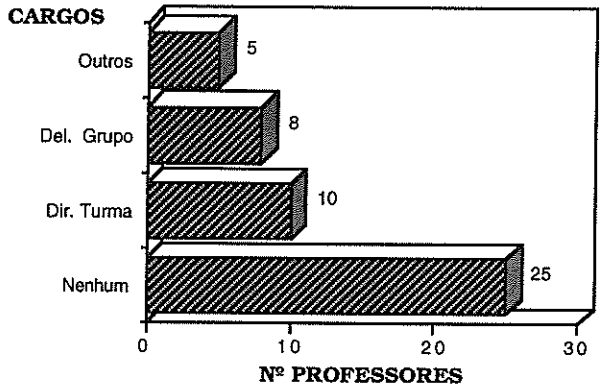


Gráfico 44 - Distribuição dos professores inquiridos quanto a Cargos Desempenhados
(total = 48)

Apêndice II - 9

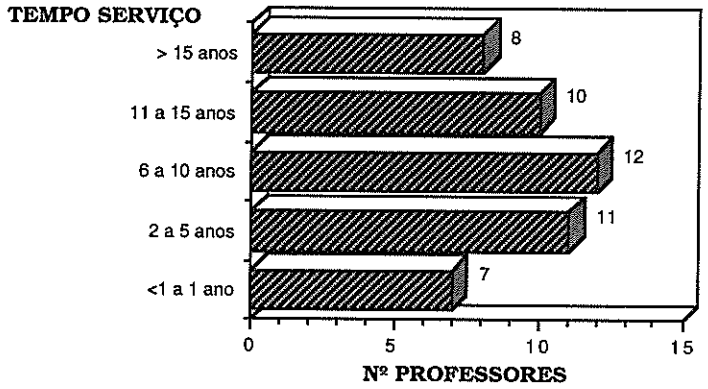


Gráfico 45 - Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço
(total = 48)

Apêndice II - 10

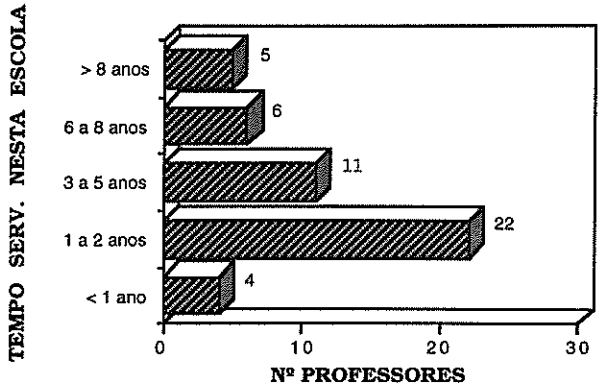


Gráfico 46 - Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço Docente na escola *B A*
(total = 48)

Apêndice II - 11

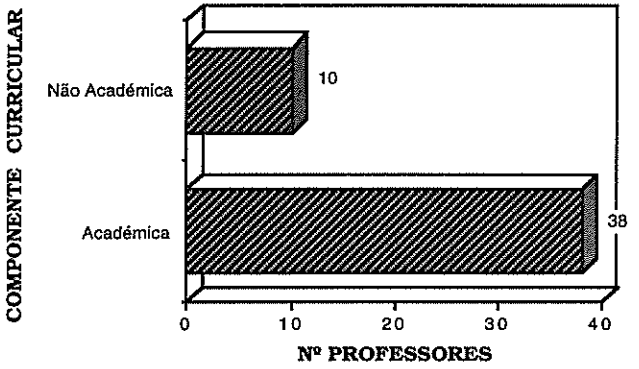
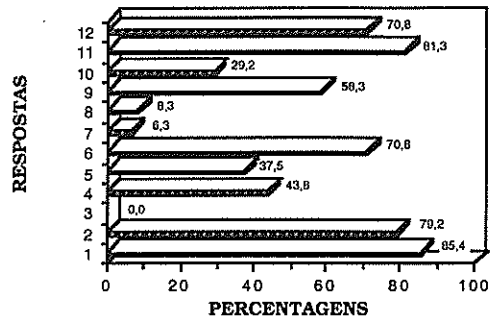


Gráfico 47 - Distribuição dos professores inquiridos quanto à Componente Curricular em que leccionavam
(total = 48)

Apêndice II - 12

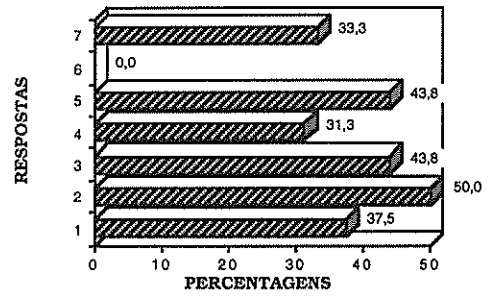


Legenda:

1. Ser o mais velho
2. Ser rapaz
3. Ser rapariga
4. Ser bom aluno
5. Ser bem comportado
6. Ser um "gajo porreiro"
7. Não ser repetente
8. Os professores gostarem dele
9. Ter qualidades de chefe
10. Saber o que quer
11. Ser o mais popular
12. Ser simpático

Gráfico 48 - Principais qualidades que os alunos privilegiam na eleição do Delegado de Turma, segundo os professores inquiridos
(total = 48)

Apêndice II - 13



Legenda:

1. De pouca ou nula importância para os docentes
2. Importante ao nível das informações sobre a turma
3. Uma mera formalidade
4. Importante sobretudo a nível disciplinar (castigos, penas ...)
5. Sobretudo de apoio à actividade docente (pequenas tarefas, ir buscar giz, contar as faltas dos alunos, etc.)
6. Mais um factor de instabilidade nas turmas
7. Semelhante à dos antigos chefes de turma

Gráfico 49 - Caracterização da acção dos alunos Delegados de Turma, segundo os professores inquiridos
(total = 48)

APÊNDICE III

Dados relativos à participação docente na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986, obtidos através de um inquérito de avaliação

1 Exemplar do Questionário de Avaliação da Participação Docente (reduzido)

2 Gráfico 50 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por sexos

3 Gráfico 51 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por grupos etários

4 Gráfico 52 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo o estado civil

5 Gráfico 53 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo as habilitações académicas

6 Gráfico 54 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a residência em período lectivo

7 Gráfico 55 — Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a categoria profissional

8 Quadro XXVII — Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção pedagógico-didáctica

9 Quadro XXVIII — Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção em actividades culturais, recreativas, etc., da escola

1 0 Quadro XXIX — Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção relativa à gestão da escola

CONFIDENCIAL

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOCENTE
Esc. Sec. "B.A."
LCL — UM — 85/88

Data ____ / ____ / ____

Inquirido _____ Cargo _____

Nº de Código [ ] Obs. _____

Docente considerado _____

Grupo, Subgrupo ou Disciplina _____ Categoria _____

Nº de Código [/]

Classifique a PARTICIPAÇÃO do Docente considerado, utilizando a seguinte chave:

1. PARTICIPANTE MUITO PASSIVO
2. PARTICIPANTE PASSIVO
3. PARTICIPANTE
4. PARTICIPANTE ACTIVO
5. PARTICIPANTE MUITO ACTIVO

NOTA: Se, por total falta de informação, lhe for completamente impossível atribuir uma avaliação marque **0**

1. Em relação à intervenção pedagógico-didáctica (participação em reuniões de trabalho para planeamento, troca de sugestões, intercâmbio de materiais pedagógicos utilizados nas aulas, interesse de actualização, interesse demonstrado em melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem) o DOCENTE É ... [ ]
2. Em relação à participação em acções de formação, actividades culturais e recreativas, visitas de estudo, promoção de palestras, encontros, etc., o DOCENTE É... [ ]
3. Em relação à participação em órgãos de gestão como Conselhos de Turma, Conselhos de Grupo, à intervenção ao nível de propostas, sugestões, apoio ao Conselho Directivo, e à participação em grupos e comissões de trabalho, o DOCENTE É... [ ]

Não escrever neste espaço

I _____ / II _____ Classificação:

Grupo _____ 1. _____

Categ. _____ 2. _____ X _____

3. _____

Apêndice III - 2

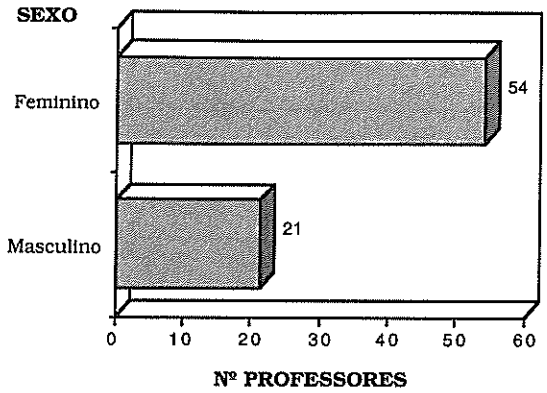


Gráfico 50 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por sexos
(total = 75)

Apêndice III - 3

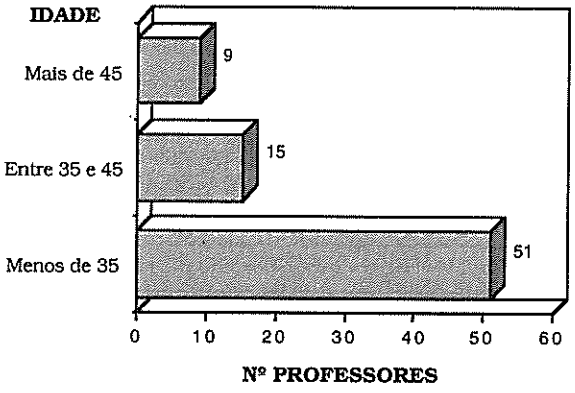


Gráfico 51 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por grupos etários
(total = 75)

Apêndice III - 4

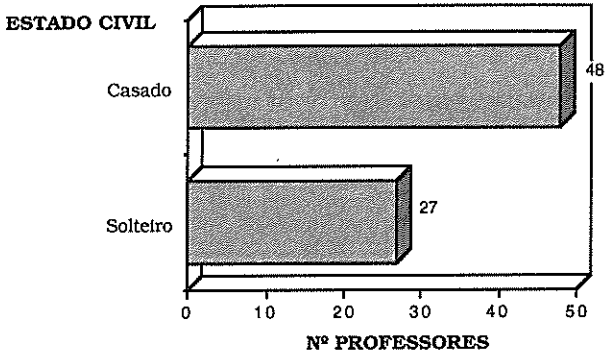


Gráfico 52 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo o estado civil
(total = 75)

Apêndice III - 5

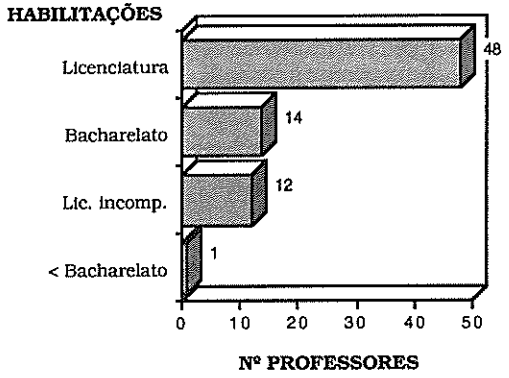


Gráfico 53 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo as habilitações académicas
(total = 75)

Apêndice III - 6

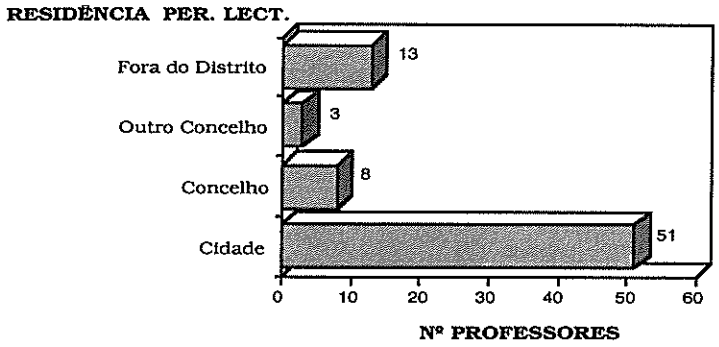


Gráfico 54 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a residência em período lectivo (total = 75)

Apêndice III - 7

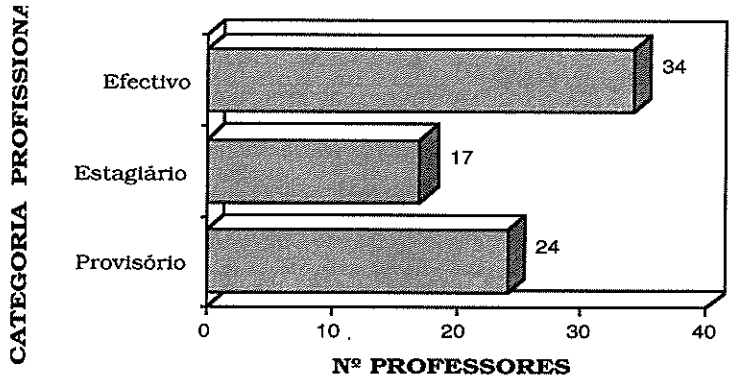


Gráfico 55 - Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a categoria profissional (total = 75)

Apêndice III - 8

Quadro XXVII - Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção pedagógico-didáctica

Avaliadores / Categorias	Delegado N°	Delegado %	Presidente CD N°	Presidente CD %	Vice-presidente CD N°	Vice-presidente CD %
Nenhuma informação	0	0,0	9	12,0	13	17,3
Muito passivo	6	8,0	3	4,0	9	12,0
Passivo	10	13,3	20	26,7	8	10,7
Médio	28	37,3	31	41,3	23	30,7
Activo	20	26,7	12	16,0	17	22,7
Muito activo	11	14,7	0	0,0	5	6,7
Total	**75**	**100,0**	**75**	**100,0**	**75**	**100,1**

Apêndice III - 9

Quadro XXVIII - Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção em actividades culturais, recreativas, etc., da escola

Avaliadores / Categorias	Delegado N°	Delegado %	Presidente CD N°	Presidente CD %	Vice-presidente CD N°	Vice-presidente CD %
Nenhuma informação	0	0,0	2	2,7	3	4,0
Muito passivo	15	20,0	6	8,0	37	49,3
Passivo	16	21,3	22	29,3	18	24,0
Médio	32	42,7	28	37,3	12	16,0
Activo	10	13,3	16	21,3	2	2,7
Muito activo	2	2,7	1	1,3	3	4,0
Total	**75**	**100,0**	**75**	**99,9**	**75**	**100,0**

Apêndice III - 10

Quadro XXIX - Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção relativa à gestão da escola

Avaliadores / Categorias	Delegado		Presidente CD		Vice-presidente CD	
	N°	%	N°	%	N°	%
Nenhuma informação	8	10,7	0	0,0	2	2,7
Muito passivo	10	13,3	19	25,3	34	45,3
Passivo	19	25,3	28	37,3	21	28,0
Médio	22	29,3	13	17,3	10	13,3
Activo	14	18,7	12	16,0	7	9,3
Muito activo	2	2,7	3	4,0	1	1,3
Total	**75**	**100,0**	**75**	**99,9**	**75**	**99,9**

APÊNDICE IV

Dados relativos à participação discente na escola *BA* no ano lectivo de 1985/1986, recolhidos através de um inquérito a alunos e de um inquérito a alunos delegados de turma

1 Inquérito aos alunos (diurnos) na escola *BA*

2 Inquérito aos alunos delegados de turma na escola *BA*

3 Quadro XXX — Dados referentes aos alunos diurnos da escola *BA*, no ano lectivo de 1985/1986

4 Gráfico 56 — Distribuição do número de turmas diurnas existentes na escola *BA* em 1985/1986, por anos de escolaridade

5 Gráfico 57 — Distribuição do número de alunos diurnos da escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade

6 Gráfico 58 — Distribuição do número de alunos diurnos repetentes na escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade

7 Quadro XXXI — Inquérito dirigido aos alunos da escola *BA* em 1985/1986 (Amostra Convidada)

8 Quadro XXXII — Dados relativos aos alunos inquiridos na escola *BA* em 1985/1986 (Amostra Produtora de Dados)

9 Quadro XXXIII — Respostas obtidas, por anos de escolaridade, relativamente às qualidades que um aluno deve ter para ser eleito delegado de turma, segundo os alunos inquiridos

10 Quadro XXXIV — Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "Existe Associação de Estudantes?"

11 Quadro XXXV — Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos ...?"

12 Quadro XXXVI — Dados referentes aos delegados de turma inquiridos na escola *BA*

ESCOLA SECUNDÁRIA DE _____

TURMA _____ ANO _____ IDADE _____ SEXO _____

PROFISSÃO DO PAI _____ ONDE VIVES? CAMPO ☐

CIDADE ☐

1. Julgas que é importante a existência de um delegado de turma?

SIM ☐ NÃO ☐ PORQUÊ? _____

2. O delegado da tua turma já resolveu algum problema? SIM ☐ NÃO ☐

Se sim, qual ou quais? _____

3. Quando eleges um delegado de turma, que qualidades te parecem mais importantes? **Marca com um X as cinco que achares mais certas.**

☐	1. Ser o mais velho	☐	7. Não ser repetente
☐	2. Ser rapaz	☐	8. Os Profs. gostarem dele
☐	3. Ser rapariga	☐	9. Ter qualidades de chefe
☐	4. Ser bom aluno	☐	10. Saber o que quer
☐	5. Ser bem comportado	☐	11. Ser o mais popular
☐	6. Ser um "gajo porreiro"	☐	12. Ser simpático

4. Sabes se existe Associação de Estudantes na tua Escola?

Não existe ☐ Existe ☐ Não sei ☐

5. O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos para tentar resolver problemas? Sim ☐ Não ☐

6. Sabes aquilo que é discutido pelos alunos e pelos professores nas reuniões do Conselho Directivo e no Conselho Pedagógico? Sim ☐ Não ☐

7. Sabes quem é o delegado de turma da tua turma?

Indica o nome dele _____

8. Em que mês foi eleito? _____

9. Participaste na sua eleição? Sim ☐ Não ☐

10. Quem orientou a eleição? _____

11. Em que aula foi eleito? _____

12. Conheces os representantes dos alunos no Conselho Directivo?

Sim ☐ Não ☐

13. Quantos são? _____ 14. Quem são? _____

_____

15. Conheces os representantes dos alunos no Conselho Pedagógico?

Sim ☐ Não ☐

16. Quantos são? _____ 17. Quem são? _____

_____

_____

OBRIGADO PELA TUA COLABORAÇÃO

UM/LCL/83

ESCOLA SECUNDÁRIA DE _____

NOME _____ IDADE _____

ANO ____ DELEGADO DA TURMA ____ ÉS REPETENTE? Sim ☐ Não ☐

1. Quando foste eleito delegado dessa turma? _____

2. É a primeira vez que representas os alunos de uma turma?

Sim ☐ Não ☐

3. Já tiveste de resolver algum problema relacionado com a turma?

Sim ☐ Não ☐ Se sim, qual ou quais? _____

_____

4. Já foste convocado, este ano lectivo, para alguma reunião de Conselho de Turma? Sim ☐ Não ☐

Se sim, quantas vezes? ____ Que assuntos é que lá se discutiram? ____

_____

5. Como é que fazes para discutir problemas e dar informações aos teus colegas de turma? _____

6. Já participaste em alguma reunião com delegados de turma do teu ano?

Sim ☐ Não ☐ Se sim, para quê? _____

_____

7. Participaste na eleição do representante dos alunos do teu ano, para o conselho pedagógico? Sim ☐ Não ☐

8. Conheces os teus colegas representantes dos alunos no conselho pedagógico? Sim ☐ Não ☐ Se sim, quem são? _____

_____

9. Conheces os teus colegas representantes dos alunos no conselho directivo? Sim ☐ Não ☐ Se sim, quem são? _____

_____

10. Quando há problemas a resolver na tua turma, a quem é que te diriges?

_____

11. Existe Associação de Estudantes na tua escola?

Sim ☐ Não ☐ Não sei ☐

Se sim, já participaste em reuniões ou outras sessões de trabalho com a Associação? Sim ☐ Não ☐

12. Achas que a associação apoia a tua actividade de delegado de turma?
Sim ☐ Não ☐ Porquê? _____

13. Gostas de ser delegado de turma? Sim ☐ Não ☐
Porquê? _____

14. Porque achas que os colegas da tua turma te elegeram a ti? _____

_____

- ESTE INQUÉRITO SÓ DEVE SER PREENCHIDO PELOS ALUNOS QUE SÃO DELEGADOS DE TURMA

OBRIGADO PELA TUA COLABORAÇÃO!

UM/LCL/83

Apêndice IV - 3

Quadro XXX - Dados referentes aos alunos diurnos da Escola Secundária *Bracara Augusta*, no ano lectivo de 1985/1986

Ano de Escolaridade	Turmas		Alunos		X Alunos Por Turma	Sexo (%)		Repetentes		X Alunos Repetentes Por Turma	< X Idades Por Turma	> X Idades Por Turma
	Nº	%	Nº	%		M	F	Nº	%			
7º	12	16,9	374	19,9	31,2	48,1	51,8	136	29,2	11,3	12,0	15,6
8º	20	28,2	527	28,2	26,4	46,1	53,9	163	35,0	8,2	13,7	15,8
9º	17	23,9	414	22,1	24,4	50,0	50,0	79	17,0	4,6	14,4	17,4
10º	12	16,9	306	16,4	25,5	43,8	56,2	46	9,8	3,8	15,9	19,2
11º	9	12,6	239	12,7	26,5	41,4	58,6	42	9,0	4,6	16,9	19,2
12º	1	1,4	11	0,6	11,0	54,5	45,5	0	0,0	0,0	17,5	17,5
Total	**71**	**99,9**	**1871**	**99,9**	**26,4**	**46,4**	**53,6**	**466 (25,0%)**	**100,0**	**6,6**	**14,6**	**17,5**

Apêndice IV - 4

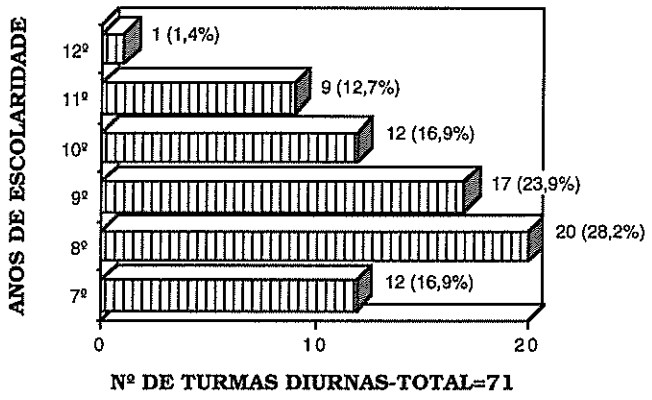


Gráfico 56 - Distribuição do número de turmas diurnas existentes na escola *BA* em 1985/1986, por anos de escolaridade

Apêndice IV - 5

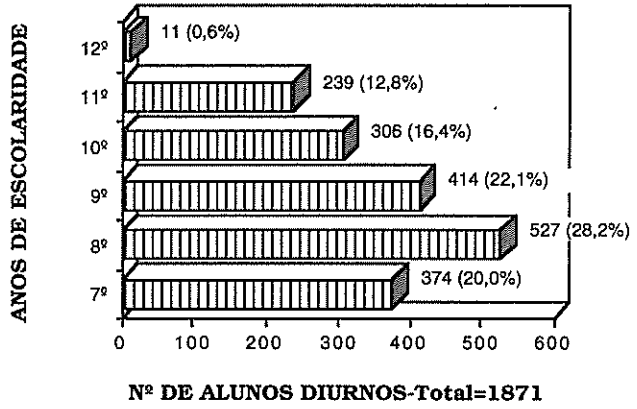


Gráfico 57 - Distribuição do número de alunos diurnos da escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade

Apêndice IV - 6

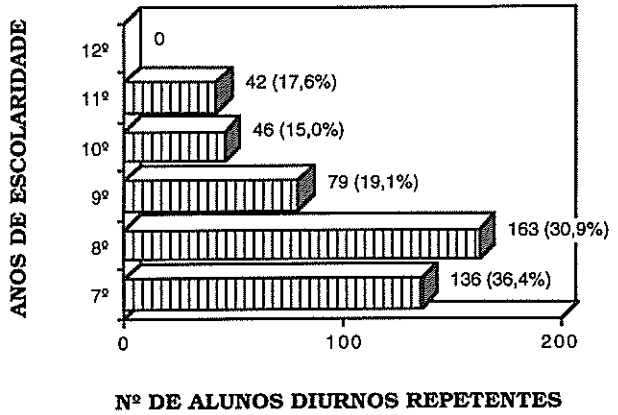


Gráfico 58 - Distribuição do número de alunos diurnos repetentes na escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade
(total = 466)

Apêndice IV - 7

Quadro XXXI-Inquérito dirigido aos alunos da escola *BA* em 1985/1986
(Amostra Convidada)

ANO	Nº de Turmas	Alunos		SEXO M		SEXO F	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
7º	4	112	19,7	54	48,2	58	51,8
8º	6	158	27,8	73	46,2	85	53,8
9º	5	124	21,8	62	50,0	62	50,0
10º	4	92	16,2	40	43,5	52	56,5
11º	3	72	12,7	30	41,7	42	58,3
12º	1	11	1,9	6	54,5	5	45,5
Total	**23**	**569**	**100,1**	**265**	**46,6**	**304**	**53,4**

Apêndice IV - 8

Quadro XXXII - Dados relativos aos alunos da escola *BA* em 1985/1986
(Amostra Produtora de Dados)

ANO	Nº de Turmas	Alunos Nº	Alunos %	Média de Alunos por Turma	Média de Idades	SEXO * M Nº	SEXO * M %	SEXO * F Nº	SEXO * F %
7º	4	98	20,5	24,5	13,8	45	45,9	53	54,1
8º	6	141	29,4	23,5	14,8	58	41,1	83	58,9
9º	5	109	22,8	21,8	15,9	40	36,7	69	63,3
10º	4	64	13,4	16,0	17,3	26	40,6	38	59,4
11º	3	59	12,3	35,7	18,0	25	43,9	32	56,1
12º	1	8	1,7	8,0	17,8	5	62,5	3	37,5
Total	**23**	**479**	**100,1**	**20,8**	**15,5**	**199**	**41,5**	**278**	**58,0**

* Dois alunos não responderam (11º ano)

Apêndice IV - 9

Quadro XXXIII - Respostas obtidas, por anos de escolaridade, relativamente às qualidades que um aluno deve ter para ser eleito delegado de turma, segundo os alunos inquiridos

QUALIDADES	Respostas obtidas por anos de escolaridade 7º	8º	9º	10º	11º	12º	Total	
Ser o mais velho	23	30	23	11	5	1	93	4,1%
Ser rapaz	16	17	7	5	4	0	49	2,2%
Ser rapariga	4	9	6	1	4	0	24	1,1%
Ser bom aluno	49	45	38	20	14	1	167	7,4%
Ser bem comportado	85	92	94	55	40	2	368	16,4%
Ser um "gajo porreiro"	38	76	51	27	30	8	230	10,2%
Não ser repetente	38	23	24	6	4	0	95	4,2%
Os professores gostarem dele	26	28	20	12	12	3	101	4,5%
Ter qualidades de chefe	71	100	71	60	47	3	352	15,7%
Saber o que quer	60	106	94	57	50	7	374	16,6%
Ser o mais popular	4	15	9	11	10	3	52	2,3%
Ser simpático	69	104	77	42	44	7	343	15,3%
Total	**483**	**645**	**514**	**307**	**264**	**35**	**2248**	**100%**

Apêndice IV - 10

Quadro XXXIV - Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "Existe Associação de Estudantes?"
(*Sim* era a resposta correcta)

ANO	Sim	Não	Não sei	Não resp.	Total
7º	60	0	37	1	98
8º	108	1	32	0	141
9º	95	2	12	0	109
10º	44	0	20	0	64
11º	44	1	11	3	59
12º	5	0	3	0	8
Total	**356 (74,3%)**	**4 (0,8%)**	**115 (24,0%)**	**4 (0,8%)**	**479 (99,9%)**

Apêndice IV - 11

Quadro XXXV - Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos ...?"

ANO	Sim	Não	Não resp.	Total
7º	29	65	4	98
8º	28	110	3	141
9º	17	92	0	109
10º	21	41	2	64
11º	10	45	4	59
12º	0	8	0	8
Total	**105 (21,9%)**	**361 (75,4%)**	**13 (2,7%)**	**479 (100%)**

Apêndice IV - 12

Quadro XXXVI - Dados referentes aos delegados de turma inquiridos na escola *B A*

DELEGADOS / ANO	Sexo		Média de Idades	Repetentes	Total de Delegados
	Masc.	Fem.			
7°	2	2	13,5	2	4 (17,4%)
8°	4	2	15,8	5	6 (26,1%)
9°	4	1	17,0	0	5 (21,7%)
10°	3	1	17,7	1	4 (17,4%)
11°	2	1	17,3	0	3 (13,0%)
12°	1	-	18,0	0	1 (4,3%)
Total	16 (69,6%)	7 (30,4%)	16,2	8 (34,8%)	23 (99,9 %)

BIBLIOGRAFIA

I Livros e Artigos Citados

a) Educação

ABREU, Manuel Viegas de. "O Perfil do Professor no Horizonte da Reforma do Sistema Educativo", in Vários. *Ser Professor - Contributos para um Debate*. Porto, SPZN, 1988, pp. 7-28.

ADÃO, Áurea. A Criação e Instalação dos Primeiros Liceus Portugueses. Organização Administrativa e Pedagógica (1836-1860). Contribuição Monográfica. Oeiras, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

ADÃO, Áurea. "A História do Ensino Secundário-Liceal Português: Balanço da Investigação Realizada nas Últimas Décadas", in Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação. *1º Encontro de História da Educação em Portugal, Comunicações* (14-16 de Outubro de 1987). Lisboa, 1988, pp. 97-114.

ADELMAN, Glen, JENKINS, David, KEMMIS, Stephen. "Rethinking Case Study", in Judith Bell *et al.* (Eds.). *Conducting Small-Scale Investigations in Educational Management*. London, Harper & Row, 1984, pp. 93-102.

ADKISON, Judith A. "Women in School Administration: A Review of the Research", in *Review of Educational Research*, Vol. 51, nº 3 (1981), pp. 311-343.

AFONSO, Almerindo Janela. *O Processo Disciplinar Como Meio de Controlo Social na Sala de Aula*. Braga, Universidade do Minho, 1989 (polic.).

AFONSO, Natércio. "Administração Escolar e Democracia", in *Aprender*, nº 5 (1988), pp. 5-11.

ALONSO, Myrtes. *O Papel do Director na Administração Escolar*. São Paulo, Editora da Universidade Católica, 1976.

ALVES-PINTO, M.C. *L'Entrée à L'Université au Portugal. Un Essai D'une Approche Systémique en Éducation*. Tours, Université François Rabelais, 1983 (Tese polic.).

ALVES-PINTO, M.C. "Contributo para uma Reflexão sobre o Estatuto da Carreira Docente dos Ensinos Básico e Secundário", in Vários, *Ser Professor - Contributos para um Debate*. Porto, SPZN, 1988, pp. 29-46.

ALVES-PINTO, M.C. & FORMOSINHO, Júlia O. "Alienação na escola: conceito relevante para a compreensão da socialização escolar", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1041-1051.

ALVES-PINTO, M.C. & FORMOSINHO, Júlia O. "Caracterização de uma Amostra de Alunos da Escola Secundária que Revelaram Índices Extremos de Alienação", s.d. (polic.).

AMARAL, Diogo Freitas do. "A Reorganização do Ministério da Educação Nacional", in *Ciências Administrativas*, nº 11 (1971), pp. 11-34.

AMBRÓSIO, Teresa. "Aspirações sociais e políticas de educação", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1023-1039.

AMBRÓSIO, Teresa. "Resultados e avaliação crítica de um projecto", in *Desenvolvimento* (Número Especial Os Jovens e Nós), 1986, pp. 7-14.

AMÉRICO, Padre. *A Obra da Rua*. Paço de Sousa, Editorial da Casa do Gaiato, 3ª ed.

ANTUNES, Manuel Luís Marinho. "Representações sociais dos jovens e religião", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 283-311.

ARROTEIA, Jorge. "Regionalização e descentralização do ensino em Portugal", in *Desenvolvimento Regional*, nº 19 (1984), pp. 103-131.

BACON, William. "Headteachers and School Governors", in Tony Bush *et al.* (Ed.). *Approaches to School Management*, London, Harper & Row, 1980, pp. 72-97.

BANKS, Olive. *The Sociology of Education*. London, B.T. Batsford Ltd., 1976.

BARBOSA, Jorge Morais. "Educação, Ensino e Cultura na Constituição de 1976", in *Democracia e Liberdade* (A Revisão Constitucional), 1980, pp. 83-89.

BARRENO, Maria Isabel. *O Direito ao Presente. Um Estudo sobre a Juventude Portuguesa*. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1988.

BARROSO, João. "Estratégias de Reforma", in *Seara Nova*, nº 18 (1988), pp. 8-11.

BASSEY, Michael. "Pedagogic Research: On the Relative Merits of Search for Generalization and Study of Single Events", in Judith Bell *et al.* (Eds.). *Conducting Small-Scale Investigations in Educational Management*. London, Harper & Row, 1984, pp. 103-122.

BECKER, Howard S. "The teacher in the authority system of the public school", in Martyn Hammersley & Peter Woods (Eds.). *The Process of Schooling. A Sociological Reader*. The Open University Press, 1976, pp. 68-74.

BELL, Judith *et al.* (Eds.). *Conducting Small-Scale Investigations in Educational Management*, London, Harper & Row, 1984.

BELL, L.A. "The School as an Organisation: a re-appraisal", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 1, nº 2 (1980), pp. 183-192.

BENAVENTE, Ana. *Escola, Professoras e Processos de Mudança*. Lisboa, Livros Horizonte, 1990.

BENTO, Gomes. "Gestão Democrática nas escolas secundárias", in *O Professor*, nºs 11/12 (1976), pp. 32-33.

BENTO, Gomes. "A gestão democrática nas escolas secundárias", in *O Professor*, nº 13 (1976), pp. 28-29.

BENTO, Gomes. *O Movimento Sindical dos Professores. Finais da Monarquia e I República*. Lisboa, Editorial Caminho, ²1978.

BERNSTEIN, Basil. *Class, Codes and Control*, Vol. 3 (Towards a Theory of Educational Transmissions). London, Routledge & Kegan Paul, 2nd ed.

BETTENCOURT, Ana Maria. "Educação Cívica e Politécnica: Uma Inovação", in *Raíz e Utopia*, nºs 9/10 (1979), pp. 271-276.

BETTENCOURT, Ana Maria & MARQUES, Ramiro. *Percursos Escolares, Estratégias de Vida e Códigos de Conduta*. Lisboa, Ministério da Educação e Cultura, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1987.

BEZDANOV, Stevan. *Uma Escola Comunitária na Jugoslávia*. Lisboa, Moraes Editores, 1976 (trad. port.).

BIDWELL, Charles E. "The School as a Formal Organization", in James G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 972-1022.

BOAVIDA, Ana "Tópicos sobre a prática política dos estudantes republicanos (1890-1931): limites e condicionantes do movimento estudantil", in *Análise Social*, nºs 77/78/79 (1983), pp. 743-756.

BOAVIDA, Vítor Godinho. *The Major Problems in the Portuguese Committee System of School Administration; an exploratory study*. Boston University, 1984 (diss. mestrado polic.).

BOGDANOR, Vernon. "Regionalism, Devolution and Education", in *Oxford Review of Education*, nº 2 (1977), pp. 157-170.

BRENNAM, Tom. *Political Education and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

BRIDGES, David. *Education, Democracy and Discussion*. Berks, NFER Publishing Company, 1979.

BRIDGES, David & SCRIMSHAW, Peter. *Valores, Autoridade y Educacion*. Madrid, Anaya, 1979 (trad. esp.).

BROTAS, António. "A escola: o desenvolvimento; a democracia; a descolonização", in *Seminário 25 de Abril, 10 Anos Depois*. Associação 25 de Abril, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, pp. 117-120.

BRUBACHER, John S. "John Dewey (1859-1952)", in Jean Chateau (Dir.). *Os Grandes Pedagogos*. Lisboa, Livros do Brasil, s.d. (trad. port.), pp. 317-336.

BUSH, Tony. *Theories of Educational Management*. London, Harper & Row, 1986.

BUSH, Tony, *et al.* (Ed.). *Approaches to School Management*. London, Harper & Row (in association with the Open University Press), 1980.

CAIADO, Nuno. *Movimentos Estudantis em Portugal: 1945-1980*. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1990.

CAMPOS, Bártolo Paiva. "Desenvolvimento Psicológico e Formação Pessoal e Social na Escola", in *Inovação* (Número Especial), 1989, pp. 13-33.

CANÁRIO, Rui. *O Estabelecimento de Ensino no Contexto Local* (Conferência proferida na Universidade de Verão sobre *Le Management en Éducation*, Toulouse, 1989). Portalegre, Escola Superior de Educação, 1990 (polic.).

CARVALHO, Adriano J. de. *Projecto de Reforma do Ensino Secundário em Portugal*. Coimbra, Moura Marques e Paraisos Editores, 1912.

CARVALHO, Rómulo de. *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao Fim do Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

CHATEAU, Jean (Dir.). *Os Grandes Pedagogos*. Lisboa, Livros do Brasil, s.d. (trad. port.).

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre. *Apprendre pour Entreprendre*. Paris, Librairie-Générale Française, 1985.

CLAUSSE, Arnould. *A Relatividade Educativa. Esboço de uma História e de uma Filosofia da Escola*. Coimbra, Livraria Almedina, 1976 (trad. port.).

CLÍMACO, Maria do Carmo. "Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior" (Apresentação do Estudo Realizado pelo GEP entre 1985-1987), in *Da Diversidade de Contextos à Diversidade de Iniciativas*. Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1988.

CLÍMACO, Maria do Carmo & RAU, Maria José. "A Gestão no Ensino Primário e no Ensino Preparatório", in E. Lemos Pires *et al. O Ensino Básico em Portugal*. Porto, Edições Asa, 1989, pp. 173-203.

CLÍMACO, Maria do Carmo, *et al. Práticas de Gestão. Ensino Preparatório e Secundário*. Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1988.

CLÍMACO, Maria do Carmo, *et al. Quadro Legal. Ensino Preparatório e Secundário*. Lisboa, Ministério da Educação, GEP, 1988.

COHEN, Louis & MANION, Lawrence. *Research Methods in Education*. London, Croom Helm, ²1985.

COHEN, Michael D. & MARCH, James G. *Leadership and Ambiguity. The American College President*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1974.

COLEMAN, James S. & HUSÉN, Torsten. *Tornar-se Adulto numa Sociedade em Mutação*. Porto, Edições Afrontamento, 1990 (trad. port.).

COMÉNIO, João Amós. *Didáctica Magna. Tratado da Arte Universal de Ensinar Tudo a Todos*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, [2]1976 (trad. port.).

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Documentos Preparatórios I*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1987.

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1988.

CONWAY, James A. "Power and Participatory Decision-Making in Selected English Schools", in Tony Bush *et al.* (Ed.). *Approaches to School Management*. London, Harper & Row, 1980, pp. 210-230.

CONWAY, James A. "The Myth, Mystery, and Mastery of Participative Decision Making in Education", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 3 (1984), pp. 11-40.

CORREIA, José Alberto. "Mudança e Inovação nos Sistemas Educativos. Os Modos de Funcionamento dos Sistemas Educativos", in *Aprender*, nº 6 (1988), pp. 38-39.

CORREIA, José Alberto. *Inovação Pedagógica e Formação de Professores*. Porto, Edições Asa, 1989.

CORTIS, Gerald. *O Contexto Social no Ensino*. Lisboa, Livros Horizonte, 1980 (trad. port.).

CORWIN, Ronald G. "Patterns of Organizational Control and Teacher Militancy: Theoretical continuities in the idea of *Loose Coupling*", in Alan C. Kerckhoff (Ed.). *Research in Sociology of Education and Socialization* (Research on Educational Organizations), Vol. 2. Greenwich, Connecticut, Jai Press, 1981, pp. 261-291.

CRUZ, Guilherme Braga da. *Reforma do Ensino Superior. Dois Anteprojectos de Parecer para a Junta Nacional de Educação*. Edições Cidadela, 1973.

CRUZ, Manuel Braga da. "A condição social da juventude portuguesa", in *Análise Social*, nºs 81/82 (1984), pp. 285-308.

CRUZ, Manuel Braga da. "A participação política da juventude em Portugal", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1067-1088.

CRUZ, Manuel Braga da. "A participação política da juventude em Portugal - as *élites* políticas juvenis", in *Análise Social*, nºs 105/106 (1990), pp. 223-249.

CRUZ, Manuel Braga da, *et al. A Situação do Professor em Portugal* (Relatório da Comissão criada pelo Despacho 114/ME/88, do Ministério da Educação), in *Análise Social* (separata do nº 103/104, 1989.

CRUZEIRO, Celso. *Coimbra, 1969. A crise académica, o debate das ideias e a prática, ontem e hoje*. Porto, Edições Afrontamento, 1989.

DAVIES, Digby. *Schools as Organizations, Unit 3*. Milton Keynes, The Open University Press, 1976.

DÉHAN, Nadia & PERCHERON, Annick. "La démocratie à l'école" in *Revue Française de Sociologie*, Vol. XXI, nº 3 (1981), pp. 379-407.

DIAS, José Ribeiro. *Educação de Adultos. Educação Permanente. Evolução do Conceito de Educação*. Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, [3]1982.

DOKRELL, W.B. & HAMILTON, D. *Nuevas Reflexiones sobre la Investigación Educativa*. Madrid, Narcea, 1983 (trad. esp.).

DOUGLASS, Harl R. *Administração Moderna de Escolas Secundárias*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963 (trad. port.), Vol. II.

DUARTE, Maria Palmira de Morais P. *"Somos A Porta Aberta". Pedagogia do Padre Américo: Métodos e Vida*. Paço de Sousa, Casa do Gaiato, [2]1985.

DUKE, Daniel L., *et al.* "Teachers and Shared Decision Making: The Costs and Benefits of Involvement", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1980), pp. 93-106.

DUPONT, Pol. "Gérer un Établissement Scolaire Aujourd'hui ... C'est avant tout être en relation", in *Revista da Universidade de Aveiro* (Série Ciências da Educação), nºs 1/2 (1984), pp. 5-18.

DURKHEIM, Emile. *Sociologia, Educação e Moral*. Porto, Rés-Editora, 1984 (trad. port.).

DYSON, A.E. & LOVELOCK, Julian (Ed.). *Education and Democracy*. London, Routledge & Kegan Paul, 1975.

ELLSTRÖM, Per-Erik. "Four Faces of Educational Organizations", in *Higher Education*, nº 12 (1983), pp. 231-241.

ELLSTRÖM, Per-Erik. *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*. Linköping, Linköping University, 1984 (Dissert. de Doutoramento).

EMÍDIO, M. Tavares. "Ensino Secundário", in Manuela Silva & M. Isabel Tamen (Coord.). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 191-221.

ERASMIE, Thord. *Basic Needs and Education in Portugal*. Linköping, Linköping University, 1981.

ERASMIE, Thord & LIMA, Licínio C. *Investigação e Projectos de Desenvolvimento em Educação*. Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1989.

ESTÊVÃO, Manuel Lucas. "Os Factores Regionais e a Problemática da Educação: Reforma Educativa e Descentralização", in INCM/IED, *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*. Lisboa, 1982, pp. 117-146.

FAURE, Edgar. *Aprender a Ser* (Relatório da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação). Lisboa, Livraria Bertrand, 2ª ed. (trad. port.).

FÉLIX, Maria de Fátima C. *Administração Escolar: Um Problema Educacional ou Empresarial?* São Paulo, Cortez Editora, 1984.

FERNANDES, António Sousa. "Emergência da Educação Escolar", in E. Lemos Pires, A. Sousa Fernandes, Licínio Lima. *Noções de Sociologia da Educação*. Secretaria de Estado da Educação e Administração Escolar e Universidade do Minho, 1982, fascículo 2, pp. 9-15.

FERNANDES, António Sousa. "A Gestão Democrática das Escolas. Notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a Revolução do 25 de Abril", in *O Ensino*, nºs 11/12/13 (1985), pp. 77-83.

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

FERNANDES, António Sousa, "A Autonomia das Escolas no Decreto-Lei nº 43/89", in *Correio Pedagógico*, nº 28 (1989), pp. 1/3.

FERNANDES, Rogério. *Educação Uma Frente de Luta*. Lisboa, Livros Horizonte, 1977.

FERNANDES, Rogério. "Prefácio", in Cabral Pinto. *Escolas do Magistério. Reforma e Contra-Reforma*. Lisboa, Cadernos O Professor, nº 6, 1977, pp. 5-10.

FERNANDES, Rogério. *João de Barros. Educador Republicano*. Lisboa, Livros Horizonte, s.d.

FERREIRA, Alberto (Prefácio, selecção e notas). *Antologia de Textos Pedagógicos do Século XIX Português*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian; Vols. I (1971), II (1973), III (1975).

FIGUEIREDO, Eurico. "Mudança, valores e conflito de gerações em Portugal", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 1005-1020.

FIGUEIREDO, Eurico. *Portugal - Os Próximos 20 Anos (Vol. II). Conflito de Gerações, Conflito de Valores.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

FIRESTONE, William A. "The Study of Loose Coupling: Problems, Progress, and Prospects", in Alan C. Kerckhoff (Ed.), *Research in Sociology of Education and Socialization*, Vol. 5. Greenwich, Connecticut, Jai Press, 1985, pp. 3-29.

FIRESTONE, William A. & HERRIOT, Robert E. "Images of Organization and the Promotion of Educational Change", in Alan C. Kerckhoff (Ed.). *Research in Sociology of Education and Socialization* (Research on Educational Organizations), Vol. 2. Greenwich, Connecticut, Jai Press, 1981, pp. 221-260.

FIRESTONE, William A. & HERRIOT, Robert E. "Two Images of Schools as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 18, nº 2 (1982), pp. 39-59.

FLETCHER, Ronald. *Education in Society: The Promethean Fire. A New Essay in the Sociology of Education.* Penguin Books, 1984.

FONSECA, J.M. Prostes da. "Gestão do Sistema de Ensino", in Manuela Silva & M. Isabel Tamen (Coord.). *Sistema de Ensino em Portugal.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 117-142.

FORMOSINHO, João. "As Bases do Poder do Professor", in *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XIV (1980), pp. 301-328.

FORMOSINHO, João. "A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada", in *O Ensino*, nºs 7-10 (1984), pp. 101-107.

FORMOSINHO, João. "A Regionalização do Sistema de Ensino", in *A Educação em Tempo de Mudança - Questionar para intervir.* Colóquio realizado na Escola de Belas Artes promovido pelo Movimento de Apoio à Eleição de Maria de Lourdes Pintasilgo, Porto, 10/1/1986 (polic.). Publicado em "Cadernos Municipais", Revista de Acção Regional e Local, ano 7º, Dezembro de 1986.

FORMOSINHO, João. "O Sistema Educativo. Conceitos Básicos", in *Cadernos de Administração Escolar.* Braga, Área de Análise Social e Organizacional da Educação da Universidade do Minho, 1986.

FORMOSINHO, João. *Educating For Passivity - A Study of Portuguese Education (1926-1968).* Ph.D. Thesis, University of London, 1987 (polic.).

FORMOSINHO, João. "O Currículo Uniforme Pronto a Vestir de Tamanho Único", in *O Insucesso Escolar em Questão.* Braga, Universidade do Minho, Área de Análise Social e Organizacional da Educação, 1987, pp. 41-50.

FORMOSINHO, João. "A Avaliação dos Professores. Uma Perspectiva Organizacional", in Vários. *Ser Professor - Contributos para um Debate.* Porto, SPZN, 1988, pp. 63-90.

FORMOSINHO, João. "Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário.* Lisboa,Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 1988, pp. 53-102.

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

FORMOSINHO, João, FERNANDES, A. Sousa, LIMA, Licínio C. "Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *Documentos Preparatórios II.* Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 1988, pp. 137-236.

FORMOSINHO, Júlia Oliveira. "A Intervenção na Escola e no Desenvolvimento Sócio-Moral", in *Desenvolvimento*, nº 3 (1986), pp. 61-74.

FORMOSINHO, Júlia Oliveira & ALVES-PINTO, Conceição. "Auto-estima, auto-conceito académico, alienação e sucesso escolar", in *Desenvolvimento* (Número Especial Os Jovens e Nós), 1986, pp. 129-144.

FORSYTH, Patrick B. & WAYNE, K. Hoy. "Isolation and Alienation in Educational Organizations", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1978), pp. 80-96.

FOX, David J. *El Proceso de Investigación en Educacion.* Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1981 (trad. esp.).

FRANÇA, Luís de. "Os jovens portugueses perante a religião: caracterização global", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 247-281.

FRANÇA, Luís de. "A religião, na memória e na actualidade dos jovens portugueses", in *Desenvolvimento* (Número Especial Os Jovens e Nós), 1986, pp. 29-46.

FREINET, Célestin. *Para uma Escola do Povo.* Lisboa, Editorial Presença, 1973 (trad. port.).

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade.* Lisboa, Dinalivro, 5ª ed.

FRITH, Donald (Ed.). *School Management in Practice.*, Longman, 1985.

GHILARDI, Franco & SPALLAROSSA, Carlo. *Guia para a Organização da Escola.* Porto, Edições Asa, 1989 (trad. port.).

GIROUX, Henry A. *Pedagogia Radical. Subsídios.* São Paulo, Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1983 (trad. port.).

GIROUX, Henry A. "Theories of Reproduction and Resistance in the New Sociology of Education: A Critical Analysis", in *Harvard Educational Review*, Vol. 53, nº 3 (1983), pp. 262-282.

GODINHO, Vitorino Magalhães. "A Educação, a transformação de Portugal e a mudança de Civilização", Prefácio in António Sérgio. *Educação Cívica.* Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação, 1984.

GOMES, Joaquim Ferreira. *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino.* Coimbra, Livraria Almedina, 1982.

GOMES, Joaquim Ferreira. *Estudos de História e de Pedagogia.* Coimbra, Livraria Almedina, 1984.

GOMES, Raúl. *A Educação Democrática em Perigo. O Bloqueio Político do MEIC.* Porto, Limiar, 1977.

GORDON, Liz. "Paul Willis - Education, Cultural Production and Social Reproduction", in *British Journal of Sociology of Education.* Vol. 5, nº 2 (1984), pp. 105-115.

GRÁCIO, Rui. *Os Professores e a Reforma do Ensino.* Lisboa, Livros Horizonte, 1973.

GRÁCIO, Rui. "A educação quatro anos depois", in *O Jornal da Educação*, nº 11 (1978), pp. 9-11.

GRÁCIO, Rui. "A Constituição, o Ensino e a Cultura", in *Fronteira*, nº 5 (1979), pp. 59-64.

GRÁCIO, Rui. *Educação e Processo Democrático em Portugal.* Lisboa, Livros Horizonte, 1981.

GRÁCIO, Rui. "Problemas e Perspectivas do Ensino em Portugal", in G. Snyders, A. Léon, R. Grácio. *Correntes Actuais da Pedagogia.* Lisboa, Livros Horizonte, 1984, pp. 67-119.

GRÁCIO, Rui. "A Educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades?", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), pp. 153-182.

GRÁCIO, Sérgio. *Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983.* Lisboa, Livros Horizonte, 1986.

GRÁCIO, Sérgio. "Crise Juvenil e Intervenção da Juventude. Notas para um Programa de Pesquisa", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século (Actas do I Congresso Português de Sociologia)*, Vol. 1. Lisboa, Fragmentos e Associação Portuguesa de Sociologia, 1990, pp. 103-111.

GRÁCIO, Sérgio, MIRANDA, Sacuntala de, STOER, Stephen. *Sociologia da Educação, I (Antologia). Funções da Escola e Reprodução Social*. Lisboa, Livros Horizonte, 1982.

GRAU, Marie-Danielle. *A Escola, Realidade Política (Introdução aos Aspectos Políticos da Educação)*. Porto, Família 2000, 1975 (trad. port.).

GRIFFITHS, Daniel E. *Teoria da Administração Escolar*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976 (trad. port.).

GRILO, Eduardo Marçal. "A Evolução do Sistema Educativo nos Anos 74-85", in *Povos e Culturas* (Portugal e os Portugueses: uma perspectiva diacrónica), nº 1 (1986), pp. 271-288.

HAMMOND-DARLING, Linda, WISE, Arthur E., PEASE, Sara R. "Teacher Evaluation in the Organizational Context: A Review of Literature", in *Review of Educational Research*, Vol. 53, nº 3 (1983), pp. 285-328.

HANSON, E. Mark. "School Management and Contingency Theory: An Emerging Perspective", in *Educational Administration Quarterly*, nº 2 (1979), pp. 98-116.

HARKER, Richard K. "On Reproduction, Habitus and Education", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 5, nº 2 (1984), pp. 117-127.

HERRIOT, Robert E. & FIRESTONE, William A. "Two Images of Schools as Organizations: A Refinement and Elaboration", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 4 (1984), pp. 41-57.

HIRST, Paul H. "Professional Authority: Its Foundation and Limits", in *British Journal of Educational Studies*, nº 2 (1982), pp. 172-182.

HUBERMAN, A.M. *Como se Realizam as Mudanças em Educação. Subsídios para o Estudo do Problema da Inovação*. São Paulo, Editora Cultrix, 2ª ed. (trad. port.).

ILLICH, Ivan. *A Convivencialidade*. Publicações Europa América, 1976 (trad. port.).

ILLICH, Ivan. *Sociedade Sem Escolas*. Petrópolis, Editora Vozes, ⁴1977 (trad. port.).

JACKSON, P.W. *La Vida en las Aulas*. Madrid, Ediciones Marova, 1975 (trad. esp.).

JANNE, Henri. *Da Rigidez à Flexibilidade: Trabalho, Formação, Relações Sociais*. Lisboa, Conselho da Europa/Direcção-Geral de Apoio e Extensão Educativa, 1987 (trad. port.).

KING, Ronald. *School Organization and Pupil Involvement. A study of secondary schools*. London, Routledge & Kegan Paul, 1973.

KING, Ronald. *The Sociology of School Organization*. London, Methuen, 1983.

KOLHBERG, Lawrence. *Essays on Moral Development, Vol. I. The Philosophy of Moral Development. Moral Stages and the Idea of Justice*. San Francisco, Harper & Row, 1981.

KOLHBERG, Lawrence. "Democratic Moral Education", in *Psicologia*, Vol. V, nº 3 (1987), pp. 335-341.

LAUNAY, M. "Célestin Freinet et le Mouvement Coopératif - Sequences Anthologiques", in *Communautés*, nº 58 (1981), pp. 19-37.

LÉGER, Alain. "Les déterminants sociaux des carrières enseignantes", in *Revue Française de Sociologie*, XXII (1981), pp. 541-574.

LIMA, Licínio C. "Dos Liceus às Escolas Secundárias - Constantes e Inovações de Percurso", in *Tellus* (Formação de Professores), 1984, pp. 45-65.

LIMA, Licínio C. *Inquérito às Autarquias Locais do Distrito de Braga. Uma Perspectiva Sócio-Educacional*. Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1984.

LIMA, Licínio C. *O Conselho de Turma - Um Exercício de Simulação*. Braga, Cadernos de Administração Escolar, Universidade do Minho, 1986.

LIMA, Licínio C. "Intervenção e Participação Autárquica na Educação", in *Cadernos Municipais*, nº 44 (1987), pp. 15-18.

LIMA, Licínio C. *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa, Livros Horizonte, 1988.

LIMA, Licínio C. "Inovação e Mudança em Educação de Adultos. Aspectos Organizacionais e de Política Educativa", in *Forum*, nº 4 (1988), pp. 57-73.

LIMA, Licínio C. "Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 1988, pp. 149-195.

LIMA, Licínio C. (Org.). *Projecto - Viana (1983-1988). Um Ensaio de Investigação Participativa*. Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1990.

LIMA, Licínio C. "O Ensino e a Investigação em Administração Educacional em Portugal: Situação e Perspectivas", in Sociedade Portugusa de Ciências da Educação, *Ciências da Educação em Portugal. Situação Actual e Perspectivas*, Porto, 1991, pp. 91-117.

LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela. "Participação Discente e Socialização Normativa: na perspectiva de uma sociologia das organizações educativas", in *Aprender*, nº 11 (1990), pp. 29-37.

LIMA, Licínio C. & ERASMIE, Thord. *Inquérito às Associações do Distrito de Braga*. Braga, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos, 1982.

LIMA, Licínio C. *et al. Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos*. Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação, *Documentos Preparatórios III*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988.

LOBROT, Michel. *A Pedagogia Institucional*. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1973 (trad. port.).

LOUREIRO, J. Evangelista. *Subsídios para o Estudo do Pensamento Pedagógico do Padre Américo*. Paço de Sousa, Casa do Gaiato, 1963.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E.D.A. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MACHADO, J.T. Montalvão. *No II Centenário da Instrução Primária, 1772-1972*. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1972.

MAKARENKO, Anton (Obras Completas). *Le Livre des Parents. Articles sur l'Education*. Moscou, Editions du Progrès, s.d.

MARCH, James G. "Analytical Skills and the University Training of Educational Administrators", in Tony Bush *et al.* (Ed.). *Approaches to School Management*. London, Harper & Row, 1980, pp. 437-456.

MAROCCO, Glauco. *A Democracia na Escola*. Lisboa, Moraes Editores, 1981 (trad. port.).

MARQUES, Ramiro. *A Escola e os Pais. Como Colaborar?* Lisboa, Texto Editora, 1988.

MARTIN, William J. & WILLOWER, Donald J. "The Managerial Behavior of High School Principals", in *Educational Administration Quarterly*, nº 1 (1981), pp. 69-90.

MARTINS, Adelino Carvalho. "Sobre um estudo de avaliação da Profissionalização em Exercício", in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 1 (1988), pp. 177-181.

MARTINS, G. Câncio. "Centralização e Descentralização", in Manuela Silva & M. Isabel Tamen (Coord.). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 95-116.

McMILLAN, James H. (Ed.). *The Social Psychology of School Learning*. Academic Press, 1980.

MELO, Alberto. "9 Meses na DGEP. Uma Educação Feita para Todos", in *Raíz e Utopia*, nºs 9/10 (1979), pp. 277-295.

MOHRMAN Jr., Allan M., COOKE, A. Robert, MOHRMAN, Susan Albers. "Participation in Decision Making: A Multidimensional Perspective", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 14, nº 1 (1978), pp. 13-29.

MÓNICA, Maria Filomena. *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa, Editorial Presença/G.I.S., 1978.

MÓNICA, M. Filomena. *Escola e Classes Sociais (Antologia)*. Lisboa, Editorial Presença, 1981.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. *Educação e Constituição de Abril*. Lisboa, Livros Horizonte, 1977.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. *Educação, Acto Político*. Lisboa, Livros Horizonte, s.d.

MORRISH, Ivor. *Para Uma Educação em Mudança*. Lisboa, Livros Horizonte, 1981 (trad. port.).

MURNAME, Richard J. "Teacher Mobility Revisited", in *The Journal of Human Resources*, Vol. XVI, nº 1, pp. 3-19.

MURPHY, J. "Does the difference schools make, make a difference?", in *The British Journal of Sociology*, Vol. XXXVI, nº 1, pp. 106-116.

NEILL, A.S. *Liberdade Sem Medo (Summerhill)*. São Paulo, Ibrasa, s.d. (trad. port.).

NISBET, J. & WATT, J. "Case Study", in Judith Bell *et al.* (Eds.). *Conducting Small-Scale Investigations in Educational Management*. London, Harper & Row, 1984, pp. 72-92.

NÓVOA, António. *Le Temps des Professeurs. Analyse Socio-Historique de la Profession Enseignante au Portugal (XVIIIe - XXe siècle)*. Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica, 1987, 2 vols.

NÓVOA, António. "A República e a Escola: Das Intenções Generosas ao Desengano das Realidades", in Ministério da Educação. *Reformas do Ensino em Portugal - Reforma de 1911*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1989, pp. IX-XXXIV.

OGAWA, Rodney T. "Teachers and Administrators: Elements of the Information Processing Repertoires of Schools", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, nº 2 (1984), pp. 5-24.

OLIVEIRA, Elisabete. "Inovação pedagógica e administração escolar participada", in *O Professor*, nº 4 (1978), pp. 56-60.

OLIVEIRA, Elvira Moreira Brandão de. *Contribuição para o Ano Internacional da Juventude. 1985*. FAOJ, 1985.

PAIS, José Machado "A construção sociológica da juventude - alguns contributos", in *Análise Social*, nºs 105/106 (1990), pp. 139-165.

PATEMAN, Trevor. "Accountability, Values and Schooling", in *Politics, Patriarchy and Practice* (Education and the State, Vol. 2). Open University Press, 1981, pp. 377-390.

PEDRO, Emília. "Para uma análise da complexidade das relações entre cultura, educação e processos de mudança. Alguns aspectos em referência ao Portugal do pós-25 de Abril", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), pp. 43-56.

PERRENOUD, Philippe. "Vers un retour du sujet en sociologie de l'éducation? Limites et ambiguités du paradigme stratègique", in Anne Van Haecht (Éd.). *Socialisations scolaires, socialisations professionnelles*. Bruxelles, Université Libre, Institut de Sociologie, 1987, pp. 20-36.

PINTO, Cabral. *Escolas do Magistério. Reforma e Contra-Reforma*. Lisboa, Cadernos O Professor, nº 6, 1977.

PINTO, Francisco de Paula Leite. "Da Instrução Primária Obrigatória à Educação Permanente", in *Revista Sulco*, nº 7 (separata), Lisboa, 1966.

PIRES, E. Lemos. "A Escolaridade Universal, a Intervenção Crescente do Estado e o Desenvolvimento da Escola como Instituição Educativa", in E. Lemos Pires, A. Sousa Fernandes, Licínio Lima. *Noções de Sociologia da Educação*. Secretaria de Estado da Educação e Administração Escolar e Universidade do Minho, 1982, fascículo 2, pp. 17-25.

PIRES, E. Lemos. *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*. Porto, Edições Asa, 1987.

PIRES, E. Lemos. "A Massificação Escolar", in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 1 (1988), pp. 27-43.

PIRES, E. Lemos, FERNANDES, A. Sousa, LIMA, Licínio. *Noções de Sociologia da Educação* (Cursos de Complemento de Formação para Professores de Trabalhos Manuais e do 12º Grupo). Secretaria de Estado da Educação e Administração Escolar e Universidade do Minho, 1982.

PIRES, E. Lemos *et al. O Ensino Básico em Portugal*. Porto, Edições Asa, 1989.

PLANCHARD, Émile. *A Investigação em Pedagogia*. Coimbra, Arménio Amado, ^{4}1974 (1ª ed. de 1960).

REIS, Maria Luísa Braula. *Inserção e Participação Social dos Jovens*. Inquérito IED/Valores e Atitudes dos Jovens. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.

REIS, Maria Luísa Braula. "Inter-relações entre as posições religiosas e a participação social dos jovens: respostas a um inquérito", in *Análise Social*, nº 86 (1985), pp. 313-344.

REIS, Maria Luísa Braula. "Tendências recentes da atitude dos jovens portugueses face à política: Análise comparativa com os indicadores europeus", in *Desenvolvimento* (Número Especial Os Jovens e Nós), 1986, pp. 67-78.

RIBEIRO, Orlando. *A Universidade em Crise*. Lisboa, Edições Cosmos, 1976.

ROCHA, Filipe. *Fins e Objectivos do Sistema Escolar Português, I Período de 1820 a 1926*. Porto, Paisagem Editora, 1984.

RUTTER, Michael, *et al.* "Fifteen Thousand Hours", in Tony Bush *et al. Approaches to School Management*. London, Harper & Row, 1980, pp. 195-209.

SAMPAIO, Salvado. "O sistema escolar português", in *Análise Psicológica*, nº 4 (1982), pp. 453-470.

SANCHES, Maria de Fátima Chorão C. "Reformar o Contexto da Gestão das Escolas Secundárias: A Voz dos Conselhos Directivos", in *Revista de Educação*, nº 2 (1987), pp. 27-39.

SANCHES, Maria de Fátima Chorão C. "Natureza das Motivações para Governar a Escola: comparação entre professores e conselhos directivos", in *Aprender*, nº 11 (1990), pp. 19-28.

SÁNCHEZ DE HORCAJO, J.J. *La Gestión Participativa en la Ensenanza*, Madrid, Narcea, 1977.

SANDER, Benno. *Consenso e Conflito. Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação*. São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1984.

SANTOS, M. Emília Brederode. "Inovação Educacional", in Manuela Silva & M. Isabel Tamen (Coord.). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 385-412.

SANTOS, Maria Emília Brederode. *Os Aprendizes de Pigmaleão. Ensaio sobre a formação de professores e alunos em democracia*. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.

SANTOS, Maria Emília Brederode. "Educar para a Democracia", in Ana Maria Bettencourt e Ramiro Marques. *Percursos Escolares, Estratégias de Vida e Códigos de Conduta*. Lisboa, Ministério da Educação e Cultura, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1987, pp. 25-48.

SARAIVA, António José. *A Escola. Problema Central da Nação*. Lisboa, ed. do autor, 1947.

SAYER, John. "Staff Management I", in Donald Frith (Ed.). *School Management in Practice*. Longman, 1985, pp. 33-47.

SCHMUCK, Richard A. "The School Organization", in James H. McMillan (Ed.). *The Social Psychology of School Learning*. Academic Press, 1980.

SCRIMSHAW, Peter. "Deberian Las Escuelas Ser Democracias Participativas?", in David Bridges & Peter Scrimshaw. *Valores, Autoridade y Educacion*. Madrid, Anaya, 1979 (trad. esp.), pp. 73-94.

SEGUIN, F. "La Participation des Eleves dans un C.E.S.", in *Cahiers Pédagogiques*, nº 152 (1977), pp. 16-17.

SÉRGIO, António. *Educação Cívica*. Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Ministério da Educação, 1984.

SERRÃO, Joel. "Estrutura social, ideologias e sistema de ensino", in Manuela Silva e M. Isabel Tamen (coord,). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, pp. 17-45.

SHIPMAN, M.D. *The Sociology of the School*. London, Longman, ^{6}1973.

SIEBER, R. Timothy. "Schoolrooms, Pupils, and Rules: The Role of Informality in Bureaucratic Socialization", in *Human Organization*, nº 3 (1979), pp. 273-282.

SILVA, J.J.R. Fraústo da (Coord.) *et al.* "Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensinos Básico e Secundário", in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *Documentos Preparatórios I*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1987, pp. 165-257.

SILVA, Manuela & TAMEN, M. Isabel (Coord.). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SILVA, Porfírio Simões de Carvalho. "Dinamizar o Movimento Associativo no âmbito das escolas secundárias", in *O Jornal da Educação*, nº 16 (1978), pp. 38-39.

SIMÃO, José Veiga. *Democratização do Ensino. Sonho de Ontem, Lei de Hoje, Força de Amanhã* (Discursos e declarações mais importantes do Ministro da Educação Nacional, Professor José Veiga Simão, proferidos no ano de 1973). Composição, coordenação e revisão de Rita Pinto Leite. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1973.

SIMÃO, José Veiga. *Educação ... Caminhos de Liberdade* (Discursos e declarações mais importantes do Ministro da Educação Nacional, Professor José Veiga Simão, de 15 de Janeiro de 1970 a 15 de Janeiro de 1973). Compilação e coord. de Rita Pinto Leite. Lisboa, Publicações CIREP, 1973.

SIMÕES, Santos. *Ensino. Projecto de Reforma ou Reforma do Projecto?* Porto, Razão Actual, 1971.

SNYDERS, George. *Pedagogia Progressista*. Coimbra, Livraria Almedina, 1974 (trad. port.).

SNYDERS, George. "As Pedagogias Não Directivas", in G. Snyders, A. Léon, R. Grácio. *Correntes Actuais da Pedagogia*. Lisboa, Livros Horizonte, 1984, pp. 15-38.

SOUSA, David A. & HOY, Wayne K. "Bureaucratic Structure in Schools: A Refinement and Synthesis in Measurement", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 17, nº 4 (1981), pp. 21-39.

SPROULL, Lee S. "Managing Education Programs: A Micro-Behavioral Analysis", in *Human Organization*, nº 2 (1981), pp. 113-122.

STOER, Stephen R. "A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou disfarce humanista?", in *Análise Social*, nºs 77/78/79 (1983), pp. 793-822.

STOER, Stephen R. "A Revolução de Abril e o Sindicalismo dos Professores em Portugal", in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 3 (1985), pp. 61-83.

STOER, Stephen R. *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, Uma Década de Transição*. Porto, Edições Afrontamento, 1986.

STOER, Stephen R. "Formar uma *élite* ou educar um Povo?", in *O Jornal da Educação*, nº 91 (1986), p. 22.

STOER, Stephen R. *Guia Selectivo sobre as Ciências Sociais na Educação em Portugal*, s.d. (polic.).

STOER, Stephen R. & ARAÚJO, Helena Costa G. *"Aprendizagem para o trabalho" no Portugal Semirural: experiências materiais no processo de transição da escola para o trabalho*. Porto, 1989 (polic.).

SUTTON, John. "Staff Management II", in Donald Frith (Ed.). *School Management in Practice*. Longman, 1985, pp. 49-68.

TELLES, Inocêncio Galvão. *Alguns Aspectos da Actividade Educacional*. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1963.

TELLES, Inocêncio Galvão. *Por uma Política do Espírito*. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, 1966.

TELLES, Inocêncio Galvão. *Estatuto da Educação Nacional - Projecto*. Lisboa, 1969.

TELLES, Inocêncio Galvão. *O Som e a Imagem ao Serviço do Ensino*. Lisboa, Instituto de Meios Audio-Visuais, s.d.

TEODORO, António. "A Crise do Sistema Educativo e os Objectivos do Encontro", in PCP. *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino* (Textos do Encontro das Organizações do PCP sobre os Problemas da Educação e Ensino, 22 e 23 de Abril). Lisboa, Edições Avante, 1978, pp. 17-20.

TEODORO, António. *A Revolução Portuguesa e a Educação*. Lisboa, Editorial Caminho, 1978.

TEODORO, António. *O Sistema Educativo Português - Situação e Perspectivas*. Lisboa, Livros Horizonte, 1982.

TEODORO, António. "Escola e Comunidade: complementaridades e contradições", in *O Professor*, nº 8 (1990). pp. 50-54.

TYLER, William. *The Sociology of the School: A Review*. Kent, s.e., 1982.

TYLER, William. " 'Loosely Coupled' Schools: a structuralist critique", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 8, nº 3 (1987), pp. 313-326.

UNESCO. *Os Jovens. Direitos e Responsabilidades*. Lisboa, Livros Horizonte, 1977 (trad. port.).

UNESCO. *As Funções da Administração da Educação. Planeamento e Administração da Educação e Equipamentos Educativos. Módulos de Formação*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1988 (trad. port.).

VALABRÈGUE, Catherine. *A Condição de Estudante*. Coimbra, Livraria Almedina, 1970 (trad. port.).

VALENTE, Bartolomeu. *A Viragem da Escola*. Lisboa, Livros Horizonte, 1985.

VALENTE, Bartolomeu. *Escola Madrasta*. Lisboa, Livros Horizonte, 1985.

VALENTE, Bartolomeu. *Aluno em Carne Viva*. Lisboa, Livros Horizonte, 1987.

VALENTE, Vasco Pulido. *O Estado Liberal e o Ensino. Os Liceus Portugueses (1834-1930)*. Lisboa, Cadernos G.I.S., 1973.

VALENTE, Vasco Pulido. *Uma Educação Burguesa. Notas Sobre a Ideologia do Ensino no Século XIX*. Lisboa, Livros Horizonte, 1974.

VÁRIOS. "Dossier Profissionalização", in *Psicologia*, nº 3 (1987), pp. 343-379.

VÁRIOS. *Da Diversidade de Contextos à Diversidade de Iniciativas* (Actas do Encontro de 26 a 29 de Abril de 1988 sobre Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino não Superior). Lisboa, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988.

VÁRIOS. *Ser Professor - Contributos para um Debate*. Porto, SPZN, 1988.

VELOSO, M. Graciosa & RODRIGUES, M. Joaquina. *Um Ano de Trabalho com as Escolas. Relatório*. Lisboa, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1987.

WASSERMAN, Elsa R. "Implementing Kohlberg's *Just Community Concept* in an Alternative High School", in *Social Education*, April 1976, pp. 203-207.

WEICK, Karl E. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, nº 1 (1976), pp. 1-19.

WHITE, Pat. "Democratic Perspectives on the Training of Headteachers", in *Oxford Review of Education*, nº 1 (1982), pp. 69-82.

WISE, Arthur E. *Legislated Learning. The Bureaucratization of the American Classroom*. Berkeley, University of California Press, 1982.

WOODS, Peter. *La Escuela por Dentro. La Etnografía en la Investigación Educativa*. Barcelona, Ediciones Paidós/MEC, 1987 (trad. esp.).

WRINGE, Colin. *Democracy, Schooling and Political Education*. London, George Allen & Unwin, 1984.

WROBEL, Vera. "Escolas Públicas e Privadas: Uma Leitura Sociológica de sua Dinâmica Organizacional", in *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 27, nº 2 (1984), pp. 215-232.

ZIELINSKI, Arlene E. & HOY, Wayne K. "Isolation and Alienation in Elementary Schools", in *Educational Administration Quarterly*, nº 2 (1983), pp. 27-45.

b) *Organização e Administração, Política, Sociologia*

ABRAHAMSSON, Bengt. *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*. Beverly Hills, Sage Publications, 1977 (trad. ing.).

AGUIAR, Joaquim. *A Ilusão do Poder. Análise do Sistema Partidário Português, 1976-1982*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1983.

AGUIAR, Joaquim. "Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 759-783.

ALBROW, Martin. *Bureaucracy*. London, Macmillan, 1970.

ALDERFER, Clayton P. & SMITH, Ken K. "Studying Intergroup Relations Embedded in Organizations", in *Administrative Science Quarterly*, nº 27 (1982), pp. 35-65.

ALMEIDA, Diniz de. *Ascenção, Apogeu e Queda do M.F.A.*, I Vol. Lisboa, Edições Sociais, s.d.

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa, Editorial Presença, ^{3}1980 (trad. port.), 31980.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma Solução para Portugal*. Publicações Europa-América, 1985.

ARAGÃO, Rui. *Portugal - O Desafio Nacionalista. Psicologia e Identidade Nacionais*. Lisboa, Teorema, 1985.

ARBLASTER, Anthony. *A Democracia*. Lisboa, Editorial Estampa, 1988 (trad. port.).

ARCHIBALD, Peter W. "Using Marx's Theory of Alienation Empirically", in *Theory and Society*, nº 1 (1978), pp. 119-132.

ASTLEY, W. Graham & VAN DE VEN, Andrew H. "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", in *Administrative Science Quarterly*, nº 28 (1983), pp. 245-273.

BACHARACH, Samuel B. "Morphologie et processus: une critique de la recherche organisationnelle contemporaine", in *Sociologie du Travail*, nº 2 (1978), pp. 153-173.

BAGUENARD, Jacques. *La Décentralisation Territoriale*. Paris, Presses Universitaires de France, 1980.

BAPTISTA, José. "Marxismo e Burocracia", in *Raiz e Utopia*, nº 1 (1977), pp. 44-59.

BAPTISTA, José. "Ciclos de Vida Organizacionais: O Conceito de Organizações Divergentes e a Sociologia das Organizações", in *Alter/Ego*, nº 5 (1988), pp. 77-83.

BAPTISTA, José. "O Conceito de 'Modernização' ", in *Boletim S.I.O.T.*, Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, nº 14 (1988), pp. 6-8.

BAPTISTA, José, KOVÁCS, Ilona, ANTUNES, Conceição Lobo. *Uma Gestão Alternativa (Para uma Sociologia da Participação nas Organizações, a partir de uma experiência portuguesa)*. Lisboa, Relógio D'Água, 1985.

BARDIN, Laurence. *Análisis de Contenido*. Madrid, Ediciones Akal, 1986 (trad. esp.).

BARNARD, Chester I. *As Funções do Executivo*. São Paulo, Editora Atlas, 1979 (trad. port.).

BARROSO, José Durão. "O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica", in Mário Baptista Coelho (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 39-68.

BEETHAM, David. *A Burocracia*. Lisboa, Editorial Estampa, 1988 (trad. port.).

BENSON, J. Kenneth. "Organizations: A Dialectical View", in *Administrative Science Quarterly*, nº 22 (1977), pp. 1-21.

BERGER, Peter L. *Perspectivas Sociológicas. Uma Visão Humanística*. Petrópolis, Vozes, 1983 (trad. port.).

BERGER, Peter L. & LUCKMAN, Thomas. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth, Penguin Books, 1985.

BERTALANFFY, Ludwig von. *Théorie Générale des Systèmes*. Paris, Dunod, 1973 (trad. franc.).

BIGGART, Nicole Woolsey & HAMITON, Gary G. "The Power of Obedience", in *Administrative Science Quarterly*, nº 29 (1984), pp. 540-549.

BIRNBAUM, Pierre & LECA, Jean (Dir.). *Sur l'Individualisme*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

BLAU, Peter M. & SCOTT, W. Richard. *Organizações Formais*. São Paulo, Editora Atlas, 1979 (trad. port.).

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988 (trad. port.).

BOUDON, Raymond. *O Lugar da Desordem*. Lisboa, Gradiva, 1990 (trad. port.).

BOURDET, Yvon & GUILLERME, Alain. *A Autogestão*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1976 (trad. port.).

BROWN, Richard H. "Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations", in *Administrative Science Quarterly*, nº 23 (1978), pp. 365-382.

BURDEAU, Georges. *A Democracia*. Lisboa, Publicações Europa-América, 1975 (trad. port.).

BUSH, Malcolm & GORDON, Andrew C. "Client Choice and Bureaucratic Accountability: Possibilities for Responsiveness in a Social Welfare Bureaucracy", in *Journal of Social Issues*, nº 4 (1978), pp. 22-43.

CABRAL, Manuel Villaverde. "A Segunda República portuguesa numa perspectiva histórica", in *Análise Social*, nº 75 (1983), pp. 127-142.

CAETANO, Marcello. *Renovação na Continuidade*. Verbo, [1971].

CAETANO, Marcello. *As Grandes Opções*. Verbo, [1972].

CAETANO, Marcello. *Progresso em Paz*. Verbo, [1972].

CAETANO, Marcello. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1974.

CAETANO, Marcello. *Constituições Portuguesas*. Lisboa, Verbo, ^{5}1981.

CAETANO, Marcello. *Minhas Memórias de Salazar*. Lisboa, Editorial Verbo, 2ª ed.

CAFFERATA, Gail Lee. "The Building of Democratic Organizations: An Embryological Metaphor", in *Administrative Science Quarterly*, nº 27 (1982), pp. 280-303.

CAMPOS, Edmundo (Org., int. e trad.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

CANOTILHO, José J.G. *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, Vol. II, 1981.

CARDIA, Mário Sottomayor. *Por uma Democracia Anti-Capitalista*. Lisboa, Seara Nova, 1973.

CARVALHO, J.E. *Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa, Moraes Editores, 1981.

CHELL, Elizabeth. *Participation and Organization. A Social Psychological Approach*. London, The Macmillan Press, 1985.

CHEVALLIER, J. & LOSCHAK, D. *A Ciência Administrativa*. Publicações Europa-América, s.d. (trad. port.).

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração. Teoria, Processo e Prática*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1985.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos*. São Paulo, Editora Atlas, 1986 (Ed. Compacta).

CHILD, John. "Participation, Organization, and Social Cohesion", in *Human Relations*, nº 5 (1976), pp. 429-451.

CLEGG, Stewart. "Organization and Control", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), pp. 542-562.

COELHO, Mário Baptista (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989.

COHEN, Michael D., MARCH, James G., OLSEN, Johan P. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, nº 1 (1972), pp. 1-25.

COLIGNON, Richard & CRAY, David. "Critical Organizations", in *Organization Studies*, 1/4 (1980), pp. 349-365.

COSTA, António Firmino da. "A Pesquisa de Terreno em Sociologia", in Augusto Santos Silva & José Madureira Pinto (Orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto, Edições Afrontamento, 1986, pp. 129-148.

CROZIER, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, The University of Chicago Press, 1964 (trad. ing.).

CROZIER, Michel. *On Ne Change Pas La Société Par Décret*. Paris, Bernard Grasset, 1979.

CROZIER, Michel. "Préface", in J.G. March & H.A. Simon. *Les Organisations. Problèmes Psycho-sociologiques*. Dunod, 1979 (trad. franc.).

CROZIER, Michel. *A Sociedade Bloqueada*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983 (trad. port.).

CROZIER, Michel. "Comparing Structures and Comparing Games", in D.S. Pugh (Ed.). *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin Books, ^{2}1984, pp. 106-119.

CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard. *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de L'Action Collective*. Paris, Editions du Seuil, 1977.

CROZIER, Michel *et al.* "Culture générale et culture d'entreprise", in *Education Permanente*, nº 103 (1990), pp. 33-45.

CRUZ, Manuel Braga da. "A Evolução das Instituições Políticas: Partidos Políticos e Forças Armadas na Transição Democrática Portuguesa (1974-1986)", in *Povos e Culturas* (Portugal e os Portugueses: uma perspectiva diacrónica), nº 1 (1986), pp. 205-215.

CRUZ, Manuel Braga da. "Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária", in *Análise Social*, nº 100 (1988), pp. 97-125.

CUNHAL, Álvaro. *A Revolução Portuguesa. O Passado e o Futuro* (Relatório aprovado pelo Comité Central do PCP para o VIII Congresso). Lisboa, Edições Avante, 1976.

DACHLER, Peter H. & WILPERT, Bernhard. "Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation", in *Administrative Science Quarterly*, nº 1 (1978), pp. 1-39.

DEWAR, Robert & HAGE, Jerald. "Size, Technology, Complexity, and Structural Differentiation: Toward a Theoretical Synthesis", in *Administrative Science Quarterly*, nº 23 (1978), pp. 111-136.

DRUCKER, Peter F. *The Effective Executive*. London, Pan Books, 1970.

DRUCKER, Peter F. *The Practice of Management*. London, Pan Books, 1983 (1ª ed. 1955).

DRUCKER, Peter F. *Inovação e Gestão*. Lisboa, Editorial Presença, 1986 (trad. port.).

DUCLAUD-WILLIAMS, Roger. "Change in French Society: A Critical Analysis of Crozier's Bureaucratic Model", in *West European Politics*, Vol. 4, nº 3 (1981), pp. 235-251.

DUNSIRE, A. *Administration. The Word and the Science*. London, Martin Robertson, 1973.

DUNSIRE, A. *Implementation in a Bureaucracy. The Execution Process: Vol. 1*. Oxford, Martin Robertson, 1978.

DUNSIRE, A. *Control in a Bureaucracy. The Execution Process: Vol. 2*. Oxford, Martin Robertson, 1978.

ESTEVES, Maria do Céu. "Processo de Regionalização. Conceptualização. Avaliação", in *Planeamento*, nº 6/3 (1984), pp. 9-47.

ETZIONI, Amitai. "Organizational Control Structure", in J.G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 650-677.

ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1972 (trad. port.).

ETZIONI, Amitai. *Análise Comparativa das Organizações Complexas*. São Paulo, Zahar Editores, 1974 (trad. port.).

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, Editora Atlas, 9ª1984 (trad. port.; 1ª ed. de 1926).

FERNANDES, Vasco da Gama. *Trabalhos Parlamentares*. Publicações Europa-América, s.d.

FERREIRA, Eduardo de Sousa & OPELLO Jr., Walter C. *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1984*. III International Meeting on Modern Portugal, Durham, New Hampshire. Lisboa, Teorema, 1985.

FERREIRA, José Medeiros. *Ensaio Histórico Sobre a Revolução do 25 de Abril. O Período Pré-Constitucional*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1983.

FERREIRA, José Medeiros. "Um Corpo Perante o Estado: Militares e Instituições Políticas", in *Povos e Culturas* (Portugal e os Portugueses: uma perspectiva diacrónica), nº 1 (1986), pp. 217-257.

FERRO, António. *Salazar. O Homem e a sua Obra*. Lisboa, Fernando Pereira Editor, 1982 (1ª ed. de 1933).

FONSECA, Ronaldo. *A Questão do Estado na Revolução Portuguesa*. Lisboa, Livros Horizonte, 1983.

FRIEDBERG, Erhard. "L'analyse sociologique des organisations", *Pour*, nº 28 (1972/reimpressão de 1988).

GALBRAITH, John Kenneth. *The New Industrial State*. Penguin Books, 1974.

GALBRAITH, John Kenneth. *A Era da Incerteza*. Lisboa, Moraes Editores, 1980 (trad. port.).

GALBRAITH, John Kenneth. *Anatomia do Poder*. Lisboa, Difel, s.d. (trad. port.).

GALLAGHER, Tom. "Democracy in Portugal since 1974 Revolution", in E. de Sousa Ferreira & Walter C. Opello Jr. *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1984* (III International Meeting on Modern Portugal, Durham, New Hampshire). Lisboa, Teorema, 1985, pp. 61-78.

GAVENTA, John. *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. University of Illinois Press, 1980.

GEORGEL, Jacques. *O Salazarismo*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985.

GERTH, Hans H. & MILLS, C. Wright. "Introdução: O Homem e sua Obra", in Max Weber. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 5ª1982 (trad. port.).

GODINHO, José Magalhães. "O Serviço do Provedor de Justiça e a Administração Pública", in *Democracia e Liberdade*, nº 11, pp. 19-27.

GODINHO, Vitorino Magalhães. *Pensar a Democracia Para Portugal, Incòmodamente*. Lisboa, 1976.

GODINHO, Vitorino Magalhães. *Um Projecto Para Portugal*. Publicações Europa-América [1979].

GODINHO, Vitorino Magalhães. *Portugal. A Pátria Bloqueada e a Responsabilidade da Cidadania*. Lisboa, Editorial Presença, 1985.

GOETSCHY, Janine. "Les théories du pouvoir", in *Sociologie du Travail*, nº 4 (1981), pp. 447-476.

GOMES, João Salis. "Produção normativa governamental: problemas e perspectivas", in Mário Baptista Coelho (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, pp. 387-399.

GONÇALVES, Vasco. *Discursos, Conferências, Entrevistas*. Lisboa, Seara Nova, 1977.

GOULDNER, Alvin W. "Conflitos na Teoria de Weber", in Edmundo Campos (Org., int. e trad.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 59-67.

GOURNAY, Bernard. *Introdução à Ciência Administrativa*. Publicações Europa-América, s.d. (trad. port.).

GRAEN, George, *et al.* "Effects of Linking-Pin Quality on the Quality of Working Life of Lower Participants", in *Administrative Science Quarterly*, nº 22 (1977), pp. 491-504.

GRAHAM, Lawrence S. "Administração Pública central e local: continuidade e mudança", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 903-924.

GUETZKOW, Harold. "Communications in Organizations", in James G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 534-573.

HALL, Richard H. "O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica", in Edmundo Campos (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 28-37.

HAMPTON, David R. *Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora McGraw-Hill do Brasil, 1983 (trad. port.).

HESKETH, José L. & COSTA, Eustáquio J. "Valores e comportamento organizacional", in *Análise Psicológica*, nº 2 (1986), pp. 227-246.

HESPANHA, António Manuel. "As transformações revolucionárias e o discurso dos juristas", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), pp. 311-341.

HESPANHA, António Manuel. "Dignitas Nunquam Moritur", in *Alter/Ego*, nº 5 (1988), pp. 5-13.

JESUÍNO, Jorge Correia. "Anomia e Mudança na Sociedade Portuguesa", in Vários. *Mudança Social e Psicologia Social*. Lisboa, Livros Horizonte, 1982, pp. 83-104.

KAMENKA, E. & KRYGIER, M. *Bureaucracy. The Career of a Concept*. London, Edward Arnold, 1979.

KAST, Fremont E. & ROSENZWEIG, James E. *Organização e Administração. Um Enfoque Sistêmico*. São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 2ª1980, Vol. I (trad. port.).

KATZ, D. & KAHN, D. *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo, Editora Atlas, 1970 (trad. port.).

KIMBERLY, John R. "Data Aggregation in Organizational Research: The Temporal Dimension", in *Organization Studies*, 1/4 (1980), pp. 367-377.

KOVÁCS, Ilona. "Introdução de novas tecnologias e gestão participativa", in *Organizações e Trabalho*, nº 1 (1989), pp. 53-72.

KRYGIER, Martin. "State and bureaucracy in Europe: the growth of a concept", in E. Kamenka & M. Krygier. *Bureaucracy. The Career of a Concept*. London, Edward Arnold, 1979, pp. 1-33.

KRYGIER, Martin. "The revolution betrayed? from Trotsky to the new class", in E. Kamenka & M. Krygier. *Bureaucracy. The Career of a Concept*. London, Edward Arnold, 1979, pp. 89-97.

KRYGIER, Martin. "Weber, Lenin and the reality of socialism", in E. Kamenka & M. Krygier. *Bureaucracy. The Career of a Concept*. London, Edward Arnold, 1979, pp. 61-87.

LANDERS, T. & MYERS, J. "Organizational and Administrative Theory", in Tony Bush *et al. Approaches to School Management*. London, Harper & Row, 1980, pp. 123-153.

LANGTON, John. "The Ecological Theory of Bureaucracy: The Case of Josiah Wedgwood and the British Pottery Industry", in *Administrative Science Quarterly*, nº 29 (1984), pp. 330-354.

LANGTON, John. "Reply to Perow", in *Administrative Science Quarterly*, nº 30 (1985), pp. 284-288.

LAPASSADE, Georges. "Burocracia, Burocratismo, Burocratização", in Vários. *A Burocracia*. Lisboa, Socicultur, s.d. (trad. port.), pp. 17-31.

LEAL, António da Silva. "A organização do Estado depois da revolução de 1974", in *Análise Social*, nºs 72/73/74 (1982), pp. 927-945.

LEAL, António da Silva. "As políticas sociais no Portugal de hoje", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 925-943.

LECA, Jean & JOBERT, Bruno. "Le Dépérissement de l'Etat. A propos de 'L'Acteur et le Système' de Michel Crozier et Erhard Friedberg" in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 30, nº 6 (1980), pp. 1125-1170.

LEFORT, Claude. *As Formas da História*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1979 (trad. port.).

LEFORT, Claude. *Eléments d'une Critique de la Bureaucratie*. Gallimard, 1979.

LEPLAT, Jacques & CUNY, Xavier. *Introdução à Psicologia do Trabalho*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983 (trad. port.).

LIKERT, Rensis. *A Organização Humana*. São Paulo, Editora Atlas, 1975 (trad. port.; 1ª ed. de 1967).

LIKERT, Rensis. *Novos Padrões de Administração*. São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1979 (trad. port.; 1ª ed. de 1961).

LIMA, Marinús Pires de. "Seminário de Sociologia das Organizações", in *Estudos Sociais e Corporativos*, nº 16 (1965), pp. 123-150.

LIMA, Marinús Pires de. "Notas para uma história da organização racional do trabalho em Portugal (1900-80) - alguns resultados preliminares de uma investigação em curso", in *Análise Social*, nºs 72/73/74 (1982), pp. 1299-1365.

LIMA, Marinús Pires de. "Sistemas de Trabalho e Práticas Operárias Durante a Industrialização Capitalista em Portugal: O Caso das Indústrias Navais (1910-1984)", in E.S. Ferreira e W.C. Opello Jr. *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1984*. Lisboa, Teorema, 1985, pp. 159-170.

LIMA, Marinús Pires de & OLIVEIRA, Luísa. "O sindicalismo em Portugal: a crise e as alternativas", in *Organizações e Trabalho*, nº 2 (1990), pp. 35-48.

LODI, João Bosco. *História da Administração*. São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, [8]1984.

LOUÇÃ, Francisco. "Tempo de Sementeiras", in *Risco*, nº 11 (1989), pp. 103-108.

LOURENÇO, Eduardo. *O Complexo de Marx ou o Fim do Desafio Português*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1979.

LOURENÇO, Eduardo. *O Labirinto da Saudade*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, [2]1982.

LOURENÇO, Eduardo. "Da Contra-Epopeia à Não-Epopeia: de Fernão Mendes Pinto a Ricardo Reis", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 18/19/20 (1986), pp. 27-35.

LOURENÇO, Eduardo. "A galáxia ideológica no pós-25 de Abril e suas raízes culturais", in Mário Baptista Coelho (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974/1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 71-77.

LOURENÇO, Maria Ema. "Uma Administração Para o Cidadão?", in *Revista da Administração Pública*, nº 25 (1984), pp. 379-410.

LOURENÇO, Maria Ema & ROCHA, Rui Manuel de Sousa. "O Fenómeno da Burocracia", in *Revista da Administração Pública*, nº 25 (1984), pp. 439-450.

LUCAS, J.R. *Democracia e Participação*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985 (trad. port.).

LUCENA, Manuel de. "Transformação do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil", in *Análise Social* nºs 72/73/74 (1982), pp. 879-926.

LUCENA, Manuel de. "Neocorporativismo? - conceito, interesses e aplicação ao caso português", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 819-865.

LUCENA, Manuel de. "A herança de duas revoluções: continuidade e rupturas no Portugal post-salazarista", in Mário Baptista Coelho (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 505-555.

LUCENA, Manuel de. *Revolução e Instituições. A extinção dos Grémios da Lavoura alentejanos*. Publicações Europa-América, s.d.

LUHMANN, N. *Poder*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985 (trad. port.).

MACHADO, J. Baptista. *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra, Livraria Almedina, 1982.

MAILER, Phil. *Portugal: A Revolução Impossível?* Porto, Afrontamento, 1978 (trad. port.).

MARCH, James G. (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965.

MARCH, James G. "Footnotes to Organizational Change", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), pp. 563-577.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.

MARCH, J.G. & SIMON, H.A. *Les Organisations. Problèmes Psycho-sociologiques*. Dunod, 1979 (trad. franc.).

MARCUSE, Herbert. "Sobre Max Weber", in Max Weber. *O Político e o Cientista*. Lisboa, Editorial Presença, 1973 (trad. port.), pp. 9-44.

MARQUES, M. Pedroso. *Relações de Poder na Empresa. A gestão da nova realidade social*. Publicações Europa-América, s.d.

MARTINS, Carlos Estevam. "As Três Democracias e o Marxismo dos Contemporâneos", in *Dados*, Vol. 24, nº 3 (1981), pp. 305-329.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira. "República Aberta ou o Regresso da Política", in *Risco*, nº 11 (1989), pp. 59-72.

MASSENET, Michel. *La Nouvelle Gestion Publique. Pour un Etat sans bureaucratie*. Hommes et Techniques, 1975.

MASSIE, Joseph L. "Management Theory", in J.G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 387-422.

MATOS, Francisco Gomes de. *Desburocratização. Renovação da Empresa*. São Paulo, Editora Atlas, [3]1980.

MAYNTZ, Renate. *Sociología de la Organización*. Madrid, Alianza Editorial, 1977 (trad. esp.).

MAYNTZ, Renate. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1985 (trad. esp.).

MAYO, Elton. "Hawthorne and the Western Electric Company", in D.S. Pugh (Ed.). *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin Books, ²1984, pp. 279-292.

McGREGOR, Douglas. *O Lado Humano da Empresa*. São Paulo, Martins Fontes, 1980 (trad. port.; 1ª ed. de 1960).

MEISTER, Albert. *La Participation dans les Associations*. Paris, Les Editions Ouvrières, 1974.

MENDONÇA, Luís Carvalheira de. *Participação na Organização*. São Paulo, Editora Atlas, 1987.

MERTON, Robert K. *Sociologia. Teoria e Estrutura*. São Paulo, Editora Mestre Jou, 1970 (trad. port.; 1ª ed. de 1949).

MERTON, Robert K. "Estrutura Burocrática e Personalidade", in Edmundo Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 107-124.

MÉSZÁROS, István. *Marx's Theory of Alienation*. London, Merlin Press, ⁴1975.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982 (trad. port.; 1ª ed. de 1914).

MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista (Uma análise do sistema de poder no Ocidente)*. Lisboa, Editorial Presença, 1977 (trad. port.).

MINTZBERG, H. "The Manager´s Job: Folklore and Fact", in D.S. Pugh (Ed.). *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin Books, ²1984, pp. 417-440.

MIRANDA, Jorge. *Constituição e Democracia*. Lisboa, Livraria Petrony, 1976.

MIRANDA, Jorge. *Um Projecto de Revisão Constitucional*. Coimbra, Coimbra Editora, 1980.

MIRANDA, Jorge. *Revisão Constitucional e Democracia*. Lisboa, Rei dos Livros, 1983.

MIRANDA, Jorge. "L'experience constitutionnelle portugaise", in *Revista de Ciência Política*, nº 1 (1985), pp. 61-68.

MOREIRA Adriano. *O Novíssimo Príncipe. Análise da Revolução*. Braga/Lisboa, Intervenção, 1977.

MOREIRA Adriano. *Saneamento Nacional*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985.

MORIN, Edgar. "O que Não é Burocracia", in Vários. *A Burocracia*. Lisboa, Socicultur, s.d. (trad. port.), pp. 33-38.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Organização e Poder. Empresa, Estado e Escola*. São Paulo, Editora Atlas, 1986.

MOUZELIS, Nicos P. *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. London, Routledge & Kegan Paul, 1975.

MURTEIRA, Mário. *Depois das Revoluções. Crónicas de Economia e Política*. Lisboa, Edições ES, 1986.

NAMORADO, Rui (Trad., selec. e notas). *Centralismo Democrático*. Coimbra, Centelha, 1979.

NELSON, William N. *On Justifying Democracy*. London, Routledge & Kegan Paul, 1980.

NETO, A. Delorenzo. *Sociologia Aplicada à Administração. Sociologia das Organizações*. São Paulo, Editora Atlas, ⁷1985.

NISKIER, Arnaldo. *Administração Escolar*. Porto Alegre, Edições Tabajara, 1972.

OFFE, Claus. "Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa", in *Problemas Estruturais do Estado*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984 (trad. port.).

ORGAN, Dennis W. & GREENE, Charles N. "The Effects of Formalization on Professional Involvement: A Compensatory Process Approach", in *Administrative Science Quarterly*, nº 26 (1981), pp. 237-252.

ORTSMAN, Oscar. *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984 (trad. port.).

PARKIN, Frank. *Max Weber*. London, Ellis Horwood Ltd./Tavistock Publications Ltd., 1982.

PARKINSON, C. Northcote. *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*. Penguin Books, 1986.

PARSONS, Talcott. "Introduction", in Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization* (Ed. e int. de Talcott Parsons). New York, The Free Press, 1964 (trad. ing.).

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

PÉDRAGLIO, G. *Sistemas de Decisão e Management Moderno*. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1974 (trad. port.).

PERROW, Charles B. *Análise Organizacional. Um Enfoque Sociológico*. São Paulo, Editora Atlas, 1981 (trad. port.).

PERROW, Charles B. "Comment on Langton's 'Ecological Theory of Bureaucracy', in *Administrative Science Quarterly*, nº 30 (1985), pp. 278-283.

PETERS Thomas J. & WATERMAN Jr., Robert H. *In Search of Excellence (Na Senda da Excelência). O Exemplo das Empresas Norte-Americanas Mais Bem Geridas*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1987 (trad. port.).

PINTASILGO, Maria de Lourdes. *Dimensões da Mudança*. Porto, Edições Afrontamento, 1985.

PINTO, João Manuel Cortez. *A Corporação*. Coimbra, Coimbra Editora, 1955.

PIZZORNO, Alessandro. "Sur la Rationalité du Choix Démocratique", in Pierre Birnbaum & Jean Leca (Dir.). *Sur L'Individualisme*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, pp. 330-369.

PORTAS, Nuno & GAGO, Serras. "Some Preliminary Notes on the State in Contemporary Portugal", in Richard Scase (Org.). *The State in Western Europe*. London, Croom Helm, 1980.

PRAGER, Jeffrey. "Moral Integration and Political Inclusion: A Comparison of Durkheim's and Weber's Theories of Democracy", in *Social Forces*, Vol. 59, nº 4 (1981), pp. 918-950.

PUGH, D.S. (Ed.). *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin Books, ²1984.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. "Da licitude de uma Reforma da Constituição ...", in *Democracia e Liberdade* (A Revisão Constitucional), 1980, pp. 13-35.

QVALE, Thoralf Ulrick. "A Norwegian Strategy for Democratization of Industry", in *Human Relations*, Vol. 29, nº 5 (1976), pp. 453-467.

RAYNAUD, Philippe. *Max Weber et les Dilemmes de la Raison Moderne*, Paris, PUF, 1987.

REGO, Víctor Cunha & MERZ, Friedhelm. *Liberdade para Portugal*. Amadora, Livraria Bertrand, 1976.

REIS, António. "O Partido Socialista na revolução, no poder e na oposição: da dialéctica com o projecto nacional-militar à dialéctica com o eanismo", in Mário Baptista Coelho (Coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974/1987*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 111-146.

SÁ, Luís de. *Introdução à Teoria do Estado*. Lisboa, Editorial Caminho, 1988.

SALANCIK, Gerald R. & PFEFFER, Jeffrey. "Social Information Processing Approach to Job Attitudes and Task Design", in *Administrative Science Quarterly*, nº 23 (1978), pp. 224-253.

SALAZAR, Oliveira. *Discursos e Notas Políticas, III (1938-1943)*. Coimbra, Coimbra Editora, ²1959.

SALAZAR, Oliveira. *Discursos e Notas Políticas, IV (1959-1966)*. Coimbra, Coimbra Editora, 1967.

SALAZAR, Oliveira. *Como se Levanta um Estado*. Lisboa, Golden Books, 1977 (1ª ed. de 1937).

SANTOS, A. Carlos dos. "Os trabalhadores, o desenvolvimento e a democracia participativa", in *Análise Psicológica*, nº 2 (1986), pp. 171-182.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "A Crise do Estado e a Aliança Povo/MFA em 1974-1975", in *Seminário 25 de Abril, 10 Anos Depois*. Associação 25 de Abril, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, pp. 45-48.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984)", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 14 (1984), pp. 7-29.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Estado e Sociedade na Semiperiferia do sistema mundial: o caso português", in *Análise Social*, nºs 87/88/89 (1985), pp. 869-901.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto, Edições Afrontamento, 1990.

SARAIVA, António José. *Maio e a Crise da Civilização Burguesa*. Publicações Europa-América, 1970.

SARAIVA, António José, MEDEIROS, Carlos L., BAPTISTA, José. "A Raíz", in *Raíz e Utopia*, nº 1 (1977), pp. 5-21.

SARAIVA, José António. *Do Estado Novo à Segunda República. Crónica Política de um Tempo Português*. Livraria Bertrand, 1974.

SARAIVA, Mário. *Os Pilares da Democracia*. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1949.

SARAIVA, Mário. *Outra Democracia. Uma Alternativa Nacional*. Lisboa, Rei dos Livros, 1983.

SCHEIN, Edgar H. *Psicologia Organizacional*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, ³1982 (trad. port.; 1ª ed. de 1965).

SCHMITTER, Philippe C. "Democratic Theory and Neocorporatist Practice", in *Social Research*, Vol. 50, nº 4 (1983). pp. 885-927.

SCHREYÖGG, Georg. "Contingency and Choice in Organization Theory", in *Organization Studies*, 1/4 (1980), pp. 305-326.

SCHUMACHER, E.F. *Small is Beautiful*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, ²1985 (trad. port.; 1ª ed. 1973).

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984 (trad. port.; 1ª ed. de 1942).

SCOTT, W. Richard. "Field Methods in the Study of Organizations", in James G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 261-304.

SELZNICK, Philip. "Cooptação: Um Mecanismo para a Estabilidade Organizacional", in Edmundo Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 93-100.

SÉRGIO, António. *Democracia*. Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1974.

SFEZ, Lucien. *Crítica da Decisão*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1990 (trad. port.).

SILVER, Maury & GELLER, Daniel. "On the Irrelevance of Evil: The Organization and Individual Action", in *Journal of Social Issues*, Vol. 34, nº 4 (1978), pp. 125-136.

SILVERMAN, David. *The Theory of Organizations. A Sociological Framework*. London, Heinemann, 1970.

SIMON, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo*. Madrid, Aguilar, 1970 (trad. esp.; 1ª ed. Língua inglesa de 1947).

SIMON, Herbert A. *As Ciências do Artificial*. Coimbra, Arménio Amado, 1981 (trad. port.).

SIMON, Herbert A. *A Razão nas Coisas Humanas*. Lisboa, Gradiva, 1989 (trad. port.).

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981 (trad. port.), 2 Vols.

SOARES, Mário. *Portugal Que Revolução?* (Diálogo com Dominique Pouchin), Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976.

SOARES, Mário. *O Futuro será o Socialismo Democrático* (Mário Soares responde a: Augusto de Carvalho, Cáceres Monteiro, José Miguel Júdice, Nuno Rocha e Pedro Cid). Publicações Europa-América, 1979.

SOARES, Mário. *Intervenções*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1987.

SOARES, Mário. "Quinze Anos Depois do 25 de Abril (Entrevista com o Presidente da República)", *Risco*, nº 11 (1989), pp. 7-54.

SOUSA, Marcello Rebelo de & SALEMA, Margarida. "A Revisão Constitucional e os Partidos Políticos", in *Democracia e Liberdade* (A Revisão Constitucional), 1980, pp. 47-58.

SPÍNOLA, António de. *Ao Serviço de Portugal*. Lisboa, Ática/Bertrand, 1976.

SPÍNOLA, António de. *País Sem Rumo. Contributo para a História de uma Revolução*. SCIRE, 1978.

STOLEROFF, Alan David. "O Padrão de Relações Industriais Emergentes em Portugal: Uma Abordagem Sistémica", in *Organizações e Trabalho*, nº 2 (1990), pp. 49-79.

STYSKAL, R.A. "Power and Commitment in Organizations: A Test of the Participation Thesis", in *Social Forces*, Vol. 58, nº 3 (1980), pp. 925-943.

TAYLOR, Donald W. "Decision Making and Problem Solving", in James G. March (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally & Company, 1965, pp. 48-86.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo, Editora Atlas, ⁷1982 (trad. port.; 1ª ed. 1911).

TELLES, Gonçalo Ribeiro. *Para Além da Revolução*. Lisboa, Edições Salamandra, 1985.

THIÉTART, Raymond-Alain. *O "Management"*. Publicações Europa-América, s.d. (trad. port.).

THOMPSON, James D. *Organizations in Action*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1967.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América*. Porto, Rés-Editora, s.d. (trad. port.).

TOFFLER, Alvin. *A Terceira Vaga*. Lisboa, Edições Livros do Brasil, s.d. (trad. port.).

TOFFLER, Alvin. *Choque do Futuro*. Lisboa, Edições Livros do Brasil, s.d. (trad. port.).

TOURAINE, Alain. *A Sociedade Post-Industrial*. Lisboa, Moraes Editores, 1970 (trad. port.).

TOURAINE, Alain. *O Pós-Socialismo*. Porto, Edições Afrontamento, 1981 (trad. port.).

TOURAINE, Alain. *Pela Sociologia*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1982 (trad. port.).

TOURAINE, Alain. "A Alienação Burocrática", in Vários . *A Burocracia*. Lisboa, Socicultur, s.d. (trad. port.), pp. 75-90.

VALA, Jorge. "A Análise de Conteúdo", in Augusto Santos Silva & José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto, Edições Afrontamento, 1986, pp. 101-128.

VÁRIOS. *Mudança Social e Psicologia Social.* Lisboa, Livros Horizonte, 1982.

VÁRIOS. *A Burocracia.* Lisboa, Socicultur, s.d. (trad. port.).

VROOM, Victor H. *Work and Motivation.* New York, John Wiley & Sons, 1964.

WARNER, Malcom. "Further Thoughts on Experiments in Industrial Democracy and Self-Management", in *Human Relations*, Vol. 29, nº 5 (1976), pp. 401-410.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad. Esbozo de Sociología Compreensiva.* Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1964 (trad. esp.).

WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization* (Ed. e int. de Talcott Parsons). New York, The Free Press, 1964 (trad. ing.).

WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia.* Organização e Introdução de H.H. Gerth e C.W. Mills. Rio de Janeiro, Zahar Editores, ^{5}1982 (trad. port.).

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.* Lisboa, Editorial Presença, 1983 (trad. port.).

WEICK, Karl E. "Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements", in Paul S. Goodman *et al.* (Ed.). *Change in Organizations. New Perspectives on Theory, Research, and Practice.* San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1984, pp. 375-408.

WHEELER, Douglas L. *História Política de Portugal, 1910-1926.* Publicações Dom Quixote, s.d. (trad. port.).

WOODWARD, Joan. *Organização Industrial. Teoria e Prática.* São Paulo, Editora Atlas, 1977 (trad. port.; 1ª ed. de 1965).

WORSLEY, Peter. *Introdução à Sociologia.* Lisboa, Publicações Dom Quixote, ^{5}1983 (trad. port.).

YOUNG, Stanley. *Administração: Um Enfoque Sistêmico.* São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1977 (trad. port.).

ZENHA, Francisco Salgado. "Sobre as Reformas Necessárias", in *Portugal. As Mudanças Necessárias*, Clube Português de Imprensa/Grémio Literário, s.d., pp. 37-57.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, ^{2}1984 (trad. port.).

II Outros Textos e Documentos Citados

ALPOIM, Nuno. "Dois Modelos de Gestão: Duas Concepções de Democracia na Escola", in *Correio Pedagógico*, nº 16 (1988), p. 4.

ALVES, José Matias. "1983/Dezembro/21. Uma Noite no Conselho Directivo", in *Correio Pedagógico*, nº 22 (1988), p. 4.

ANTUNES, Albertina *et al.* (Coord.). *A Opção do Voto.* Lisboa, António dos Reis [1975].

BARROS, Rosário de. "Gestão Democrática das Escolas", in PCP. *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino.* Lisboa, Edições Avante, 1987, pp. 151-152.

BARROSO, João. "Gestão das escolas. Apagar erros ... eliminar virtudes", in *Diário de Notícias* (destacável), 15 de Novembro de 1987, pp. V e VII.

BETTENCOURT, Ana Maria. "Como aperfeiçoar a gestão das escolas", in *Diário de Notícias* (destacável), 15 de Novembro de 1987, p. IV.

BRITES, Maria Augusta Dias, "Resposta ou talvez não", in *O Professor*, nº 102 (1987), pp. 48-49.

CARDOSO, Miguel Esteves. *A Causa das Coisas*, Lisboa, Assírio e Alvim, 1986.

CARNEIRO, Roberto. *Discurso do Ministro da Educação aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional.* Ministério da Educação, Gabinete do Ministro, 1987 (polic.).

CARVALHO, Angelino. "A gestão democrática: produto e instrumento de vivência democrática", in *SPN/Informação* (Suplemento da Gestão Democrática), nº 1 (1987), p. 4.

COELHO, Eduardo Prado. "Agora ou nunca", in *Expresso*, 19 de Setembro de 1987, p. 35-R.

CORREIA, Ramiro [Pedro Soldado e João Marujo]. *MFA. Dinamização Cultural. Acção Cultural.* Lisboa, Ulmeiro, s.d.

DELGADO, Manuela, MARTINS, Manuela, LEMOS, Francisco Sande. "Dossier-Salvamento de Bracara Augusta (1976-1989)", in *Forum*, nº 6 (1989), p. 3-39.

FERREIRA, Serafim (Coord.). *MFA, Motor da Revolução.* Lisboa, Diabril, 1975.

FERREIRA, Vergílio. *Conta-Corrente, 1 (1969-1976).* Lisboa, Livraria Bertrand, 2ª ed.

FORMOSINHO, João. "A Direcção das Escolas Portuguesas. Uma Questão Estruturante do Regime Democrático", in *Revista Educação*, nº 1 (1990), pp. 31-36.

GONÇALVES, Assis. *Relatórios para Oliveira Salazar, 1931-1939.* Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1981.

GUERRA, Álvaro. *Café 25 de Abril (as ruínas). Folhetim do mundo vivido em Vila Velha.* Lisboa, Edições "O Jornal", 1987.

HENRIQUES, Lucinda Sobral. "A Gestão Democrática nas Escolas Secundárias", in *O Professor*, nº 3 (1990), pp. 62-64.

LAWRENCE, D.H. "From *Democracy*" [first published in *Phoenix*, 1936], in Dyson, A.E. & Lovelock, Julian (Ed.). *Education and Democracy*. London, Routledge & Kegan Paul, 1975, pp. 284-286.

MATEUS, Maria Helena. "O papel das Associações de Pais", in *O Professor*, nº 20 (1979), pp. 14-15.

MELO, M.J. Homem de (Int. e Coord.). *Cartas de Salazar a Craveiro Lopes, 1951-1958*. Lisboa, Moraes Editores, 1983.

NEVES, Orlando (Org. e intr.). *Textos Históricos da Revolução*. Lisboa, Diabril, ²1976.

NUNES, Natália. *Memórias da Escola Antiga*. Lisboa, Didáctica Editora, 1981.

PERICÃO, Octávia B.N. *Gestão Democrática das Escolas Preparatórias e Secundárias* (Trabalho apresentado a Concurso para Inspector Coordenador-Chefe da Inspecção-Geral de Ensino). Lisboa, s.d. (polic.).

PINHEIRO, João de Deus (Entrevistado por Pedro Garcia Rosado). "O Ministério é excessivamente grande", in *O Jornal da Educação*, nº 86 (1985), pp. 9-12.

PINTO, José Fernando Alves. "A Gestão Democrática das Escolas", in *O Povo de Guimarães*, nº 405, 12 de Fevereiro de 1986, p. 5.

PINTO, José Fernando R. Alves. "Administração Escolar", in *O Professor*, nº 110 (1988), pp. 4-9.

PRECIOSO, António M. Gomes. "Quem tem medo da Gestão Democrática", in *O Professor*, nº 5 (1990), pp. 12-18.

RIBEIRO, J. Cadima (Coord.). *Distrito de Braga*. Braga, Governo Civil, 1989.

RODRIGUES, A. Cruz *et al. Dossier Coimbra — 1969 (A Crise de Coimbra vista por observadores estranhos aos acontecimentos)*. Lisboa, Livraria Sampedro, 2ª ed.

ROSMANINHO, Maria da Luz. "Gestão Escolar ... Que modelo?", in *SPN/Informação*, nº 2 (1988), p. 3.

SAMPAIO, Jorge. "Movimento associativo, 1959-1962", in *O Jornal da Educação*, nº 22 (1979), pp. 20-21.

SANTOS, Ary dos. *As Portas que Abril Abriu*. Lisboa, Editorial Comunicação, 1975.

SANTOS, José Ribeiro dos. *Memórias da Memória*. Lisboa, Edições Rolim, 1986.

SERRA, João B. "Faculdade de Letras de Lisboa, 1969. Para uma cronologia do início da crise", in *O Jornal da Educação*, nº 23 (1979), pp. 16-17.

SILVA, Lurdes. "Quero chamar-lhe gestão democrática", in *O Professor*, nº 100 (1987), pp. 14-20.

SILVA, Lurdes. "Restaurar o Prestígio da Profissão Docente", in *O Professor*, nº 5 (1990), pp. 7-8.

SOUSA, António de Almeida e, ARESTA, António. "Ser ou não ser ... elemento do Conselho Directivo", in *O Professor*, nº 99 (1987), pp. 17-20.

TEODORO, António. "Editorial", in *O Professor*, nºs 1 (1977), p. 3; 10 (1978), p. 2; 4 (1978), p. 2.

TEODORO, António. "1979: A necessidade de uma nova política na educação", in *O Professor*, nº 14 (1979), pp. 23-28.

VÁRIOS. "Reflexão sobre o projecto de organização e administração das escolas do Ensino Básico e do Ensino Secundário", in *O Professor*, nº 113 (1988), pp. 42-46.

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Projecto Global de Actividades* (Documentos Preparatórios). Lisboa, Ministério da Educação e Cultura, 1986.

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Projecto Global de Reforma*. Lisboa, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988.

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Radiografia dos Pareceres sobre o Documento "Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias". Tendências de Opinião*. 1988 (polic.).

CONCLUSÕES DO *3º CONGRESSO DA OPOSIÇÃO DEMOCRÁTICA*. Aveiro (4 e 8 de Abril de 1973). Seara Nova, 1973.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Projecto de Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei relativo ao Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário* (Redigido pelos Conselheiros Guilherme de Oliveira Martins e Pedro Manuel Cruz Roseta). Lisboa, Julho de 1990 (polic.).

Coordenadas da Acção Governativa, I. Lisboa, Secretaria de Estado da Informação e Turismo, Direcção-Geral de Informação, 1972.

Dossier du CE 1 'Sauvage' de L'École Gabriel-Pére à Domont — 18 Septembre — 20 Décembre 1979. "Des Parents Face à L'Etat", in *Cahiers Pédagogiques*, nº 184 (1980), pp. 13-25.

Eleições Legislativas, subsídios para a história da vida portuguesa (1945-1973). Lisboa, Edições Delfos, 1973.

FENPROF. Federação Nacional dos Professores. *Dossier Profissionalização em Exercício*. 1984.

FENPROF. Federação Nacional dos Professores. *Gestão Democrática ... Campanha Sindical "Eleger Conselhos Directivos: a participação de todos para uma escola melhor"*. Lisboa, 1987.

FENPROF. Federação Nacional dos Professores. *Resolução da 1ª Conferência Nacional dos Ensinos Preparatório e Secundário*, Póvoa de Varzim, 19 e 20 de Fevereiro de 1987.

FENPROF. Federação Nacional dos Professores. *A Gestão Democrática nos Ensinos Preparatório e Secundário. O Que Está Bem? O Que Está Mal? Resultados e análise do inquérito efectuado em Março de 86*. Cadernos da FENPROF, nº 9, Lisboa, 1988.

GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO. *Profissionalização em Exercício. Um Estudo de Avaliação*. Lisboa, Ministério da Educação, 1986.

GABINETE DO MINISTRO DA JUVENTUDE. FAOJ. *Conclusões do 1º Encontro Nacional de Juventude*. Santarém, 14-20 de Setembro de 1987.

GOVERNO CIVIL DE BRAGA. *Radiografia Escolar do Distrito de Braga*. Braga, 1985.

INCM/IED. *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*. Lisboa, 1982.

LUTA POPULAR, nº 47, 25 de Fevereiro de 1975.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. *Livro Branco Sobre a Regionalização. Anexos*. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, ²1981.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Exame das Políticas Educativas Nacionais. OCDE. Relatório Nacional de Portugal*. Lisboa, ²1984.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Perfil Cultural Desejável do Diplomado do Ensino Secundário*. Lisboa, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Projecto de diploma que visa estabelecer o modelo de direcção e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário*. Lisboa, [1990], polic.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer nº 4/90 do Conselho Nacional de Educação. Novo modelo de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.* D.R. — II Série, nº 286, 13/12/1990.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL. *A Reforma do Sistema Educativo.* Superv. e coord. de Rita Pinto Leite, Lisboa, 1973.

OCDE. *Relatório da OCDE, Exame das Políticas Nacionais de Educação. Portugal.* Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1986 (trad. port.).

PCP. *Com a UEC nas Escolas a Reacção não Passará!.* Cadernos do PCP, Edições Avante, 1975.

PCP. *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino* (Textos do Encontro das Organizações do PCP sobre os Problemas da Educação e Ensino, 22 e 23 de Abril). Lisboa, Edições Avante, 1978.

PCP. *O PCP e a Juventude.* Cadernos do PCP. Edições Avante, 1975.

PORTUGAL. As Mudanças Necessárias. Clube Português de Imprensa/Grémio Literário, s.d.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. *Os Estudantes no Regime Fascista*, 1º Vol. Lisboa, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1983.

PROGRAMA do XI Governo Constitucional — Ministério da Educação, Lisboa, 1987 (polic.).

PROJECTOS DE LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO, apresentados pelos Partidos Políticos: PCP (nº 76/IV); PS (nº 100/IV); MDP/CDE (nº 116/IV); PRD (nº 156/IV); PSD (nº 159/IV).

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Gabinete do Secretário de Estado. *Modernização da Administração Pública. Medidas de política, medidas legislativas e projectos da Secretaria de Estado da Administração Pública no IX Governo Constitucional.* Lisboa, 1985.

SPGL. Sindicato dos Professores da Grande Lisboa. "A posição do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa", in *O Professor*, nº 20 (1979), p. 17.

SPN. Sindicato dos Professores do Norte. "Gestão Democrática. Debater, Defender", in *SPN/Informação*, nº 41 (1990), p. 7.

UEC. *A Escola e a Vida no Caminho de Abril* (1º Congresso da UEC, Lisboa, 21 e 22 de Janeiro de 1978). Lisboa, Edições Avante, 1978.

Viagem 88, nº 3 (1988). Jornal da Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes, Lisboa.

III Legislação Consultada

a) *Anterior a 25 de Abril de 1974*

Decreto de 17 de Novembro de 1836
Plano dos Liceus Nacionais

Ofício de 29 de Novembro de 1885
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Ofício de 4 de Março de 1886
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Ofício de 5 de Maio de 1886
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Constituição Política de 1933
(Texto da revisão de 1971)

Decreto-Lei nº 27:084, de 14 de Outubro de 1936
Reforma do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 36:507, de 17 de Setembro de 1947
Reforma do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 36:508, de 17 de Setembro de 1947
Estatuto do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 37:029, de 25 de Agosto de 1948
Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial

Decreto-Lei nº 48:572, de 9 de Setembro de 1968
Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário

Lei nº 5/73, de 25 de Julho
Reforma do Sistema Educativo

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer nº 4/90 do Conselho Nacional de Educação. Novo modelo de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.* D.R. — II Série, nº 286, 13/12/1990.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL. *A Reforma do Sistema Educativo.* Superv. e coord. de Rita Pinto Leite, Lisboa, 1973.

OCDE. *Relatório da OCDE, Exame das Políticas Nacionais de Educação. Portugal.* Lisboa, GEP, Ministério da Educação, 1986 (trad. port.).

PCP. *Com a UEC nas Escolas a Reacção não Passará!.* Cadernos do PCP, Edições Avante, 1975.

PCP. *Ensino para a Democracia. Democracia para o Ensino* (Textos do Encontro das Organizações do PCP sobre os Problemas da Educação e Ensino, 22 e 23 de Abril). Lisboa, Edições Avante, 1978.

PCP. *O PCP e a Juventude.* Cadernos do PCP. Edições Avante, 1975.

PORTUGAL. As Mudanças Necessárias. Clube Português de Imprensa/Grémio Literário, s.d.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. *Os Estudantes no Regime Fascista*, 1º Vol. Lisboa, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1983.

PROGRAMA do XI Governo Constitucional — Ministério da Educação, Lisboa, 1987 (polic.).

PROJECTOS DE LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO, apresentados pelos Partidos Políticos: PCP (nº 76/IV); PS (nº 100/IV); MDP/CDE (nº 116/IV); PRD (nº 156/IV); PSD (nº 159/IV).

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Gabinete do Secretário de Estado. *Modernização da Administração Pública. Medidas de política, medidas legislativas e projectos da Secretaria de Estado da Administração Pública no IX Governo Constitucional.* Lisboa, 1985.

SPGL. Sindicato dos Professores da Grande Lisboa. "A posição do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa", in *O Professor*, nº 20 (1979), p. 17.

SPN. Sindicato dos Professores do Norte. "Gestão Democrática. Debater, Defender", in *SPN/Informação*, nº 41 (1990), p. 7.

UEC. *A Escola e a Vida no Caminho de Abril* (1º Congresso da UEC, Lisboa, 21 e 22 de Janeiro de 1978). Lisboa, Edições Avante, 1978.

Viagem 88, nº 3 (1988). Jornal da Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes, Lisboa.

III Legislação Consultada

a) Anterior a 25 de Abril de 1974

Decreto de 17 de Novembro de 1836
Plano dos Liceus Nacionais

Ofício de 29 de Novembro de 1885
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Ofício de 4 de Março de 1886
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Ofício de 5 de Maio de 1886
Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Constituição Política de 1933
(Texto da revisão de 1971)

Decreto-Lei nº 27:084, de 14 de Outubro de 1936
Reforma do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 36:507, de 17 de Setembro de 1947
Reforma do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 36:508, de 17 de Setembro de 1947
Estatuto do Ensino Liceal

Decreto-Lei nº 37:029, de 25 de Agosto de 1948
Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial

Decreto-Lei nº 48:572, de 9 de Setembro de 1968
Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário

Lei nº 5/73, de 25 de Julho
Reforma do Sistema Educativo

b) Posterior a 25 de Abril de 1974

Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio
Gestão dos Estabelecimentos de Ensino

Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro
Gestão Democrática dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro
Gestão Democrática dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário

Constituição da República Portuguesa de 1976

Lei nº 7/77, de 1 de Fevereiro
Participação das Associações de Pais e Encarregados de Educação no Sistema Nacional de Ensino

Portaria nº 677/77, de 4 de Novembro
Regulamento dos Conselhos Directivos

Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro
Regulamento dos Conselhos Pedagógicos

Decreto-Lei nº 80/78, de 27 de Abril
Consagração da designação genérica de *Escola Secundária*

Decreto-Lei nº 519-T1/79, de 29 de Dezembro
Novas atribuições dos Conselhos Pedagógicos através dos Delegados à Profissionalização

Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de Setembro
Revisão das funções dos Conselhos Pedagógicos e da sua composição

Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro
Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos

Constituição da República Portuguesa
(Texto da revisão de 1982)

Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro
Transferência de competências para os Municípios

Decreto-Lei nº 46/85, de 22 de Fevereiro
Criação das Escolas C+S

Circular nº 39/85/DGP, de 19 de Agosto
Regulamentação do serviço de hasteamento da Bandeira Nacional

Resolução nº 8/86, do Conselho de Ministros
Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo

Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de Julho
Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos

Circular nº 59/86/DGP, de 19 de Setembro
Reduções horárias dos membros de Conselhos Directivos

Circular nº 64/86/DGP, de 29 de Setembro
Prestação de trabalho extraordinário

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro
Lei de Bases do Sistema Educativo

Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro
Ordenamento Orgânico do Ministério da Educação e Cultura

Despacho 78/MEC/87, de 27 de Fevereiro
Processo de designação dos membros dos Conselhos Directivos

Decreto-Lei nº 197/87, de 30 de Abril
Antecipação do período estabelecido para a eleição dos membros dos Conselhos Directivos

Decreto-Lei nº 223/87, de 13 de Maio
Regime de pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino não superior

Lei nº 19/87, de 1 de Junho
Dia do Estudante

Lei nº 31/87, de 9 de Julho
Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 125/82, de 22 de Abril —Conselho Nacional de Educação

Lei nº 33/87, de 11 de Julho
Associações de Estudantes

Portaria nº 136/88, de 1 de Março
Apoio técnico e financiamento às Associações Juvenis

Decreto-Lei nº 91-A/88, de 16 de Março
Regulamentação do apoio às Associações de Estudantes

Despacho 43/SERE/88, de 16 de Setembro
Avaliação do Aproveitamento Escolar

Lei nº 108/88, de 24 de Setembro
Autonomia das Universidades

Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de Outubro
Criação de fundos monetários para manutenção e conservação dos edifícios escolares

Decreto-Lei nº 497/88, de 30 de Dezembro
Regime de férias, faltas e licenças

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro
Regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário

Despacho 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro
Regulamento provisório de funcionamento dos Conselhos Pedagógicos

Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril
Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário

IV Fontes Consultadas na Escola Secundária *Bracara Augusta*

a) Manuscritos *

Livro I — Mss. 1-13
Actas das Reuniões do Conselho Escolar (CE)
12-1-1972 a 1-3-1974

— Mss. 14-45
Actas das Reuniões Plenárias (RP)
14-5-1974 a 2-12-1976

Livro II — Mss. 46-75
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
3-2-1977 a 10-5-1979

Livro III — Mss. 76-109
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
5-6-1979 a 23-10-1981

Livro IV — Mss. 110-152
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
13-11-1981 a 6-3-1985

Livro V — Mss. 153-169
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
24-4-1985 a 1-4-1987

* A numeração atribuída a Livros e a Manuscritos resulta de uma convenção decidida pelo autor a fim de facilitar a sua localização, identificação e consulta.

Livro VI — Mss. 170-182
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
13-5-1987 a 5-7-1988

Livro VII — Mss.183-186
Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico (CP)
9-9-1988 a 18-11-1988

Livro VIII — Mss. 187-188
Actas das Reuniões da Comissão de Gestão (CG)
31-8-1974 a 14-9-1974

— Mss. 189-272
Actas das Reuniões do Conselho Directivo (CD)
20-2-1975 a 12-3-1981

Livro IX — Mss. 273-334
Actas das Reuniões do Conselho Directivo (CD)
26-4-1981 a 7-3-1985

Livro X — Mss. 335-387
Actas das Reuniões do Conselho Directivo (CD)
17-4-1985 a 17-12-1988

Livro XI — Mss. 388-393
Actas das Reuniões Gerais de Professores (RGP)
1-10-1984 a 17-9-1987

Livro XII — Mss. 394-408
Actas das Reuniões da Secção Disciplinar (SD)
5-5-1972 a 21-5-1980

Livro XIII — Mss. 409-432
Actas das Reuniões do Conselho de Directores de Turma (CDT)
30-11-1980 a 6-11-1986

Livro XIV — Mss. 433-438
Actas das Reuniões Extraordinárias de Conselho de Turma (RECT)
18-11-1983 a 29-5-1985

Livro XV — Mss. 439-521
Actas das Reuniões do Conselho Administrativo (CA)
21-5-1979 a 30-4-1986

Dossier I — Mss. 522-540
Actas das Eleições dos Delegados de Turma (EDIT)
Ano lectivo de 1985-1986

Dossier II — Mss. 541-576
Participações Disciplinares Relativas a Alunos (PD)
21-11-1983 a 11-12-1985

b) Outros Documentos

Assuntos Relativos a Todo o Pessoal da Escola
(Livro de Registos, 1971-1976)

Comunicações de Serviço e Comunicações aos Alunos
(Dossier de registos, 16-6-1975 a 2-5-1986)

Regulamento Interno da Escola

Estatutos da Associação de Pais e Encarregados de Educação

Estatutos da Associação de Estudantes

Plano Global de Formação: Ano Lectivo de 1985-1986

Plano de Actividades da Escola: Ano Lectivo de 1986-1987

Processo Eleitoral da Associação de Estudantes: Ano Lectivo de 1988-1989
(após legalização)

Jornais, cadernos e boletins produzidos na escola entre 1980 e 1989

ÍNDICES DE QUADROS E GRÁFICOS

ÍNDICE DE QUADROS

		Pág.
I	Artigos (Nº e %) que contemplam a "Participação Educativa" e a "Participação na Gestão", nos diversos Projectos de Lei de Bases do Sistema Educativo e na Lei	295
II	Principais áreas de participação constantes dos diversos projectos e da LBSE, expressas pelas frequências encontradas	296
III	Principais categorias de intervenientes ao nível da "Participação Educativa" e da "Participação na Gestão", nos cinco projectos e na lei	298
IV	Síntese dos principais diplomas referentes à gestão das escolas preparatórias e secundárias (1974-1988)	303
V	Caracterização geral do Conselho Directivo	306
VI	Caracterização geral do Conselho Administrativo	307
VII	Distribuição das estruturas/órgãos definidos nos regulamentos do Conselho Pedagógico (1977, 1980, 1986)	308
VIII	Número e percentagem de referências a Alunos e a Professores nos regulamentos do Conselho Pedagógico (1977, 1980, 1986)	309
IX	Caracterização geral do CP (Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro)	312
X	Caracterização geral dos órgãos de apoio ao CP (Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro)	313
XI	Número de reuniões de que foram lavradas actas (1972-1988)	387
XII	Formas de designação e composição dos CDs na escola *BA* entre 1974 e 1989	389
XIII	Tarefas de atendimento realizadas por cada um dos membros docentes do CD e respectivas categorias de atendidos	402
XIV	Reuniões em que participou cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas	404
XV	Tarefas de expediente realizadas por cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas	406

		Pág.
XVI	Interlocutores com os quais cada um dos membros do CD interactuou, com base no número e percentagem de fichas em que foram registados	408
XVII	Áreas de intervenção/gestão de cada um dos membros docentes do CD, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas	411
XVIII	Número e percentagem de fichas-diário preenchidas em cada mês e número de dias contemplados	487
XIX	Número e percentagem de fichas-diário preenchidas por cada um dos membros docentes do CD no 2° Período, no 3° Período e no total	487
XX	Permanência média dos diversos membros no CD, expressa em média de horas e frequências nos diversos períodos (manhã, tarde, noite), com base nos registos efectuados nas fichas-diário	488
XXI	Tarefas consideradas mais importantes	489
XXII	Tarefas consideradas mais difíceis de realizar	490
XXIII	Tarefas que preferiram realizar	491
XXIV	Tarefas que menos gostaram de realizar	492
XXV	Interlocutores com quem trabalharam ou falaram mais tempo	493
XXVI	Áreas a que dedicaram mais tempo	494
XXVII	Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção pedagógico-didáctica	517
XXVIII	Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção em actividades culturais, recreativas, etc., da escola	517
XXIX	Distribuição das categorias de avaliação da participação de 75 docentes, de acordo com os respectivos avaliadores, para a área de intervenção relativa à gestão da escola	518
XXX	Dados referentes aos alunos diurnos da Escola Secundára *Bracara Augusta*, no ano lectivo de 1985/1986	525
XXXI	Inquérito dirigido aos alunos da escola *BA* em 1985/1986	527
XXXII	Dados relativos aos alunos da escola *BA* em 1985/1986	528
XXXIII	Respostas obtidas, por anos de escolaridade, relativamente às qualidades que um aluno deve ter para ser eleito delegado de turma, segundo os alunos inquiridos	528
XXXIV	Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "Existe Associação de Estudantes?"	529
XXXV	Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos ...?"	529
XXXVI	Dados referentes aos delegados de turma inquiridos na escola *BA*	530

ÍNDICE DE GRÁFICOS

		Pág.
1	Distribuição do número de fichas-diário pelo total dos 98 dias	401
2	Fichas-diário preenchidas por cada um dos docentes do CD nos 1° e 2° Períodos lectivos e no total	401
3	Totais relativos às categorias de atendidos pelos membros do CD com base na percentagem e no número de fichas em que foram registadas	403
4	Totais relativos às reuniões em que cada um dos membros docentes do CD participou, com base no número e na percentagem de fichas em que foram registadas	405
5	Totais relativos às tarefas de expediente realizadas no CD, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registadas	407
6	Totais relativos aos interlocutores internos com os quais os membros docentes do CD interactuaram, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registados	409
7	Totais relativos aos interlocutores externos com os quais os membros docentes do CD interactuaram, com base na percentagem e no número de fichas em que foram registados	410
8	Totais relativos às áreas de intervenção/gestão registadas pelos membros docentes do CD, com base na percentagem e no número de fichas em que constavam	412
9	Tarefas realizadas por cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986	413
10	Categorias de interlocutores de cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986	414
11	Áreas de intervenção de cada um dos membros docentes do CD, registadas em ficha-diário relativa a 22 de Janeiro de 1986	414
12	Apreciação global da participação dos docentes na vida escolar, segundo os professores inquiridos	431
13	Apreciação relativa à própria participação por parte de cada um dos docentes inquiridos	432
14	Apreciação global da participação dos alunos na vida escolar, segundo os professores inquiridos	432
15	Participação dos docentes comparada com a participação dos discentes, segundo os professores inquiridos	433

		Pág.
16	Elementos/condições que, a verificar-se, poderiam contribuir para uma participação docente mais significativa, segundo os professores inquiridos	434
17	Principais razões da falta de participação activa por parte dos alunos, segundo os professores inquiridos	436
18	Áreas em que a participação dos docentes da escola *BA* foi considerada mais activa, segundo os professores inquiridos	437
19	Áreas em que a participação dos docentes inquiridos foi considerada mais activa	438
20	Outras participações e práticas dos docentes inquiridos	439
21	Áreas sobre as quais mais incide a participação dos alunos, segundo os professores inquiridos	440
22	Disponibilidade dos professores inquiridos para virem a ocupar um cargo no CD	441
23	Condições que os professores inquiridos estabeleceriam, ou prefeririam, para virem eventualmente a aceitar um cargo no CD	442
24	Cargos que os professores inquiridos viriam eventualmente a preferir ocupar no CD	443
25	Preferência por outros cargos de gestão escolar, segundo os professores inquiridos	444
26	Respostas obtidas acerca da representação dos alunos no CD, segundo os professores inquiridos	445
27	Respostas obtidas acerca da participação dos alunos no CP, segundo os professores inquiridos	446
28	Respostas obtidas acerca da existência de associação de estudantes, segundo os professores inquiridos	446
29	Respostas obtidas acerca da existência de associação de pais e encarregados de educação, segundo os professores inquiridos	447
30	Distribuição das categorias de participação (em percentagem) face ao total de avaliações obtidas nas três áreas de intervenção e por intermédio dos três inquiridos-avaliadores, para os 75 docentes considerados	450
31	Distribuição das categorias de participação (passiva/média/activa) pelos professores avaliados, calculadas com base nas médias das classificações atribuídas pelos três inquiridos-avaliadores, para cada área e na média total das três áreas	451
32	Respostas obtidas, por anos de escolaridade, face à pergunta "O delegado de turma já resolveu algum problema?"	458
33	Respostas obtidas relativamente às qualidades que um aluno deve ter para ser eleito delegado de turma, segundo os alunos inquiridos	458
34	Posições relativas das cinco qualidades seleccionadas pelos alunos inquiridos, segundo os ciclos/anos de escolaridade	459
35	Respostas obtidas face à pergunta "Existe Associação de Estudantes?"	460

		Pág.
36	Respostas obtidas face à pergunta "O delegado da tua turma consulta frequentemente os alunos ...?"	461
37	Respostas obtidas face à pergunta "Sabes aquilo que é discutido ... nas reuniões de CD e de CP?"	462
38	Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Sexo	505
39	Distribuição dos professores inquiridos quanto à Idade	505
40	Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Estado Civil	506
41	Distribuição dos professores inquiridos quanto a Habilitações	506
42	Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Residência em Período Lectivo	507
43	Distribuição dos professores inquiridos quanto à sua Categoria Profissional	507
44	Distribuição dos professores inquiridos quanto a Cargos Desempenhados	508
45	Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço	508
46	Distribuição dos professores inquiridos quanto ao Tempo de Serviço Docente na escola *BA*	509
47	Distribuição dos professores inquiridos quanto à Componente Curricular em que leccionavam	509
48	Principais qualidades que os alunos privilegiam na eleição do Delegado de Turma, segundo os professores inquiridos	510
49	Caracterização da acção dos alunos Delegados de Turma, segundo os professores inquiridos	510
50	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por sexos	514
51	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, por grupos etários	514
52	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo o estado civil	515
53	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo as habilitações académicas	515
54	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a residência em período lectivo	516
55	Distribuição dos professores avaliados quanto à sua participação, segundo a categoria profissional	516
56	Distribuição do número de turmas diurnas existentes na escola *BA* em 1985/1986, por anos de escolaridade	526
57	Distribuição do número de alunos diurnos da escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade	526
58	Distribuição do número de alunos diurnos repetentes na escola *BA* em 1985/1986, pelos diversos anos de escolaridade	527

PARA UMA ANÁLISE MULTIFOCALIZADA DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS DE ESCOLA PÚBLICA

1. Introdução

O processo de institucionalização da organização-escola representa uma tendência universal inscrita na *longa duração*, profundamente normativizada e reproduzida nas formações sociais contemporâneas. Naturalizada e dada como certa ou óbvia, a dimensão organizacional da escola, e particularmente das escolas públicas num contexto tradicionalmente centralizado do ponto de vista político-administrativo (como o português), constitui uma realidade consistente, evidenciando regularidades, marcas estruturais e morfológicas, modos de organização, relações de poder; elementos arbitrários, produzidos e reproduzidos em termos históricos e socioculturais, e desta feita traduzindo invariantes institucionalizadas mas também cambiantes políticas, configurações estruturais contingentes, formas de governação distintas, acções polifonicamente afirmadas e localmente construídas. Mesmo quando do ponto de vista formal-legal a imagem que sobressai é a da estabilidade, a da cristalização de estruturas, regras e relações de poder, ignorando outros textos e regras, e outras orientações e acções, que as perspectivas formalistas e racionalistas singularmente diluem e invisibilizam.

Locus privilegiado de reprodução de orientações políticas e normativas heteronimamente, e supra-organizacionalmente, produzidas, cada organização escolar concreta é porém articulada, perifericamente, através de distintos processos, formas e regras, com um centro de decisão política e de controlo que se auto-define normativamente mas que raramente se traduz, na acção, de forma homogénea, estável e absolutamente congruente. Porque o centro, mesmo apenas enquanto (re)criação jurídica-normativa de si mesmo, não resulta nunca numa criação definitiva e muito menos independente da sua estruturação e da sua reprodução centralizada/desconcentrada através de aparelhos administrativos complexos, eles próprios dotados de *margens de autonomia relativa*. Em rigor, estaremos mesmo perante vários *centros*, concentrados e desconcentrados, e hierarquicamente articulados.

O centro é, assim, relativamente plural, em parte uma invenção de actores, textos e regras dotados do poder, e em certos casos da legitimidade, de se afirmarem como centrais, mas é também uma criação das periferias. Enquanto construção simbólica e cultural, e sobretudo no plano da acção, não é tanto o centro que edifica ou constrói as periferias, mas estas que, ao serem assumidas como centros de acção educativa concreta, por actores concretos, confirmam, e reinventam, a existência do centro.

Do ponto de vista de uma sociologia da acção, o sistema de administração da educação e das escolas, pese embora a centralidade e o protagonismo assumidos pelos aparelhos político-administrativos e de controlo, deve ser analiticamente representado como

um sistema policêntrico. Enquanto categoria jurídica, o centro pode, em rigor, dispensar as periferias, mas enquanto sistema de acção um aparelho central de administração só existe e só é reproduzido através da existência concreta das periferias. Estas, porém, podem subsistir perante o colapso do centro, podem articular-se com novos ou distintos centros, podem, no limite, substituir-se ao antigo centro, em graus e extensão variáveis.

Numa administração centralizada, cada organização escolar é afirmada, simultaneamente, como um centro de acção educativa e como uma periferia política-administrativa. A centralidade educativa/pedagógica de cada escola, enquanto unidade de gestão, encontra-se em tensão permanente com o carácter periférico que lhe é normativamente imposto. Esta tensão, expressa no plano da acção, advém do facto de, neste plano, nenhuma das partes (centro ou periferia) exercer o controlo total sobre a outra. Daqui resulta aquilo que poderá ser designado como a *centralidade periférica* da escola como organização educativa, numa administração centralizada.

Esta *topografia* complexa, em que cada centro da acção educativa é político-administrativamente periférico e em que o centro político-administrativo é, por sua vez, periférico relativamente à acção educativa, permite reconhecer analiticamente uma macro-organização de tipo policêntrico, sem ignorar assimetrias de poder e relações de subordinação, mas igualmente sem condenar as organizações e os actores escolares à reprodução normativa e à aquiescência passiva.

De facto, ao conceptualizar-se a escola como, simultaneamente, *locus* de reprodução e *locus* de produção de políticas, orientações e regras, introduz-se a necessidade de proceder a análises multifocalizadas das *organiz-acções* educativas/escolares, valorizando o estudo quer do *plano das orientações para a acção*, quer do *plano da acção*, nos seus diferentes níveis, e privilegiando uma sociologia empírica atenta aos sistemas de acção diferentemente localizados e às diferentes categorias de actores envolvidos. Porque, finalmente, as organizações são sempre as pessoas em interacção social, e porque os actores escolares dispõem sempre de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada. E, assim, os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrém, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas *a priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras. Distintas, ou até mesmo antagónicas, estas regras podem, eventualmente, vir a suplantar a força jurídica-normativa das primeiras, seja por via da prática de *infidelidades normativas*, de acções de resistência mais ou menos clandestinas, ou do exercício político da autonomia, desde logo através da produção de *micro-políticas* [1] ou de políticas organizacionais e de *lógicas de acção* [2] ou do

1 Cf. Stephen J. Ball, *The Micropolitics of the School: Towards a Theory of School Organization*, London, Methuen, 1987.

2 Cf. Samuel Bacharach & Bryan L. Mundell, "Organizational politics in schools: Micro, macro and logics of action", in *Educational Administration Quarterly*, vol. 29, nº4 (1993), pp. 423-452. Entre nós veja-se o recente trabalho de Manuel Sarmento, *Lógicas da Acção. Estudo Organizacional da Escola Primária*, Braga, Universidade do Minho, 1997 (dissert. dout. não publicada).

seu ensaio em acções localizadas e ainda, embora mais raramente, através de processos de legalização *a posteriori* ou retrospectiva.

Neste quadro de referência, propõe-se que o estudo dos modelos organizacionais de escola pública envolva a sua consideração enquanto construções teóricas (meta-organizacionais), analíticas/interpretativas e normativas/pragmáticas, e ainda enquanto configurações socialmente construídas/em construção na/pela acção.

No primeiro caso estaremos perante paradigmas de análise sociológica das organizações educativas (teorias, abordagens, imagens) que nos permitem conceptualizar a escola como organização e analisar os seus modos de organização e acção; e também perante construções teóricas normativas e ideologias organizacionais e administrativas, mais ou menos pragmáticas, que se configuram como doutrinas e como princípios gerais a que deve obedecer a acção organizada face, entre outros, a critérios de eficácia.

No segundo caso, os modelos organizacionais de escola são conceptualizados como constelações de estruturas, regras e acções, produzidas em diferentes planos e por distintas instâncias e distintos processos de produção, distinguindo-se analiticamente vários tipos de modelos organizacionais que radicalizam o seu carácter plural, mesmo por referência a uma dada organização-escola, concreta e empiricamente referenciável.

Assim, o conceito de "modelo organizacional de escola" adoptado não se restringe, isoladamente, aos conceitos de *estrutura formal*, de *texto jurídico-normativo*, de *modelo de gestão*, de *organigrama percepcionado*, nem de colecção de representações simbólicas e subjectivas produzidas por distintos actores. Estes e outros elementos, embora relevantes, são suscitados por diferentes focalizações analíticas cuja articulação se propõe no sentido de contrariar associações singulares e redutoras, incapazes de apreenderem um objecto polifacetado e dinâmico.

Daí a insistência no carácter plural — *modelos organizacionais* — logo do ponto de vista teórico e enquanto construções não independentes e não insularizáveis da acção organizacional e que, de resto, só têm existência empírica *na* e *pela* acção, encontrando-se em permanente processo de criação/recriação, isto é, em *estruturação*, no sentido que lhe é conferido por Anthony Giddens [3]. Neste sentido os modelos organizacionais não se assemelham a protótipos que, pressupostamente, orientariam e conformariam a acção organizacional, qual réplica ou imagem reflectida de estruturas e de formas pré-definidas e anteriores à acção. Mesmo no caso dos modelos organizacionais formalmente instituídos por via jurídica-normativa, com carácter universal, fixados em textos legais, é indispensável proceder ao seu estudo enquanto produções resultantes da acção política e administrativa. Mas a sua codificação através de regras *a priori*, orientadoras da acção organizacional escolar, apenas lhes assegura uma existência circunscrita ao plano dos textos. Uma vez transpostos para a acção, objectos de recepção e interpretação, eventualmente recriados, em "uso" e em prática efectiva na acção, o seu carácter plural, e parcial, surge

3 Veja-se especialmente o seu livro *A Constituição da Sociedade*, São Paulo, Martins Fontes, 1989 (trad. port.).

como uma realidade incontornável: *modelos organizacionais* no plural, enquanto pluralidade de orientações e de práticas, de resto não forçosamente nem sistematicamente articuláveis. A imagem prototípica, estática e definitiva, cede lugar a uma imagem analítica dinâmica, com características caleidoscópicas e holográficas.

Escapando a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista e legalista, introduzindo-lhe focalizações que não desprezem as estruturas e as regras formais mas que igualmente sejam capazes de observar outras estruturas e regras, os actores e as acções organizacionais concretas, compreende-se a ilusão que representa uma concepção de organização e de administração escolar como mera tradução de um modelo organizacional singular.

Introduz-se, por esta via, a questão central da *agência humana* na construção/reconstrução social dos modelos organizacionais de escola pública, e o estudo de processos complexos, dinâmicos e plurais que, à partida, não excluem definitivamente e totalmente nenhuma categoria de actores, embora como lembra Nicos Mouzelis [4], a construção social das instituições envolva contribuições desiguais face à distribuição e ao controlo não igualitários de recursos entre os diferentes actores sociais e grupos de interesses.

2. Os modelos organizacionais de escola como construções teóricas: perspectivas analíticas e perspectivas normativas/pragmáticas

Poucas expressões têm conhecido maior protagonismo nos estudos organizacionais, sobretudo nos últimos vinte anos, do que a expressão "modelo organizacional", geralmente utilizada no plural quando se trata de propostas de síntese sobre perspectivas de carácter analítico e interpretativo e, mais frequentemente, no singular quando convocada por perspectivas normativas/pragmáticas. Mesmo quando não expressamente nomeada, a noção de modelo subjaz a uma grande parte da produção discursiva organizacional, sendo implicitamente ou explicitamente associada a designações como *paradigmas*, *perspectivas*, *abordagens*, *imagens e metáforas*, *faces*, *configurações*, entre outras.

Também os discursos políticos e jurídico-normativos elegeram a ideia de modelo como referência central, particularmente através da expressão "modelo de gestão", entre nós de uso corrente e muito generalizado [5] e sobretudo nos últimos dez anos objecto

4 Cf. *Back to Sociological Theory. The Construction of Social Orders*, London, Macmillan, 1991, p. 75.

5 Para uma abordagem introdutória a esta questão veja-se Licínio C. Lima, *Construindo Modelos de Gestão Escolar*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1996.

de discussão a propósito do significativamente designado "novo modelo de gestão" das escolas, de resto uma designação de sentido mais restrito do que aquele que pode ser reconhecido na designação "modelo organizacional".

Nestas condições, a falta de rigor conceptual, a ambiguidade e a diversidade de sentidos associados a "modelo organizacional", bem poderiam justificar uma proposta semelhante àquela que Martin Albrow apresentava no final do seu erudito e já clássico livro sobre a burocracia [6] — no nosso caso, simplesmente evitar o uso do termo "modelo", tal como Albrow defendeu relativamente ao termo "burocracia" (como se sabe sem resultados).

Não creio, porém, que a questão seja principalmente terminológica e não se me afigura essencial, nem pertinente, abandonar o recurso a uma categoria tão frequentemente mobilizada e tão profundamente inscrita em discursos académicos, políticos, jurídicos, sindicais, pedagógicos. Mas entendo que se torna indispensável problematizar esta questão, desafiar a noção de "modelo organizacional" na sua aparente unidade e singularidade, desconstruí-la a partir de uma focalização que privilegie o estudo da acção.

Ao ensaiarmos um olhar sociológico sobre a organização escolar, a partir da acção organizada, conceptualizando-a como *locus* de produção e de reprodução de orientações e de regras, nível *mesoanalítico* capaz de propiciar a integração de contribuições resultantes de abordagens *macro* e *micro* [7], admitindo que a dimensão institucional das estruturas e das interacções pode ser vista nos três níveis de análise referidos [8], somos fatalmente confrontados com os universos da construção teórica; com modelos (meta)organizacionais que se por um lado procuram representações das realidades organizacionais, por outro lado não deixam de interferir na construção social destas, na sua criação e recriação através de práticas sociais recorrentes.

Trata-se, portanto, de modelos teóricos, de corpos de princípios e de perspectivas em torno das organizações escolares que assumem um carácter geral e potencial, não necessariamente dependentes da acção organizacional concreta. Os modelos teóricos constituem referências potenciais, alternativas implícitas ou explícitas nos processos de construção dos modelos organizacionais de escola enquanto configurações e modos de acção. A sua influência pode ocorrer ou não, pode encontrar-se expressa, ou mesmo ser assumida abertamente como forma de clarificação ou de legitimação de modelos organizacionais de escola em termos de orientação e acção, ou pode encontrar-se apenas implícita, ou oculta, podendo ser desocultada e reconhecida através da análise.

6 Cf. Martin Albrow, *Bureaucracy*, London, Macmillan, 1970.

7 A propósito desta questão veja-se Licínio C. Lima, "Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola", in João Barroso (Org.), *O Estudo da Escola*, Porto, Porto Editora, 1996, p. 30.

8 Tal como sustenta Nicos P. Mouzelis, *Sociological Theory. What Went Wrong?*, London, Routledge, 1995, p. 26.

Enquanto construções teóricas, distinguirei dois tipos de modelos organizacionais: os modelos analíticos ou interpretativos e os modelos normativistas/pragmáticos.

No primeiro caso, os distintos modos de focalizar e interpretar os fenómenos organizacionais e, em suma, as diferentes perspectivas em torno do estudo da escola como organização, resultam da adopção de modelos teóricos de análise, radicados em tradições disciplinares e escolas de pensamento, ou até resultantes de esforços de articulação. São corpos teóricos e conceptuais, abordagens, ou "lentes" [9], que nos permitem realizar leituras e ensaios interpretativos das realidades organizacionais escolares.

Enquanto modelos teóricos predominantemente (pois nem sempre exclusivamente) orientados para a análise, estes modelos não se constituem como propostas que directa e imediatamente projectem acções, apontem ou prescrevam soluções específicas de organização e de administração. Em boa parte, pelo contrário, facultam-nos quadros de referência, perspectivas e conceitos que nos permitem proceder ao estudo daqueles e doutros elementos.

Apresentados na literatura sob diversas designações e, nos últimos anos, muito ligados ao recurso a imagens e metáforas — talvez em excesso, o que levou recentemente Mats Alvesson [10] a utilizar a expressão *supermercado de metáforas* a propósito da influente obra de Gareth Morgan [11] e, noutra obra [12], a apontar limites às metáforas de *primeira ordem* —, os modelos analíticos disponibilizam modos de olhar que destacam elementos particulares, teóricos e empíricos. Mas ao sustentarem visões específicas dos fenómenos organizacionais não apenas marcam o seu estudo, mas podem também abrir horizontes e fundamentar escolhas em termos de orientações e acções concretas. A acção organizacional pode, por esta via, vir a ser influenciada por aquelas perspectivas; uma informação teórica, uma capacidade analítica sustentada, um modo particular de ver e de interpretar, por parte dos actores, com possíveis impactos nas decisões políticas e nas acções estratégicas, ou na sua legitimação *a priori*, ou ainda na sua justificação retrospectiva. De resto, como bem nota Wayne Hoy [13], "o uso da teoria na análise organizacional é indispensável à prática reflexiva".

9 Na designação utilizada por William A. Firestone & Robert E. Herriott, "Images of organization and the promotion of educational change", in A. Kerkhoff & R. Corwin (Eds.), *Research in Sociology of Education and Socialization*, Vol. 2, Greenwich, Jai Press, 1981, pp. 221-260.

10 Cf. o seu trabalho em parceria com Hugh Willmott, *Making Sense of Management. A Critical Introduction*, London, Sage, 1996, pp. 93-94

11 Trata-se do seu já clássico *Images of Organization*, London, Sage, 1986.

12 Cf. Mats Alvesson, "The play of metaphors", in J. Hassard & M. Parker (Eds.), *Postmodernism and Organizations*, London, Sage, 1993, pp. 114-131.

13 Cf. "Science and theory in the practice of educational administration: a pragmatic perspective", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 32, nº 3 (1996), p. 371.

Os modelos *formais* ou *racionais*, de *sistema social*, *políticos*, *culturais*, *subjectivos*, de *ambiguidade* ou de *anarquia organizada*, *institucionais*, são exemplos de modelos analíticos com que deparamos na literatura e que têm suportado muitas investigações sobre a escola. Associadas a estes e a outros modelos encontramos várias imagens e metáforas: a escola como *burocracia*, *arena política*, *anarquia organizada*, *sistema debilmente articulado*, *cultura*, etc. E da articulação criteriosa de algumas destas imagens têm resultado tentativas de abordagens pluriparadigmáticas com elevado interesse, ao passo que, noutros casos, o seu cruzamento radical ou a sua mera justaposição têm conduzido a propostas de tipo babélico e a situações de impasse [14].

Compreensivelmente, os esforços de organização e de síntese, face a um pluralismo teorético sem precedentes, vêm conhecendo um crescente protagonismo, embora nem sempre conseguindo evitar a excessiva fragmentação do campo, sujeitando-o desta forma a processos de atomização no seu interior. Trata-se, em todo o caso, de propostas que se tornaram referências incontornáveis em termos de investigação, também entre nós, como o atesta a investigação portuguesa recente [15].

De entre as obras de síntese mais influentes destacarei os paradigmas sociológicos de análise organizacional segundo Gibson Burrell e Gareth Morgan [16], as perspectivas reunidas por Lee Bolman e Terrence Deal [17], as imagens organizacionais de Morgan [18], as perspectivas e níveis de análise de acordo com Howard Aldrich [19] e como sínteses no campo educativo as abordagens sociológicas da organização escolar de Ronald King [20], as faces das organizações educativas de Per-Erik Ellström [21], os modelos organizacionais de escola propostos por Tony Bush [22], as imagens sociológicas da

14 Veja-se Gibson Burrell, "Normal science, paradigms, metaphors, discourses and genealogies of analysis", in S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies*, London, Sage, 1996, pp. 642-658.

15 São de destacar, de entre as obras publicadas, os trabalhos em continuidade de autores como Fátima Sanches, João Barroso, Jorge Costa, Carlos Estêvão, Manuel Sarmento, Rui Gomes. Veja-se a síntese apresentada em Licínio C. Lima, "Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola", ed. cit.

16 Cf. Gibson Burrell & Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, Guilford, Gower, 1979.

17 Cf. Lee G. Bolman & Terrence E. Deal, *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1984.

18 Cf. Gareth Morgan, *Images of Organization*, ed. cit.

19 Cf. Howard E. Aldrich, "Incommensurable paradigms? Vital signs from three perspectives", in M. Reed & M. Hughes (Eds.), *Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis*, London, Sage, 1992, pp. 17-45.

20 Cf. Ronald King, *The Sociology of School Organization*, London, Methuen, 1983.

21 Cf. Per-Erik Ellström, "Four faces of educational organizations", in *Higher Education*, nº 12 (1983), pp. 231-241.

22 Cf. Tony Bush, *Theories of Educational Management*, London, Harper & Row, 1986.

organização escolar de William Tyler [23] , e um vasto conjunto de estudos produzidos por autores como S. Bacharach e B. Mundell, N. Borrell Felip, C. Evers e G. Lakomski, T. Greenfield, T. Sergiovanni [24].

Sendo certo que as dimensões normativas não são exclusivas dos modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, neles, porém, tais dimensões são predominantes, encontram-se explícitas e são apresentadas como princípios de acção. Assumem frequentemente o carácter de *narrativas* [25] racionalizadoras, ou de "receitas de conhecimento" (na expressão de Stewart Clegg e Gill Palmer [26]), convocando amiúde experiências e casos considerados exemplares, destacando princípios, máximas ou mesmo *leis*, com carácter mais ou menos prescritivo. Os modelos normativistas são também construções teóricas (embora quase sempre reclamando elevado interesse prático), adoptando definições normativas da realidade e orientações que devem presidir à acção, assim propondo soluções, antecipando cursos de acção, fundamentando decisões e escolhas organizacionais, criando ou desenvolvendo quadros de racionalidade geralmente servidos por métodos e por técnicas de organização e administração, por instrumentos que procuram operacionalizar as orientações programáticas defendidas.

Teorias organizacionais, escolas de administração, doutrinas gestionárias ou sistemas de gestão, são designações que podem ser associadas ao que entendo por modelos normativistas/pragmáticos e ao que de um ponto de vista sociológico se podem considerar ideologias organizacionais e administrativas, por exemplo na esteira de trabalhos como os de Oscar Ortsman [27] e de Maurício Tragtenberg [28] , entre outros. Isto não significa que estes modelos sejam estranhos aos esforços de construção teórica e analítica, esforços

23 Cf. William Tyler, *Organización Escolar: Una Perspectiva Sociológica*, Madrid, Ediciones Morata, 1991 (trad. esp.).

24 Cf. entre outros, os seguintes trabalhos: Samuel B. Bacharach & Bryan Mundell (Eds.), *Images of Schools. Structures and Roles in Organizational Behavior*, California, Corwin Press, 1995; Nuria Borrell Felip, *Organización Esolar: Teoría sobre las Corrientes Científicas*, Barcelona, Editorial Humanitas, 1989; Colin W. Evers & Gabriele Lakomski, *Knowing Educational Administration. Contemporary Methodological Controversies in Educational Administration Research*, Oxford, Pergamon Press, 1991; Thomas B. Greenfield, "The Decline and Fall of Science in Educational Administration", in A. Westoby (Ed.), *Culture and Power in Educational Organizations*, Milton Keynes, Open University Press, 1988, pp. 115-141; Thomas J. Sergiovanni, "Organizations or Communities? Changing the methaphor changes the theory", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30, nº 2 (1994), pp. 214-226. Veja-se ainda, entre nós, a recente tentativa de síntese apresentada por Jorge Adelino Costa, *Imagens Organizacionais da Escola*, Porto, Asa, 1996.

25 Cf. , entre outros, John Law, "Organization, narrative and strategy", in J. Hassard & M. Parker (Eds.), *Towards a New Theory of Organizations*, London and New York, Routledge, 1994. pp. 248-268; Barbara Czarniawska-Joerges, "Narration or Science? Collapsing the division in organizational studies", in *Organization*, Vol. 2, nº 1 (1995), pp. 11-33.

26 Veja-se o seu "Introduction: producing management knowledge", in S. R. Clegg & G. Palmer (Eds.), *The Politics of Management Knowledge*, London, Sage, 1996, pp. 1-18.

27 Cf. *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984 (trad. port.).

28 Cf. *Administração, Poder e Ideologia*, São Paulo, Cortez Editora, 1989.

frequentemente realizados com intuitos de caracterização (e de diagnóstico) de uma dada situação que projectam alterar. Tal sucedeu pelo menos desde os trabalhos de Frederick Taylor, no seu caso através daquilo a que Erhard Friedberg [29] chamou o duplo movimento de decomposição (analítica) e de recomposição (racional) do processo de trabalho, isto é, a divisão técnica-racional do trabalho, sobre o que Max Weber também escreveu em 1908/1909 na sua pouco referida *Psicofísica do Trabalho Industrial* [30] e, afinal, sobre o que muito antes havia atraído a atenção de Adam Smith, então a propósito da manufactura de alfinetes.

Não existindo uma correspondência entre modelos organizacionais analíticos e normativistas, desde logo por que uma conclusão resultante dos primeiros pode ser traduzida em múltiplas propostas e prescrições pelos segundos, a sua associação vem-se tornando frequente, como no caso recente das propostas apresentadas para a gestão da ambiguidade, da imprevisibilidade ou do caos, por autores como Charles Handy, Ralph Stacey ou Tom Peters [31] , numa tentativa de responder positivamente às conclusões disponibilizadas a partir de investigações teóricas e empíricas que realçaram a ambiguidade e a incerteza. E algumas destas tentativas parecem ser bem sucedidas, transformando-se em *best sellers* à escala universal e passando a interferir nas formas como estudantes, professores, e gestores, pensam, falam e eventualmente exercem a gestão; talvez só o elevado ritmo a que as novas perspectivas se sucedem, logo substituindo as anteriores, e portanto a sua vigência geralmente efémera, possam ensombrar os hoje tão celebrados discursos da gestão e, no dizer de Madureira Pinto, a *sacralização* das competências de gestão [32] .

Do pensamento Tayloriano ao Desenvolvimento Organizacional e à Gestão por Objectivos, ou ao Planeamento Estratégico, passando pela Escola das Relações Humanas e pela Teoria da Contingência, encontramos uma grande diversidade de modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, de sistemas e de métodos e técnicas de organização e administração (e aqui a acepção dominante de organização é a de actividade de organizar, de *bem organizar*, como se compreende).

É conhecida a influência, passada e presente, de alguns destes modelos nas políticas educativas, em certas reformas do ensino, na legislação escolar e até mesmo no pensamento pedagógico, sobretudo no caso das pedagogias científicas e racionalizadoras [33] .

29 Cf. "L'analyse sociologique des organisations", in *Pour*, nº 28 (1972 / reimpressão de 1988).

30 Cf. Max Weber, *Sociología del Trabajo Industrial*, Madrid, Editorial Trotta, 1994 (trad. esp.).

31 A título de exemplo podem consultar-se as seguintes obras: Charles Handy, *A Era do Paradoxo*, Mem Martins, Edições CETOP, 1994 (trad. port.); Ralph D. Stacey, *A Fronteira do Caos*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995 (trad. port.); Tom Peters, *O Seminário de Tom Peters*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1994, (trad. port.).

32 Cf. José Madureira Pinto, "Escolarização, relação com o trabalho e práticas sociais", in S. R. Stoer (Org.), *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa*, Porto, Afrontamento, 1991, pp. 29-30.

33 Questão que temos vindo a abordar em trabalhos recentes, como em "Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas neo-taylorianas na organização e adminstração da Educação", in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14 (1994), pp. 119-139, e ainda, de parceria com Almerindo Janela Afonso, nos trabalhos: "A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da

Actualmente, as perspectivas gerencialistas e *neo-científicas* em educação reactualizam a ideologia da racionalidade instrumental, talvez mais um sinal da *modernidade tardia*, radicalizada e universalizada, de que nos fala Giddens [34] ou, mais cinicamente, George Ritzer a propósito da *Mcdonaldização* da sociedade [35] . Certas perspectivas em torno das "escolas eficazes", bem como a defesa da "gestão centrada na escola" e de uma autonomia definida em termos técnico-gestionários, a obsessão avaliativa e da qualidade, inspirada na *Gestão da Qualidade Total*, representam, entre outros, elementos integráveis no que venho designando por *educação contábil*: [36] uma definição objectiva e consensual dos objectivos, o predomínio das dimensões mensuráveis e comparativas, a perseguição da eficácia e da eficiência através do recurso a metáforas produtivistas, a reactualização de concepções mecanicistas e instrumentais de organização escolar.

3. Os modelos organizacionais de escola como configurações socialmente construídas/em construção

3.1 O singular como referência: o império da racionalidade técnico-burocrática e o apelo normativista

A acção política e administrativa das instâncias educativas centrais traduz-se, entre outras formas, pela produção e reprodução de regras formais-legais, num apelo normativista típico do império da racionalidade técnico-burocrática. Neste quadro, o carácter plural contido na expressão "modelos organizacionais" de escola pública sai esbatido e é tendencialmente substituído por uma representação singular — *o modelo organizacional*. Típica de focalizações formalistas e legalistas de organização escolar, que em última análise podem chegar a dispensar, por supérfluas, outras orientações e regras não oficiais, esta abordagem (que se encontra muito generalizada) parte de uma definição formal e atribui grande centralidade (quando não exclusividade) ao *corpus* de legislação escolar.

qualidade na reforma educativa em Portugal", in *Educação & Sociedade* (Campinas/Brasil), nº44 (1993), pp. 33-49; "The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal", in *Educational Review* (Birmingham/Inglaterra), Vol. 47, nº 2 (1995), pp. 165-172.

34 Cf. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990.

35 No seu *The Mcdonaldization of Society*. California, Pine Forge Press, 1996.

36 Cf. Licínio C. Lima, "Educação de Adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil" in *Inovação*, Vol. 9, nº 3 (1996), pp. 238-297; "O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal", in *Revista Brasileira de Educação* (SãoPaulo/Brasil), nº 4 (1997), pp. 43-59.

A síntese, ou a paráfrase, de um decreto-lei considerado fundador ou estruturante, ou até mesmo o recurso a um organigrama da Escola onde metodicamente se encontram dispostos e fixados os diversos órgãos, e representadas hierarquicamente as suas relações, constituem alternativas frequentes de caracterização.

Daqui resulta uma imagem estática e bem definida nos seus contornos jurídicos e formais, uma realidade normativa que, sendo importante e mesmo indispensável, se constitui como realidade oficial, não dando conta de outras realidades, tendendo a diluir o seu carácter construído e arbitrário e sobretudo a acção política e a produção/ reprodução administrativa e regulamentadora que lhe são inerentes.

Um modelo organizacional de escola pública assim definido e caracterizado assemelha-se a uma protótipo e, neste sentido, pressupõe que a acção organizacional, em cada escola, é exclusivamente orientada por um modelo, é uma réplica, uma imagem reflectida sem distorções assinaláveis ou, no limite, uma cópia fiel. As estruturas e as formas encontram-se pré-definidas, são anteriores à acção e são reproduzidas em conformidade.

Trata-se de uma versão singular e oficial-legal da organização escolar, subjugada àquilo que se encontra formalmente prescrito, àquilo que *deve ser* de acordo com certas categorias de actores e de textos (centrais). E assim sendo, não surpreende que a melhor fonte de caracterização, rigorosa, de um modelo organizacional de escola pública seja o Diário da República, dispensando as realidades empíricas (periféricas) da organização e da administração em cada escola e o estudo da acção organizacional, absolutamente constrangidas por estruturas inertes situadas externamente, acima e para além dos indivíduos, isto é, denegando aquilo a que Anthony Giddens chamou a "dualidade da estrutura" e ainda a "auto-regulação reflexa" dos sistemas sociais [37] .

3.2 A pluralidade de orientações e de práticas: os choques de racionalidades e a infidelidade normativa

Porém, quando focalizamos os aparelhos administrativos centrais (concentrados e desconcentrados) e sobretudo as organizações escolares (periféricas) a partir da diversidade de orientações, de práticas em contexto e de actores, concretos, logo parece difícil não reconhecer que a acção organizacional é marcada por uma pluralidade que transcende em muito o apertado e limitado rol de disposições formais-legais, e que por essa razão ela não pode ser deduzida, deterministicamente, a partir de realidades oficiais, gerais ou englobantes. É exactamente por esta razão que, muito pertinentemente, Erhard Friedberg adverte para a necessidade de se conferir prioridade ao estudo da acção e dos processos de

37 Cf. *A Constituição da Sociedade*, ed. cit., pp. 20 e 22, respectivamente.

organização de "contextos empíricos de acção", e não ao estudo das estruturas ou dos actores [38].

Ao conferirmos centralidade, em termos analíticos não insularizados, à acção organizacional escolar, logo se torna claro que as estruturas formais-legais não são as únicas existentes e que mesmo essas são menos rígidas, estáveis e homogéneas do que frequentemente se supõe, até mesmo quando as circunscrevemos ao universo dos textos jurídicos. E torna-se, sobretudo, clara a dimensão política e estratégica da acção organizada, os choques entre racionalidades distintamente ancoradas, as tensões e os conflitos de interesses, não apenas entre actores centrais e actores periféricos, mas também no interior destas categorias, pois elas não se constituem, internamente, como unitárias, homogéneas, ou estáveis. Daí a falácia das visões reificadas e antropomórficas das organizações escolares, mesmo quando justificadas com base no argumento de que, por essa via, se pode mais facilmente admitir que a força da imposição normativa central, vista como exterior às escolas, pode ser contrariada *por estas* (ou seja, pelos actores escolares).

O reconhecimento da *autonomia relativa* não exige que se conceba a organização escolar como um todo reificado ou orgânico, que como um todo se comporta, sendo mais compatível com visões dialécticas sobre os processos de estruturação das interacções sociais, em distintos contextos de acção.

Disto mesmo tenho procurado dar conta, através do estudo teórico e empírico dos fenómenos de *infidelidade normativa* no contexto de uma administração escolar centralizada. Como pude concluir, e como tem sido observado também em investigações recentes de outros autores portugueses, mesmo numa administração centralizada, a força da imposição normativa nem sempre é obedecida, ou traduzida em poder e em acções orientadas em conformidade, seja nos terrenos próprios da administração central seja nos universos escolares periféricos. A uniformidade, o elevado número e a eventual precisão dos instrumentos normativos não se constituem como sinónimos, nem sequer como condição suficiente, de reprodução em contexto escolar. Uma vez que "todas as regras requerem contextos de interpretação" [39], elas são frequentemente alvo de observâncias selectivas e parciais, ou mesmo pretextos favoráveis à produção de regras e de decisões alternativas, a ponto de se poder afirmar que a capacidade organizacionalmente radicada para iludir e contrariar as directivas políticas e administrativas centrais parece ser tanto maior quanto mais centralizada for a administração.

A escola não é apenas uma instância *hetero*-organizada para a reprodução, mas é também uma instância *auto*-organizada para a produção de orientações e de regras, expressão das capacidades estratégicas dos actores e do exercício (político) de margens de *autonomia relativa*, o que lhes permite, uma vezes retirar benefícios da centralização e,

38 Cf. E. Friedberg, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1993, p. 19.

39 Nas palavras de Stewart Clegg, "Power relations and the construction of the resistance subject", in J. M. Jermier, D. Knights, W. R. Nord (Eds.), *Resistance and Power in Organizations*, London and New York, Routledge, 1994, p.281.

outras vezes, colher vantagens de iniciativas que a afrontam. Como concluiu Stewart Clegg [40], o controlo organizacional nunca é total, em parte devido à acção, a qual implica sempre interesses e escolhas.

4. Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública

Creio que o essencial, no contexto de uma tentativa de síntese que recai sobre uma proposta para a análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública, terá ficado dito. De facto é no plano da construção teórica que, a este propósito, tudo ou quase tudo se decide, razão pela qual procurei justificar a necessidade de o investigador focalizar os modelos organizacionais de forma plural, enquanto construções teóricas — analíticas e normativas/pragmáticas —, e também enquanto constelações de estruturas, regras e acções.

Ao conferir-se centralidade ao estudo dos *contextos empíricos de acção* torna-se indispensável proceder à construção de dispositivos de análise capazes de apoiarem a elaboração de conceitos, e a eventual formulação de hipóteses, que conduzam o trabalho de recolha e de análise dos dados de observação.

Esse exercício implicará decisões por parte do investigador relativamente às opções contidas e aos caminhos a percorrer no âmbito dos modelos organizacionais antes referidos, mesmo quando os seus objectivos não considerem, imediatamente, o estudo dos modelos organizacionais de escola pública. Em todo o caso, no estudo da escola como organização o investigador confronta-se sempre com perspectivas teóricas e com concepções, explícitas e implícitas, de modelos organizacionais, à margem das quais, de resto, a própria acção em contexto escolar não seria possível, pois é através delas que os actores definem e reconhecem o que é a organização e a administração escolar, agem e atribuem sentidos à acção.

Neste sentido, a acção pedagógica organizada contém sempre, pelo menos implicitamente, um repertório mais ou menos alargado de concepções relativas aos modelos organizacionais de escola, pelo que defendo que o seu estudo deve compreender a análise dos modelos organizacionais de *orientação para a acção* e dos modelos organizacionais *praticados ou em acção*.

Trata-se, evidentemente, de uma distinção analítica, em boa parte baseada, no primeiro caso na produção de regras para a acção (formais, não-formais e informais), e no segundo caso em regras efectivamente actualizadas. Naturalmente, umas e outras envolvem fatalmente a acção, e dela relevam, pois de facto também os modelos de orientação para a

40 *Ibid.*, p. 283.

acção são construídos e reconstruídos através da acção (política, administrativa, organizacional).

A distinção é porém essencial dado que a pretendida valorização do estudo da acção organizacional não faz sentido se tudo for subsumido *a priori*, e sincreticamente, no plano da acção, ignorando a existência de regras que uma vez produzidas *pela* acção e *para* a acção, permanecem com carácter *a priori*, projectivo e potencial, face a acções subsequentes e não sincrónicas.

Estaremos, assim, perante orientações e regras existentes e disponíveis, aguardando embora por actores que as convoquem, adoptem e actualizem, o que de facto pode não acontecer. A produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto, a instância e os actores que a produziram, não arrasta obrigatoriamente e automaticamente o seu cumprimento por parte de quem age e toma decisões, pois como recorda Jean-Daniel Reynaud *as regras nunca são dadas de uma vez por todas, não são imutáveis nem transcendentes à actividade humana* [41]. É portanto indispensável distinguir entre acção *prescrita* e acção *real*.

Passo a caracterizar, muito sucintamente, os modelos organizacionais de orientação para a acção e os modelos praticados ou em acção, sinalizando quanto aos primeiros os aspectos mais marcantes do que designo, no seu interior, por modelos *decretados*, *interpretados*, e *recriados*.

4.1 Os modelos organizacionais de orientação para a acção

4.1.1 Modelos decretados ou orientados para a reprodução

Os modelos decretados são mais visíveis e mais facilmente (re)conhecidos dado que se encontram formalizados, descritos e explicitados em suportes oficiais (legislação e outros documentos de orientação normativa) e são aqueles que, do ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas.

Com muita frequência, é esta a acepção dominante de "modelo de gestão", apelando para a realidade de direito e para um conjunto de regras formais que encontramos expressas em decretos, portarias, despachos, etc. De resto, a tradição centralizada da administração pública portuguesa reforça esta associação.

41 Cf. Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du Jeu. L'Action Collective et la Régulation Sociale*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 33.

De alcance universal e de conhecimento obrigatório, os modelos decretados representam uma realidade normativa com força legal, administrativa ou hierárquica que em contextos de administração centralizada não se limitam a traçar a arquitectura organizacional geral, a formalizar órgãos e a distribuir competências e atribuições; pelo contrário, vão mais longe, detalhando e regulamentando ao pormenor, estabelecendo regras de diverso tipo, quase nada deixando de fora ou ao acaso, numa espécie de *horror ao vazio* que toma por referência a recusa em descentralizar e devolver poderes, por um lado, e a desconfiança endémica relativamente aos actores sociais (seus interesses e capacidades), por outro.

Diferentemente do que por vezes se supõe, um modelo decretado não coincide apenas com o decreto de criação. Por exemplo, o Decreto-Lei nº 769-A/76, conhecido como "decreto da gestão", representa efectivamente uma referência legal essencial mas, só por si, está longe de esgotar e de poder substituir ou dispensar a miríade de regras formais produzidas ao longo dos anos, dinamicamente, e que ainda regulam actualmente a maior parte das escolas do ensino básico (2º e 3º ciclos) e do ensino secundário. Do mesmo modo, ainda que bastante mais recente e até em processo limitado de experimentação, o Decreto-Lei nº 172/91 (o designado "novo modelo de gestão") não se constitui isoladamente como modelo decretado no quadro da reforma educativa [42], pois entretanto uma considerável quantidade de legislação e de outros normativos foi já produzida no seu seguimento e a partir dele engendrada.

Assim sendo, a palavra "decretado" é aqui tomada em sentido amplo, procurando representar um vasto conjunto de regras formais produzidas no sentido de orientar e de regular a acção organizacional e administrativa a nível escolar. De resto, muitos normativos sobre matérias que aparentemente nada têm a ver com a administração escolar (matérias curriculares e de avaliação, por exemplo), não deixam de integrar este conceito de modelo decretado sempre que interferem, directa ou indirectamente, com as regras estabelecidas e com as práticas formalmente orientadas ou prescritas pela legislação e por outros normativos especificamente organizacionais e administrativos. O mesmo sucede relativamente a orientações exteriores ao sistema educativo, como são por exemplo as regras dos procedimentos administrativos e da contabilidade pública, havendo ainda que considerar, em todos os casos, um vastíssimo conjunto de orientações de tipo micro-normativo (instruções, esclarecimentos, aditamentos, correcções, circulares de diverso tipo, e até telefonemas ou telegramas provenientes de instâncias superiores).

Em suma, todo um conjunto de orientações hierarquicamente produzidas e de textos injuntivos, no pressuposto de que os diversos níveis e agentes da administração os passarão a conhecer e a observar, isto é, que os passarão a reproduzir em conformidade com a sua *letra* e o seu *espírito*.

42 Para uma análise desta questão, no contexto da reforma educativa portuguesa dos anos 80/90, veja-se: Licínio C. Lima, "Reformar a Administração Escolar: a recentralização por *controlo remoto* e a *autonomia* como delegação política", in *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 8, nº 1 (1995), pp. 57-71 e também "A Administração do Sistema Educativo e das Escolas em Portugal (1986-1996)", in Ministério da Educação, Lisboa, DEP/GEF, 1997 (no prelo).

4.1.2 Modelos interpretados ou de recepção

A publicação em Diário da República e outras formas de publicitação típicas dos modelos decretados pretendem garantir o conhecimento oficial das regras formais por parte dos actores a que se destinam (os quais de resto não podem invocar o seu desconhecimento). Mas a partir do momento em que o modelo decretado ganha visibilidade social e as diversas regras escapam das mãos do legislador/produtor, isto é, a partir do instante em que são tornadas públicas, são lidas, comentadas, criticadas, etc., são objecto de distintas recepções e interpretações. Frequentemente, são alvo de tratamento dando origem a sínteses, representações gráficas e organigramas, esclarecimentos, ordens de serviço e circulares, regulamentos, trabalhos com objectivos de divulgação, sugestões diversas para uma actuação conforme às regras estabelecidas.

Sendo resultantes de processos de recontextualização, os modelos interpretados ou de recepção são fortemente condicionados pelos contextos e pelos actores envolvidos. Isto significa que, mesmo quando os esforços de interpretação são orientados segundo o respeito pelas regras estabelecidas e para uma acção em conformidade, eles acrescentam sempre algo aos modelos decretados, captam-lhes sentidos, destacam-lhes certos elementos e, não raras vezes, abrem-lhes novos horizontes nem sempre previstos e nem sempre coincidentes com as intenções do legislador/produtor. Em todo o caso, horizontes possíveis e interpretações genericamente congruentes com o *espírito* da lei ou de outros normativos que podem, de resto, vir a ser futuramente adoptados pelo legislador/produtor, mas sempre dentro dos limites hierarquicamente fixados pelos modelos decretados.

4.1.3 Modelos recriados ou orientados para a produção

Quando a recepção dos modelos decretados redunda numa interpretação não conforme às regras formais estabelecidas, ao ponto de se produzirem novas regras, distintas das primeiras, estamos em presença daquilo que designarei por modelos recriados.

Este processo pode ocorrer em diversos níveis e sectores da administração da educação, mas interessa aqui destacar o nível organizacional escolar, os diversos órgãos, grupos, subgrupos e actores que integram a escola.

Com efeito, se admitirmos que os actores escolares nem sempre se limitam a uma reprodução (perfeita e integral) das regras formais hierarquicamente produzidas, mas que em várias circunstâncias se assumem como produtores de novas regras, concorrentes e em oposição às primeiras, frequentemente inscritas em regulamentos, decididas por diversos órgãos, fixadas em actas, ou circulando apenas informalmente (ou até clandestinamente),

ficará mais claro que o *corpus* de regras disponíveis e convocáveis não se limita às regras formais decretadas e externamente produzidas.

De facto, a produção daquelas regras (de tipo não-formal ou informal) é mais visível sempre que, por exemplo, ocorre uma inspecção ou surge uma reclamação e se conclui, então, que uma dada regra formal foi de facto substituída por outra regra, internamente produzida. Mesmo que, no limite, estas regras possam ser consideradas ilegais, elas podem de facto ser produzidas e reproduzidas sem que jamais venham a ser objecto de identificação externa, ou mesmo fora do "submundo organizacional" [43].

Com carácter mais ou menos pontual e localizado, tais regras podem coexistir com as regras formais-legais sem que o modelo decretado seja globalmente afastado ou posto em causa. Compreende-se, frequentemente, que em nenhuma organização se age sempre de acordo com as regras formais e o modelo decretado, porque tal não é considerado possível, ou desejável, ou justo; mesmo nos casos em que as regras alternativas procuram interpretar melhor e possibilitar a realização do *espírito* da lei.

As regras convocadas para a elaboração dos horários, para a gestão financeira, para o funcionamento dos órgãos, para a avaliação dos alunos, entre muitos outros exemplos possíveis, podem ilustrar bem a recriação parcial de um modelo decretado e a produção de regras alternativas que, teoricamente, ocorrerão em todas as escolas.

Porém, em casos excepcionais, um modelo decretado pode vir a ser objecto de uma recriação quase integral, isto é, as orientações e as regras produzidas em contexto escolar podem vir a suplantar e mesmo a substituir as regras contidas no modelo decretado. Basta pensar naquilo que ocorreu logo nos primeiros dias a seguir a 25 de Abril de 1974 e em que, com frequência, em cada escola foram produzidas orientações e regras específicas que, de facto, suplantaram a legislação então vigente. O afastamento de responsáveis e a criação de "comissões de gestão" eleitas é um bom exemplo, tanto mais que o legislador viria, *a posteriori*, a consagrar formalmente muitas das regras antes produzidas em contexto escolar, assim procedendo a uma *legalização retrospectiva* (através do novo modelo decretado) e, só mais tarde ainda, à sua constitucionalização, em 1976.

4.2 Os modelos organizacionais praticados ou em acção

Ao focalizar os modelos organizacionais a partir das suas orientações para a acção, designadamente das regras formais (modelos decretados) e das regras produzidas pelos próprios actores em contexto escolar (modelos recriados), o investigador fica ainda assim limitado ao estudo do plano das orientações para a acção e da produção de regras

43 Na expressão de Eric Hoyle, "Micropolitics of educational organizations", in A. Westoby (Ed.), *Culture and Power in Educational Organizations*, ed. cit., p. 256.

organizacionais. Porém, estas regras externa ou internamente produzidas, de carácter formal ou não, têm impactos variáveis no plano da acção, isto é, podem vir a ser actualizadas, ou não, aquando da tomada de decisões e da realização de actos de gestão pedagógica ou administrativa.

Isto significa que o estudo da escola e que o esforço de conceptualização em torno dos modelos organizacionais não podem prescindir de focalizar as práticas efectivamente ocorridas/em ocorrência em dado momento, o que, como se sabe, nem sempre exige a sua observação directa e em sincronia, dado que esta nem sempre é possível (por exemplo em estudos de carácter histórico) e nem sempre é desejável (sobretudo quando realizada à margem de dispositivos de observação participante, de investigação-acção ou de estudos de carácter etnográfico). Existem contudo muitas aproximações possíveis ao estudo da acção organizacional e, em todo o caso, exigidas pelo facto de a produção de regras pelos actores escolares, distintas das regras formais típicas dos modelos decretados, não se constituir nunca como condição suficiente para a sua adopção e actualização, mesmo por parte dos actores-produtores dessas regras (e aqui se poderia adaptar o provérbio, talvez em termos de *olha para as regras que nós produzimos, não olhes para as regras que nós actualizamos*).

Assim sendo, os modelos organizacionais de escola são por natureza plurais e diversificados, em graus variáveis e mesmo no interior de uma dada escola. As regras efectivamente actualizadas, em uso efectivo na acção, se não podem total e generalizadamente ignorar as regras contidas nos modelos de orientação para a acção, podem contudo centrar-se mais numas do que noutras, estabelecer articulações entre elas, encontrar novas soluções criativas, ou mesmo virem a ser extraídas, e deduzidas, de acções antecedentes em que foram implicitamente praticadas sem que os actores então lhe tivessem atribuído, conscientemente, o estatuto de regras.

5. O problema da autoria e dos direitos de actor na governação democrática da escola pública: construindo modelos organizacionais através do exercício da autonomia

A construção social dos modelos organizacionais de escola pública constitui um processo complexo, dinâmico e plural que, à partida, não exclui definitivamente nenhuma categoria de actores. É certo que, numa administração centralizada, existem actores centrais e mais poderosos, capazes de produzirem regras formais-legais que organizam e estruturam as escolas através de figurinos de alcance universal, e até capazes de velarem pela sua observância, por exemplo através dos serviços de inspecção.

Mas um cumprimento de tais regras, em total conformidade, sem apelo a outras regras distintas, será possível? As escolas "funcionariam" se os diversos actores se limitassem a um cumprimento zeloso das regras formais? Os modelos organizacionais podem dispensar os actores, as suas decisões, interpretações, interesses? As práticas concretas, a nível escolar, dos modelos decretados podem sempre ser consideradas *traduções* legítimas? E no caso de não o serem, devem simplesmente ser entendidas como *desvios*, *disfunções* ou *ilegalidades*? Afinal, *quem organiza as escolas*? [44].

Sem podermos ignorar a importância e a força impositiva dos modelos decretados e respectivas regras formais, há que igualmente não ignorar a capacidade estratégica dos actores escolares e a força das práticas sociais recorrentes, as tradições e os usos, mas também as capacidades criativas de inovação e de mudança organizacionalmente sediadas. Os modelos organizacionais, pluridimensionalmente focalizados, não podem ser entendidos sem ser por referência a todos os elementos mencionados.

As mudanças sociais e escolares, sendo influenciadas pelas mudanças ocorridas ao nível das decisões políticas centrais e dos modelos decretados, não seguem apenas as regras impostas por estes nem se subordinam necessariamente aos mesmos ritmos e condições. Não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com frequência, mesmo quando as primeiras se mantêm inalteradas. Ou seja, não são apenas os modelos decretados que influenciam as práticas de gestão; estas práticas são influenciadas por múltiplos factores, objectivos, interesses, circunstâncias, etc., que, por sua vez, não deixam de influenciar o entendimento e até a produção dos modelos decretados. E assim, as diversas realidades escolares não mudam automaticamente por simples mudança dos modelos decretados, como também a mera manutenção destes não assegurará necessariamente a cristalização de tais realidades.

Enquanto construções sociais, os modelos organizacionais são por natureza plurais, diversificados, dinâmicos, dependendo da produção e da reprodução de regras, de diferente tipo, construídas e reconstruídas pelos actores envolvidos. Porque os modelos decretados sem actores escolares que os adoptem e concretizem não chegam a ter existência no *plano da acção*, ao passo que, no limite, a acção organizacional escolar pode ocorrer na ausência desses modelos, ou por oposição a eles.

Com capacidade de interpretação e recriação dos modelos decretados, os actores afirmam-se capazes de reproduzirem regras formais que lhes foram estabelecidas por outrém mas, igualmente, de produzirem novas regras. É esta capacidade de produção de regras, bem como a força que lhes advém da acção, que lhes permite criar e recriar estruturas organizacionais, mesmo se ausentes das estruturas formais globais e invisíveis no organigrama da escola. Mesmo que para manter tais estruturas e regras se vejam forçados a ocultá-las, a apresentá-las sob a retórica do formalmente instituído ou sob a paráfrase das regras típicas dos modelos decretados.

---

44 Esta é, de resto, uma das perguntas centrais no livro de Bacharach e Mundell (*Images of Schools...*, ed. cit.).

A expansão e o reforço destas *margens de autonomia relativa* dos actores podem ser facilitados ou, pelo contrário, dificultados, não apenas pela sua acção e pela sua capacidade de intervenção e reivindicação, mas também pelas próprias características das regras constantes dos modelos decretados e pelas práticas da administração central e das suas estruturas desconcentradas.

Mas se os modelos decretados se constituem sobretudo como matrizes de modelos, deixando espaços vazios; se consagram a possibilidade de uma intervenção autónoma dos actores, no respeito por princípios e regras gerais; se devolvem poderes, e responsabilizam pela sua aplicação; se resistem à tentação centralista de tudo prever, uniformizar e regular, então estaremos perante um cenário de descentralização e de autonomia legítima.

A prática dessa autonomia, que de resto "não preexiste à acção dos indivíduos" [45], permitirá, em graus variáveis, a produção de novas regras e a intervenção em áreas outrora reservadas aos decisores centrais e aos textos oficiais. A natureza e o âmbito dos modelos decretados serão profundamente alterados (e estreitados), insistindo mais nos grandes princípios e respectivas regras gerais, bem como nas formas de responsabilização dos órgãos e actores escolares, assim abrindo possibilidades de uma estruturação mais livre a nível escolar, alargando e aprofundando a tipologia e o alcance das regras e das decisões.

Uma governação democrática de cada escola deve reger-se, assim, por princípios e regras gerais constantes dos modelos decretados, mas conferindo grande importância à possibilidade de uma mais extensiva e aprofundada *recriação* daqueles modelos através da produção de regras autónomas, agora consideradas legítimas.

Em rigor, o âmbito dos modelos decretados sairia consideravelmente diminuído, pois uma das áreas em que o exercício da autonomia se faria sentir seria, desde logo, a da própria organização da escola e a da selecção de uma parte das regras constituintes dos modelos organizacionais adoptados. Modelos em parte semelhantes aos adoptados em todas as outras escolas mas, em parte, diferentes ou mesmo únicos, e isto mesmo do ponto de vista de certas estruturas e regras formais e também da possibilidade da sua recriação e da produção de regras próprias e específicas de cada escola, assim reforçando o carácter contextualizado das práticas organizacionais.

Desta feita, tais práticas assumem-se mais claramente como acções possíveis no quadro de certas regras e de certos arranjos estruturais, morfológicos, e de poder, mas também, indubitavelmente, como factores de criação e de recriação, permanentes, de outras regras e de outras estruturas igualmente possíveis num futuro mais próximo, e mais inventável e manejável, por parte dos actores escolares organizacionalmente localizados.

Em suma, também a construção de uma *obra própria*, e não apenas a pressuposta reprodução de uma *obra alheia*, ou seja, uma co-construção ou produção em

45 Nas palavras de João Barroso, "O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída", in J. Barroso (Org.), *O Estudo da Escola*, ed. cit., p. 186.

regime de co-autoria, desta forma concretizando os direitos dos actores à participação na governação democrática das escolas públicas, entendidas como instituições e como locais de trabalho e não como meros instrumentos [46].

46 Na linha dos trabalhos de Celestino Alves Silva Junior, *A Escola Púbica como Local de Trabalho*, São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1989, e de Nils Brunsson & Johan P. Olsen, *The Reforming Organization*, London and New York, Routledge, 1993.

BIBLIOGRAFIA

ALBROW, Martin. *Bureaucracy*. London, Macmillan, 1970.

ALDRICH, Howard E. "Incommensurable paradigms? Vital signs from three perspectives", in M. Reed & M. Hughes (Eds.). *Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis*. London, Sage, 1992, pp. 17-45.

ALVESSON, Mats. "The play of metaphors", in J. Hassard & M. Parker (Eds.). *Postmodernism and Organizations*. London, Sage, 1993, pp. 114-131.

ALVESSON, Mats & WILLMOTT, Hugh. *Making Sense of Management. A Critical Introduction*. London, Sage, 1996.

BACHARACH, Samuel & MUNDELL, Bryan L. "Organizational politics in schools: Micro, macro and logics of action", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 29, nº 4 (1993), pp. 423-452.

BACHARACH, Samuel B. & MUNDELL, Bryan (Eds.). *Images of Schools. Structures and Roles in Organizational Behavior*. California, Corwin Press, 1995.

BALL, Stephen J. *The Micropolitics of the School: Towards a Theory of School Organization*. London, Methuen, 1987.

BARROSO, João. "O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída", in J. Barroso (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto, Porto Editora, 1996, pp. 167-189.

BOLMAN, Lee G. & DEAL, Terrence E. *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass, 1984.

BORRELL FELIP, Nuria. *Organización Escolar: Teoría sobre las Corrientes Científicas*. Barcelona, Editorial Humanitas, 1989.

BRUNSSON, Nils & OLSEN, Johan P. *The Reforming Organization*. London and New York, Routledge, 1993.

BURRELL, Gibson. "Normal science, paradigms, metaphors, discourses and genealogies of analysis", in S. R. Clegg; C. Hardy & W. R. Nord (Eds.). *Handbook of Organization Studies*. London, Sage, 1996, pp. 642-658.

BURRELL, Gibson & MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Guilford, Gower, 1979.

BUSH, Tony. *Theories of Educational Management*. London, Harper & Row, 1986.

CLEGG, Stewart R. "Power relations and the construction of the resistance subject", in J. M. Jermier; D. Knights & W. R. Nord (Eds.). *Resistance and Power in Organizations*. London and New York, Routledge, 1994, pp. 274-325.

CLEGG, Stewart R. & PALMER, Gill. "Introduction: producing management knowledge", in S. R. Clegg & G. Palmer (Eds.). *The Politics of Management Knowledge*. London, Sage, 1996, pp. 1-18.

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

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara. "Narration or Science? Collapsing the division in organizational studies", in *Organization*, Vol. 2, nº 1 (1995), pp. 11-33.

ELLSTRÖM, Per-Erik. "Four faces of educational organizations". in *Higher Education*, nº 12 (1983), pp. 231-241.

EVERS, Colin W. & LAKOMSKI, Gabriele. *Knowing Educational Administration. Contemporary Methodological Controversies in Educational Administration Research*. Oxford, Pergamon Press, 1991.

FIRESTONE, William A. & HERRIOTT, Robert E. "Images of organization and the promotion of educational change", in A. Kerkhoff & R. Corwin (Eds.). *Research in Sociology of Education and Socialization*, Vol. 2. Greenwich, Jai Press, 1981, pp. 221-260.

FRIEDBERG, Erhard. "L'analyse sociologique des organisations". *Pour*, nº 28 (1972/reimpressão de 1988).

FRIEDBERG, Erhard. *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris, Editions du Seuil, 1993.

GIDDENS, Anthony. *A Constituição da Sociedade*. São Paulo, Martins Fontes, 1989, (trad. port.).

GIDDENS, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press, 1990.

GREENFIELD, Thomas B. "The Decline and Fall of Science in Educational Administration", in A. Westoby (Ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes, Open University Press, 1988, pp. 115-141.

HANDY, Charles. *A Era do Paradoxo*. Mem Martins, Edições CETOP, 1994 (Trad. port.).

HOY, Wayne K. "Science and theory in the practice of educational administration: a pragmatic perspective", in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 32, nº 3 (1986), pp. 366-378.

HOYLE, Eric. "Micropolitics of educational organizations", in A. Westoby (Ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes, Open University Press, 1988, pp. 255-269.

KING, Ronald. *The Sociology of School Organization*. London, Methuen, 1983.

LAW, John. "Organization, narrative and strategy", in J. Hassard & M. Parker (Eds.). *Towards a New Theory of Organizations*. London and New York, Routledge, 1994, pp. 248-268.

LIMA, Licínio C. "Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação", in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14 (1994), pp. 119-139.

LIMA, Licínio C. "Reformar a Administração Escolar: a recentralização por *controlo remoto* e a *autonomia* como delegação política", in *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 8, nº 1 (1995), pp. 57-71.

LIMA, Licínio C. *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1996.

LIMA, Licínio C. "Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola", in João Barroso (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto, Porto Editora, 1996, pp. 15-39.

LIMA, Licínio C. "Educação de Adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil", in *Inovação*, Vol. 9, nº 3 (1996), pp. 283-297.

LIMA, Licínio C. "O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal", in *Revista Brasileira de Educação* (São Paulo/Brasil), nº4 (1997), pp. 43-59.

LIMA, Licínio C. "A Administração do Sistema Educativo e das Escolas em Portugal (1986-1996)", in Ministério da Educação. Lisboa, DEP/GEF, 1997 (no prelo).

LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela. "A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal", in *Educação & Sociedade* (Campinas/Brasil), nº 44 (1993), pp. 33-49.

LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela. "The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal", in *Educational Review* (Birmingham/Inglaterra), Vol. 47, nº2 (1995), pp. 165-172.

MORGAN, Gareth. *Images of Organization*. London, Sage, 1986.

MOUZELIS, Nicos P. *Back to Sociological Theory. The Construction of Social Orders*. London, Macmillan, 1991.

MOUZELIS, Nicos P. *Sociological Theory. What Went Wrong?*. London, Routledge, 1995.

ORTSMAN, Oscar. *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984 (trad. port.).

PETERS, Tom. *O Seminário de Tom Peters*. Venda Nova, Bertrand Editora, 1994 (trad. port.).

PINTO, José Madureira. "Escolarização, relação com o trabalho e práticas sociais", in S. R. Stoer (Org.). *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa*. Porto, Afrontamento, 1991, pp. 15-32.

REYNAUD, Jean-Daniel. *Les Règles du Jeu. L'Action Collective et la Régulation Sociale*. Paris, Armand Colin, 1993.

RITZER, George. *The Mcdonaldization of Society*. California, Pine Forge Press, 1996.

SARMENTO, Manuel. *Lógicas da Acção. Estudo Organizacional da Escola Primária*. Braga, Universidade do Minho, 1997 (dissert. de dout. não publicada).

SERGIOVANNI, Thomas J. "Organizations or Communities? Changing the methaphor changes the theory", in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30, nº2 (1994), pp. 214-226.

SILVA JUNIOR, Celestino Alves. *A Escola Pública como Local de Trabalho*. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1990.

STACEY, Ralph D. *A Fronteira do Caos*. Venda Nova, Bertrand Editora, 1995 (trad. port.).

TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo, Cortez Editora, 1989.

TYLER, William. *Organización Escolar: Una Perspectiva Sociológica*. Madrid, Ediciones Morata, 1991 (trad. esp.).

WEBER, Max. *Sociología del Trabajo Industrial*. Madrid, Editorial Trotta, 1994 (trad. esp.).

WESTOBY, Adam (Ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes, Open University Press, 1988.

Colectânea

Monografias em Educação e Psicologia

1

A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar
(2ª edição)

Licínio C. Lima

2

Ler e Escrever no Mundo Rural do Antigo Regime:
Um Contributo para a História da Alfabetização e da Escolarização em Portugal

Justino P. Magalhães

3

Para a Análise do Discurso Pedagógico:
Constituição e Transmissão da Gramática Escolar

Rui Vieira de Castro

4

Auto-Conhecimento e Acesso Introspectivo:
Do Self Reificado ao Self Narrativo

Miguel M. Gonçalves

5

Atribuições causais e expectativas de controlo do desempenho na matemática

António M. Barros Oliveira

6

Representação da vinculação na idade adulta e na adolescência

Isabel M. Costa Soares

7

Stress, Ansiedade e rendimento na competição desportiva

José Fernando S. Azevedo Cruz

8

Filosofia da Educação em Teixeira de Pascoaes

José Carlos de Oliveira Casulo

9

O " Homem Novo " no Discurso Pedagógico
de João de Barros: Aplicação dos métodos milenaristico e mitocrítico à educação

Alberto Filipe Ribeiro de Abreu Araújo

10

Antropologia Complexa do Processo Educativo

Manuel Gonçalves Barbosa

11

Pensar o Desejo
(Freud, Girard e Deleuze)

Laura Ferreira dos Santos