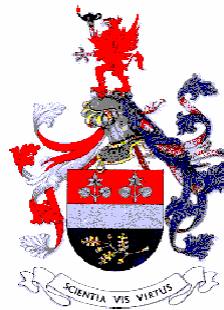


João José Pacheco Araújo

A Nova Gestão Pública da Escola



Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

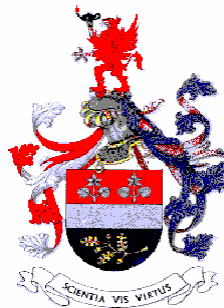
Porto 2007

João José Pacheco Araújo

A Nova Gestão Pública da Escola

Dissertação apresentada à Universidade Portucalense – Infante D. Henrique para obtenção do Grau de Mestre em Administração e Planificação da Educação

Orientador: Prof. Doutor Pedro Nunes



Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

Porto 2007

Resumo

Este estudo reteve atenção especial na Nova Gestão Pública, ou Gestão Empresarial, na dinamização e racionalização da Escola, tendo em conta a História da Educação em Portugal, a Escola como Organização Autónoma da Administração, a Problemática da Liderança, os novos tempos de Inovação da Tecnologias de Informação e Comunicação e o Marketing; criando assim, uma lógica de concorrência, ou cultura de gestão que enfatiza o cidadão e o cliente com os resultados obtidos, tendo em conta uma estratégia inovacional apoiada no choque tecnológico e na globalização da informação e comunicação actual.

Utilizou-se uma metodologia qualitativa, através da análise de conteúdo e na tentativa de verificar se é possível, a aplicação racional dos princípios da Gestão Empresarial à Gestão Escolar?

Em suma pretendemos verificar se a aplicação das características da Nova Gestão Pública são aplicáveis à Organização Escola e se contribuem ou não para uma nova e melhor escola; maximização do produto final da Organização Escola.

Palavras-chave: Escola, Gestão, Pública, Liderança, Inovação e Marketing.

Abstract

This study focused basically on New Public Management also Known as Entrepreneurial Management paradigm, the change and rationalisation of the school, bearing in mind the History of Education in Portugal: the School as an autonomous organisation of the Administration, the leadership issue, the new trends involving the innovation which is now available with information and communication technologies, and marketing. Thus, the school joins a competition logic, or management culture, that highlights the citizen and the client when results are considered. This new attitude must develop innovative strategies that rely on the technological shock and present-day globalization of information and communication.

A quality methodology has been used, through the study content and attempt to check whether the rational application of the principles of Entrepreneurial Management to School Management were possible.

On the whole, the aim was to establish whether the characteristics of New Public Management were applicable to School Organization, and whether they contribute to a better new school in order to achieve the best possible final product of School Organization.

Keywords: School, Public, Management, Leadership, Innovation, and Marketing.

Às nossas crianças,
que, são de facto,
como diz Fernando Pessoa,
o “**Melhor do Mundo**”.

**“O distintivo do Homem civilizado,
É o seu consentimento em reexaminar
As suas crenças mais arraigadas”
Oliver W. Holmes**

ÍNDICE DE FIGURAS

FIG.1 A escola como organização no quadro da Investigação Educacional....	48
FIG.2 A natureza humana à luz da Teoria X e da Teoria Y	56
FIG.3 Os estilos de liderança, as suas dinâmicas e a satisfação profissional...	61
FIG.4 Os comportamentos possíveis em liderança.....	62
FIG.5 Quadro das diferenças entre liderança e gestão.....	65

ÍNDICE DE TABELAS

Tab.1 Características da Nova Gestão Pública.....	111
Tab.2 Os quatro tipos de interpretação da Nova Gestão Pública	114
Tab.3 Os Cinco “RS” da Nova Gestão Pública	117
Tab.4 Confrontação Entre a Nova Gestão Pública e o modelo decretado....	121

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLAS

1.^a – Primeira

2.^o – Segundo

3.^o – Terceiro

5.^o – Cinco

6.^o – Seis

CME – Conselho Municipal Educação

Dec. Lei – Decreto-Lei

EB1 – Escola Básica do 1.^o Ciclo

EB2.3 – Escola Básica dos 2.^o e 3.^o Ciclos

IGE – Inspeção-Geral Educação

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério Educação

NGP – Nova Gestão Pública

NPR – New Public Management

ABREVIATURAS

cit. – Citação

fig. – Figura

p. – Página

séc. - século

tab. Tabela

INTRODUÇÃO

Pretendemos com o presente trabalho questionar a problemática da Nova Gestão Pública da Escola.

Este tema prende-se com a convicção de que o comportamento das pessoas que fazem parte da organização escolar, de forma significativa e com responsabilidades técnicas e científico-pedagógicas, está directamente relacionado com a nossa história educativa, com a organização-escola existente na nossa estrutura educativa, com a postura do líder e com os estilos de liderança por ele adoptados, pela autonomia adquirida perante a administração, pela capacidade de inovação não só no presente como para o futuro, pela capacidade de interessar e cativar o cliente, mais do que pela qualidade do produto, ou serviço prestado ao cliente.

Assim, sendo a escola o maior tesouro de um povo, torna-se claro, deste modo, a responsabilidade que recai sobre a organização escolar num mundo de informação e tecnologia global, onde tudo muda rapidamente e é preciso inovar mais depressa que a concorrência, preparando não só o presente, mas ainda mais o futuro; pois numa sociedade de informação e comunicação global como a actual só as organizações com capacidade de aprender, não só para preparar o presente, mas ainda mais para preparar o futuro, tendo em conta os gostos dos clientes, será capaz de ser altamente produtiva e rentável criando assim mais desenvolvimento sustentado.

Deste modo, torna-se pertinente responder a questões tais como:

Como e a quem compete educar?

Que tipo de organização-escola é mais profícua para o nosso sistema educativo?

De que modo é que a sua actuação (o seu estilo de liderança) pode, de uma forma ou de outra, influenciar a consecução dos objectivos delineados pela instituição?

Que estilo de liderança predomina hoje nas nossas escolas?

Que modelo de gestão será mais adequado à escola portuguesa?

Será possível aplicar os princípios do paradigma de gestão empresarial às nossas escolas?

A metodologia escolhida para responder a estas questões será uma metodologia de estudo, com recurso à análise de conteúdo.

Desenvolvemos assim seis capítulos teóricos:

O primeiro capítulo define o que é educar, para quê educar e faz um breve resumo da História da Educação em Portugal.

O segundo capítulo trata a evolução da Organização Escola desde da escola como organização burocrática até aos nossos dias.

O terceiro capítulo irá fazer uma breve abordagem, teórica, das diferentes teorias sobre Liderança em que o trabalho se apoia.

O quarto capítulo define Autonomia da Escola perante a Administração, conseguida em grande parte com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

O quinto capítulo refere a importância da Inovação e Marketing na Nova Gestão Pública da Escola.

O sexto capítulo identifica e analisa os princípios da Nova Gestão Pública e a sua relação com o modelo da Lei de Bases do Sistema Educativo, no sentido de tentar construir um modelo de gestão, mais refinado e mais racional, a fim de permitir mais e melhor aprendizagem, logo mais eficácia sócio-educativas e mais bem estar social, económico, político, ambiental, etc.

Com o modelo da Nova Gestão Pública pretende-se romper com a tradicional burocracia, ineficácia e lentidão dos serviços públicos, para se dar uma modernização administrativa, com uma noção inovadora; a de que o utente/cliente dos serviços públicos e as suas necessidades devem constituir a preocupação fundamental de toda a Administração Pública, Bilhim, João (2000, p. 291 e 292).

Assim e para reinventar a Administração Pública, deve-se mencionar os princípios da National Performance Review, que lhe fazem uma referência clara, ao afirmar:

“A necessidade de estimular a qualidade, criando um claro sentido de missão (pilotar melhor e remar menos); delegando poderes e responsabilidades; substituindo regulamentos por incentivos, e avaliando o sucesso pela satisfação dos clientes”. Gore citado por Bilhim (200, p. 291).

Finalmente vai-se proceder às conclusões e referir a reflexão final do modelo em estudo.

CAPÍTULO 1

EDUCAÇÃO E SISTEMA EDUCATIVO

Introdução

Pode dizer-se que a educação é uma parte essencial da formação e do desenvolvimento do ser humano que o acompanha desde o nascimento até à morte.

Ao contrário dos animais que, após um curto período de treino, ficam capazes de sobreviver durante o resto da sua vida guiados apenas pelo instinto, o Homem tem um longo período de dependência biológica, social e cultural da família, nomeadamente da mãe nos primeiros tempos da infância, e dos restantes membros durante a adolescência até poder subsistir por si próprio.

É nesta primeira fase que recebe o sustento e os cuidados sanitários para a sua sobrevivência, aprende a falar para entrar em comunicação com os seus semelhantes, toma conhecimento e interioriza as tradições e as crenças, recebe e começa a obedecer às normas e costumes comunitários, aprende uma actividade profissional e passa a ocupar uma posição na sua comunidade.

Esta aprendizagem não termina quando chega ao estado de adulto e é para toda a vida; Educação Permanente.

1.1. Para uma definição de Educação

Embora as primeiras aprendizagens e sem dúvida, as mais fundamentais tenham lugar nos primeiros anos de vida aqueles que designamos por infância e adolescência, mesmo quando adulto, o Homem continua a depender da sociedade onde está inserido continuando a fazer novas aprendizagens e a ajustar-se permanentemente à evolução da própria sociedade.

Daí que ele esteja continuamente a educar-se e também contribuir para a educação dos seus semelhantes.

Isto indica que educação é uma actividade essencial para o próprio Homem. Sem ela, ele seria incapaz de sobreviver na natureza hostil, sem ela, ele não seria capaz de explorar os recursos naturais, pô-los ao seu serviço, assegurar o progresso constante das realizações materiais e culturais e poder

construir o seu futuro libertando-se da dependência do instinto e das limitações biológicas do seu corpo como acontece com os seres vivos do reino animal.

Ao descrever-se de uma forma breve, como se fez acima, o papel da educação na vida do Homem foi-se já indicando alguns elementos que entram na sua caracterização mas convém agora apresentá-los de uma forma mais sistemática e organizada.

O primeiro aspecto a destacar na busca da definição da educação, é que a é uma acção de uma forma continuada, por uns homens sobre outros, trata-se portanto, de uma actividade que tem como agentes seres humanos.

É evidente que nós aprendemos no contacto com a natureza e com os outros seres vivos não humanos. Estamos neste caso numa situação de auto-aprendizagem, mas isso não contraria o que se acabou de dizer antes.

Para que o ser humano seja capaz de auto-aprendizagem é preciso que primeiro, ele tenha sido preparado com instrumentos de observação e análise que só a educação efectuada por outro ser humano lhe fornece.

É por isso que a educação tem uma dimensão social no seu processo de actuação e não apenas individual.

O segundo aspecto a destacar é que a educação é uma acção que visa transmitir conhecimentos, técnicas, valores morais e cívicos, e crenças, desenvolver capacidades individuais no domínio intelectual, afectivo, moral estético e físico; de modo a fazer simultaneamente com que o individuo desenvolva a sua personalidade individual e interiorize e se adapte às orientações que são impostas pela sociedade, seja constituída pelo grupo social mais próximo, a família, a comunidade local e o grupo étnico ou a sociedade afastada constituída pela região, o país ou o mundo.

Ao chegarmos a este ponto podemos fazer já uma tentativa de definição, tomando como ponto de referência o sociólogo francês Emile Durkheim (1858-1917).

Segundo este autor educação é:

“A acção exercida pelas gerações adultas sobre as que ainda não estão amadurecidas para a vida social e tem por objectivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe exige a sociedade política no seu e o meio social para o qual está particularmente destinada”. Durkheim (1980, p. 51).

Nesta definição incluem-se várias das características que referimos antes e que se podem sintetizar concluindo que a acção educativa é:

- i) Uma acção social que implique a colaboração de pelo menos duas pessoas;
- ii) Visa desenvolver em cada indivíduo capacidades diversas: intelectuais, físicas, morais, cívicas e técnicas;
- iii) O desenvolvimento destas capacidades tem como objectivo último integrar o indivíduo na vida social; e,
- iv) Vai-se considerar mais em pormenor cada uma destas alíneas nos seguintes.

1.1.1. Dimensão Social da Educação

Ao dizer-se que a educação é uma acção social isto implica alguns esclarecimentos. O educador mesmo que intervenha no processo educativo individualmente na posição de pai, de mãe, ou de professor, nunca intervém a título meramente individual. Representa a sociedade e transmite os valores, os saberes e as normas dessa sociedade ou do grupo dominante da sociedade da qual faz parte.

A ideia mais generalizada sobre a orientação da acção educativa é a que Durkheim expressa ao dizer que é uma acção exercida pela geração adulta sobre a geração jovem. Os pais, os professores, pertencem a essa geração adulta e exercem a sua acção sobre os filhos ou alunos que pertencem à geração mais nova.

Embora nas sociedades tradicionais esta visão expresse de uma forma relativamente adequada o papel orientador e educador dos mais velhos perante os quais os mais novos devem assumir uma posição passiva de aceitação e de interiorização dos saberes e das tradições transmitidas, nas sociedades modernas as relações educativas são bastante mais complexas.

Os jovens não são receptores passivos da educação dos mais velhos nem são apenas estes que influenciam e determinam a educação dos mais jovens. De facto, a acção educativa é sempre uma interacção entre adultos e jovens onde cada geração educa e é educada pela outra. Mas também os

jovens influenciam a educação dos seus pares e o mesmo se diga dos adultos que também educam e são educados pelos seus pares.

A educação resulta, assim, destas múltiplas influências a que todos estamos permanentemente sujeitos e através das quais construímos as nossas personalidades.

1.1.2. Funções e finalidades educativas

Os conteúdos educativos destinam-se a preencher necessidades, desenvolver aptidões e satisfazer aspirações diversas do Homem e costumam agrupar-se em três grandes conjuntos que constituem funções da educação e se destinam a realizar outras tantas finalidades educativas.

Convém em primeiro lugar esclarecer o que se entende por funções e por finalidades educativas.

Função quer dizer actividade exercida por um órgão ou por uma pessoa no exercício de um cargo. Essa actividade deriva da natureza do órgão ou do cargo exercido. Por exemplo: a função digestiva é exercida por um conjunto de órgãos que constituem o aparelho digestivo e é constituída pelas operações efectuadas por esse aparelho para assimilar ou rejeitar os alimentos. Não é intencional no seu funcionamento. A vontade apenas intervém para pôr o aparelho digestivo a funcionar, ingerindo alimentos.

Desta actividade resultam necessariamente efeitos intencionais e outros não intencionais. Assim, uma indigestão ou uma intoxicação alimentar não é um efeito pretendido por aquele que come um alimento.

Quando nos referimos a funções educativas pretendemos indicar tanto as actividades exercidas pelos educadores como os efeitos resultantes dessas acções. Como se disse das funções educativas resultam efeitos que ultrapassam as previsões ou intenções do educador. Exemplificando: quando o professor ensina os alunos a ler e a escrever, estes podem dar a esta aprendizagem um uso que não era pretendido pelo professor: escrever cartas a insultar alguém, ler livros pornográficos. Da actividade instrucional do professor resultam efeitos não pretendidos por ele.

Mas quando se fala em finalidades refere-se apenas aos efeitos intencionais, ou por outras palavras, aos objectivos directamente pretendidos pelo educador: por exemplo, ensinar a ler os alunos com a intenção de estes lerem bons livros que formem o seu espírito e eduquem a sua vontade para a rectidão. Pelo exemplo citado, as finalidades sendo intenções do educador podem não ser alcançadas porque exigem também a colaboração do educando. Pelo contrário as funções educativas são mais independentes dessa cooperação.

Quer as funções, quer as finalidades educativas, de acordo com uma caracterização estabelecida por Formosinho, podem ser instrucionais, socializadoras e estimuladoras:

- i) Funções e finalidades instrucionais através das actividades instrucionais, os educandos adquirem conhecimentos teóricos e práticos, tomam contacto com a cultura das gerações passadas e preparam-se para contribuir para produção de novos conhecimentos e técnicas;
- ii) Funções e finalidades socializadoras incluem as actividades destinadas a transmitir normas de comportamento social, valores, tradições, convicções religiosas, políticas e cívicas que o educando deve assimilar para viver em sociedade. A socialização é uma actividade onde frequentemente se torna mais patente a distinção entre finalidade e função. A educação familiar ou escolar pode procurar como finalidade conduzir o jovem ao respeito pela ordem e pela autoridade estabelecida. Todavia este, devido a influências diversas, pode vir a ser rebelde e contestatário dessa ordem; e,
- iii) Funções e finalidades estimuladoras incluem as actividades que visam o desenvolvimento pessoal do educando procurando assegurar o crescimento harmonioso da sua personalidade nos domínios corporal, estético e psicológico criando oportunidades para poder dar expressão adequada às suas potencialidades individuais.

Embora para efeitos de análise, se distinguem três tipos de funções e finalidades elas não se separam em diferentes actos educativos ou menos intensa os três tipos. Exemplificando: a leitura de um texto de um escritor pode servir para ensinar a ler e interpretar correctamente (instrução), tomar contacto

com certos valores morais defendidos por esse autor (socialização) e desenvolver a sensibilidade estética do aluno (estimulação).

1.1.3. A Integração e a Diferenciação Social

Na educação visam-se finalidades que nem sempre são fáceis de harmonizar. Por um lado a educação procura facilitar a integração na sociedade de todos os indivíduos transmitindo-lhe uma cultura, uns valores e umas normas comuns que os identifiquem com uma unidade social mais vasta: a família, a nação, a humanidade.

Por outro lado a educação implica também uma diferenciação social: há necessidade de diferentes funções para que a sociedade sobreviva.

Também as personalidades têm características individuais não podendo ser totalmente absorvidas numa igualização social uniforme, daí que uma das tensões presentes na educação é a que resulta da dificuldade de equilibrar a integração social e a diferenciação pessoal em todo o processo educativo.

Assim, sociedades de pendor marcadamente individualista tendem a desvalorizar a integração social para sublinhar apenas as diferenças e os valores individualistas.

1.1.4. Agentes e Instituições Educativas

As reflexões que se apresentam a propósito da definição de educação permitem-nos já entrever que existem vários agentes educativos.

É isso que agora vai ser apresentado mais concretamente; assim as gerações adultas e as gerações jovens apareceram referidas como educadoras. Todavia trata-se de uma designação demasiada genérica que cobre diferentes categorias concretas de agentes educativos, sem pretender esgotar o tema, passamos a referir alguns que mais directamente se incluem nesta situação.

A família é um dos principais e dos mais influentes agentes educativos.

É seio da família que a criança faz as primeiras aprendizagens e das mais decisivas para o resto da vida: a língua através da qual a criança fica dotada do mais importante instrumento de comunicação social, as normas de convivência e as regras de comportamento, os valores, as crenças e as tradições comunitárias.

Nas famílias das sociedades tradicionais também a criança aprendia a exercer uma profissão ou ofício.

O Meio Social é outro agente educativo fundamental. A educação da família é completada ou ela própria uma continuação da educação mais envolvente do meio social. Este meio social não é um agente homogéneo.

Podemos distinguir diferentes conjuntos sociais neste meio social. A comunidade local constituída pelos vizinhos, pelos habitantes de um bairro, de uma aldeia ou de uma cidade: o grupo dos pares ou seja daquelas pessoas jovens ou adultos que são da mesma geração; o grupo dos mais velhos ou dos mais novos; a classe social a que cada um pertence por nascimento ou por integração.

A profissão constitui um elemento específico que se destaca, tal como a classe social, do meio social. A profissão não só exige que se destaca, tal como a classe social, do meio social.

A profissão não só exige uma preparação adequada que pode ser adquirida tanto na escola como pela prática, como também impõe a cada membro tanto na escola como pela prática, como também impõe a cada membro um conjunto de regras, de comportamentos e de linguagem que cada grupo profissional dos restantes.

As Instituições Religiosas, de um modo geral as instituições religiosas ou igrejas tiveram no passado e continuam a ter ainda hoje um papel fundamental na educação das gerações jovens e adultas.

A elas tem sido sobretudo consignada a função de manter vivas as crenças religiosas, de transmitir as normas morais que devem regular a sociedade no seu conjunto ou cada grupo social, de celebrar os ritos religiosos que contribuem para a coesão social.

Durante muitos séculos a própria instrução escolar foi uma tarefa assumida pela Igreja e embora na actualidade, o papel das igrejas se tenha alterado e algumas das suas tarefas históricas como a instrução, tenham sido

assumidas por outros agentes, o seu papel contínua ainda a ser marcante na sociedade contemporânea.

Os meios de comunicação de massa. Nesta designação inclui-se a imprensa, a rádio, o cinema, a televisão e, em geral, os meios audiovisuais de comunicação.

Trata-se de agentes educativos próprios das sociedades modernas cuja característica comum é dirigirem-se a grandes massas e, por esse motivo; têm uma capacidade de influenciar os ouvintes, assistentes ou leitores e por isso são agentes educativos de importância primordial.

Associações e organizações, várias organizações como partidos, clube e associações patronais constituem outros tantos agrupamentos de natureza voluntária mas que envolvem milhares de pessoas. Têm um impacto educativo e uma influência notável quer nos seus membros quer na sociedade; é, por exemplo, nestas organizações que as pessoas interiorizam certos valores políticos, culturais ou cívicos, aprendem a intervir na vida social, desenvolvem capacidades de liderança e de organização que constituem aprendizagens educativas essenciais para a vida social.

Estes são já suficientes para nos mostrar como a educação, além de ser permanente ao longo da vida, envolve um elevado número de agentes educativos. É neste contexto que se desenvolve a acção do agente educativo que vai ser expressamente referida no número seguinte: a escola. Ela confronta-se na sua acção com outros agentes educativos não menos importantes e influentes, por vezes, pretendeu-se omitir este facto ou pensou-se que o advento da escola de massas iria afastar ou limitar drasticamente o papel dos outros agentes esta foi uma ilusão que os filósofos iluministas e os educadores liberais alimentaram durante o século XIX.

Hoje tem-se uma visão mais realista do papel da escola e, sem menosprezar a sua importância, há a consciência clara do papel da escola e, sem menosprezar a sua importância, há a consciência clara de que todos os agentes educativos são igualmente importantes e influentes.

Sabe-se também que não há, muitas vezes, convergência entre as influências educativas dos diferentes agentes nos educandos e este desentendimento faz, por exemplo, com que a educação familiar seja contrariada pelas mensagens educativas transmitidas nos meios de

comunicação social. Ou, por exemplo, que a educação escolar seja neutralizada ou contrariada pela educação transmitida pelo meio social ou pela família.

1.1.5. A Escola como agente educativo

A escola nos tempos actuais actuais tem aumentado de importância devido à escolarização universal para que tendem todos os países sem excepção. Daí que seja muito pertinente uma reflexão sobre esta instituição que assumiu funções educativas, em muitos casos insubstituíveis.

Trata-se de um agente educativo com características muito próprias que definem as suas potencialidades e também os seus limites.

O termo escola tem sido usado em vários sentidos: edifício onde se ensinam ciências, artes ou letras: por exemplo, escola agrícola, escola secundária, escola de música; o conjunto de pessoas que frequenta esse edifício; os discípulos de um mestre ou os adeptos de uma seita; um corpo de orientações estéticas, filosóficas, científicas ou políticas seguidas por um grupo determinado.

Em qualquer destas acepções, implica uma população definida, mestre e alunos que se encontram num certo espaço e que durante um certo período desenvolvem as actividades educativas. Embora estas características sejam semelhantes às actividades educativas desenvolvidas por outros agentes, como seja a família ou a igreja, a escola tem algumas características próprias que não se encontram, como regra noutras instituições:

- i) Assim, a educação escolar, é uma actividade sistemática ou seja organizada segundo certos princípios e sequencial, ou seja, seguida uma certa ordem na sua intervenção;
- ii) Tem uma duração temporal prolongada e conduz à obtenção de um título ou grau certificado através de um diploma;
- iii) É efectuada por agentes educativos que exercem a sua acção de uma profissional (professores) embora possa admitir, como colaboradores auxiliares, agentes não profissionais;

- iv) Efectua-se através do contacto directo entre educadores e educandos que neste caso são os designados, professores e alunos;
- v) Note-se que a educação escolar resulta essencialmente do contacto directo quer dos professores com os alunos, quer dos alunos entre si; e,
- vi) Toda a organização escolar, espaços e equipamentos, regulamentos, actividades programadas, pessoas e serviços tem como finalidade principal a educação, ou seja toda a escola se orienta para as actividades educativas.

Pode-se pois resumir estas características dizendo que a escola como agente educativo tem como propriedades distintivas a sistemacidade, a sequencialidade, a duração prolongada, o profissionalismo, o contacto directo e toda uma orientação das estruturas organizacionais para acção educativa;

Como se pode verificar, estas características da escola não existem nos outros agentes educativos. Nestes, a educação não é o seu único objectivo nem o principal.

A sua organização não se apresenta de um modo tão estruturado e definido como na escola processa-se de uma forma menos sequencial vai procurando responder à medida em que surgem as necessidades, é uma aprendizagem que se faz à custa da experiência e de intuição ou das receitas herdadas no passado e na tradição e assim devido às diferentes características da educação escolar e da educação não escolar, à primeira chama-se também educação formal e à segunda educação não formal ou educação informal.

Uma questão que se pode pôr é de saber se a educação escolar responde de uma forma mais eficiente às finalidades educativas antes referidas, do que a educação não escolar. Se em qualquer escola olharmos para a organização do seu espaço, se considerar a formação profissional dos seus docentes e se observar o tipo de actividades que aí decorrem, facilmente pode-se concluir que todos estes elementos observados apontam para a instrução como a actividade mais visível e organizada da escola.

Deve-se ter em que a escola actual deriva da escola iluminista proposta no século XVIII e que nessa escola a instrução era considerada a grande tarefa da escola. Só com o dobrar do séc. XIX para o séc. XX, se passou a entender

que educação, enquanto formação global do aluno, não se podia limitar à instrução.

Todavia, se nas actividades instrucionais a escola tem vantagens evidentes sobre os outros agentes educativos e por isso se transformou num motor de progresso económico e cultural, já nas outras dimensões o papel dos restantes agentes continua a ter um peso essencial na educação dos indivíduos.

Daí que na época contemporânea se tenha assistido a uma dupla reorientação na educação: por um lado valorizar na educação escolar as funções de socialização e estimulação através dos métodos participativos na pedagogia, das actividades extracurriculares, da introdução de componentes da formação artística, física, moral e cívica, do acompanhamento pessoal e académico dos alunos, da flexibilização das componentes curriculares, etc.

Por outro lado, tem-se procurado o apoio dos restantes agentes educativos nomeadamente a família, a comunidade local, as associações e instituições para garantir a colaboração de todos agentes educativos num projecto educativo congruente e ajustado à situação concreta dos alunos.

Com esta orientação a escola passa de um centro de instrução para uma comunidade educativa, é um objectivo que está ainda longe de ser transformado em realidade.

1.2. A Instauração do Sistema Educativo Moderno

i) Os Primórdios da Escola

A escola, enquanto elemento central do sistema educativo, existe desde a alta antiguidade. Já existiu no Egipto, nas velhas civilizações do Médio Oriente, na Grécia, em Roma, na Europa cristã medieval e na maior parte das civilizações não ocidentais. Todavia em todos esses casos, a escola era uma instituição de frequência muito reduzida e com objectivos muito limitados. De acordo com a sua origem grega *skhole* de onde deriva o termo actual, escola significava ócio ou seja uma actividade própria de quem não tinha de trabalhar para viver, daí que a formação escolar se dirigisse a uma minoria de pessoas

desocupadas que dedicam o seu tempo à reflexão filosófica, à escrita ou às actividades políticas na cidade grega.

As actividades económicas, as profissões artesanais, agrícolas e comerciais eram aprendidas pela prática e em grandíssima parte efectuadas pela população escrava ou dos estratos sociais mais baixos.

Na Grécia, a escola aparece como uma instituição ligada ao uso da palavra e à aprendizagem das técnicas de ler e escrever.

Mas a o início da escola deve situar-se numa época anterior, é nos templos do antigo Egipto, da Caldeia e de Israel, que se iniciam as primeiras instruções sistemáticas da escrita e da leitura, se aperfeiçoam os alfabetos, se escrevem narrativas mitológicas, religiosas e históricas e se cria uma classe de escribas profissionais encarregados de reter e transmitir por escrito as tradições e os ritos.

Ao passar para a Grécia a escola seculariza-se, deixa de viver à sombra dos templos e passa a ser constituída por grupos de discípulos a volta de mestres. Platão funda a Academia, Aristóteles, o Liceu e os Sofistas abrem escolas de oratória onde se ensina a discursar e a argumentar. Estas escolas são frequentadas apenas pelas classes aristocráticas que detêm o poder político e económico e participavam, com exclusão da restante maiorias da população, na gestão dos negócios públicos;

ii) A escola Medieval

Durante toda a Idade Média ocidental, a escola regressa às suas origens religiosas. A igreja cria escolas à volta das Catedrais e dos Conventos que se destinam principalmente a formar o clero que constitui a classe ilustrada. Até à Idade Moderna o monopólio do ensino pertence à igreja que funda desde escolas elementares de ler escrever e de rudimentos de cultura chamadas escolas menores, até às Universidades constituídas a partir do século XIII e que são compostas por escolas maiores.

Fora das fronteiras geográficas ou sociais da cristandade, as populações de religião judaica e os países muçulmanos desenvolvem também actividades educativas nas escolas. Mas é na Europa a partir do séc. XVI que se dão

transformações decisivas na escola que anunciam e preparam a escola moderna;

iii) Expansão da Escola entre a Renascença (séc. XVI) e o Iluminismo (séc. XVIII)

No séc. XVI verificam-se alguns acontecimentos que têm consequências enormes no futuro do ensino escolar.

A invenção por Gutenberg ainda na segunda metade do século anterior, em 1454 vai suscitar uma rápida expansão do livro e da comunicação escrita.

A Renascença foi outro acontecimento cultural de importância central na medida em que criou um grande interesse pelos estudos clássicos da antiguidade mas também originou uma grande curiosidade pelo conhecimento da natureza, do homem e de outras civilizações em com sequência das descobertas portuguesas e espanholas. Acresce ainda uma revolução religiosa iniciada por Lutero em 1517 e continuada por outros líderes religiosos (Calvino, Henrique VIII, Zwinglio, etc.) que conduziu à reforma protestante e introduziu uma fractura religiosa da Europa ocidental em duas metades católica e evangélica. O contributo mais importante da reforma protestante foi a tradução da Bíblia para as línguas nacionais e a sua divulgação como autoridade única para regular a vida espiritual de cada crente.

Do conjunto destes factos resultou uma expansão significativa da escola e nos países católicos desenvolvem-se redes de estabelecimentos de ensino nos respectivos países.

Em Portugal esse papel foi efectuado pela companhia de Jesus que além de criar uma Universidade em Évora em 1555 fundou colégios menores (equivalentes às escolas secundárias) nas principais cidades do país e do Brasil, na Índia, em Macau e no Japão. Este ensino dirigia-se, porém às classes altas da nobreza e da burguesia e não às classes populares.

Nos países protestantes, o ensino elementar teve uma expansão muito mais acelerada, para facilitar o acesso directo à Bíblia não bastava traduzi-la, era preciso ensinar a ler os adeptos da nova religião, para esse fim foram criadas escolas junto dos templos protestantes.

Esta política trouxe grandes benefícios para o progresso da alfabetização, ao passo que nos países católicos o analfabetismo prolongou-se com grande peso ainda durante todo o séc. XIX, os países protestantes chegaram ao final desse século com o problema quase totalmente resolvido; e,

iv) O Papel do Iluminismo e das Revoluções Liberais

O outro momento importante para a expansão da escola foi acorrentado pensamento iluminista que teve como centros de iniciação e expansão a França, a Alemanha e a Inglaterra.

Os promotores das ideias iluministas valorizavam a razão mais do que a fé para o conhecimento, a reflexão científica e filosófica mais do que as reflexões teológicas, o saber a partir da observação e da experiência mais do que as tradições e as especulações dedutivas. Nesse sentido, a instrução nos novos saberes constituía um meio insubstituível para o progresso cívico, moral, científico e económico da humanidade.

Sendo este o papel da instrução, ela devia ser expandida a toda a população e devia ser esta uma tarefa a assumir pelo estado.

As ideias iluministas foram reforçadas com a revolução industrial iniciada na Inglaterra no século XVIII que deram origem à industrialização moderna e à aplicação da ciência e da tecnologia no desenvolvimento económico.

Após o triunfo da revolução francesa e o triunfo das ideias liberais transformaram estas ideias em projectos políticos que foram consignados nas Constituições Políticas e nas reformas do ensino.

Relembre-se porém que as ideias iluministas sobre a educação escolar foram Aplicadas já antes da revolução francesa por Estados Monárquicos onde vigorava o absolutismo real mas cujos reis se consideravam iluminados, ou seja abertos às novas ideias educativas. É o caso da Prússia com o rei Frederico o Grande, da Áustria com a imperatriz Maria Teresa e de Portugal com D. José I e o seu ministro o Marquês de Pombal.

Este período designou-se por isso, de “despotismo iluminado” durante o qual uma forte centralização de poder coexistiu com uma política de modernização na educação escolar e noutros domínios de intervenção estatal.

Aspectos a ser salientados, no período iluminista que fazem dele o momento de viragem para o moderno sistema educativo:

- A afirmação da universalidade da educação escolar pelo menos ao nível da instrução elementar vai dar início a uma rápida expansão dos sistemas de ensino;

- A reforma dos conteúdos do ensino que procuraram substituir, embora com limitados resultados, o ensino das humanidades clássicas e línguas mortas o latim e o grego, pela cultura moderna e pelas ciências; e,

- A criação de um sistema público de ensino dirigido pelo Estado e que conduziu ao afastamento da igreja do controle da educação escolar.

Em relação a este último ponto, com o reforço do poder real iniciado nos finais da Idade Média, em Portugal a partir de D. João II, o Estado foi-se preparando para ter uma maior intervenção na educação escolar, mas o corte definitivo do controlo da igreja sobre o ensino dá-se a partir da Revolução Francesa com a instauração dos regimes liberais que vão ser os executores das políticas educativas divulgadas pelos filósofos iluministas. O direito dos cidadãos à instrução e o dever do Estado em assegurar a instrução pública é inscrito nas Constituições Liberais.

Criou-se e expandiu-se uma rede de ensino primário, secundário e superior. Também se fundaram escolas para instrução em áreas novas como a agricultura, o comércio e a indústria e iniciam-se mesmo intervenções educativas na educação especial e na educação pré-escolar.

A escola torna-se universal e impõe-se uma escolaridade mínima obrigatória; escolaridade primária. Todavia durante o séc. XIX a escola é ainda reservada a minorias sociais e culturais após o ensino primário. O liceu e a universidade são escolas para as elites e não para as massas. No séc. XX dá-se a massificação do ensino secundário e do ensino superior.

O Estado é também obrigado a investir cada vez mais no ensino porque o ensino privado que antes da revolução educativa do séc. XIX estava sob a responsabilidade da igreja é objecto de proibições e restrições variadas: as ordens religiosas são extintas e as suas escolas encerradas. O ensino nas escolas da igreja umas vezes é proibido outras vezes é tolerado apenas.

De qualquer maneira, o ensino público é aquele que dispõe de maiores recursos e que tem maior percentagem de frequência. É também através do

ensino Público que as classes populares começam a ter progressiva entrada na escola devido à gratuitidade, à obrigatoriedade e aos subsídios e apoios que começam a ser aplicados isto já no século XX.

1.3. O Sistema Público de Ensino em Portugal

O moderno sistema de ensino português inicia-se no tempo do Marquês de Pombal, ministro do Rei D. José I, 1750, seguidor das correntes iluministas, entre 1759 e 1772 decorre o período em que se fazem as principais reformas pombalinas: expulsão dos jesuítas e encerramento dos seus colégios, em 1759 dá-se a criação da Direcção dos Estados Menores que é o antecessor do Ministério da Educação 1759.

A reforma do ensino inicia-se no mesmo ano com a criação de disciplinas avulsas que substituíam o ensino dos jesuítas.

Em 1761 foi criado o colégio dos Nobres, um antecessor dos liceus, em 1769 cria-se o ensino do comércio e, finalmente, em 1772 foi criado o ensino primário oficial e reformada a Universidade de Coimbra.

Com estas medidas dá-se início em Portugal ao sistema de ensino público, mas, com excepção da Universidade, as reformas do Marquês de Pombal deixaram poucas melhorias, não conseguindo preencher o vazio deixado pelo encerramento dos colégios jesuítas.

Foi no século XIX, após o triunfo da revolução liberal, que o sistema de ensino público tem o seu começo efectivo quanto ao ensino primário e secundário.

A Constituição de 1822, a Carta Constitucional de 1826 e a Constituição 1838 estabeleceram os princípios para a instauração de um sistema público de ensino.

A sua criação efectiva efectuou-se, em 1836, com a reforma de Passos Manuel que cria uma rede de escolas primárias e de liceus e estabelece a sua organização e planos de estudos. Nessa reforma somente se consagra a gratuitidade do ensino primário.

Em meados do século, Fontes Pereira de Melo dá um novo impulso ao ensino fundando o ensino industrial e o ensino agrícolas em 1852, além de

reformular o ensino liceal em 1860 e a administração do ensino através da criação da Direcção Geral de Instrução Pública em 1859.

Com esta última medida o estado reforça o seu controlo sobre o sistema educativo, retirando esse controlo da Universidade de Coimbra junto da qual funcionava, até essa data, o conselho Superior de Instrução Pública presidido pelo reitor.

Até ao fim da monarquia as medidas mais importantes a assinalar são a imposição da obrigatoriedade de frequência do ensino primário na reforma de Rodrigues Sampaio em 1882; a reforma liceal de 1894/1895 de João Franco e Jaime Moniz que consolidou e estabilizou o ensino liceal e o início da formação de professores primários em 1862 e liceais em 1901 e 1902.

O período republicano em 1920-1926 caracteriza-se também por uma grande intervenção no sistema educativo. Os republicanos tal como os liberais tinham grandes expectativas nos efeitos modernizadores da educação escolar.

Em 1911 são assumidas várias medidas legislativas que confirmam essa convicção, são criadas as universidades de Lisboa e do Porto além de outras reformas introduzidas em várias escolas superiores. O ensino primário é alargado para cinco anos, e é criado o ensino primário obrigatório. Foram tomadas ainda outras medidas para a educação popular como Escolas Móveis, Universidades Livres em 1912, Universidades Populares 1913 e Ensino Primário Superior.

Em 1913 foi criado o Ministério da Instrução Pública, além destas reformas os governos republicanos expandiram o ensino profissional e houve mesmo uma tentativa de fazer uma reforma profunda no sistema educativo em 1923 que ficou conhecida pelo nome do Ministro que a propôs, João Camoesas. Esta reforma, por razões não totalmente esclarecidas, nunca passou da fase de projecto.

O período do Estado Novo entre 1926-1974, na 2.^a República, foi uma época de recessão e de hostilidade à expansão da educação escolar.

Várias medidas legislativas e políticas manifestaram esse distanciamento de Salazar à instrução: perseguição a professores, encerramento de escolas do magistério primário, extinção do ensino pré-primário oficial, controle sobre os conteúdos do ensino, e sobre a sua orientação ideológica, etc.

Na fase final do regime dá-se, porém, uma nova abertura à educação escolar. Em 1964 a escolaridade obrigatória, passa de quatro para seis anos e nos anos seguintes são criadas novas modalidades de ensino, 5.^a e 6.^a classe nas escolas primárias, Telescola e Escolas Preparatórias.

Inicia-se assim a unificação do ensino secundário no primeiro ciclo, chamado ciclo preparatório, constituído por dois anos.

A acção educativa mais significativa vai ser, todavia, obra do último ministro do regime, José Veiga Simão em 1973. Embora não chegasse a ser aplicada, esta reforma, juntamente com outras medidas assumidas pelo mesmo ministro, teve grande influência na evolução posterior.

Entre outras, refiram as seguintes orientações que vieram a ser aplicadas já no regime democrático iniciado em 1974: unificação do ensino básico, educação pré-primária, educação especial, escolas de formação de professores para o ensino básico e secundário, acção social escolar, criação de novas universidades e em geral um grande esforço pelo alargamento da rede de estabelecimentos de ensino. Estas medidas vieram também na sequência da pressão social na procura do ensino que cresce durante a década de sessenta, bem como do contexto internacional em relação ao qual o país se encontrava numa grave situação de atraso na escolarização da população.

1.4. As Reformas Educativas do Regime Democrático (3.^a República)

O período iniciado com a instauração da democracia em 1974 tem sido testemunha de alterações variadas do sistema educativo nem sempre congruentes entre si.

Esta situação deriva de justaposição de medidas que prolongam pretendem estender a novos contextos, orientações normativas elaboradas durante o longo período anterior onde vigorou um modelo de ensino fortemente centralizado, uniformizado e burocrático, modelo de ensino iluminista e liberal com aplicação de outras medidas mais ajustadas a novas concepções políticas e educativas que valorizam a flexibilidade dos planos de estudo e da organização educativa, a descentralização, a participação de todos os

implicados na definição e desenvolvimento dos processos educativos, a diferenciação das prestações educativas, a ligação da escola com a comunidade. São estas orientações que se sobrepõem e que mostram as dificuldades e resistência derivada do peso histórico do modelo anterior, da cultura interiorizada por esse modelo nos vários intervenientes educativos, professores, sectores largos de população, administração educativa e das resistências oferecidas pelos aparelhos políticos e administrativos a mudanças que ameaçam o seu poder e influência sobre o sistema educativo no seu conjunto.

As reformas educativas após 1974 foram um processo nem sempre claro nos seus contornos, não é possível ainda introduzir uma reflexão global semelhante aos períodos anteriores.

Assim vamos apontar apenas alguns traços que nos aparecem já como mais expressivos de uma tentativa de mudança nas concepções e nas práticas:

- i) A unificação do ensino básico de nove anos, esta unificação já iniciada no período anterior é efectuada logo nos dois primeiros anos do novo regime. O objectivo é alargar a formação comum a todos os alunos durante a fase inicial de nove anos procurando deste modo assegurar uma maior igualdade e uma menor discriminação social;
- ii) A criação do ensino infantil oficial, trata-se de uma medida também retomada da reforma de Veiga Simão que começa a ser aplicada em 1977 e que visa objectivos de maior igualdade, oportunidades de sucesso por parte dos grupos sociais mais desfavorecidos;
- iii) A reformulação da estrutura do sistema de ensino; a Lei de Base do Sistema Educativo (1986) consolida uma reformulação iniciada já com Veiga Simão;
- iv) A estrutura do ensino anterior à reforma Veiga Simão era constituída por quatro níveis de ensino: primário (4 anos), secundário (7anos), médio (2 ou 3 anos) e superior (universidades e institutos ou escolas superiores); e,

- v) Com a Lei de Bases Sistema Educativo (doravante LBSE), em 1986 a estrutura passa a ser a seguinte: pré-escolar dos 3 a 5 anos, ensino básico 9 anos, ensino secundário 3 anos e ensino superior universidades e institutos politécnicos e Escolas Superiores não Integradas.

Até ao fim da escola básica, o ensino é uniforme para todos os alunos, ensino secundário para prosseguimento de estudos, via ensino, outra orientada para a vida activa, via profissionalizante ou técnico-profissional; em vários cursos dentro de cada via, de acordo com a opção profissional ou de continuidade no ensino superior escolhidas pelos alunos e oferecida pela escola.

A descentralização e participação; quer a descentralização quer a participação, embora constituem propostas centrais da política educativa anunciada com a instauração do regime democrático, têm sido dos pontos mais difíceis de projectar e de aplicar. No fundo isto tem a ver com mudanças profundas em toda uma organização do sistema construído para ser centralmente dirigido e controlado e não apenas com alterações morfológicas de superfície. É tendo em conta estas limitações que se referem algumas medidas já assumidas.

A autonomia das universidades e dos institutos politécnicos proposta na LBSE de 1986, posteriormente concretizada na lei da autonomia universitária em 1988 e do ensino superior em 1990 é a medida de descentralização mais profunda aplicada após o 25 Abril de 1974.

A participação teve uma primeira concretização com a criação de órgãos directivos eleitos nas escolas básicas, secundárias e superiores em 1975 e 1976. Nesses órgãos passaram a estar representados professores, alunos e funcionários.

No Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de Maio é aplicada a título experimental, a participação a representantes das famílias, de autarquia e de interesses sociais, económicos e culturais.

Outro órgão participativo previsto na LBSE, o Conselho Nacional de Educação criado em 1987, acabou por se revelar um órgão de excepcional importância, embora de natureza consultiva, a sua independência em relação ao Governo e a sua composição, onde se encontram representados os

parceiros sociais e o Governo, transformou-o num órgão que transmite o sentir da sociedade civil sobre as questões educativas e num instrumento imprescindível para a análise crítica e para a formulação de projectos educativos.

Os aspectos enunciados mostram que estão em curso transformações importantes no sistema educativo embora seja prematuro à data referida tentar já definir com clareza o sentido dessas transformações.

Os anos 90 trazem também às escolas do 2.º e 3.º ciclos a novidade da autonomia, pela aplicação do Dec. Lei n.º 43/89 de 3 de Fevereiro, que define um quadro genérico e flexível, orientador da autonomia da escola, sem regulamentação excessiva, parecendo que finalmente o Ministério da Educação iria investir na revalorização da escola.

Cada escola passou a gerir a autonomia outorgada à medida dos seus recursos e expectativas em três planos distintos: cultural, pedagógico e administrativo. Em 1991 é o momento de mudança do 1.º ciclo e do pré-escolar serem lembrados no Dec. Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, conhecido pelo novo modelo de gestão que alargava o ordenamento a todas as escolas.

À semelhança do Dec. Lei anterior também o presente visava revalorizar a escola conferindo-lhe um papel mais interventivo e decisor, contudo como constata Lima:

“A gestão democrática das escolas constitucionalmente consagrada, embora garantindo importantes princípios de democraticidade e de participação, a eleição de certos órgãos e uma gestão escolar de tipo colegial (...) não foi contudo institucionalizada de forma a permitir uma ruptura com o paradigma de centralização política e administrativa na educação (...)”. Lima (1992, p. 65).

Na sequência de algumas tensões criadas que acabaram por inviabilizar o novo modelo de gestão e após um estudo prévio para a execução de um programa de reforço da autonomia, realizado por Barroso a solicitação do Ministério da Educação, é publicado o Dec. Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio; o qual no seu preâmbulo evoca a descentralização como um dos principais aspectos para a nova organização da educação, que se pretende centrada na escola e nos respectivos territórios educativos. A autonomia será construída a partir do contexto em que a escola se insere, em graus diferenciados, dependendo da aptidão conseguida para atingir graus mais elevados.

Podemos considerar que esta redacção preconiza *a priori* que o posicionamento dos parceiros educativos terá repercussões diferenciadas na evolução da administração das escolas, mas sobretudo é importante o posicionamento estratégico dos gestores, para jogar num tabuleiro que, de entre as manifestas contradições comporta potencialidades a explorar.

Conclusão

Desta exposição, com facilidade conclui-se que a educação teve uma evolução, diacrónica, imensa e passou de acção exercida para o clero e nobreza para quase todos; deu-se já nos últimos trinta anos a massificação, e a redução drástica do analfabetismo, finalmente os Portugueses começam a ver que a Educação é o maior tesouro de um povo e tentam agora racionalizá-la, através de uma nova administração ou gestão da escola.

Durante muitos séculos, no nosso país, a educação viveu à sombra do clero, estes eram os letrados e professores da época e como a nossa religião já era a católica, acreditava-se pela fé ou dogma cristão, que praticava uma doutrina dogmática e pouco racional ou experimental.

Assim, e ao contrário dos países protestantes, do norte da Europa e até de outros católicos Portugal só algumas décadas depois conseguiu aproximar a taxa de alfabetismo de zero por cento e somente nos últimos anos aposta fortemente na qualificação dos seus recursos humanos.

Actualmente, novos ventos de mudança se anunciam, que vão de encontro às políticas neoliberais e neoconservadoras e com a publicação do Dec. Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro de 2007, que regula a carreira docente dá-se maior ênfase à qualificação, avaliação e diferenciação dos professores em categorias funcionais cuja promoção é por quotas que certamente levará a uma lógica de acção mais concorrencial e mais próxima da lei do mercado.

Mais uma vez a lei do mercado impõe-se; a uma crise demográfica, com baixos níveis de natalidade, surge uma elevada oferta de docentes, criando assim uma situação de desemprego elevado propícia à contratação a baixos custos, mas que poderá levar também ao afastamento dos mais capazes, se não formos capazes de os motivar e envolver nesta nova dinâmica; pois a

aposta no trabalho a baixos custos não será certamente a maneira mais eficaz de atrair os profissionais mais qualificados para o dito sistema.

Por outro lado o poder central tem transferido para os conselhos executivos mais competências, afirmam-se os CME como interlocutores educativos muito importantes ao nível local e preparam-se os primeiros contratos de autonomia de escolas ou agrupamentos; surgindo assim uma forte corrente administrativa que pretende aplicar à organização escolar um novo modelo de gestão, mais flexível e próximo da gestão empresarial.

Para finalizar, é de referir que muitas reformas legislativas foram realizadas, mas poucas foram significativas; uma vez que para implementar verdadeiramente uma reforma é preciso, mais do que um novo quadro legal: precisa sim mais de formação e qualificação dos intervenientes no processo educativo, de novas tecnologias de informação e comunicação e de novos espaços físicos com ginásios, bibliotecas, laboratórios, espaços cibernéticos, espaços naturais, etc.

CAPÍTULO 2

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO

Introdução

O capítulo foi desenvolvido no âmbito da Sociologia das Organizações Educativas e incidiu na temática da Escola como Organização.

Ao longo dos tempos o debate acerca da escola, enquanto organização, tem sido uma área de forte reflexão crítica. Procura-se ter conhecimento do Sistema Educativo, da Escola enquanto organização, na perspectiva de melhor compreender o funcionamento dos estabelecimentos de educação e de ensino.

A ausência de um debate aprofundado em torno das organizações escolares e a falta de alternativas teóricas capazes de relativizar modelos tem conduzido a uma constante permanência, em torno de vícios e de um modelo de “gestão democrática”, raramente o contrapondo a outras perspectivas de organização e gestão.

Por fim deve-se ainda referir que se vive uma problemática ou dilema quanto ao tipo de agrupamento mais racional; assim como quanto à descentralização da organização escolar para que um novo modelo de Gestão Pública da Escola se possa afirmar.

2.1. Origens do comportamento organizacional

A especificidade da organização escolar, em relação a outras organizações (por exemplo empresas), tem sido reivindicada com base em trabalhos de Administração de Empresas.

Dentro da Teoria Científica da Administração que foi formulada no início do séc. XX, por F. Taylor e Henri Fayol e aplicada às empresas é salientar os seguintes autores:

- i) Henri Fayol, dizia que todos os gestores de organizações deviam saber desempenhar as cinco funções de gestão, ou seja: *planear* (definir objectivos, estratégias e desenvolver planos para coordenar actividades); *organizar* (tarefas que devem ser executadas, quem as deve efectuar e como as mesmas devem ser agrupadas); *comandar* (implica liderar, motivar os subordinados, dirigir os outros); *coordenar* e *controlar* (monitorizar as actividades para garantir que as mesmas

estejam a ser executadas e tentar corrigir os desvios mais significativos).

Segundo Mário e Zélia Noronha (2002, p. 57) na teoria clássica organizacional, baseada nos estudos científicos elaborados por Frederick Taylor, os melhores movimentos deviam orientar-se pelos seguintes princípios: autoridade hierarquizada em que existem níveis de competências; unidade de comando na qual se recebe ordens de um só superior; princípio de excepção em que a delegação de funções atinge os níveis mais baixos, deixando as assunções mais elevadas para hierarquias superiores; existe uma gama de controlo em que se tenta agrupar sob um único comando, especialização de funções e aplicação do método científico, em que se procura estudar a organização, fazer novas experimentações e observações e introduzir as correcções necessárias.

Chegou-se, posteriormente, à conclusão que embora as máquinas fossem importantes, não eram tudo e que era necessário ter em conta quem as manipulava, e,

- ii) Elton Mayo e seus colaboradores, a partir de várias investigações (entre 1927 e 1940) realizadas na fábrica de Hawthorne, chegaram à conclusão de que existiam diversos factores sociais em questão e que para os compreender era preciso estudar as atitudes dos empregados, a comunicação entre eles e uma variedade de outros factores. Os estudos salientam a importância da estrutura informal e deram origem à Teoria da Relações Humanas.

Esta teoria desenvolve-se em quatro fases:

1. Nesta primeira fase da experiência, pretende-se verificar os efeitos que as condições de trabalho produzem sobre o rendimento do trabalho e verifica-se que existem factores que não estão a ser controlados e que alteram o rendimento do trabalho; esses factores não são físicos nem têm a ver com a remuneração; estão, sim, ligados ao ambiente no grupo;

2. Nesta segunda fase da experiência, procura-se, através de entrevistas a dois mil trabalhadores conhecer o que pensam e o que sentem por detrás das suas actuações;
3. Na terceira fase da experiência, são analisadas as respostas obtidas e definida uma teoria sobre a natureza de satisfação ou insatisfação dos trabalhadores. Os investigadores concluíram que existe uma estrutura informal, uma liderança do grupo e práticas de punição dos membros que não obedecem às regras informalmente estabelecidas; e,
4. Na quarta fase, cujo estudo foi interrompido, em 1932, por motivos económicos, estuda-se um grupo de catorze trabalhadores, ultrapassa-se a segunda fase, a da entrevista e conclui-se na análise da organização informal que quando os trabalhadores consideram ter cumprido a tarefa normal reduzem a produção, quando produzem mais que a média tentam ocultar o facto para poderem compensar num dia em que o rendimento seja inferior à média, que pressionam os mais rápidos a baixar a produção, que solicitam pagamentos, por excesso de produção e que exercessem punições simbólicas sobre os companheiros que prejudicassem o grupo.

Por outro lado, a Teoria das Relações Humanas vai introduzi no campo do estudo das organizações escolares, os seguintes novos elementos relevantes, para este estudo segundo Teixeira, Manuela. (1985, p. 19-20):

- i) Dentro da organização formal existem organizações informais: O reconhecer da existência de uma estrutura informal, é um dos maiores contributos que a Teoria das Relações Humanas apresenta para a compreensão do que se passa no interior da organização;

- ii) Coexistem vários grupos: Numa organização, quando se ultrapassa a indiferença entre os seus membros, estatutos e papéis surgem os subgrupos;
- iii) Os trabalhadores reagem como membros de um grupo e não como indivíduos isolados: O trabalhador não é independente do comportamento do grupo, socialização do trabalhador;
- iv) As pessoas são motivadas mais por necessidade de reconhecimento social do que por benefícios materiais: Os antigos quadros de honra e actuais quadros de Excelência; e,
- v) A ênfase na pessoa substitui a ênfase que anteriormente se colocava nas tarefas e na estrutura: Como, por exemplo, a passagem do ensino centrado nos programas ao ensino centrado na aprendizagem.

Não se pode afirmar, que todos estes casos tenham sofrido uma acção directa da Teoria das Relações Humanas. Assim num mundo organizacional baseado numa realidade sistémica é possível que se tenham verificado mútuas influências e que por outro lado, os avanços da psicologia tenham influenciado quer o pensamento organizacional, quer o pensamento pedagógico.

2.2. Escola: Instituição ou Organização

Quando se fala em escola podemos distinguir dois conceitos específicos, com recurso a duas expressões específicas: Escola-instituição (para definir a escola em geral) e Escola-organização (para distinguir uma escola em particular).

Escola-instituição: esta expressão designa, na linha de pensamento de Durkheim, a escola como “ instituição de socialização”, ou seja, como “aparelho de socialização encarregado de transmitir uma cultura e de distribuir qualificações”. Dubet cit. por Alaiz et al (2003, p. 22).

Escola-organização: O termo escola é entendido no sentido de unidade administrativa do sistema educativo. A escola constitui uma unidade única, apesar das semelhanças com outras escolas Alaiz et al, (2003, p. 23).

Teorias geradas no mundo empresarial consideram a escola como organização, mas isso não impede que não se reconheça o carácter específico da organização escolar.

A identificação entre escola e organização não é aceite por alguns especialistas em administração escolar. Sergiovanni diz que é necessário produzir teorização específica sobre a gestão das escolas, porque elas se caracterizam por algo de específico: um compromisso moral (Sergiovanni, cit. por Alaiz et al (2003, p. 26)).

Ao analisar as organizações escolares, Ibidem (2003, p. 26), utilizando o quadro conceptual de Mintzberg¹, distingue cinco componentes nas organizações: o centro operacional (professores e alunos), topo estratégico (muito reduzido, com fraca capacidade de decisão política e pouca autonomia), o suporte logístico (serviços), a cadeia hierárquica e a tecno-estrutura (tem papel menos relevante nas escolas Portuguesas).

Assim, a escola organização portuguesa vai-se adaptando aos novos tempos de construção local de um projecto educativo de escola, capaz de desenvolver a autonomia da organização; tendo em conta as suas próprias potencialidades e as locais, dentro de um novo enquadramento legal, que tende ou melhor tenderá no futuro para uma nova forma de gestão, próxima da Gestão empresarial, ou seja; A Nova Gestão Pública da Escola.

2.3. Tipos de Organização

Etzioni, citado por Chiavenato (1999, p. 237), sugere três tipos de organização, da perspectiva de como se organiza o conhecimento:

- i) Organização Especializada: Universidades, escolas, nas quais o conhecimento é aplicado na organização criada especialmente para essa finalidade. A gestão é exercida pelo técnico (o professor como

¹No seu livro: “ Le Pouvoir dans les organisations”, procura fazer uma síntese das formas como as várias dimensões do poder organizacional se articulam, como a escola detém o poder e a sua autonomia é construída a partir de um projecto educativo partilhado.

director da escola, o médico como dirigente do hospital, etc.), enquanto a estrutura administrativa actua como staff;

- ii) Organizações não Especializadas: Empresas em geral, exército, como exemplo, em que o conhecimento é uma ferramenta e auxilia o alcance de objectivos. A gestão é exercida pelo administrador, que se familiariza com os objectivos globais, enquanto a estrutura técnica é subsidiária ou subalterna; e,
- iii) Organizações de Serviços: Empresas especializadas em consultoria e assessoria, centros de pesquisa ou desenvolvimento, por exemplo, nos quais os especialistas recebem instrumentos e recursos para o seu trabalho, porém não são empregados da organização nem estão subordinados aos administradores, havendo vínculo apenas por contratos de assessoria ou de prestação de serviços.

As organizações especializadas, nas quais se incluem as escolas, as decisões finais ficam nas mãos dos especialistas e os administradores apenas aconselham. Por sua vez, nas organizações não especializadas, enquanto os administradores formam a hierarquia, os especialistas formam o corpo de auxiliares que aplica o conhecimento.

2.4. Conceito e componente da organização escolar

Segundo Etzioni, cit. por Jorge Adelino Costa (1996, p.11), as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídos, a fim de atingir objectivos específicos. O autor opôs-se às teorias que imperam, que defendiam o carácter equilibrado das instituições sociais, considera que, quer as sociedades, quer as organizações, se caracterizam por processos dinâmicos que implicam modificações, que seriam essenciais para o progresso das instituições e organizações sociais.

Em qualquer organização é necessário traçar um rumo, determinar de forma oportuna e perspicaz os objectivos a alcançar que implicam as finalidades da organização, tais como produtos ou serviços a fornecer aos

consumidores e a própria organização da estrutura empresarial, neste caso a *Escola*, considerada uma Organização Especializada.

Dentro de uma organização poderemos encontrar cinco componentes:

- i) Composição; Conjunto de pessoas que a compõem. Numa escola a composição é heterogénea, dela fazem parte: professores, alunos, funcionários;
- ii) Finalidades; Pretende atingir objectivos específicos e diferentes organizações têm objectivos diferentes;
- iii) Diferenciação de Funções; Estão estruturadas internamente de modo a que os seus elementos tenham tarefas diferentes. Há grupos diferentes e diferentes especializações em termos de trabalho;
- iv) Coordenação Racional Intencional; Coordenação do funcionamento da organização: é racional, porque não é aleatória e tem um conjunto mínimo de estruturas de coordenação;
- v) Continuidade através do tempo; Implica continuidade e perpetuação através do tempo; e,
- vi) Fronteiras; Necessita de saber quem pertence ou não à organização. Numa instituição escolar não é fácil definir as fronteiras geográficas da organização. Contudo, o modelo a que pertence a escola é idêntico ao de outras organizações, apenas beneficia de algumas adaptações próprias da organização escolar.

2.5. Evolução da escola: instituição familiar, religiosa e estatal

Revolução Industrial que a igreja deixa de ter o monopólio da escola que passa para o poder estatal.

Existem quatro razões fundamentais para a viragem do domínio da escola para o Estado – Instituição Estatal:

- i) Primeira reforma protestante; Lutero afirma que "A bíblia deveria ser interpretada livremente"; maior desenvolvimento da escola;
- ii) Iluminismo; Idade Moderna expressa o movimento que afirma a importância da razão para o conhecimento, vem dar importância à escolarização, poder e domínio dos reis;

- iii) Revolução Francesa; Conjuntura relevante da afirmação da igualdade, fraternidade, formação igualitária, escola acessível a todos os cidadãos; e,
- iv) Estudo da Escola como organização; é uma das áreas de maior análise e reflexão do pensamento educacional, merecedora de uma abordagem intensiva nos últimos anos.

A educação possui uma dimensão social que se manifesta na interação entre gerações e na existência de vários agentes sociais com funções educativas e também uma dimensão organizacional-concretização e materialização da educação organizada num espaço próprio, um estabelecimento, uma escola López, cit. por Jorge Adelino Costa (2003, p. 9).

Nas sociedades primitivas praticamente não haviam escolas. O seu aparecimento surgiu principalmente por causa de dois motivos: possibilitar a transmissão de uma linguagem escrita e o desenvolvimento de uma classe dominante a sacerdotal profana; A Instituição Escolar do Ocidente.

A escola assumiu ao longo dos tempos distintas concretizações sócias - históricas: numa primeira fase era uma instituição familiar e instituição militar e posteriormente deu-se o desenvolvimento da escola como instituição religiosa e depois instituição estatal.

A Instituição Familiar é o primeiro modelo de escola. A família desempenha o papel de transmissão de ofícios, conhecimentos ou saberes e socialização da geração jovem por parte de familiares. Digamos que a família desempenhava as funções da (actual) instituição escola.

Na Europa do Ocidente, a partir do séc. VI até XVIII, a escola é uma instituição com uma dimensão fortemente religiosa.

A partir do séc. XVIII, o estado assume a escola como fazendo parte de uma das suas instituições. Foi essencialmente a partir da Revolução Francesa, Liberalismo, Iluminismo e Revolução Industrial que se reconheceu que os operários e todos os indivíduos tinham necessidade de possuir uma formação mínima para o desempenho das suas funções e por outro lado havia a necessidade de ocupar os filhos enquanto os pais exercem as suas funções.

A Escola Estatal é coordenada e dirigida pelo Estado. Ela é obrigatória (para todos os indivíduos); gratuita (todos tem direito a frequentá-la), laica

(independente das escolhas religiosas) e universal (atingem todas as classes de indivíduos).

Por esta altura criam-se escolas em todas as localidades e não fazia sentido falar-se em escolas privadas, que hoje em dia proliferam um pouco por todo o lado.

O Estado é o definidor das regras do jogo, foi e continua a ser o detentor do poder e a ter o controlo sobre as escolas e a educação.

Assim o Estado é um meio institucional poderoso que força à homologia na estrutura, nas práticas tornando-as consistentes com o modelo de poder dominante. Esta, exacta pressão institucional, por parte do Estado, tenderá a ser tanto mais incisiva quanto mais se apresentar com raízes fortemente centralizadoras, Estêvão (1995, p. 94).

2.6. Agrupamentos, Problemas e Dilemas

Partindo do princípio que há que responder à realidade da rede escolar que temos de uma maneira mais eficaz da ainda hoje existente no terreno, o Dec. Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, no seu preâmbulo reconhece a especial atenção que se quer dar às escolas do 1.º ciclo e aos jardins de infância, “integrando-as, de pleno direito, numa organização coerente, de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tem acontecido.”.

Diz, ainda, pretender tomar em consideração a dimensão muito variável destas escolas” e “salvaguardar a sua identidade própria”, tendo em atenção responder desde as de maior dimensão às muito pequenas e isoladas. Presume-se então o agrupamento “resultante de dinâmicas locais” baseado no levantamento rigoroso de necessidades educativas que passará pela elaboração de cartas escolares concelhias.

Em relação à autonomia, administração e gestão elegem-se como instrumentos fundamentais o Projecto Educativo de Escola (agrupamento), o Regulamento Interno e o Plano Anual de Actividades.

Contudo como facilmente se reconhecerá, entre as intenções e os actos vai uma longa distância.

Sem querer impor-se um tipo de agrupamento quer-se favorecer o agrupamento vertical. Ao optar por este tipo de agrupamento, sempre que possível, talvez se queira jogar economicamente com o facto de já haver toda uma estrutura montada que inicialmente serve uma EB2.3, bem dimensionada e mais urbana, à qual dentro da sua área de influência, se vai então agregar todas as Escolas EB1's e JI's dessa área, em torno de um projecto educativo comum, promovendo uma lógica de sequencialidade.

Tal pretensão terá de passar pelo vencimento do tradicional divórcio entre um sector de ensino por disciplinas versus um ensino globalizante, culturas docentes e representações bastante diferenciadas.

Há, assim, uma espécie de pedido a um sector de ensino que sempre teve mais condições, para integrar outro com uma cultura organizacional bastante diferente, praticado em escolas muito dispersas e sub dimensionadas que sobrevive com toda a espécie de carências que começam na ausência de orçamento próprio e em não ter meios e recursos humanos minimamente comparáveis aos que comumente são habituais nas escolas EB2.3.

Na falta de condições ou disponibilidade das destas e até para justificar a diversidade de modelo avança-se para agrupamentos horizontais onde geralmente se escolhe para sede as poucas EB1's que há a rondar os trezentos alunos. Nestas há que montar toda uma estrutura semelhante à já existente numa EB2.3 com a grande diferença que o financiamento desta é do ME e no horizontal ainda se discute com Associação nacional de Municípios o que deve ser responsabilidade de cada um.

No presente ano de 2007 surgiu um quadro comunitário de apoio que permitirá certamente renovar e construir um novo parque escolar nacional.

Mas, para que a reestruturação seja eficaz e profícua é preciso que o poder central-governo, o poder local-autarquias dialoguem, ouçam todos os intervenientes no processo; a fim de maximizarem as soluções encontradas.

2.7. A importância das variáveis organizacionais na Educação: O movimento das Escolas Eficazes

Dentro das variáveis organizacionais na Educação e para uma melhor eficácia salientem-se três tipos de variáveis: individuais (ligadas ao sucesso ou

insucesso escolar dos alunos); sociais (características sócio-culturais que rodeiam os indivíduos) e organizacionais (cujos problemas organizacionais são relativamente recentes).

O aparecimento destas variáveis organizacionais foi nos anos 60 (1966), quando o Governo Americano pede a um investigador Coleman, para efectuar um estudo sobre os problemas do sucesso e insucesso escolar.

No seu Relatório em 1996, Coleman et al cit. por J. B. Duarte (2002 p. 17-44), conclui que o sucesso ou insucesso escolar depende basicamente da origem familiar, social, cultural e económica dos alunos e não tendo as escolas grande influência sobre os resultados dos alunos:

“A publicação do relatório de Coleman et al. Iniciou uma proliferação de estudos de input-output que tentaram examinar se os recursos escolares (por exemplo a rácio entre adultos e crianças, o número de livros na biblioteca) estavam associados com os resultados dos alunos (resultantes obtidos a partir de testes estandardizados de desempenho). De um modo geral, estes estudos não mostram qualquer relação consistente entre os recursos e os resultados dos alunos”. Good, T. & Brophy, J. (1986, p. 597-598.

Mais tarde Edmonds, década de 70, citado por Jorge Adelino Costa (2003, p. 20-21), vem justificar as conclusões de Coleman.

Avaliou escolas que tivessem o mesmo tipo de alunos, apreciando os resultados. Num mesmo bairro, com iguais condições (sociais, económicas e culturais), escolas diferentes obtêm resultados diferentes nos alunos. Estes resultados dependem da organização da escola. Havia escolas com pouco sucesso (por parte dos alunos) e escolas com maiores graus de sucesso ou eficazes. As suas conclusões foram as de que as variáveis organizacionais são factores importantes no sucesso educativo dos alunos; são as Escolas Eficazes.

O movimento de valorização da Escola-organização continua ainda em expansão e com duplo sentido: por um lado, enquanto linha de investigação onde se multiplicam vários estudos (escolas eficazes, escolas de qualidade, escolas excelentes), por outro lado, como estratégia de intervenção nos contextos educativos de vários países, para a obtenção de escolas de maior sucesso educativo Jorge Adelino Costa (2003, p. 21).

Características básicas das Escolas Eficazes, segundo Edmonds in Ibidem (2003, p. 21):

- i) Liderança: A liderança deverá ser forte e esclarecida, do director em relação aos professores, funcionários;
- ii) Expectativas: Havia um clima de expectativas positivas dos professores relativamente aos alunos (os professores acreditam que os alunos são capazes de obter bons resultados), expectativas de que os alunos teriam sucesso;
- iii) Ambiente: Atmosfera ordenada e tranquila, ambiente com ordem e tranquilidade, sem ser um ambiente rígido ou opressivo;
- iv) Incidências nos aspectos académicos do currículo: Estas escolas dão muita importância às disciplinas clássicas (língua materna e matemática - ler, escrever e contar); e,
- v) Orientação e avaliação: Era frequente e regular fazer uma avaliação dos alunos. Os professores vão regularmente acompanhando e ajudando os alunos.

As características das escolas eficazes, segundo Edmonds², acarretam algumas vantagens e também algumas críticas. A principal vantagem é reconhecer que há escolas melhores do que outras em determinados aspectos, o que valoriza a escola-organização e a escola de qualidade que usufrui de cultura organizacional, que devido ao carácter naturalmente normativo e prescritivo desta orientação, como estratégia de intervenção nos contextos educativos de maior sucesso educativo. Por sua vez, a crítica efectuada debruçasse na existência de um demasiado conservadorismo; uma excessiva acomodação a um modelo ideal; um excessivo culto da eficácia; um currículo inflexível e uniforme para todos; pouca inovação e uma valorização excessiva das disciplinas tradicionais.

2.8. Críticas ao Modelo das Escolas Eficazes

Existem vários autores que se debruçam sobre as características das escolas eficazes. É um movimento com muitos seguidores e muitos críticos: uns veneram o modelo e seguem-no, outros há que o contestam e manifestam as seguintes críticas:

² “As escolas urbanas que educam com sucesso crianças de classes pobres têm uma liderança forte e um clima de expectativas de que os alunos aprenderão” Edmonds, R.(1979, p.15).

- i) Demasiado *conservador e tradicionalista* era demasiado fácil manter-lhos durante muito tempo, sem efectuar qualquer tipo de alteração;
- ii) O Currículo não oferecia qualquer alteração, nem nenhuma inovação;
- iii) Havia implementado um culto da eficácia, onde as razões económicas, administrativas e de racionalização se sobrepõem às razões pedagógicas;
- iv) Implementação de um Currículo igual para todos ao nível do país, demasiado rígido e pouco flexível; e,
- v) As Escolas privilegiam a tradição, pouco mudança, esquecem os valores, solidariedade, capacidades de nível diferente de saber ler, escrever, contar.

2.9. A Escola como organização no quadro da Investigação Educacional

Na análise do quadro seguinte, apercebemo-nos de uma sucinta evolução das ideias sobre educação ao longo dos tempos. Tendo em conta a época, aponta-se o grupo alvo da acção, delinea-se o espaço de investigação educacional e por fim são apontadas as áreas onde se efectua a intervenção.

Fig.1: A escola como organização no quadro da Investigação Educacional

ÉPOCA	ÊNFASE	NÍVEL DE INVESTIGAÇÃO	LINHA DE ACÇÃO/INTERVENÇÃO
Anos 50	Alunos	Micro	Descoberta do aluno; evolução do seu conhecimento; desenvolvimento cognitivo
Anos 50/60	Sala de aula	Micro	Importância às relações entre pessoas, nomeadamente entre alunos e professores: na sala, em grupos, entre alunos, nas lideranças
Anos 60/70	Sistema educativo	Macro	Debruçar os estudos sobre a funcionalidade do sistema, a escola, a sociedade e as relações entre a educação e a sociedade
Anos 70/80	Turma e sala de aula	Micro	Estudo da turma, orientação e apoio dos alunos, adaptação dos currículos
Anos 80/90	Escola: Organização	Meso	Especial atenção ao estudo da Escola como Organização: gestão, liderança, avaliação

(adaptado de Nóvoa:1992, por Jorge Adelino Costa)

Conclusão

O presente capítulo foi desenvolvido na área da Sociologia das Organizações e dentro da temática da Escola como organização.

Assim Frederick Taylor desenvolveu a Teoria Científica que levou à produção mecanizada e em série e às grandes empresas internacionais ou monopólios e oligopólios.

Para contrabalançar este surto mecanicista surge Elton Mayo com a Teoria das Relações Humana que veio chamar a atenção para os recursos humanos, sua qualificação formação e condições de trabalho.

Assim a organização escola, tal como as empresas, também viveu estas transformações.

Tradicionalmente, as organizações educativas eram descritas e interpretadas segundo um modelo racional burocrático em que algumas dimensões, tais como: a centralização do poder e da autoridade, a hierarquização orgânica e a formalização interna, a divisão de trabalho baseada na especialização, os processos organizativos racionais orientados por metas claras, etc., eram uma estrutura social formalmente organizada, com padrões de actividade bem definidos, Estêvão (1995, p. 88),

Actualmente, as análises tendem a acentuar outras imagens da realidade organizacional das escolas: metáforas como anarquias organizadas, sistemas debilmente articulados, arenas politicam, sistemas culturais partilhados, organizações institucionalizadas.

Cada uma delas reflecte um modo particular de pensar a escola, exprimindo quase todas, uma maior flexibilidade, um maior dinamismo e negociação de interesses nem sempre convergentes, uma maior abertura ao meio, mas também uma maior ambiguidade, atentas que estão não à idealização das organizações educativas, mas à sua realidades e realizações concretas.

Há, actualmente, uma grande diversidade de perspectivas e modelos de encarar as Organizações Educativas Clark, et al, 1981, cit. por Estêvão (1995, p. 99) e ainda novos ventos de mudança se afirmam com a descentralização e delegação de competências no poder local.

Assim os Conselhos Executivos e o Poder Local começam a ter maior poder de decisão e emanadas por uma nova cultura organizacional baseada em conceitos empresariais tentam dar um novo caminho de eficácia às organizações escolares, as quais, num mundo cada vez mais global e mediático precisam de liderança qualificada, de mais e melhor tecnologia, de diversificar o investimento para refinar o produto e assim aprender mais depressa que a concorrência; isto é, precisa de ter, regras próximas das do mercado, para conseguir mais eficácia.

CAPÍTULO 3

A PROBLEMÁTICA DA LIDERANÇA

Introdução

Pretende-se com o presente capítulo argumentar algumas considerações sobre a problemática da Liderança na escola.

Este tema prende-se com a convicção de que o comportamento das pessoas que fazem parte da organização escolar, de forma significativa e com responsabilidades técnicas e científico-pedagógicas, está directamente relacionado com a postura do líder e com os estilos de liderança por ele adoptados. “Esta personagem é sem dúvida o foco central das atenções porque, sem ela, não haveria liderança...” Bothwell (1991, p.190).

As escolas estão em constante transformação devido às “turbulências” advindas das constantes mudanças das regras do “jogo”, ano após ano; à explosão tecnológica, à qual já não pode permanecer indiferente; ao aumento significativo do grau de exigência e responsabilidade que hoje a comunidade reclama à instituição e, por fim, à elevação de novos valores morais, sociais e de cidadania supranacional.

Assim, no presente capítulo vai-se apresentar algumas teorias de liderança e de que forma estas podem influenciar a consecução dos objectivos delineados por uma dada instituição.

Também se irá tentar clarificar, neste mesmo capítulo, a problemática da liderança sinónimo de Direcção/Gestão e tentar definir o estilo de liderança que predomina nas nossas escolas!

3.1. Algumas Teorias sobre Liderança

O conceito de liderança tem vindo a evoluir ao longo das últimas décadas.

Inicialmente, as teorias clássicas de administração pouco se preocuparam com os efeitos e implicações da liderança. Para elas, apenas subsistia a “*autoridade formal*, considerando apenas a chefia dos níveis hierárquicos superiores sobre os níveis inferiores (...)” Chiavenato (1999, p. 168).

No entanto, com o surgimento das Teorias das Relações Humanas (abordagem humanista da administração), rapidamente se constatou o papel importante que a liderança desempenhava sobre o comportamento das pessoas e o efeito deste sobre as organizações.

Importa, então, definir, ainda que de forma breve, o conceito de liderança. Para Estanqueiro (1992, p. 85). “Liderança é a arte de influenciar pessoas, através do processo de comunicação, de modo que seja realizada uma tarefa ou atingido um objectivo”. Chiavenato (1999, p.170). Refere que “a liderança é uma influência interpessoal”. Ou seja, o líder influencia, de modo relativamente intencional, o comportamento de outra pessoa para que esta faça aquilo que aquele quer.

As primeiras teorias sobre liderança apareceram nos princípios dos anos vinte pela mão do sociólogo alemão Max Weber que foi o primeiro a definir *tipos ideais* de liderança – a carismática, tradicional e tradicional legal.

Depois dele, e alguns anos mais tarde, vários outros autores se debruçaram sobre esta temática dando origem a outras tantas interpretações. Uma das mais famosas foi desenvolvida por Douglas McGregor com a teoria X e a teoria Y.

3.1.1. A Teoria X e a Teoria Y

McGregor desenvolveu duas teorias administrativas completamente diferentes e apoiadas em pressupostos diametralmente opostos.

Uma, a teoria X, baseava-se em pressupostos bastante pessimistas sobre a natureza humana, era vincadamente mecanicista e manipulatória. A outra, a Teoria Y, tinha muito mais em conta a natureza e o comportamento humanos, era mais democrática e potenciadora das capacidades individuais de cada um dos envolvidos na consecução dos objectivos instituídos e pretendidos pela organização.

A **teoria X** partia do pressuposto de que “o ser humano médio não gosta intrinsecamente de trabalhar e trabalha o menos que pode” Mcgregor (1965, p.

55). Esta é uma das várias considerações pouco abonatórias que o autor faz sobre a natureza e o comportamento humano.

Estas considerações deram origem a um certo número de características enformadoras da administração das instituições. Idalberto Chiavenato, no seu livro “Introdução à Teoria Geral da Administração” enumera-as do seguinte modo:

- i) A administração é um processo de dirigir os esforços das pessoas, incentivá-las, controlar as suas acções e modificar o seu comportamento para atender às necessidades da empresa; e,
- ii) Sem esta intervenção activa por parte da direcção, as pessoas seriam totalmente passivas em relação às necessidades da empresa, ou mesmo resistiriam a elas. As pessoas, portanto, devem ser persuadidas, recompensadas, punidas, coagidas e controladas: as suas actividades devem ser padronizadas e dirigidas em função dos objectivos e necessidades da empresa. Chiavenato (1999, p. 544).

Da leitura destas características facilmente se percebe a rigidez autocrática que delas emana.

Aqui, tudo está perfeitamente definido, o que realmente importa, o fim último, são os interesses e objectivos da organização. Não há lugar para a livre iniciativa nem para a criatividade. Tudo se desenvolve dentro dos padrões pré-estabelecidos pela instituição.

Como se pode constatar, esta teoria, além de apresentar uma visão pessimista da natureza humana é, como já se disse antes, extremamente manipulatória e directiva infundindo, de fora para dentro, um controlo quase absoluto sobre os indivíduos.

Do lado oposto encontra-se a **teoria Y**. Segundo esta abordagem “o ser humano médio não sente aversão inerente pelo trabalho. Dependendo de condições controláveis, o trabalho pode ser fonte de satisfação (e será feito voluntariamente) ... McGregor (1965, p. 73).

O que torna esta abordagem realmente diferente da anterior é que, enquanto aquela apresenta uma visão mais pessimista da natureza humana e é manifestamente directiva, esta tem uma visão claramente mais optimista. É mais aberta à iniciativa e à criatividade. Dá valor ao potencial de cada um dos

intervenientes, ajudando-os, orientando-os e encorajando-os de forma a atingirem os seus próprios objectivos e, simultaneamente, os objectivos da organização.

Parece pertinente, neste momento, apontar as duas principais características desta teoria para melhor ilustrar o que dissemos acima:

- i) A motivação, o potencial de desenvolvimento, a capacidade de assumir responsabilidade, de dirigir o comportamento para os objectivos da empresa, todos esses factores estão presentes nas pessoas. Esses factores não são criados nas pessoas pela administração. É responsabilidade da administração proporcionar condições para que as pessoas reconheçam e desenvolvam, por si próprias, estas características; e,
- ii) A tarefa essencial da administração é criar condições organizacionais e métodos de operação por meio dos quais as pessoas possam atingir melhor os objectivos pessoais, dirigindo seus próprios esforços em direcção aos objectivos da empresa. Chiavenato (1999, p. 545 e 546).

Resumidamente, esta teoria apela claramente à participação, à potencialização dos recursos disponíveis e ao desenvolvimento pessoal dos intervenientes, independentemente dos objectivos traçados pela própria instituição.

Refira-se ainda, e para finalizar, que McGregor introduziu com estas teorias, alguns conceitos bastante inovadores e ainda hoje muito actuais (estas teorias foram apresentadas no início dos anos sessenta), não só a nível empresarial mas também aplicáveis em contexto escolar.

Conceitos como *descentralização* e *delegação* de responsabilidades; *participação* nas decisões (o Ministério da Educação, por exemplo, tem vindo a consultar os diferentes actores educativos em matérias tão importantes e sensíveis como a revisão dos currículos dos ensinos básico e secundário); auto-avaliação do desempenho (esta também bastante actual no sistema educativo, principalmente para os docentes) etc.

A figura 2, expõe a natureza humana em relação à luz da teoria X e da teoria Y e desta comparação facilmente se concluiu que a teoria Y acredita na potencialidade do ser humano como trabalhador motivado e criativo.

Fig. 2 A natureza humana à luz da Teoria X e da Teoria Y

Pressupostos da Teoria X	Pressupostos da Teoria Y
<ul style="list-style-type: none"> • As pessoas são preguiçosas e indolentes. • As pessoas não gostam de trabalhar. • As pessoas evitam o trabalho. • As pessoas evitam a responsabilidade, a fim de se sentirem mais seguras. • As pessoas precisam de ser controladas e dirigidas. • As pessoas são ingênuas e sem iniciativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • As pessoas são esforçadas e gostam de ter o que fazer. • As pessoas podem ter satisfação através do trabalho. • O trabalho é uma actividade natural. • As pessoas procuram e aceitam responsabilidades e desafios. • As pessoas podem ser automotivadas e autodirigidas. • As pessoas são criativas e competentes.

(adaptado de Chiavenato, 1999, p. 546)

3.1.2. Teoria dos Traços da Personalidade

Esta é a mais antiga, e durante muito tempo a mais importante, abordagem sobre a arte de liderar. As características pessoais do líder eram inerentes à sua forma de liderança. O verdadeiro líder é aquele que “nasce com um conjunto de características que, ao serem aplicadas, inspiram os outros a seguirem-no.” Bothwell (1991, p. 190).

Esta teoria parte do pressuposto de que determinados indivíduos possuem um conjunto de características pessoais que, no seu todo, constituem as bases de um líder ou futuro líder.

À medida que se foram desenvolvendo estudos e investigações sobre esta matéria, foram sendo elaboradas listas dos principais *traços* caracterizadores do líder. Apesar de algumas delas, como refere Bothwell poderem comportar centenas de características bastante diferentes umas das outras, *Ibidem* (1991, p. 190); vai-se agora aqui identificar aquelas que são consideradas por muitos, como sendo as mais importantes:

i) Características Físicas: aparência, estatura, peso e energia;

ii) Características Intelectuais: inteligência, autoconfiança, estabilidade emocional, capacidade de motivação para si e para os outros, capacidade de planeamento e organização, eficiência e poder de decisão; e,

iii) Características sociais: capacidade de relacionamento com os outros, capacidade administrativa e capacidade de ser bem aceite por todos.

Assim Bothwell resume todas estas características a duas qualidades que diferenciam os verdadeiros líderes. A primeira prende-se com o facto de eles quererem ver concretizado um dado objectivo (o autor utiliza a palavra “sonho” ...), A segunda advém do facto de serem pessoas de acção, Ibidem (1991, p. 190). Ou seja, os verdadeiros líderes definem determinados objectivos e tudo fazem para os atingirem, procurando levar os outros a aceitá-los e adoptá-los como sendo também seus. Deste modo o verdadeiro líder é aquele tem características para liderar e lidera com sucesso.

Devido a um vasto conjunto de variáveis, esta teoria foi caindo em desuso. Primeiro, e como já se referiu, porque as listas de características apresentadas tornaram-se demasiado extensas e de difícil aplicabilidade. Depois, porque não tinha em linha de conta aspectos tão importantes como a situação em que a liderança se efectivava (situações diferentes exigem tomadas de decisão diferentes e, muitas vezes, opostas). Não tinha a percepção de que cada um destes traços da personalidade têm peso e importância bastante diferente mediante contextos também diferentes e, outro aspecto relevante, não tinha em conta a reacção daqueles sobre quem recai o acto de liderar. Como interroga Chiavenato (1999, p. 173). “ Um indivíduo pode ser líder para todo e qualquer tipo de subordinado? “.

3.1.3. Teoria dos Estilos de Liderança

Como se viu no ponto anterior, a teoria dos traços da personalidade dá ênfase àquilo que o líder é, aquilo que ele transmite (imagem, autoconfiança, coragem, poder de decisão, firmeza nas tomadas de decisão, inteligência, capacidade de iniciativa e inovação, ...) e a teoria dos estilos de liderança dá mais enfoque àquilo que o líder faz, ao seu comportamento, ao estilo de liderança que adopta em relação aos seus subordinados. Estanqueiro (1992, p. 85), refere que “os líderes mais eficazes adoptam estilos de liderança, de acordo com as necessidades concretas das pessoas com quem lidam”. A

postura e o comportamento do líder são, então, importantes no processo de consecução de projectos e objectivos que se querem comuns e não unidireccionais.

White e Lippitt citados em Fernandes (2001, p. 15) definem três estilos de liderança: *autoritário*, *democrático* e *liberal*. No entanto, e com o desenvolvimento de novas investigações, outros estilos foram sendo identificados. Bothwell (1991), por exemplo, identifica oito que vão desde a autoridade (poder) até à liberdade (autonomia).

Neste trabalho vai-se fazer referência a apenas quatro, são eles: autocrático, burocrático, democrático e liberal. Foram escolhidos estes quatro por considerar serem os mais consensualmente aceites e os mais frequentemente referenciados. Pelo menos em contexto escolar que, neste momento, é o que verdadeiramente interessa:

i) Estilo Autoritário: Nesta abordagem o líder determina as políticas educativas da escola e as estratégias a utilizar, recorrendo a instruções bem delineadas e concretas, “orienta a sua acção através de dispositivos de submissão pessoal e normativa” Alves (1993, p. 39). Geralmente, toma as decisões sozinho, limitando-se a comunicá-las aos outros como facto consumado não havendo, portanto, participação destes em qualquer tipo de resolução. Quanto muito, e parafraseando Estanqueiro de uma forma mais ou menos aproximada, pode, eventualmente, optar por uma destas duas situações: toma a decisão e dá as ordens necessárias para que se cumpram, sem qualquer explicação, ou, dá algumas explicações tentando levar os outros a aceitá-las. É um estilo extremamente directivo que “não permite uma relação de dar e receber” Bothwell (1991, p. 299) criando, por isso, relações interpessoais fracas, senão mesmo medíocres e tensas. Não promove a criação de grupos de amizade, a iniciativa e o espírito empreendedor são postos de parte. Daqui resulta uma forte insatisfação pessoal e profissional;

ii) Estilo Burocrático: O estilo burocrático não difere muito do anterior. A diferença reside no facto de que, no estilo autoritário, as decisões dependem quase exclusivamente do líder, neste, os preceitos legais, a

leitura e a interpretação *pura* da lei é que condicionam (amordaçam, diríamos) todo o processo decisório da organização.

Esta abordagem tem tendência a criar um clima de frieza evidente entre os diferentes intervenientes. As relações do líder com os seus “subordinados”, e vice-versa, são tão rígidos como, por exemplo, a interpretação que aquele faz da lei. As relações entre o grupo são, portanto, frias e impessoais, a insatisfação pessoal e profissional (reduzida ao “mínimo burocrático”) é evidente; e,

iii) Estilo democrático: Este estilo caracteriza-se por um substancial aumento dos níveis de participação. As pessoas participam nas tomadas de decisão através de um processo de discussão, colectiva, tendo em vista o estabelecimento e consecução das políticas educativas da organização. É então, muito mais participativa do que as anteriores. Aqui, o líder e os seus “subordinados” estão num mesmo plano, tanto a nível de acção como de responsabilização.

Estanqueiro (1992, p. 86 e 87), citando Tannenbaum e Schmidt, distingue quatro níveis de participação na liderança democrática, são eles:

- i) O líder propõe uma decisão, mas dispõe-se a alterá-la, de acordo com as sugestões (...). A decisão final é sua;
- ii) O líder faz consultas, antes de decidir;
- iii) O líder decide em equipa. (...) Coloca-se ao nível das outras pessoas, partilhando com elas a responsabilidade pela tomada de decisões (...);
- iv) O líder delega a responsabilidade pela tomada de decisão. Quando as pessoas têm uma elevada competência e um forte empenhamento, o líder permite que elas trabalhem com independência, limitando-se a dar apoio, quando solicitado.

Embora haja um substancial aumento das responsabilidades dos membros do grupo, a satisfação pessoal é elevada e a profissional está, geralmente, em bom plano; e,

- v) Estilo Liberal (Laissez -faire) : Aqui a intervenção e poder do líder são diminutos. A falta de estruturação dos processos de tomada de decisão leva, regra geral, a uma clara dificuldade de coordenação das tarefas o que deixa ampla autonomia aos membros do grupo para decidirem por si, as estratégias a utilizar e os objectivos a atingir. O líder até encoraja este tipo de iniciativas individuais de forma a não ser demasiado implicado e solicitado.

A satisfação pelo trabalho realizado é boa, uma vez que os resultados obtidos são considerados suficientes e, em termos pessoais, ela também é elevada, já que cada um estabelece os seus patamares de exigência.

A figura 3 expõe, de forma esquemática, as relações de cada um destes estilos com a qualidade do trabalho realizado, a satisfação pessoal e profissional e, as dinâmicas de grupo imprimidas por cada uma destas abordagens.

Assim pode-se concluir que o estilo de liderança autoritário implica pouca participação na execução das tarefas e o poder do leader não se discute.

No estilo de liderança burocrático existe formalismo ou normativíssimo em excesso e rigidez nas relações de com o leader.

No estilo democrático existem tarefas repartidas com racionalidade e equidade entre todos os membros do grupo e boas relações entre todos.

Finalmente o estilo liberal, neste estilo, o leader intervém muito pouco, desresponsabiliza e existe dificuldade em rentabilizar.

Em suma; só existirá um verdadeiro e eficaz estilo de liderança de uma organização se combinar itens dos estilos democráticos e liberais nas proporções adequadas, como por exemplo: tarefas repartidas de forma racional e equilibrada, organização racional e profissional das mesmas, satisfação pelo trabalho, intervenção mínima do leader e satisfação pessoal elevada.

Por fim, registre-se que comportamentos de liderança são fonte de desenvolvimento de novas lideranças. Neves, Armindo (2003, p.134).

Fig. 3: Os estilos de liderança, as suas dinâmicas e a satisfação profissional

	Autoritário	Burocrático	Democrático	Liberal
Dinâmicas De Grupo Satisfação Pelo Trabalho realizado	<ul style="list-style-type: none"> - Tensões ao nível das relações com a tarefas; - Escassa participação e pouco prazer na execução das tarefas; - Relacionamento com o líder tenso e ambíguo; - Relações interpessoais mediocres; - Insatisfação dos membros do grupo pelo trabalho realizado; e, - Satisfação pessoal e profissional sofrível. 	<ul style="list-style-type: none"> - Execução das tarefas limitada pelos normativos; - Participação restrita aos preceitos burocráticos; - Rigidez nas relações com o líder; - Relações impessoais e frias; - Satisfação Profissional limitada ao "mínimo" burocrático; - Insatisfação geral por parte dos membros do grupo; e, - Satisfação pessoal fraca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarefas repartidas de forma racional e equilibrada; - Integração plena e equitativa entre os membros do grupo; - Participação de todos no planeamento e desenvolvimento das tarefas; - Organização racional e profissional das mesmas; - Boa relação pessoal entre os membros do grupo; - Satisfação pelo Trabalho desenvolvido; - Grau de satisfação profissional elevado; e, - Satisfação pessoal em bom plano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenção mínima do líder; - Dificuldade em organizar as tarefas de modo a atingir os objectivos; - Promove a iniciativa individual como forma de desresponsabilização; - Dificuldade em rentabilizar de modo adequado o tempo disponível; - Satisfação suficiente pelo trabalho realizado; - Resultados obtidos considerados Adequados; e, - Satisfação pessoal elevada.

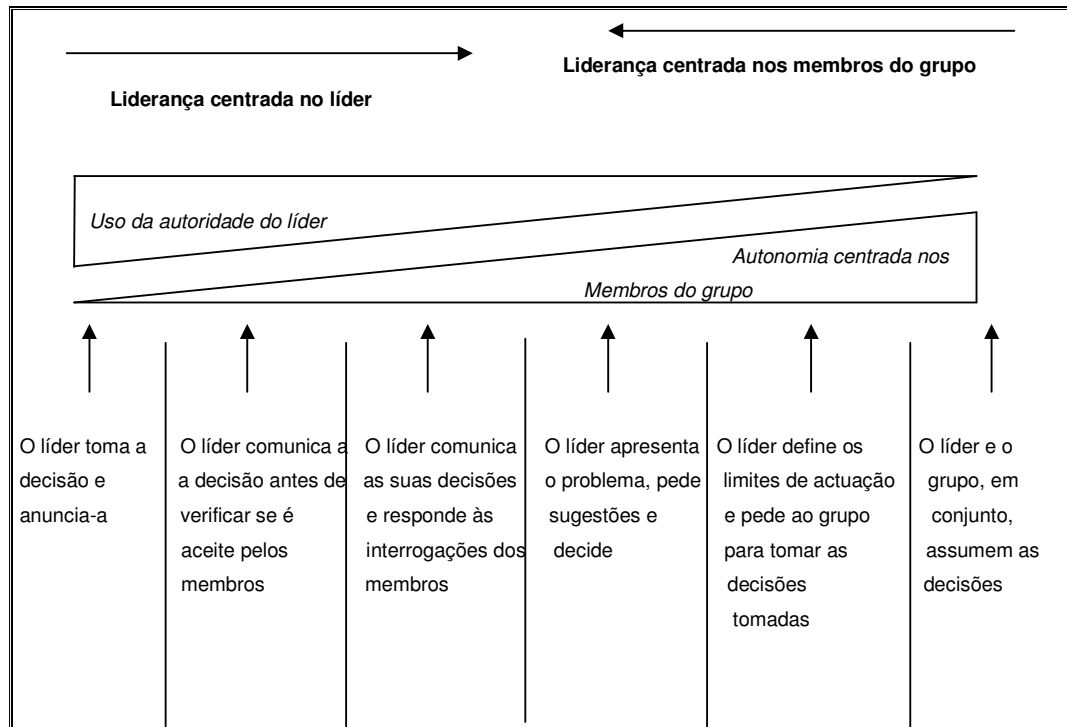
Construção: nossa

Em suma, sem lideranças que inspirem comportamentos colectivos, que cativem e envolvam todos, as lideranças não conseguem bons resultados. Nos serviços públicos, esta questão assume particular acuidade, tendo em conta a fragilidade de outros meios de incentivo a um bom desempenho. É por isso que as boas práticas têm sempre à frente lideranças fortes. Em contrapartida, a missão específica da maior parte dos serviços públicos facilita a identificação com a sua acção, permitindo a mobilização para objectivos de interesse colectivo e social.

A figura seguinte (Fig. 4) ilustra os diferentes tipos de comportamentos adoptados pelo líder. De um lado temos o líder directivo, que toma as decisões de forma autoritária, sem dar explicações e na qual a participação do grupo é pouco mais que nula, como já vimos. Do outro, temos esses mesmos membros

como principais decisores e potenciadores da actividade organizacional da instituição, segundo os seus desejos e anseios.

Fig.4 Os comportamentos possíveis em liderança



(adaptado de Ghilardi e Spallarossa, 1991, p. 108)

3.1.4. Teoria situacional de liderança

A teoria situacional parte do pressuposto de que “não existe um único estilo ou característica de liderança válida para toda e qualquer situação.” Chiavenato (1999, p. 177). Pelo contrário, cada situação deve originar um tipo de liderança diferente e adaptada à situação em si para que se possa atingir o maior grau possível de eficácia dos “subordinados”. Aqui, a variável *situação* é fundamental uma vez que dela depende o estilo de liderança a utilizar para que este se adapte àquela ou, então, para que aquela se possa adequar, da melhor forma, ao estilo de liderança do líder.

Embora esta variável seja da maior importância, não podemos esquecer que ela interage com outras “forças” bastante importantes. A primeira, prende-se com os próprios membros do grupo – “subordinados”. Estanqueiro (1992; p. 86 e 87) refere que “o líder eficaz escolhe o estilo de liderança, de acordo com as necessidades concretas das pessoas”, as suas

competências, formação, experiência, capacidade de resolução dos problemas e vontade de assumir responsabilidades.

A segunda advém do próprio líder. As suas características pessoais, valores morais e profissionais, a sua formação específica para liderar e a sua capacidade para confiar nos seus subordinados, também constituem factores relevantes no estilo de liderança a adoptar.

Pode-se então afirmar que, um bom líder é aquele que sabe/consegue fazer uma gestão eficaz destas três variáveis.

3.2. Liderança Transactiva vs. Liderança Transformadora

A liderança Transactiva (Transactional Leadership) e a liderança Transformadora (Transformational Leadership) são conceitos decorrentes da liderança democrática. Como se viu já anteriormente, o estilo democrático tem como principais particularidades apelar à participação, responsabilização e potencialização das capacidades pessoais dos actores educativos (professores, alunos).

Deste modo, a liderança Transactiva é uma liderança que procura, essencialmente, satisfazer os objectivos e necessidades de cada um desses actores através de um intercâmbio de saberes e de recursos. Neste sentido, torna-se importante clarificar, de modo preciso, o papel de cada um deles para que os objectivos pretendidos pela organização sejam atingidos e os recursos utilizados na consecução dos mesmos, não sejam, em si, alterados ou modificados.

Alves (1993, p. 39 e 40), refere ainda que, para a consecução dos objectivos esperados se utilize aquilo a que chama o “reforço eventual” ou o “castigo eventual”. O reforço eventual consiste na distribuição de “recompensas em função do esforço realizado e dos resultados conseguidos por professores e alunos”. O castigo eventual consiste na penalização de “professores e alunos quando não atinjam os níveis pretendidos”.

A liderança Transformadora por seu lado, procura a constante melhoria tanto dos actores (líder e seguidores), como da própria organização, o que obriga, contrariamente à liderança transactiva, à mudança de objectivos e

recursos sempre que necessário, de forma a “melhorar e transformar as organizações para um estágio mais perfeito que responda a novas exigências”. Fernandes (2001, p. 18).

Neste sentido, este tipo de liderança coloca novos desafios ao líder e aos seus seguidores. Estão, agora, no mesmo plano, na procura da melhoria e da sublimação de ambos (e da organização), numa mudança para melhor. Assim, e porque de liderança democrática e participativa se trata, todos têm responsabilidades de “intervenção activa e inovadora” *Ibidem* (2001, p. 18) no processo de constante melhoramento da instituição.

A liderança transformadora “motiva os seguidores para que façam mais e melhor do que o esperado, consciencializa da importância e valor dos processos e produtos desejados, promove a superação dos interesses pessoais imediatos em benefício da organização (...)”. Alves (1993, p.40). Apela ao trabalho em equipa para melhorar a organização.

3.3. Liderança e Direcção/Gestão. Que diferenças?

Segundo Bothwell. “Liderança é a capacidade de levar os outros a fazer, com gosto, aquilo que não querem”. Ou seja, o verdadeiro líder é aquele que consegue influenciar e/ou motivar os outros a segui-lo, a aceitar os objectivos daquele como sendo, também, seus. É aquele que tem seguidores. “E os gestores não são (...) líderes (capazes de fazer com que os outros os sigam) por definição ou por categoria profissional” Bothwell (1991, p. 17).

Embora o líder tenha funções de planeamento, controlo, avaliação, etc., estas funções não constituem a essência do ser líder. São, isso sim, funções que caracterizam a actividade de gestão. Cabe ao gestor/director a actividade de *previsão-antecipação* dos acontecimentos futuros; planificação das actividades a desenvolver pela instituição tendo em vista a obtenção dos resultados pretendidos; *organização* das estruturas julgadas necessárias à consecução desses objectivos; *comunicação* dos mesmos de modo a que possa haver troca de conhecimentos e saberes, ideias, informação, etc., de forma que todos saibam exactamente quais as suas incumbências e responsabilidades e, por fim, *avaliação-verificação* de que os objectivos

previamente estabelecidos pela organização estão ou serão realmente atingidos.

É por isto que Bothwell refere que liderança e gestão não são, necessariamente, a mesma coisa. Embora devam os gestores ter capacidades de liderança e os líderes capacidades de gestão, Bothwell esclarece que “não é isso que normalmente acontece” *Ibidem* (1997, p. 17).

Para além disso, a função de direcção está, normalmente, centrada em algumas, poucas, pessoas, enquanto que a liderança é, desejavelmente, uma função que a todos (membros da organização) diz respeito.

As diferentes funções de cada uma delas estão esquematizadas na figura n.º5:

Fig. 5 Quadro das diferenças entre Liderança e Direcção

Parâmetros	Liderança	Direcção
1. Tipo de inteligência	Inteligência prática, interpessoal, intuitiva	Inteligência racional, lógica, abstracta
2. Tipo de poder	Poder para agir Capacidade de fazer	Poder exercido sobre alguém (subordinados)
3. Quem detém o poder	Poder generalizado a todos os membros da organização	Poder concentrado numa ou em poucas pessoas
4. Princípios orientadores da acção	Acento na mudança e desenvolvimento Orientação para o futuro Envolvimento pessoal e interpessoal Qualidade Eficácia	Organização metódica das estruturas e dos processos Manutenção adequada das actividades Controle dos resultados Eficiência

(adaptado de Fernandes, 2001, p. 17)

3.4. A Liderança e a Arte de Delegar

Numa altura em que tanto se fala de descentralização³ e desconcentração⁴ de poderes, direccionada (s) para o aumento da autonomia (administrativa, pedagógica, etc.) das instituições escolares, pareceu-nos pertinente focar o ponto em epígrafe uma vez que, na nossa opinião, será difícil

³ À multiplicidade de pessoas colectivas públicas, em cada uma delas haverá apenas um centro decisório, ou à multiplicidade de pessoas colectivas públicas somar-se-á, dentro de cada uma delas, a repartição de competência entre órgãos superiores e subalternos. Amaral, D. F. (2002, p. 659).

⁴ “Desconcentração de competência”, “ou administração desconcentração”, é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos. Amaral, D. F. (2002, p. 658).

que uma liderança correctamente direccionada, eficaz e motivadora concentre todo o tipo de decisões e responsabilidades numa só pessoa.

Torna-se, então, necessário que o líder saiba e tenha a capacidade de conferir a sua autoridade a outros. O objectivo é conseguir com que alguém realize uma determinada tarefa, para a qual lhe foi conferido poder de decisão e autoridade.

No entanto, quando se delega⁵ poderes a alguém, torna-se necessário certificar-se que a pessoa que irá realizar a tarefa compreendeu correctamente o que lhe foi pedido, sabe como satisfazer esse pedido e tem a autoridade necessária (se não a tem, deve-lhe ser concedida) para que possa realizá-la. Para isso, o líder deve transmitir o objectivo pretendido de forma clara, concisa, quais os possíveis caminhos a seguir e recursos disponíveis para o atingir.

Note-se, contudo, que o líder deve conhecer as pessoas a quem delega poderes. Nem todas têm necessariamente a mesma capacidade, experiência ou preparação científica para realizar as tarefas exigidas. Não se pode delegar da mesma forma em todas as pessoas. Se isso acontecer, o líder deve ter a preocupação de delegar, gradualmente, as tarefas mais adequadas às pessoas que tem ao seu dispor para depois, com a prática e a experiência, delegar tarefas de maior responsabilidade.

É óbvio que para isso acontecer, o líder deve começar por delegar tarefas relativamente às quais se sente mais à vontade, tem experiência, de modo a que possa comunicar de forma clara e segura aquilo que pretende. Esta experiência é bastante importante na hora do desenvolvimento, controlo e avaliação da tarefa delegada mas, também o é na aquisição, por parte do delegado, da experiência necessária para, progressivamente, ganhar autonomia e, “libertar” o líder para outras responsabilidades.

O líder tem, contudo, de ter consciência de que há tarefas que não podem e não devem ser delegadas. Sobre ele recairão, invariavelmente, responsabilidades sobre tarefas como a organização, motivação, supervisão, promoção e, também, repreensão se necessária.

⁵ É o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria. Amaral, D. F. (2002, p. 663).

Por fim, deve-se ter a consciência de que quem melhor conhece uma tarefa é quem a realiza e que só se aprende a delegar delegando, ou só se aprende fazendo.

3.5. Liderança e Clima de Escola

Pensamos ser aceite por todos que, o ambiente em que se trabalha tem um efeito extremamente importante nas motivações de um indivíduo. Se o ambiente de trabalho numa escola é de partilha, cooperação e espírito de equipa, a motivação e a satisfação dos diversos actores (e autores) do processo educativo será proporcional a ele. Brunet cit. por Nóvoa (1992, p. 133) refere que o ambiente tem um efeito duplo sobre a aprendizagem desencadeando mecanismos de ajustamento e atribuindo sentido às novas aquisições.

As motivações de um indivíduo estão sujeitas às flutuações ambientais.

Podemos então dizer que, o ambiente ou clima de trabalho é uma variável de primordial importância na definição do comportamento dos professores.

Neste sentido, a relação entre o tipo de comportamento adoptado pelo líder e a influência que este tem nos seus “subordinados” determina, de forma substancial, o clima de escola. Assim, e segundo Halphin e Croft cit. Por Alves, (1993, p. 44 e 45) são seis os tipos de climas escolares:

- i) Clima aberto – neste contexto os professores sentem-se motivados e satisfeitos, gostam de trabalhar em equipa e de partilhar ideias, saberes e experiências. Este trabalho não é determinado pelo cumprimento burocrático das tarefas. O líder não dá primordial relevância à dimensão produtiva, adopta antes, um comportamento dinâmico e incentivador que valoriza e reconhece o trabalho dos outros tendo em vista a consecução dos objectivos da instituição. Neste clima organizacional os professores sentem as suas necessidades sociais satisfeitas e, como tal, também se sentem pessoal e profissionalmente realizados;

- ii) Clima autónomo a principal característica deste clima é a quase completa liberdade que o líder confere aos professores de forma a estabelecerem interacções entre si que satisfaçam as suas necessidades sociais e, simultaneamente, melhor os seus desempenhos profissionais. São traços deste clima o moral elevado, a apetência dos docentes para se envolverem de forma empenhada e responsável no projecto da escola, o distanciamento do líder, conferindo, assim, autonomia aos professores e, a percepção por parte destes de que, as rotinas e as tarefas burocráticas são um constrangimento para a acção pedagógica, logo devem ser reduzidas ao mínimo necessário;

- iii) Clima controlado caracteriza-se por uma elevada preocupação com a produtividade em detrimento da satisfação das necessidades sociais dos professores. Aqui, a ênfase situa-se ao nível do estrito cumprimento das normas e regras estabelecidas, na (fria e impessoal) comunicação escrita e na produção (leia-se objectivos programados e atingidos). Há pouco espaço para as relações pessoais o que, obviamente, origina uma paupérrima coesão social e baixa consideração por parte dos professores;

- iv) Clima familiar caracteriza-se por apresentar um elevado moral, uma elevada cordialidade, sociabilidade e consideração entre todos. Estas relações de cordialidade e de comunicação directa e informal reflectem-se na agradável sensação de se fazer parte de “uma grande e feliz família”. Estabelecem-se relações de proximidade entre o líder e os professores e a produtividade não é levada em grande conta;

- v) Clima paternalista manifesta uma clara tendência para os docentes se alhearem dos projectos da escola. Há uma clara centralização de papéis e de controlo (por parte do líder) porque, aqui, a ênfase está na produtividade, no trabalho feito; e,

vi) Clima fechado, este contexto ambiental caracteriza-se por uma reduzida autonomia, impessoalidade e estrutura formal das tarefas. Nota-se a existência de um elevado alheamento por parte dos professores face ao projecto de escola, baixa sociabilidade e consideração profissional e, conseqüentemente, uma moral muito baixa.

Do exposto, facilmente se concluirá que os efeitos do clima escolar são múltiplos e muito importantes no êxito ou fracasso das políticas educativas e das estratégias adoptadas pela escola. A sua eficácia e o sucesso dos seus alunos são condicionados pelo clima organizacional vigente. O líder do estabelecimento escolar e o estilo de liderança por ele adoptado são, muito provavelmente, as variáveis que mais directamente influenciam o clima de escola. “Um líder fechado”, autoritário, inflexível, inacessível e esquivo a conflitos provocam uma atitude mais reactiva que pró-activa parte dos professores Formosinho (2000, p.130).

Este tipo de atitude leva a que estes procurem saber exactamente o que aquele quer de forma a lhe agradar, mesmo se não partilham, de todo, das mesmas ideias ou perspectivas. “Já o líder” aberto “torna-se menos” manipulador”, suscita a participação, faz-se acessível e reserva-se um papel de apoio, de forma a obter reacções mais colaborativas, onde têm lugar a cordialidade, a amizade, a empatia e uma comunicação tendencialmente mais aberta”. Ibidem (2000, p. 130).

Pode-se então concluir que, o estilo de liderança adoptado pelo líder é o factor que maior influência tem na percepção do clima de escola.

Conclusão

Verificou-se neste capítulo que, os estilos de liderança decorrentes da Teoria das Relações Humanas podem ir de um oposto, o estilo autoritário, a outro, o estilo liberal, passando pelo burocrático e acabando no democrático, conforme as características pessoais de cada líder, as suas vivências e experiências e, claro, as situações contingências e objectivos a atingir.

Assim, nas nossas escolas, pode-se inferir que, não há um estilo de liderança claramente definido para qualquer um dos líderes estudados. Há, antes, uma sobreposição de diferentes estilos adoptados.

Deste modo, encontrou-se três tipos principais de liderança: o estilo burocrático, democrático e liberal sendo estes tipos de liderança vividos nas nossas escolas.

De facto, verificou-se que relativamente aos processos decisoriais de funcionamento das reuniões, por exemplo, todas as escolas adoptam uma postura essencialmente burocrática. Convocam-nas através de processos formais (convocatória formal geral e formal pessoal), todas elas têm uma ordem de trabalhos predefinida e quase sempre elaborada pelo órgão executivo.

Estes são exemplos de como estas actividades estão centralizadas numa pessoa, o presidente do conselho executivo, uma vez que é ele que convoca as reuniões, elabora a ordem de trabalhos e as dirige utilizando, principalmente, um sistema de comunicação unidireccional, de cima para baixo.

Por outro lado, estes líderes também adoptam outro estilo de liderança comum. O estilo democrático está presente em muitas das suas acções e atitudes se tivermos em conta que, nenhum deles toma qualquer tipo de decisão sem ouvir, primeiro, as opiniões dos membros do grupo, ou a preocupação que mostram ter em abrir espaço para debate no decorrer das reuniões, ou, ainda, a forma como procuram resolver os problemas, ou tensões, que porventura possam surgir entre colegas de escola, tentando falar directamente com os implicados de uma forma o mais informal e aberta possível.

Para finalizar, é difícil, no desempenho de funções directivas, assumir um estilo puramente burocrático, democrático ou liberal. As contingências próprias a essas funções condicionam de forma relevante a postura de cada líder apesar das suas tendências “naturais” para a adopção de qualquer um destes tipos de liderança.

CAPÍTULO 4

A AUTONOMIA DA ESCOLA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO

Introdução

A autonomia da Escola é no caso do Sistema de Ensino Português, uma problemática ainda não totalmente resolvida, embora o regime democrático tenha publicado imensa quantidade de legislação, ela nunca foi verdadeiramente aplicada; uma vez que a regionalização do país nunca se realizou e o nível de desconcentração e descentralização não foi adequado a um nível de desenvolvimento significativo.

Tentou-se apenas descentralizar ao nível local ou municipal, o que criou pequenas Instituições incapazes de se afirmarem e desenvolverem projectos eficazes.

Mais ainda, as instituições escolares do pré-escolar e do primeiro ciclo dependem em termos orçamentais praticamente das Câmaras Municipais, enquanto os outros níveis de ensino tem o seu orçamento a partir do poder central.

Assim embora tenhamos autonomia e um imenso mar de legislação publicada nesta área a desordem reina, a cultura papelista cria montanhas de legislação, mas a verdadeira reestruturação da escola portuguesa, só neste momento se começa a construir com a aposta na qualificação dos recursos humanos, com a aposta numa gestão mais profissional, mais qualificada e próxima da empresarial, apenas faltando ainda uma verdadeira reorganização administrativa do território nacional; talvez com a criação das regiões que teriam certamente mais sinergias e potencialidades para desenvolver, num processo semelhante à maioria dos países da Europa Ocidental e assim criar mais riqueza e mais desenvolvimento sustentado.

Assim neste capítulo vai-se estudar a origem da palavra autonomia, defini-la e ver como ela se aplicou, e concretizou ao nível legislativo e na prática da nossa escola.

4.1. A Origem da Autonomia da Escola

Etimologicamente autonomia é uma palavra com origem do grego *autonomia*, «*id*», é um substantivo feminino, que significa autodeterminação;

regulamentação do próprio interesse; possibilidade que uma entidade tem de estabelecer as suas próprias normas; poder que os particulares têm de fixar por si próprios a disciplina jurídica dos seus interesses; independência; distância máxima a que uma viatura, um avião ou um navio se pode deslocar sem necessidade de se reabastecer de combustível e finalmente na moral de Kant (filósofo alemão, 1724-1804): a liberdade da vontade racional que só obedece à lei por ela mesmo legislada.

Enquanto nómada o Homem não teve necessidade de organizar-se eficazmente, pois as suas relações sociais e organizacionais eram ínfimas e pouco resistentes, uma vez que estavam organizadas em pequenos grupos de povos nómadas e recolectores que viviam da caça e de frutos silvestres.

Após a sedentarização o Homem aumentou as suas relações permanentes em sociedade e através de construções organizacionais e sociais como a família, cidade, estado e igreja, desenvolveu-se, interrelacionou-se e afirmou-se.

Mas o Estado Medieval era ainda muito rudimentar e as organizações sociais funcionavam ainda em grande parte, para defesa dos inimigos e em função da religião.

Assim começamos por ouvir falar em Escolas, nas grandes cidades, criadas, organizadas, uniformes e fortemente centralizadas, ligadas aos Jesuítas.

Só com o Marquês de Pombal é que existiram as primeiras organizações escolares laicas; pois este expulsou os Jesuítas para a Europa e teve então de criar o novo sistema educativo laico, com igualdade de oportunidades para todos.

Este movimento, em Portugal teve início no século XVIII e foi continuado e reforçado no século XIX e mesmo no século XX prosseguiu com novos contornos, foi desenvolvido com base em duas linhas de forças centrais: secularização do ensino e o controlo de acesso.

Após a Revolução Liberal de 1820 a Constituição de 1822 e em 1836, criaram-se os liceus em cada uma das capitais, mas em 1844-1863, Costa Cabral através da revolução pedagógica liberal acabou com o projecto de Passos Manuel e assim a Revolução de Setembro ao criar prerrogativas

ditatoriais criou juridicamente um modelo de ensino liberal nos domínios da política e da sociedade que praticamente durou até 1973.

Até 1973 lembraria os debates em termos dos objectivos e das funções da escola pública de Alexandre Herculano, Antero de Quental e Bernardino Machado, passando pelas realizações da 1ª República, pelas reformas do ensino secundário de Carneiro Pacheco em 1936 e de Pires de Lima em 1947, durante o regime de Salazar, da reforma de Veiga Simão em 1973, com Marcelo Caetano até à implantação do regime democrático do 25 em Abril de 1974.

Entre 1974 e 1976, existiu um período revolucionário e de conflito, onde a autonomia não se consolidou muito, os professores apenas assumiram reivindicações dos seus direitos e muito pouco nas questões educativas.

Só alguns sectores da produção e serviços apostaram na formação profissional dos seus quadros técnicos para desenvolver a capacidade de iniciativa, mas ainda não é de modo a garantir as necessidades de um estado verdadeiramente democrático; é ainda o estado a fazê-lo, a ter a iniciativa.

A Constituição da República de 1976, refere o direito de igualdade de acesso, dos princípios gerais dos pólos de descentralização, das regiões autónomas e regiões administrativas e de mais competências para as autarquias, mas ficou tudo sem um andamento verdadeiramente eficaz.

A Lei de Bases do Sistema Educativo ainda não nos diz nada sobre as competências, diz apenas que se estabeleceram sistemas de descentralização e desconcentração aos níveis: regional, regional autónomo e local.

É a lei n.º43/89, de 3 de Fevereiro que estabelece, o regime da autonomia, seguindo-se o Dec. Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, mas é com o Dec. Lei n.º115-A/98, de 4 de Maio, que a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.

O desenvolvimento da autonomia das escolas exige, porém que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola, quer no tocante à sua organização interna e às relações entre os níveis central, regional e local da Administração, quer assumir pelo poder local de novas competências com

adequados meios, quer ainda na constituição de parcerias sócio-educativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil.

A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem assim de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança. O reforço da autonomia não pode ser, por isso, encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu objectivo educativo.

A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes.

Neste quadro, o presente diploma, incorporando a experiência dos anos de democracia, afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma lógica de matriz, consagrando regras claras de responsabilização e prevendo a figura inovadora dos contratos de autonomia. Se por um lado, a administração e a gestão obedecem a regras fundamentais que são comuns a todas as escolas, o certo é que, por outro lado, a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas, distinguindo assim, os projectos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, ficando o Estado com a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações.

A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada, no dia a dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa. Consagra-se, assim, um processo gradual que permita o aperfeiçoamento das experiências e a aprendizagem quotidiana da autonomia, em termos que favorecem a liderança das escolas, a estabilidade do corpo docente e uma crescente adequação entre o exercício de funções, o perfil e a experiência dos seus responsáveis.

O presente diploma dá especial atenção às escolas do 1º ciclo do ensino básico e aos jardins-de-infância, integrando-os, de pleno direito, numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tem acontecido.

No universo destes estabelecimentos de educação e de ensino, importa, por um lado, tomar em consideração a dimensão muito variável destas escolas e, por outro, salvaguardar a sua identidade própria.

O presente diploma permite que sejam encontradas soluções organizativas adequadas às escolas de maior dimensão e às escolas mais pequenas e isoladas.

Prevê-se igualmente o desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas mais pequenas e isoladas.

Prevê-se igualmente o desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas resultantes das dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através de cartas escolares e concelhias.

Preconiza-se assim, a realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento de território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado.

A concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projectos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local. Trata-se de favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.

O debate público, largamente participado, permitiu uma ampla reflexão, que ajudará a construir em cada escola, de forma segura e consistente, o quadro organizativo que melhor responda às necessidades actuais da sociedade da aprendizagem e do conhecimento e da consolidação da vida democrática.

Surgem assim, na organização escolar, documentos fundamentais para o assumir da autonomia tais como: o Projecto Educativo da Escola, o Plano Anual de Actividades e o Regulamento Interno, que permitem uma maior

funcionalidade, uma maior activação das potencialidades locais e consequentemente uma melhor escola.

4.2. Definição de Autonomia

Actualmente, poderemos definir Autonomia como a capacidade em formalizar e concretizar um Projecto Educativo próprio; ou seja a explicitação de valores, metas e princípios do Projecto Educativo, da Escola, ou ainda numa versão mais organizacional, simbólica e didáctica curricular como a dimensão estratégica e política da Escola.

Assim autonomia é a emergência ou forma de auto-regulação, substituindo-se a uma dominação heterónima constituída pelo exercício do poder pelo Estado. O paradoxo está no facto de ser o próprio Estado que se propõe retirar poderes a si mesmo; o que pode constituir um verdadeiro logro e não criar uma verdadeira autonomia e funcionalidade da Escola.

Deste modo, o Sistema Educativo Português, encontra-se num dilema, entre a Escola Local de Estado, centralmente dirigida por uma Administração centralizada, ou pela Escola Comunidade Educativa, dirigida pela Comunidade e dentro de uma Administração descentralizada.

A autonomia da Escola depende das opções ao nível estrutural e político, mas é ainda mais uma questão cultural; pois é preciso uma verdadeira Cultura da autonomia que estimule e aprofunde, o interior e o coração da Escola, que leve ao aprender a ser, ao aprender a aprender e à educação permanente. A fim de permitir lançar os alicerces e construir um edifício, cujas potencialidades de construção, inovação e liderança permitem uma nova administração educativa, dinâmica, estimuladora, concreta e aberta à inovação.

4.3. Autonomia e Regulamento Interno

De Maio de 1987 a Abril de 1998, o Conselho de Ministros aprovou o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, sucederam-se as propostas do Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma do Sistema

Educativo, da Comissão de Reforma, de sucessivas equipas ministeriais foi finalmente publicado o Dec. Lei n.º 172/91, de 10 de Maio instituinte de um modelo de gestão que foi implementado experimentalmente em várias escolas.

Considerou-se importante conciliar a democraticidade e a eficácia, para o estabelecimento de uma separação entre direcção e eficácia, com a conseqüente criação de dois órgãos diferentes; considerou-se um novo conceito de escola, associado ao conceito de democracia participativa; considerou-se a defesa da autonomia das escolas básicas e secundárias aliadas à necessidade de garantir a prestação de contas e a participação dos pais, autarquias e interesse socio-económico e cultural das comunidades.

No entanto, várias questões têm sido levantadas como a natureza do órgão de gestão (unipessoal ou colectivo?), o perfil do gestor (profissional ou não?), a articulação entre o órgão de direcção e o órgão de gestão, a representação dos docentes no órgão de direcção (paridade ou não?) e a designação dos membros do órgão de direcção (listas conjuntas ou separadas? Representação directa ou mediatizada?).

O Regulamento Interno da Escola pode ser considerado um instrumento chave para a autonomia das escolas, pois define aspectos relacionados com a composição, o modo de constituição e o regime de funcionamento dos órgãos de direcção e gestão escolares. Surge no Dec. Lei n.º 115-A/98, o artigo 6º que define o primeiro regulamento interno.

4.4. Administração, Projecto Educativo e Regulamento Interno da Escola

Não podemos considerar a administração educativa como uma mera gestão da escola. O administrador escolar trabalha todas as possibilidades implicadas no conceito de educação. Importa, no entanto, que as práticas e os processos que se desenrolam nas escolas adquiram valor educativo e as estruturas organizativas sirvam também os objectivos educativos.

O Regulamento Interno não assume a primazia no processo de Implementação do novo regime de escolas, cabe-lhe no entanto, definir o regime de funcionamento da escola, as estruturas organizativas e os processos

organizacionais que se consideram mais adequados à prossecução dessa política. Interessa que sejam as linhas orientadoras da acção educativa da escola e as suas prioridades a presidir às decisões a fixar no Regulamento Interno da Escola. Isto é, trata-se de conceber, por exemplo, a melhor estrutura que sirva os objectivos gerais da escola definidos no seu Projecto Educativo.

4.5. Âmbito do Regulamento Interno da Escola no Projecto de Diploma

Define regulamento interno como: «Documento jurídico-administrativo laboral, elaborado pela comunidade, que com carácter estável e normativo contém as regras ou preceitos referentes à estrutura orgânica, pedagógica, administrativa e económica, que regulam a organização interna ao centro.» Rodriguez, 1985 citado por Costa, J. Adelino. (1996.p. 31).

Cabe ao Regulamento Interno:

- i) Definir o regime de funcionamento da escola;
- ii) Definir os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar; e,
- iii) Definir o regime de funcionamento dos órgãos de Administração
Gestão das estruturas de Orientação Educativa, nomeadamente quanto a:
 - a. Definição do número de elementos que compõem a Assembleia de Escola (quantos no total e quantos de cada grupo social integrante da comunidade educativa);
 - b. Fixar outras competências quer à Assembleia de Escola quer à Direcção Executiva;
 - c. Decidir se a Assembleia de Escola integra ou não representantes das actividades culturais, artísticas e económicas «com relevo para o Projecto Educativo da Escola»;
 - d. Nas escolas sem ensino secundário, decidir da participação ou não-participação dos alunos, sem direito a voto, na Assembleia de Escola;

- e. Definir a forma de publicitação das deliberações da Comissão de Verificação, da elegibilidade dos candidatos e da regularidade das listas concorrentes à Direcção Executiva;
- f. Definir o modo de designação dos representantes dos pais e encarregados de educação na Assembleia de Escola e nos Conselho Pedagógico, nos casos em que não haja Associação de Pais e Encarregados de Educação;
- g. Facultativamente, fixar em mais de um ano a duração do mandato dos representantes dos pais e encarregados de educação na Assembleia de Escola;
- h. Fixar a natureza unipessoal ou colegial da Direcção Executiva, optando entre o Conselho Executivo e o Director;
- i. Decidir da forma de designação dos representantes dos alunos e dos pais e encarregados de educação na Assembleia Eleitoral que elege a Direcção Executiva;
- j. Decidir da composição do Conselho Pedagógico;
- k. Fixar as estruturas de orientação educativa;
- l. Consagrar formas alternativas ao Conselho de Directores de Turma para assegurar a coordenação pedagógica dos vários cursos do ensino secundário;
- m. Definir o modo de organização e funcionamento dos serviços especializados de apoio educativo, bem como a sua articulação com outros serviços locais afins;
- n. Definir os termos da participação dos alunos (Delegados de Turma, Assembleia de Delegados de Turma, Assembleia de Alunos); e,
- o. Regulamentar os processos eleitorais de todos os órgãos e estruturas.

4.6. Níveis de Autonomia, Práticas de Regulação das Escolas e Regulamento Interno

O termo «autonomia» tem sido alvo de diferentes acepções, significa contudo, uma prática social em que os próprios têm o poder de definir as

normas que incidem sobre os seus próprios actos, em detrimento de qualquer outro, o que implica que em contexto educativo existem situações onde ninguém pode suprimir totalmente a capacidade de decisão e acção dos actores sociais.

No entanto, deve-se que considerar essa autonomia «relativa» uma vez que é colocada perante o sistema social.

Quanto às suas dimensões temos a considerar as diferentes áreas de incidência da autonomia das escolas: pedagógica, científica, administrativa, financeira, de contratação de professores, etc.

Em relação aos âmbitos da autonomia, eles exprimem-se no tipo de competências e poderes que, cada uma das dimensões referidas é exercida pelas escolas. Isto significa que a autonomia é sempre graduada.

Pode-se também falar, numa perspectiva sociológica, de «*autonomia decretada*» e de «*autonomia construída*» Barroso, 1996 citado por Diogo, Fernando e Sarmento, Manuel. (1998.p. 14) para dar conta da descontinuidade existente entre a esfera legal e a esfera da acção concreta.

Finalmente, quanto aos «conteúdos da autonomia» reflectem-se na multiplicidade de possibilidades que a acção social nas escolas concretiza.

Considera-se apenas duas possibilidades: a autonomia administrativa e a autonomia de projecto. Estes dois termos não são mutuamente exclusivos. Remetem, no entanto, para realidades distintas: enquanto o primeiro tipo incide sobre os aspectos formais da acção organizada nas escolas, o segundo aponta para a construção de sentidos próprios e lógicas de acção autónomas na prática educativa.

Ora, o que tem vindo a acontecer em Portugal é a concepção de uma autonomia administrativa desligada da autonomia do projecto. Tem havido um centramento nos aspectos formais, morfológicos, da constituição dos órgãos, a sobrestimação do problema da representação dos parceiros educativos nos órgãos das escolas, a desfasagem do debate sobre mudança organizacional e mudança pedagógica, a menor atenção aos aspectos de aprendizagem organizacional e de formação para a mudança, tudo isto tem vindo a fazer prevalecer uma concepção instrumental e funcionalista da autonomia, em detrimento de uma análise dos factores políticos, organizacionais e

pedagógicos da autonomia e das possibilidades desta para favorecer uma mudança nas práticas educativas.

Este é o ponto mais importante porque introduz a temática do Regulamento Interno das Escolas. Os aspectos atrás referenciados, para o Regulamento da Escola, não podem ser senão o da reprodução, no contexto futuro, das práticas reguladoras burocráticas próprias da administração centralizada que temos tido.

4.7. Modos de Regulação

O modo de regulação de algo é geralmente concebido como todo o conjunto de processos que fazem algo funcionar, e, parece ser esse o conceito que domina a acção organizacional dos estabelecimentos de ensino.

A regulação desenvolve-se num processo contínuo de competição e cooperação, apesar de ser atravessada por relações de poder que fazem com que o modo de funcionamento seja sustentado; nela intervêm também certos tipos de constrangimento exógenos, de origem estatal, devido ao campo institucional da escola ou ao ambiente onde esta se insere e ainda, outros modos de interpretação e transformação desses constrangimentos no interior da escola.

Não se pode confundir regulação com dominação, pois há modos de regulação que assentam em processos participativos sustentados na expressão livre das diferentes interpretações e disposições para a acção.

Mas a regulação pode ser o palco onde se desenrola o papel de quem tende a ser intencional e tenta dominar sobre os outros. Aqui, a regulação é instrumental no exercício de formas de dominação social nas escolas. Importa salientar que a natureza da escola como organização implica formas distintas de regulação, por comparação com outras organizações sociais. Isso deve-se ao facto de terem como membros profissionais altamente qualificados e dotados de certa autonomia de acção individual; agem na esfera cultural e no domínio público da transmissão de saberes, competências e valores; os seus membros são numerosos (os alunos) e são sujeitos a processos de socialização não escolhidos por eles.

O Regulamento Interno das Escolas não é só por si um instrumento regulador suficiente, pois a respectiva justificação reguladora existe na negociação contínua dos sentidos para a acção.

Esta justificação materializa os princípios normativos de orientação da acção, e da justeza, pois nela se mobilizam os recursos de natureza pedagógica e material, utilizando procedimentos de favorecimento e de optimização das interacções e se promovem processos de trabalho para permitir operacionalizar esses princípios normativos.

A regulação encontra-se aqui com as questões da administração e da gestão da escola; realiza-se tanto na sala de professores quanto na sala de aula; exerce-se, por exemplo, tanto no modo como se planifica e coordena a execução de um plano anual de actividades quanto nos procedimentos relativamente estabilizados e regulares que se adoptam no trato entre professores e alunos, exprime-se no domínio das rotinas e nas predisposições tácitas e subentendidas. A regulação opera holisticamente e tem por domínio a esfera social da escola.

A administração e a gestão têm apenas dimensões instrumentais, que não cobrirão os aspectos expressivos da regulação. Ainda incluirá os contextos da moralidade, da sociabilidade, interpessoalidade, instrucionalidade, de gestão e ainda o aspecto político.

Podem-se definir quatro tipos diferenciados de regulação da acção em contexto escolar: normativa, institucional, administrativa e contingencial.

- i) A normativa depende imenso da história da escola. Corresponde a um conjunto consignado de finalidades e intenções. A formalização dessas finalidades e intenções exprime-se na norma, a qual será sempre a orientação prescrita e formalizada. Esta é feita sobretudo, a partir da interpretação local concreta das normas estatais. É ela que permite que se fixe, por exemplo, o tempo de duração das aulas e se estabeleça o calendário escolar;
- ii) A regulação institucional define-se pelo alto grau de conformidade simbólica com os comportamentos e os dispositivos da acção, que a tradição da instituição escolar carrega, tal como o próprio estabelecimento de ensino;

- iii) Por seu turno, a regulação administrativa define-se pela mobilização dos dispositivos e recursos de acção para atingir determinados fins dentro do contexto organizacional da escola; depende da norma e da regulação institucional; e,
- iv) Finalmente, a regulação contingencial não se exerce sob a forma de normas, de comportamentos, de atitudes ou de actos administrativos, mas apresenta-se sobretudo como dependente do momento e da situação. É a contingência que origina o acto regulativo. Não implica, no entanto, que a regulação contingencial seja indiferente às normas, que ignore os aspectos simbólicos que dominam a instituição escolar ou a escola concreta, ou se exerça completamente fora do horizonte de possibilidades em que opera a administração da escola.

O conteúdo da regulação é, por tudo isto, o sentido concreto que se exprime nas lógicas de acção nas escolas.

Sendo considerado um dos instrumentos do processo de autonomia das escolas, o Regulamento Interno incide sobre a definição do regime de funcionamento da escola onde estão incluídos: o funcionamento de cada um dos órgãos de administração e gestão; o funcionamento das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo; os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar; o Regulamento Interno é a expressão da autonomia de organização e funcionamento da escola. Cabe à escola a definição de regras de funcionamento, o que por si só é bastante revelador dessa mesma autonomia. Pode considerar-se, aqui, um esforço para alargar o âmbito de autonomia da escola, sendo-lhe permitido o envolvimento em projectos concretos, com os membros da comunidade escolar e dos parceiros locais, nomeadamente as autarquias. Por consequência, esta «autonomia decretada» é a expressão de uma tendência para um modelo participativo descentralizado, pois não se trata de uma autonomia em acto, porém de um quadro para uma possibilidade autonómica. A partir desse quadro inicia-se o processo autonómico que inclui um projecto, uma norma e uma acção da iniciativa dos membros da comunidade escolar e que se ligam numa sequência temporal e interactiva.

Quanto ao Regulamento Interno propriamente dito, é um instrumento necessário para a regulação das actividades dos órgãos e dos membros da

comunidade educativa professores, alunos, funcionários, representantes da comunidade educativa, introduz limites à liberdade de uns e outros.

Uma questão pertinente é saber qual a margem de autonomia interna que a própria escola reconhece aos seus membros, querer tudo regulamentar com pormenor, pode ser inibidor da autonomia, mas por outro lado, o «laissez-faire» pode ser interpretado como sinal de falta de rigor.

Conclusão

Viu-se neste capítulo que, a verdadeira autonomia não é a que é decretada pela variadíssima quantidade de diplomas legais que inundaram a escola pública e não pública portuguesa, mas sim a que se obtêm da concretização do Projecto Educativo, tendo em conta o Plano Anual de Actividades e o respectivo Regulamento Interno.

A autonomia pode verificar-se aos seguintes níveis: pedagógico, científico, administrativo, financeiro e de contratação de professores.

A escola portuguesa encontra-se num dilema entre a escola local de estado e a escola comunidade educativa ou seja entre a autonomia decretada e a autonomia construída pelas potencialidades da comunidade educativa.

Durante muito tempo sofremos constantes renovações de regulação, normativa institucional que levou a uma dominação do poder centralizado sobre a escola.

Finalmente hoje em dia para além da cultura autonómica democrática é possível e através de contratos de autonomia, concretizar um dado projecto educativo, através da transferência e da contratualização de competências do poder central para a organização escola.

Estes contratos de autonomia devem incluir não só os estabelecimentos de ensino, mas também outros parceiros, como os municípios, as associações locais, as associações científicas e pedagógicas, os centros de formação contínua e as instituições de ensino superior.

Assim e para finalizar o presente capítulo, refira-se que só com a transferência, de cada vez mais, competências do poder central para o poder

local e para os conselhos executivos, num quadro de legalidade, transparência, equidade e eficácia será possível ir muito mais longe na autonomia da Escola Portuguesa e conseqüentemente esta ter mais e melhor eficácia.

CAPÍTULO 5

INOVAÇÃO E MARKETING

Introdução

Durante as últimas três décadas a escola portuguesa foi alvo de uma mudança profunda ao nível legislativo, que pouco inovou quer na prática pedagógica, por falta de um verdadeiro choque tecnológico, quer no modelo de liderança e gestão que nos parece demasiado dependente da administração central.

Assim a escola está precisando de um enorme movimento de mudanças formado por enormes oportunidades que a globalização da comunicação e da informação motivaram e tornaram necessárias para que se afirmem novas e mais eficazes práticas escolares.

A transformação ocorre na sua estrutura, nos seus processos e até na sua razão de ser, mas o foco das mudanças tende a acontecer no campo da comunicação, marketing e na interacção.

A aprendizagem não ocorre somente no aspecto de conhecimento cognitivo e racional, mas sim nos seguintes aspectos: conhecer, fazer, ser e conviver.

Isto requer novas e competitivas estratégias capazes de conduzir as profundas transformações na Administração das Escolas numa situação de alta competitividade e concorrência num mercado global e altamente tecnológico onde não só é necessário definir uma estratégia para o presente, mas também para o futuro.

5.1. Uma Nova Visão de Estratégia

Está-se no limite de uma revolução tão profunda quanto a que deu origem à indústria moderna.

Os sectores existentes educação, assistência médica, transporte, bancos, a indústria editorial, telecomunicações, indústria farmacêutica, turismo e outros sofrerão profundas transformações. Estas áreas são apenas algumas das oportunidades que surgiram para reformular produtos, serviços e sectores existentes.

Surgem nesse contexto muitas megatendências que podem transformar fundamentalmente o estilo de vida e o trabalho das pessoas, como o telefone, o automóvel e o avião transformaram o estilo de vida do século XX.

Segundo Gary Hamel cit. por Menezes (2002, P. 17) a competição pelo futuro é uma competição pela criação e o domínio das oportunidades emergentes pela posse do novo espaço competitivo. Criar o futuro é um desafio maior do que acompanhá-lo, para o qual é preciso criar o seu próprio mapa. Portanto, abrir o caminho é muito mais recompensador do que seguir os outros.

Diante dessas afirmações, surge-nos a seguinte questão? O que é preciso para chegar primeiro ao futuro?

Assim Gary Hamel aponta-nos algumas considerações relevantes:

"A compreensão de que competição pelo futuro é uma competição diferente; um processo para descoberta e percepção das oportunidades futuras; habilidade de energizar a empresa de cima para baixo, estimulando-a em direcção ao futuro; capacidade de superar os concorrentes e chegar primeiro, sem correr riscos desmedidos, (uma certa dose de risco e ousadia faz-se necessária)". Gary Hamel cit. por Menezes (2002, P. 17).

Estes elementos contêm uma visão bem diferente, daquela praticada na maioria das Instituições educacionais. Esta visão de estratégia reconhece que a instituição precisa de desaprender grande parte de seu passado para poder descobrir o futuro.

Mais do que isso, reconhecer, sobretudo, a necessidade de algo mais do que a dança ritual da chuva do planeamento anual incrementalista; é preciso uma arquitectura estratégica que elabore a planta da construção das competências essenciais para dominar mercados futuros.

Neste sentido, o desafio da escola é criar metas que superem os limites e desafiem os colaboradores a conseguir o aparentemente impossível.

Esta visão de estratégia vai além da alocação de recursos escassos; propõe uma luta para superar as limitações de recursos, através de uma busca criativa e infundável de melhor alavancagem dos recursos.

Para tanto, reconhece que as instituições não competem apenas dentro das fronteiras dos sectores existentes, mas competem para expandir e criar a estrutura dos sectores futuros.

A competição pelo futuro é uma competição pela participação nas oportunidades e não só pela participação no mercado. É uma competição pela

maior participação nas oportunidades futuras potencialmente disponíveis à Instituição dentro de uma ampla arena de oportunidades.

Para fazer parte desta arena de oportunidades, a Instituição educacional deverá perguntar-se: Dadas as nossas actuais competências, que participação nas oportunidades futuras pode esperar?

Esta questão traz consigo uma reflexão importante: Que novas competências há que desenvolver e que modificações precisam incorporar para poder aumentar nossa participação nas oportunidades futuras?

Hamel e Prahalad cit. por Menezes (2002, p. 18) lembram que o adquirir de novas competências requerem a aprendizagem paciente e persistente de capital intelectual, e não de dons concedidos por Deus, portanto, é possível construir um portfólio de competências.

É importante que os dirigentes vejam a instituição como um portfólio de competências e perguntem-se: "Dado o nosso portfólio específico de competências, que oportunidades estamos singularmente posicionados para explorar?" A resposta aponta para arenas de oportunidades, às quais os concorrentes, com outros dons de talentos, tenham dificuldade em ter acesso.

A grande preocupação dos dirigentes terá que ser a de como organizar todos os recursos da instituição, visando a criação do futuro.

Criar o futuro exige que a instituição desenvolva novas competências essenciais, que normalmente transcendem a perspectiva de uma só formação, mas que reconhece e valoriza o trabalho interdisciplinar e a diversidade de talentos.

Uma forte tendência da competição pelo futuro é o tempo. Hoje, a velocidade é essencial. Os ciclos de vida dos produtos/serviços estão cada vez mais curtos, os tempos de desenvolvimentos cada vez mais apertados e o cliente espera um serviço praticamente instantâneo.

Outro aspecto que merece atenção especial, diz respeito ao facto de que a competição pelo futuro ocorre em arenas "não estruturadas", onde as regras da competição ainda precisam ser escritas.

Alguns sectores são mais estruturados do que outros, no caso do sector educacional, está-se sujeito quase sempre às regras mais intangíveis e processos menos mensuráveis. O sector educacional, norteia-se mais pelo mapa do passado do que tentar criar o mapa do futuro. É muito comum nas

escolas a perpetuação de comportamentos, sanções e práticas que estão nas mentes a partir das referências que se guardou da escola em que estudou que já não condiz com as necessidades do aluno de hoje.

É preciso construir uma escola centrada no hoje com forte posicionamento para o futuro. Num ambiente de mudanças turbulentas e aparentemente imprevisíveis ser "adaptável", não é o suficiente. Um navio sem leme no meio de um vendaval simplesmente navegará em círculos.

Algumas instituições adoptam uma atitude do tipo "laissez-faire", apostando num milagre divino. Uma instituição que recolhe as suas velas e espera por mares calmos acabará esquecida em águas estagnadas.

Independentes do grau de tumulto no sector, os dirigentes terão que fazer opções estratégicas. Muitos dirigentes educacionais sentem-se impotentes, pois possuem o mapa do passado na mão e encontram-se diante uma variedade de desafios de complexidade actuais com vistas a criação do futuro.

Este é um momento para pensar estrategicamente: Que novas características devem ser acrescentadas aos produtos/serviços? Como podemos melhorar a expansão do mercado atendido? Como será feita a formação dos preços, levando em consideração o contexto actual e as necessidades vitais?

Estas e outras perguntas ajudam a instituição a visualizar a competição pela concepção de tipos fundamentalmente novos de benefícios para os clientes. Em suma, é uma competição pela imaginação do futuro.

Vale acrescentar que os sonhos não se tornam realidade da noite para o dia e o caminho entre a realidade de hoje e as oportunidades de amanhã é longo e tortuoso. Portanto, é possível comparar a competição pelo futuro a uma gravidez: ambos possuem três estágios: a concepção, a gestação e o parto. A pergunta dos dirigentes tem sido sobre qual estágio consome maior tempo e atenção.

Assim a maioria dos dirigentes gasta um tempo desproporcional na sala de parto, esperando pelo milagre do nascimento Hamel e Prahalad cit. por Menezes (2002, p. 20).

Eles apontam para o fato dos dirigentes gastarem muito tempo com a gestão do presente e não estão dedicando tempo suficiente à criação do futuro

ou mais precisamente, os dirigentes estão mais envolvidos nos aspectos operacionais das suas unidades e raros são os casos em que ele se compromete verdadeiramente em pensar e planejar estrategicamente.

Mas para criar o futuro, uma instituição precisa primeiro ser capaz de esquecer parte de seu passado.

Como dinossauros ameaçados por mudanças climáticas cataclísmicas, as instituições frequentemente acham impossível enfrentar um ambiente radicalmente modificado.

Os dinossauros foram extintos porque a espécie foi incapaz de se adaptar com rapidez suficiente às condições alteradas.

No campo empresarial, temos uma variedade e exemplos de grandes corporações que não sobreviveram as fortes mudanças de cenários.

Assim Hamel e Prahalad contribuem com esta compreensão afirmando que: "A evolução é um processo lento, baseado em mutações genéticas pequenas e não planejadas. Menezes (2002, p.20).

Para, uma instituição incapaz de alterar o seu código genético ficará a mercê das revoluções ambientais tanto quanto o *tiranossaurus rex*.

Estes autores, definem o código genético como um conjunto de tendências, premissas e pressuposições contidas na cabeça dos dirigentes sobre a estrutura do sector, além de abranger as crenças, valores e normas sobre a melhor forma de motivar as pessoas, bem como os comportamentos que devem ser estimulados e desestimulados. Essas crenças são, pelo menos em parte, produto de um determinado ambiente.

Quando esse ambiente muda rápida e radicalmente, essas crenças podem transformar-se em uma ameaça à sobrevivência.

As estruturas gerenciais, o equivalente ao código genético da corporação, limitam a percepção da equipe directiva a uma parte específica da realidade. Os dirigentes vivem dentro de suas estruturas e, em grande parte, e não conseguem enxergar o que está além e fora delas.

Ao longo do tempo, essa estrutura gerencial dominante torna-se tão persuasiva e influente quanto um código genético.

As lições profundamente codificadas do passado, transmitidas de uma geração de dirigentes a outra, criam sérios entraves institucionais.

Ilustram essa natureza contingencial das crenças corporativas, através de uma metáfora.

Quatro macacos foram colocados numa sala. No centro da sala havia um mastro alto com um cacho de bananas penduradas na extremidade. Um macaco particularmente faminto escalou rapidamente o mastro, querendo pegar uma banana.

Assim que alcançou a extremidade do mastro, foi atingido por um jacto de água fria lançado por um duche acima de sua cabeça com um grito agudo, o macaco abandonou sua empreitada e desceu do mastro.

Todos os macacos sucessivamente tentaram pegar a banana. Todos receberam o duche de água fria e todos desceram do mastro sem o prémio e depois de vários duches frios, os macacos finalmente desistiram das bananas.

Depois que os primatas foram condicionados, um dos quatro macacos originais foi retirado da sala e substituído por outro macaco.

Assim que esse novo e inocente macaco começou a escalar o mastro, seus companheiros o alcançaram e fizeram a criatura surpresa descer. Após algumas tentativas interrompidas, sem receber um único duche fria, o novo macaco parou de tentar pegar as bananas.

Cada novo macaco que chegava, aprendia a mesma lição. Nenhum dos macacos novos chegou ao topo do mastro. Nenhum sabia porque eram desencorajados a não subir no mastro.

Isso ajuda-nos a reflectir sobre a força dos precedentes sancionados em manuais de políticas, processos corporativos e outros mecanismos internos subtis e informais que acabam sobrevivendo mais que o contexto específico que os criou.

Hamel cit. por Menezes (2002, p. 22), diz que "os indivíduos não sabem o que não sabem e, pior ainda, não sabem que não sabem. O importante não é, saber o impossível, mas ultrapassar as fronteiras da estrutura gerencial existente".

A terra é um mistério para o peixe; e quando um peixe descobre a terra, normalmente é tarde demais a pobre criatura já está presa a um anzol.

Da mesma forma, o código genético de uma instituição limita sua percepção de novas oportunidades e concorrentes não tradicionais.

Frequentemente, as barreiras perceptivas resultantes da falta de

diversidade genética são mais altas e impenetráveis nos dirigentes que possuem a maior influência política. O seu status quo os impede de olhar adiante e ver outras possibilidades além das velhas e tradicionais práticas, a maioria delas obsoletas.

Para Hamel e Prahalad cit. por Menezes (2002, p. 22), o capital intelectual sofre depreciação constante. Eles afirmam que uma instituição retardatária é aquela que não foi capaz de anular com rapidez suficiente a depreciação de seu capital intelectual e não investiu na criação de um novo portfólio de talentos.

Alertam também que o sucesso reduz a variedade genética. É o clássico exemplo da frase: "Em equipa que está ganhando, não se mexe". Os dirigentes são levados a acreditar que continuar fazendo a mesma coisa é a forma mais garantida de prolongar o sucesso e que os concorrentes que não estão fazendo a coisa do "nosso jeito" não são muito inteligentes.

Assim, é necessário qualificar e formar os recursos humanos constantemente; tal como defende Jeffrey Pfeffer, na obra intitulada *Competitive Advantage Through People*, ao afirmar que: "As organizações melhor sucedidas foram as que colocaram a sua vantagem competitiva nas pessoas, nos seus funcionários⁶". Bilhim, João (2000, p. 201).

A medida que o ambiente competitivo fica mais complexo e variado, cresce a necessidade de maior variedade genética uma gama mais ampla de crenças gerenciais e um repertório maior de acções.

Cabe realçar, que quanto mais poderosos os burocratas, menor a variedade genética.

Talvez o caminho possa ser o aprendizado buscar e valorizar também os não ortodoxos, possibilitando um pouco mais de liberdade para com os procedimentos administrativos; um pouco mais de relutância em usar somente as lições do passado e investir no aperfeiçoamento contínuo em busca da arquitectura do futuro.

Duas características parecem ser imprescindíveis para architectar o futuro a curiosidade e a humildade. São esses traços que fazem um dirigente

⁶ Jeffrey Pfeffer *Competitive Advantage through People*. Boston: Harvard Business School, 1995.

educacional olhar muito além, testar suas práticas e compará-las com as dos concorrentes e estar atento a toda uma gama de oportunidades.

Às vezes, deparamo-nos com obstáculos para desaprender o passado. Neste caso, será necessário uma "terapia de substituição de genes". Os genes defeituosos, no novo contexto do sector, precisam ser substituídos por genes saudáveis.

Peter Senge (1999). in "A Quinta Disciplina" defende a criação de uma organização voltada ao aprendizado (learning organization⁷), porém esta é apenas metade da solução. Igualmente importante é a criação da organização voltada para o desaprendido.

Por que é que as crianças aprendem novas habilidades mais rapidamente do que os adultos? Em parte, porque têm menos a desaprender. Uma instituição educacional precisa desaprender parte do seu passado.

Grande parte das práticas pedagógicas do passado não faz sentido no actual contexto da sociedade. Para chegar ao futuro, uma instituição educacional precisa estar disposta a abdicar, pelo menos em parte, o seu passado.

O que impede a maioria das escolas de criar o futuro não é quase sempre os equipamentos obsoletos, o que impede de criar o seu futuro é uma base instalada de ideias as convenções inquestionáveis, a visão míope das oportunidades e ameaças e os precedentes não desafiados que constituem a estrutura de gerência existente.

Criar o futuro não exige que uma instituição abandone totalmente o seu passado. É preciso, que se analise criticamente: Que parte de nosso passado podemos usar como pivô para chegar ao futuro e que parte do nosso passado representa um excesso de bagagem?

⁷ A criação de uma "learning organization" baseia-se, de acordo com Peter Senge, em cinco áreas chave: modelos mentais, domínio pessoal, raciocínio sistémico, visão partilhada e aprendizagem em grupo.

5.2. A Criação da Arquitectura estratégica

O futuro não precisa apenas ser imaginado, precisa ser construído, daí o termo "arquitECTURA estratégica" que traz consigo o sentido da construção.

Assim como o arquitecto, o dirigente precisa sonhar com coisas que ainda não foram criadas. Muito além disso, como o arquitecto, a dirigente precisa ser capaz de gerar uma planta que mostre como transformar o sonho em realidade.

Toda instituição tem uma arquitectura de informação (infra-estrutura de tecnologia e os padrões de comunicação interpessoal; hard e soft). Para projectar a arquitectura de informação, a instituição precisa decidir quem deve se comunicar com quem, sobre o que, com que frequência e de que formas.

Toda instituição tem uma arquitectura social (Padrões de comportamentos aceites e a hierarquia de valores implícita). Para criar uma arquitectura social, os dirigentes precisam especificar que comportamentos devem ser estimulados e o tipo de perfil profissional desejável.

Toda instituição possui uma arquitectura financeira (estrutura de balanço, folha de pagamento, processo de geração de relatórios financeiros e definição de seu orçamento). Para construir uma arquitectura financeira, os administradores precisam identificar o seu ponto de equilíbrio e os critérios da procura de recursos.

Segundo Gary Hamel cit. por Menezes (2002, p. 24), toda instituição precisa de uma arquitectura estratégica.

Para tanto, necessita saber que novos benefícios, ou funcionalidades, serão oferecidos aos clientes na próxima década, ano, bimestre e quais serão as competências essenciais necessárias para criar esses benefícios e como a relação com o cliente terá que mudar a fim de permitir o seu acesso aos benefícios de maneira mais eficaz.

A arquitectura estratégica é basicamente uma planta de alto nível sobre as novas funcionalidades, a aquisição de novas competências ou a migração das competências existentes e a reconfiguração da relação com o cliente.

Uma instituição educacional precisa determinar que competências terão que ser adquiridas ou fortalecidas, a fim de proporcionar as funcionalidades que a actual sociedade requer, além de construir novos patamares de relação

com os seus clientes alunos e pais de forma cada vez mais personalizada e portanto precisará investir em desenvolvimento tecnológico e humano.

A arquitectura estratégica não é um plano detalhado. Identifica as principais capacidades a serem construídas, mas não especifica exactamente como elas devem ser construídas. Mostra a posição relativa de cada estrutura, porém não mostra a localização exacta de cada tomada ou maçaneta das portas.

Tomando como exemplo a cartografia, a estrutura estratégica é um mapa que contém as principais auto-estradas, não é um mapa detalhado das ruas da cidade. Ele é suficientemente específico para oferecer a noção geral de direcção, mas não detalha cada ruazinha lateral.

Deste modo, para Gary Hamel é impossível criar um plano detalhado para a busca competitiva de dez ou quinze anos. O planeamento pressupõe um grau de exactidão, impossível de se alcançar num horizonte superior a dois ou três anos. Idem, (2002, p.25).

Neste caso, é preciso compreender bem o conceito de curto, médio ou longo prazo.

Em muitas instituições, parece haver um pressuposto implícito de que o curto prazo e o longo prazo são excludentes, e não complementares. Mas o longo prazo não começa no ano cinco do plano estratégico actual, começa agora.

Uma arquitectura estratégica define "o que precisamos fazer certo agora" para modificar o futuro. É o vínculo essencial entre o hoje e o amanhã, entre o curto prazo e o longo prazo. É um plano amplo para abordar a oportunidade, o que temos que fazer hoje, em termos de aquisição de competências, para nos prepararmos para capturar uma fatia significativa do futuro.

A arquitectura estratégica tem pouco valor se não for amplamente debatida e compreendida por todos os funcionários, por isso, mantê-la em segredo não contribui para o seu compartilhamento, o seu verdadeiro valor está na profundidade e consistência da compreensão dos integrantes da instituição.

A coerência entre arquitectura estratégica e procedimentos operacionais da equipe é que garantirão os resultados e a isso, chamamos de alinhamento

estratégico, quanto maior o desalinhamento estratégico de uma instituição, maior o seu distanciamento dos resultados.

Porém, convém realçar que uma arquitectura estratégica não é eterna e que mais cedo ou mais tarde, o "amanhã" torna-se hoje e o que ontem era previsão transforma-se hoje em sabedoria convencional.

Segundo Hamel e Prahalad cit. por Menezes (2002, p. 26), capacidade de previsão, fôlego, singularidade, consenso e capacidade de acção, esses são os critérios pelos quais julgamos se uma instituição realmente possui uma arquitectura estratégica se realmente controla seu destino.

Não é o dinheiro, o combustível da viagem para o futuro, e sim a energia emocional e intelectual de cada colaborador. Essa questão essencial nem sempre tem sido entendida pelas instituições educacionais.

Uma instituição pode estar sentada no alto das montanhas de dinheiro e comandar legiões de pessoas talentosas e mesmo assim perder sua posição de primazia.

Por outro lado, uma instituição, às vezes pode superar uma enorme falta de recursos e conquistar, com sucesso, os degraus da liderança no sector.

Este facto aparentemente paradoxal, repleto de contradições do ponto de vista da administração mais tradicional, já faz parte da nova realidade.

Frequentemente, os concorrentes julgam os seus adversários, em termos de recursos, tamanho e não pela capacidade que têm de dinamizar esses mesmos recursos.

Estamos diante, de novos referenciais de competitividade é mais uma função de dinâmica dos recursos do que os recursos em si; e depende mais de uma noção profunda de propósito, um sonho amplamente compartilhado e uma larga visão de oportunidade.

Esta orientação não pode ser encarado como espontânea, nem ocorre de forma alienada, ela está directamente ligado ao conceito de intenção estratégica.

Intenção estratégica é o ponto crucial da arquitectura estratégica. Uma arquitectura estratégica pode apontar o caminho para o futuro e transmite a noção de direcção, mas só a intenção ambiciosa e estimulante oferece a energia emocional e intelectual para o desafio da jornada.

É como se a arquitectura estratégica fosse o cérebro e a intenção o coração, a força impulsionadora e repleta de significado. A intenção estratégica tem uma fronteira emocional; é um objectivo que os colaboradores percebem como sendo inerentemente válido.

Na intenção estratégica estão contidos atributos como direcção, descoberta e destino.

Em suma, enfatiza claramente onde estamos querendo chegar como instituição.

Para Hamel cit. por Menezes (2002, p. 27), "a maioria das instituições tem gestão demais e liderança de menos".

Segundo ele, é justo dizer que na maioria das matrizes corporativas faz-se um esforço muito maior para exercitar o controle do que para indicar a direcção.

Se alguns profissionais remarem para à esquerda e outros para à direita, a instituição não pode andar para frente.

A falta de direcção garante o desperdício de energia, a falta de coerência, torna-se visível aos olhos do cliente o que implica na perda da consistência, da identidade e do carácter institucional.

Teoricamente, a burocracia e seu controle deveria impedir que as pessoas virassem à esquerda ou à direita. Na prática, a experiência tem mostrado que a burocracia pouco tem contribuído para o encaminhamento das pessoas dentro da organização.

Na realidade, na maioria das vezes a burocracia contribui como escudo, inibindo a iniciativa e fazendo as pessoas se sentirem amarradas, como se andassem num pântano para ir a qualquer lugar. Ela bloqueia a criatividade e diminui a faixa de tácticas disponíveis o que resulta na repetição de acções repetitivas e descontextualizadas.

Representa uma ameaça substancial a prosperidade futura: "Não sabemos para onde estamos indo, mas não vamo-nos afastar dos caminhos conhecidos".

Não basta eliminar a burocracia. Desmantelá-la sem colocar em seu lugar uma noção nítida e estimulante de direcção é a receita para o caos. Empowerment sem direcção é anarquia. Faz-se necessário promover a

integração de cada sector da escola. Equipas empreendedoras isoladas e não direccionadas provavelmente não farão progresso.

Segundo Hamel cit. por Menezes (2002, p. 28) o melhor caminho é a criatividade ao serviço de uma intenção estratégica claramente prescrita. A intenção estratégica garante a coerência na direcção. Já que não se pode prever todos os obstáculos, a intenção estratégica precisa ser suficientemente ampla para deixar espaço considerável à experimentação em como alcançar os resultados. Ela restringe o "onde, mas não o "como".

A estratégia trata de gente, de pessoas e de resultados. Em cada um dos colaboradores, pulsa o coração de um explorador. Todos somos seduzidos, de uma forma ou de outra, pela oportunidade de explorar o desconhecido. A liderança tem cada vez mais o papel de inspirar nas pessoas o desejo genuíno de participar dos resultados globais da instituição.

A intenção estratégica deve ser o objectivo que comanda o respeito e o compromisso de cada colaborador.

Nesse sentido, a intenção estratégica refere-se tanto à criação de significado para os colaboradores quanto à definição da direcção.

É como se os dirigentes comessem a entender que todos os colaboradores têm cérebro e também coração.

Assim liderança é:

“Comunicar o valor e o potencial das pessoas com tanta clareza que elas passam a ver isso em si e mesmas, ou seja, aqueles que lideram as suas empresas com sucesso através do processo de transformação todos descobriram uma verdade universal: Nada muda se as pessoas não mudarem”. Bilhim, João (2002, p. 187).

Direcção, descoberta e destino são os principais atributos de qualquer intenção estratégica. Transformar a intenção estratégica em realidade exige que todos os colaboradores saibam exactamente de que forma sua contribuição é essencial para a concretização dos resultados da instituição.

As instituições educacionais quase sempre tem a falsa ideia de que os recursos disponíveis representam a única força propulsora capaz de impulsionar ou impulsar os resultados.

A visão da estratégia como capacidade de expansão ajuda a desmistificar o sucesso das empresas japonesas que se tornaram líderes mundiais a despeito da escassez de recursos.

Em primeira instância é preciso considerar a instituição como um portfólio de recursos (técnicos, financeiros, humanos, etc.).

A segunda premissa é que as limitações de recursos não são necessariamente um obstáculo à conquista da liderança mercadológica, nem tampouco a abundância de recursos é garantia da continuidade da liderança. Se não fosse assim, não teríamos assistido a decadência ou mesmo a falência de grandes instituições educacionais que, apesar dos recursos financeiros, viveram a expressiva perda de alunos e a conseqüente perda da posição competitiva.

Se os recursos financeiros por si, não garantem os resultados de uma instituição o que, aliado aos recursos, podem ajudar na construção de uma vantagem competitiva?

Segundo Hamel cit. por Menezes (2002, p. 29) o desafio fundamental na competição pelo futuro é o desenvolvimento de competências que abram as portas para as oportunidades do amanhã, bem como para a descoberta de novas aplicações para as competências actuais.

Esse conjunto de capacidades, habilidades e tecnologias que permitem a uma instituição oferecer um determinado benefício aos clientes são chamadas de competências essenciais.

As competências essenciais são as portas para as oportunidades futuras e representam uma potencialidade na medida que as mesmas são exploradas criativamente em prol da competitividade.

O compromisso de uma empresa com o desenvolvimento de uma nova competência essencial é um compromisso com a criação ou aperfeiçoamento dos benefícios ao cliente que pode representar a sua posição ou reposição dentro do mercado.

Só através do desenvolvimento e estímulo de competências essenciais é que os dirigentes podem garantir a continuidade da instituição dentro da actual dinamicidade do processo educacional. Elas são a fonte de desenvolvimento dos novos serviços, as raízes da competitividade, a força motriz capaz de promover o contínuo crescimento e o atendimento das expectativas e necessidades dos clientes.

Segundo Hamel e Prahalad cit. por Menezes (2002, p. 30) qualquer liderança que não consiga assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento e

estímulo das competências essenciais estará inadvertidamente, hipotecando o futuro da instituição.

Para eles, há muita confusão em relação ao que seja ou não competência essencial (core competence).

Uma competência essencial é um conjunto de habilidades e tecnologias, e não uma única habilidade ou tecnologia isolada, não é um "activo" no sentido contável da palavra, portanto não aparecem no balanço. Um prédio, uma marca, os equipamentos não podem ser uma competência essencial são coisas e não habilidades.

Entretanto, o activo intangível como uma aptidão para a gestão, uma propriedade intelectual pode constituir uma competência essencial.

Ao contrário dos activos físicos, as competências não sofrem desgaste, embora uma competência essencial possa perder seu valor com o tempo. Em geral, quanto mais a competência é usada mais aprimorada e mais valiosa ela se torna.

Uma competência essencial é exactamente o que está implícito no termo: uma aptidão, uma habilidade.

É de realçar, que uma competência representa a síntese de uma variedade de habilidades, tecnologias e correntes de conhecimento. Um portfólio de habilidades distintas e fragmentadas não faz uma competência é uma trama, tecida de fios de habilidades e tecnologias distintas portanto, acções descontextualizadas não contribuem, pela falta de convergência entre si.

Uma instituição educacional pode contratar os melhores pedagogos, professores, investir em desenvolvimento e mesmo assim não obter do ponto de vista pedagógico e educacional os melhores resultados. O essencial é a habilidade de harmonizar/potencializar uma ampla variedade de habilidades e tecnologias diferentes.

Quem nunca se deparou com escolas com amplos laboratórios e alta tecnologia que são ignorados ou subutilizados pelos professores ou ainda, profissionais altamente competentes que são desestimulados a produzir resultados, em função da falta de liberdade e da integração dos diferentes talentos. Os resultados são competências aprisionadas e sub exploradas.

Uma instituição precisa superar a falácia de ser uma amálgama de estratégias isoladas e deve ser vista não apenas como um portfólio de serviços, mas também como um portfólio de competências.

Para crescer no futuro, a instituição precisa desenvolver competências no presente. O investimento em novas competências essenciais proporciona as sementes para a colheita de produtos no futuro. Uma instituição incapaz de compreender as competências essenciais que servem de base para a competição em seu sector pode ser surpreendida pelos concorrentes que contam com amplo portfólio de competências.

Para que a perspectiva das competências essenciais crie raízes dentro de uma instituição, os dirigentes precisam estar atento a seguintes tarefas: identificar, definir, desenvolver, distribuir, proteger e defender as competências essenciais. Hamel cit. por Menezes (2002, p. 31).

Com base nessas tarefas, é possível realizar algumas reflexões a respeito das competências essenciais:

1. Que novas competências precisam para criar, proteger e ampliar as oportunidades no mercado educacional actual?
2. Que novas competências precisam criar para participar dos mercados educacionais futuros?
3. Qual é nossa oportunidade para melhorar a posição no mercado educacional existente, impulsionando melhor as actuais competências?
4. Que novos serviços poderiam criar, redistribuindo de forma criativa ou recombinação as actuais competências?

Em conclusão:

Neste capítulo verificou-se que, só um choque ao nível da tecnologia, liderança e gestão permitirá uma nova estratégia para um verdadeiro desenvolvimento, não só no presente como no futuro, da organização escola e consequentemente de bem-estar social.

Numa visão verdadeiramente estratégica abrimos caminho e não seguidismo, precisamos de estimular a escola de cima para baixo em relação

ao futuro desenvolvendo assim uma arquitectura que define competências essenciais para dominar mercados futuros, criar metas que superem os limites e desafiem os colaboradores a conseguir o aparentemente impossível.

As instituições precisam de uma nova arquitectura estratégica não apenas interessada em aumentar o número de alunos, ou diminuir os custos da folha de pagamento, mas que queiram ser agências inovacionais e educacionais que daqui a cinco ou dez anos, sejam capazes de renovar este sector a nosso favor, que novas funcionalidades querem criar para os clientes e que novas competências comuns deveremos desenvolver?

Para finalizar, não se pode deixar de citar Delors, Jacques (1998): “Educação um tesouro a descobrir”, que relembra a importância da educação para a formação, qualificação e preparação das gerações futuras.

CAPÍTULO 6

A NOVA GESTÃO PÚBLICA: O PARADIGMA DA GESTÃO EMPRESARIAL DA ESCOLA

Introdução

No presente capítulo vai-se tentar desenvolver uma perspectiva de estado desde a origem da propriedade e do estado até ao estado moderno.

Assim com a descoberta da agricultura o Homem torna-se sedentário, fixa-se numa determinada área, define o conceito de propriedade privada e surge a necessidade da criação do Estado para definir e regular variadas funções de carácter político, administrativo, económico, social, educativo, etc.

Ao longo dos tempos várias formas de governo mais ou menos centralizadas, mais ou menos democráticas são aplicadas consoante as necessidades e tendências da política predominante.

Assim é fundamental neste capítulo fazer uma pequena retrospectiva da evolução do Estado Moderno que leva à aplicação de políticas de gestão mais públicas ou mais privadas consoante o momento do ciclo; isto é verificam-se momentos mais propícios a termos menor Estado melhor Estado, consoante os recursos económicos existentes e os respectivos custos orçamentais gastos nas várias funções exercidas por estes.

Continuou-se com a apresentação das características da Nova Gestão Pública e analisaremos a aplicação desta ao modelo de gestão vigente no nosso sistema educativo criado pelo Dec. Lei n.º 115/98, de 4 de Maio.

Finalmente, vai-se tirar as conclusões possíveis.

6.1. Evolução do Estado Moderno

O estado moderno tem cerca de cinco séculos, está em crise nos dias de hoje, surge na passagem do feudalismo para o capitalismo, depois sofre uma mudança, com nova organização do modo de produção, tem-se uma nova organização da economia, que procura uma nova organização das forças políticas, do controlo do poder político.

Assim Maquiavel é dos primeiros pensadores a perceber que o Estado precisa de mudar, concentrando-se, dando todos os poderes à figura do monarca; absolutismo.

No momento actual, está-se exactamente em período, ou momento de mudança, para uma nova estruturação, numa nova forma de Estado.

Mas, voltando ao passado, Maquiavel é quem vai perceber isso, olhando para a França e a Espanha, que já eram nações estruturadas, já ocupavam grandes territórios, que haviam sido conquistados e formados às custas de uma perda de poder do feudalismo. Os senhores feudais vão perdendo espaço e poder e vai ser sendo construída uma estrutura centralizada de poder.

Um momento importante disso acontece cento e cinquenta anos depois de Maquiavel, quando Thomas Hobbes, grande teórico do Absolutismo, na sua obra a Utopia, afirma ser necessário a criação do Estado Leviatã, cuja imagem tem origem na mitologia da Bíblia sendo identificado como um monstro tentacular. A ideia que Hobbes quer mesmo passar é a de um Estado que deve controlar tudo, um Estado Absolutista. O termo Leviatã é usado ainda hoje.

O Estado Absolutista sobrevive enquanto há apoio político para isso, enquanto as forças que estavam beneficiando desse arranjo político, principalmente as económicas, estavam satisfeitas. À medida que essas forças começam a sentir-se incomodadas e a não encontrarem margem de manobra para exercerem o seu poder elas começam a reorganizar-se no sentido de procurar um novo arranjo político.

Toda esta exposição parece acontecer por decreto, mas não é assim, é resultado de lutas e mais lutas ferrenhas, disputas incandescentes, guerras e mais guerras. O maior exemplo histórico disso é a própria Revolução Francesa em 1789, o movimento político que leva ao fim o Absolutismo. Todo o mundo conhece o poder, a representação, a simbologia que tem a Revolução Francesa, ela foi um acto de força, pela ascensão de inúmeros movimentos promovidos por uma classe que já constituída, ganha expressão e poder económico, mas que precisava do poder político, ou seja de dirigir o Estado.

A Revolução Francesa representa essa tomada do Estado pela burguesia comercial e de certa forma também pela industrial. Estamos em 1789, já tinha acontecido a primeira revolução industrial, há uma certa expressão nessa burguesia industrial. Surgem e organizam-se segmentos de classes que se sentem menosprezados e deslocados daquela estrutura de poder e num acto de força, no caso uma revolução, derrubam essa estrutura do

velho regime dos privilégios, dos interesses particulares e assumem os interesses da burguesia.

Embora no presente se tenha por vezes, uma ideia da burguesia como classe conservadora, ela foi no passado uma classe revolucionária, mas que após a tomada do poder rapidamente esquece a revolução e os princípios desta.

No início do século XX, quando começa a vigorar a lei do mercado ou lei de Say é necessário um Estado um Estado menos absolutista , mas que mantenha o seu carácter, uma vez que Estado é poder e exercício de poder.

Max Weber diz que o Estado tem o monopólio do uso do poder legítimo, mas o que a revolução Francesa pretendia era mais um Estado que deixasse livre as forças do mercado e que se encarrega-se de prover um resultado melhor para todos, como defendeu Adam Smith que existia uma mão invisível no mercado, que se o Estado não interferisse tanto, levava ao equilíbrio socio-económico.

O Estado Liberal que se consolida durante cerca de 200 anos, dura enquanto atende aos interesses das classes dominantes, enquanto essas classes conseguem manejar os seus interesses e conflitos, até que chegamos ao ano de 1929, marcado pela banca rota da bolsa de Nova Iorque, que é uma representação simbólica da queda do capitalismo a nível internacional.

Surge então, uma nova busca do Estado modelo, que tenha em conta a luta de classes entre operários e capitalistas e surge a proposta de intervenção de Lord Keynes que propõe a intervenção do Estado para regular a economia e cujo desenvolvimento levou ao desenvolvimento das chamadas grandes funções sociais do Estado como a habitação, transportes sociais, saúde para todos e direito à educação gratuita; isto numa sociedade de quase pleno emprego, que dura até à década de 70.

A pressão social foi de tal modo elevada, tal como as várias crises energéticas e fiscais que o Estado Moderno entrou em crise sistémica, começando então uma pregação de retorno aos ideais liberais.

Assim, o Estado Moderno afirma o mercado, como o novo o salvador da economia, que vai substituir o Estado existente, máquina pesada, que cobra excessiva carga de impostos, que tem uma despesa enorme e que já não controla muitas das suas enormíssimas funções, criando assim um peso

enorme ao orçamento do Estado e impedindo muitíssimas vezes que ele capital seja aplicado em investimento público e privado.

A ideia da globalização dos mercados, da globalização financeira, dos transportes rápidos e das comunicações modernas permite ver como estamos procurando construir um novo significado de Estado, que leva ao fim do Estado Nação, devido a forças incontrolláveis do mercado como Internet, globalização, transportes e comunicações mais fáceis e mais baratas.

Assim é preciso um estado mais regulador que interventor, seja na economia e até nos sectores sociais.

6.2. A Nova Gestão Pública

Com a crise do estado social a gestão pública deixa de ser centralizado e da responsabilidade de um gestor intermédio que desempenhava a função de controlador administrativo, consolidando e filtrando os planos e pedidos de investimento que chegavam dos níveis mais baixos da organização, e interpretando e controlando as opções estratégicas e objectivos operacionais que eram definidos pelos gestores do topo. Bilhim, João (2002, P. 157).

Assim, o New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP). comumente conhecido como o paradigma de gestão empresarial tem sido moda em muitos países, essencialmente nas democracias anglo-americanas nos últimos vinte anos . Nasce da afirmação de que a burocracia falhou e as soluções do sector privado são a chave para o sucesso.

Nos Estados Unidos da América, o Presidente Bill Clinton desenvolveu o National Performance Review (NPR) ⁸ construído e criado para examinar o serviço público (funcionalismo público), tarefa que pretendia reinventar novas formas de governação, importando práticas do sector privado.

No Reino Unido, o Primeiro-ministro Major (que seguiu as linhas orientadoras de Thatcher, impulsionou o programa Citizen`s Charter, já no

⁸ O NPR viria tentar a visão Jefersoniana, a qual se inclinava por alternativas e mecanismos que privilegiassem a descentralização, autonomia, e self-governance, sendo portanto uma solução que pende para uma redução da interferência do legislativo sobre a burocracia (Rezende, 1998).

Canadá implementou-se o Public Service 2000 (Ps 2000) e na Grécia o Get Government Right. Hood (2000) refere o seu aparecimento pela primeira vez para o caso do Reino Unido, seguido da França, Bélgica e depois Portugal (cartas do cidadão).

Todas as tentativas de reformas enunciadas e de modelos apresentados anteriormente, ou até de reorganização da administração pública tradicional, são convergentes com referência aos objectivos e à própria filosofia neoliberal a elas subjacentes. Receberam designações distintas nos diversos países, como por exemplo para Hood, 2000: Project de Service na França, Next Steps no Reino Unido, Public Service 2000 no Canadá, Novo Modelo de Controlo na Alemanha, etc. Mas, como refere Hood cit. por Nunes (2000, p. 105) era necessária uma etiqueta genérica para universalizar tal filosofia de gestão.

Dito assim, e em consequência, apareceu a designação nos países anglo-saxónicos de um, novo modelo designado de Nova Gestão Pública.

A expressão Nova Gestão Pública tem sido utilizada para descrever genericamente todas as mudanças para complicar como para esclarecer os conceitos subjacentes às reformas.

Saraiva cit. por Nunes (2004, p. 105) caracteriza a Nova Gestão Pública não só como um argumento administrativo, mas também, como uma filosofia administrativa que genericamente é um corpo de “ensinanzas doutrinárias e que goza de ampla aceitação” principalmente na questão do favorecimento da introdução de modelos e pessoas originárias do sector privado⁹, é uma espécie de movimento de reforma inserido/adoptado por um certo número de países anglo-saxónicos, em particular a partir de 1979 e sob o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido.

Em concreto a Nova Gestão Pública procura dinamizar a administração ao introduzir no seu funcionamento uma lógica de concorrência pela via de mecanismos tipo mercado, as ideias de autonomia e descentralização dos serviços administrativos, privilégio à noção de cliente Petermann e Nomden cit. por Nunes (2004, p. 106). Para um melhor entendimento das características da Nova Gestão Pública veja-se por autor, o quadro da fig.6.

⁹ Brandão (2000) identifica 4 tipos de potencialidades (princípios) das parcerias públicos/privado: i) Princípio da especialização; ii) Princípio das economias de escala e custos decrescentes; iii) Princípio de rentabilidade do negócio; e iv) Princípio da livre concorrência.

Em resumo, a Nova Gestão Pública, ou New Public Management, conforme referencia o relatório do Banco Mundial de 2002 sobre o movimento do N.P.M. é uma designação escorregadia. Geralmente é usada para descrever ou designar uma cultura de gestão que enfatiza o cidadão e o cliente assim como a responsabilidade pelos resultados. Ou, ainda, como refere Denhardt cit. por Nunes (2004, p. 106) a Nova Gestão Pública é claramente uma ligação à perspectiva da escolha pública (public choice) da administração pública.

A tabela seguinte n.º1 expõe, de forma esquemática, as características da Nova Gestão Pública, segundo vários autores modernos e pode deste modo contribuir imenso para a criação de um novo modelo mais eficaz.

Tabela n.º 1: Características da Nova Gestão Pública

Autor	Características
Pettigrew (1997)	<p>Atenção ao controlo financeiro.</p> <p>Influência da estrutura decisional superior com a fixação de objectivos de controlo de Performance.</p> <p>Desregulamentação.</p> <p>Importância das preferências do mercado e utilização de quase mercado para alocação de recursos.</p> <p>Gestão por contratos e uma fragmentação de organizações públicas ao nível local.</p> <p>Centralização de actividades secundárias.</p> <p>Estrutura de pessoal aligeirada, tanto na base como no topo.</p> <p>Serviço público mais standardizado mais flexível, oferecendo uma maior variedade.</p> <p>Preocupação com a qualidade (qualidade total).</p> <p>Atenção ao usuário (utente).</p> <p>Devolver poder aos organismos locais e não nomeados.</p> <p>Reconhecimento de um conjunto de valores e tarefas específicas ao serviço público.</p> <p>Acento na participação dos cidadãos e na responsabilização.</p>
Gomes (2001)	<p>Orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes”.</p> <p>Esforço de redução dos custos e, em particular, assegurar a transferência dos custos de produção.</p> <p>Diferenciação do financiamento da aquisição e da produção de serviços.</p> <p>Aceitação da independência organizacional de unidades administrativas.</p> <p>Descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais).</p> <p>Introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (por exemplo Benchmarking).</p>

	<p>Integração dos princípios de concorrência (por exemplo contracting out).</p> <p>Flexibilização do emprego público.</p>
Dunleavy e Hood (1994)	<p>Transformação dos procedimentos, para os tornar transparentes, importância dos custos, medição dos resultados.</p> <p>Visão das organizações como uma cadeia de relações principalmente de baixo custo, em redes de contrato que vinculam incentivos ao rendimento.</p> <p>Desagregação de funções separáveis em formas quase contratuais ou de quase mercado, mediante a introdução de distinções fornecedor/cliente.</p>
Mozzicafreddo (2001)	<p>Desburocratização.</p> <p>Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial.</p> <p>Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação.</p> <p>Lógica de mercado, contratação de serviços e projectos flexíveis.</p> <p>Separação da concepção e elaboração da execução.</p> <p>Devolução, delegação de poderes e diminuição da organização.</p>
Peters (2001)	<p>Busca de eficiência através de técnicas de gestão privada.</p> <p>Novas formas de tornar as organizações públicas mais participativas.</p> <p>Perspectivas de responsabilidade alternativas.</p> <p>Tendência para transferir poderes dos ministérios e governos centrais quer para organismos quase autónomos quer para governos subnacionais (criação de organismos novos – frequentemente denominados de agências).</p> <p>Conferir mais poder aos trabalhadores de escalões inferiores.</p> <p>Modificação dos processos de tomada de decisão.</p> <p>Desregulamentação.</p> <p>Equiparação ao mercado.</p>
Pitchas (2001)	<p>Maior eficácia da administração.</p> <p>Mudança das organizações e processos de funcionamento por meio das modernas tecnologias de informação.</p> <p>Redução de efectivos.</p> <p>Introdução de uma filosofia de gestão empresarial nos assuntos públicos.</p> <p>Princípios como lean management (gestão com um mínimo de recursos) e total quality management (gestão de qualidade total).</p>
Júnior (2002)	<p>Ênfase na eficiência e na elevação da performance.</p> <p>Introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.</p> <p>Orientação para resultados.</p> <p>Descentralização dos controlos gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos.</p>

	<p>Distinção entre funções de formulação (policy-making) e implementação (service delivery) das políticas públicas.</p>
<p>Almodovar (2002)</p>	<p>Introdução de uma lógica empresarial que é norteadada por objectivos de eficiência e eficácia.</p> <p>Maior abertura à iniciativa privada e à introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado designadamente a desconcentração orgânica e a criação de unidades mais pequenas.</p> <p>Desburocratização e simplificação de processos.</p> <p>Introdução de incentivos à inovação por parte dos serviços e a modernização administrativa.</p> <p>Os dirigentes das organizações públicas devem agir como gestores, utilizando o planeamento estratégico (baseado na definição de metas) e a gestão por resultados, enquanto os funcionários devem ter uma participação activa nas escolhas operacionais (ou seja, em relação aos meios e métodos).</p> <p>Os serviços centrais devem descentralizar funções e desconcentrar serviços, devendo a sua função ser essencialmente de definição estratégica e de controlo, enquanto os restantes serviços devem ter mais autonomia do ponto de vista operacional, de modo a promover a iniciativa e eventualmente a concorrência entre unidades.</p> <p>Desburocratização, através da redução da produção de regulamentações, eventualmente a concorrência entre unidades.</p> <p>Mais atenção à qualidade dos serviços prestados e à relação com os utentes, que são clientes da prestação pública.</p>
<p>Gore (citado por Saraiva 1997)</p>	<p>Por os clientes em primeiro lugar.</p> <p>Eliminar os procedimentos burocráticos.</p> <p>Dar poder aos empregados para obter resultados.</p> <p>Criar sentido de missão.</p> <p>Delegar autoridade e responsabilidade.</p> <p>Incentivos.</p> <p>Elaborar pressupostos baseados em resultados.</p> <p>Competitividade.</p> <p>Buscar no mercado e não nas soluções administrativas.</p> <p>Medir os êxitos e satisfação dos clientes.</p>
<p>Hood (1995, 2000)</p>	<p>Gestão profissional actuante.</p> <p>Padrões de medidas de desempenho explícitos.</p> <p>Maior ênfase do controlo de resultados.</p> <p>Tendência para a desagregação de unidades.</p> <p>Tendência para uma maior competição.</p> <p>Ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado, na disciplina e recursos.</p> <p>Descentralização das organizações públicas em função de cada serviço.</p> <p>Busca de alternativas que ofereçam mais racionalidade.</p>

Banco Mundial (2002)	<p>Promoção do controlo descentralizado através de uma grande variedade de alternativas e mecanismos de fornecimento de serviços.</p> <p>Mecanismos quase – mercado para fornecimento de serviços públicos.</p> <p>Fomento da confiança nos contratos (contracting out).</p> <p>Maior Ênfase na Gestão do que nos procedimentos formais e estandardizados não dando ênfase ao serviço público de carreira.</p>
Bilhim (2002)	<p>Administração catalizadora.</p> <p>Administração pertencente à comunidade.</p> <p>Administração dirigida pela missão.</p> <p>Administração orientada por resultados.</p> <p>Administração orientada para o cliente.</p> <p>Administração Empresarial.</p> <p>Administração pró – activa.</p> <p>Administração descentralizada.</p> <p>Administração orientada para o mercado.</p>
Minogue (2000)	<p>Separação da estratégia política da gestão operativa.</p> <p>Preocupação com os resultados e menos com o processo.</p> <p>Orientação para as necessidades dos clientes.</p> <p>Uma cultura burocrática transformada.</p>
Echebarria (2000)	<p>Fortalecer as funções estratégicas dos governos (coordenação, gestão transversal, controlo de resultados).</p> <p>Descentralização e orientação para os resultados mediante a flexibilização de estruturas e procedimentos (agências, por exemplo).</p> <p>Gerar competência e capacidade de escolha.</p> <p>Proporcionar serviços de qualidade.</p> <p>Melhorar a gestão dos recursos humanos.</p> <p>Optimizar o recurso das novas tecnologias.</p>

Construção: Nunes, Pedro em Organização Gestão Pública, p. 106-110.

Da análise desta tabela e do ponto de vista organizacional, Pollit e Bouckaert cit. por Nunes (2004, p. 111) distinguem quatro eixos essenciais a reter: a escala (redução de efectivos, menos níveis intermédios); a centralização/descentralização; a especialização (desmantelamento das grandes organizações) e a coordenação (pela via hierarquia, pela via da rede network e pelo mercado).

Pettigrew cit. por Nunes (2004, p. 11) reagrupa quatro tipos de interpretação da Nova Gestão Pública, com referência às características, por ele expostas, conforme se pode ver na tabela n.º 2, apresentada a seguir:

Tab. N.º 2: Os quatro tipos interpretação da Nova Gestão Pública

Modelo n.º 1	Modelo n.º 2	Modelo n.º 3	Modelo n.º 4
A procura da eficácia é o modelo mais antigo, representa uma tentativa de aproximar o sector privado do público, já que o sector público está com hipertrofia e é dispendioso (diagnóstico Thatchérien)	Redução do tamanho da organização (downsizing) e descentralização, maior grau de flexibilidade, descentralização de responsabilidades, orçamentos e estratégias.	Inspirado na Escola das relações humanas e na cultura organizacional, insistindo em valores, cultura, ritos e símbolos distinguindo duas tendências: - A tendência “de bas en haut” (bottom – up) de fortes culturas colectivas poderão agir de forma mais eficaz ao nível da performance, neste contexto e com uma estrutura fundada sobre uma linha hierárquica vertical de comando, a mudança estratégica emana da base, a estrutura da organização é descentralizada e a performance é medida ou julgada pelos resultados. - A tendência “de haut en bas” (top-down) fornecendo a visão na organização, líderes carismáticos.	Orientação para o serviço público, é o modelo mais desenvolvido mas também o mais lento a conquistar, fundado na consideração simultânea de ideias de gestão privada. Compatibilizando da ideia de missão de serviço público com a noção de gestão de qualidade, como modelos de gestão privada.

Fonte: Pettigrew, 1997. Construção Nunes, Pedro em Organização da Gestão Pública, p.111 e 112.

Assim, desta forma rever os orçamentos, dar-lhes transparência em termos de responsabilidade, atribuição de custos aos resultados, avaliação e criação de indicadores de desempenho, incentivos à performance, desagregação de funções ou formas de quase-mercado ou contratuais, abertura à competição entre agências públicas, firmas e outras organizações privadas e desconcentração de regras de fornecimento ao mínimo tamanho foram muitas das intenções de mudanças entre os modelos tradicionais de administração burocráticos para modelos novos de gestão, como a Nova Gestão Pública.

Deste modo e como referência às políticas de privatização destacamos o caso francês que em 1981 era de opinião pública amplamente favorável às nacionalizações e em 1986, a situação inverteu-se a favor das privatizações. Araújo cit. por Nunes (2004, p. 113) agrupa um conjunto de três razões para

justificar tal atitude: renascimento do liberalismo com as experiências de Reagan e Thatcher, o grande impacto que a reforma no Reino Unido teve na opinião pública francesa, a publicação de manuais e brevíários liberais, as dificuldades cada vez maiores do estado em resolver as questões da vida colectiva e o crescimento excessivo do sector público.

É exagerado dizer que a Nova Gestão Pública se reduza introdução de mecanismos de mercado no sector público. A principal diferença entre o sector privado e o sector público é o grau de complexidade política, mas também existem semelhanças tais como; resistência à mudança, ritmo de mudança e problemas de liderança Pettigrew cit. por Nunes (2004, p. 114).

A ideia de que os governos nacionais são mais capazes na aplicação das políticas públicas para o desenvolvimento económico das sociedades, aparece agora com muitas incertezas e a ideia de Governance without government está a tornar-se o modelo dominante de gestão para as democracias industrializadas. Ou seja afirma-se o paradigma “menos Estado melhor Estado”, é uma ideia europeia e concentrou-se inicialmente no Reino Unido e Holanda. A perda de força do Estado tem a ver com o facto de ser enormíssimo e burocrático, na verdade e segundo um relatório do Banco Mundial World Bank, 1997; Popik cit. por Nunes (2004, p. 116) não se trata de ter mais ou menos Estado, mas de construir as reformas macroeconómicas para gerar um Estado mais eficaz que geralmente se apoiou numa política de Nova Gestão Pública baseado nos cinco erres; Reestruturação, Reengenharia, Reinvenção, Realinhamento e Repensar.

Este, novo modelo de gestão pública leva a que os gestores, em vez de desempenharem o papel passivo-dependente definido pelos processos de capital-orçamento e sistemas de delegação de poderes-planeamento tradicionais, comecem a ver a sua função como “ fazer mais com menos”. Bilhim, João (2002, p.157).

Na tab. n.º 3, vai-se apresenta os cinco “Rs” da Nova Gestão Pública; ou seja Reestruturação, Reengenharia, Reinvenção, Realinhamento e Repensar que permitiram o rompimento com o sector público tradicional e uma reforma da administração pública com uma filosofia voltada para o cliente e sob a forma de agência embora esta tenha características ligeiramente diferentes de país para país.

Tab. n.º 3: Os cinco "Rs" da Nova Gestão Pública

Reestruturação	<p>Identificar a competência central da organização. Retirar da organização tudo o que de facto não acrescenta valor aos seus serviços especialmente as regras que inibam a performance/desempenho. Contratar fora da organização tudo o que não seja uma competência central. Ferramentas: análise de cadeia de valores, actividades baseadas no custo</p>
Reengenharia	<p>Iniciar em vez de tentar remediar processos existentes com soluções "tapa buracos". Colocar o computador e outras tecnologias da informação no centro da operação. Construir desde a base para cima em vez de cima para baixo. Basear a configuração organizacional em processos em vez de em funções e de posições no quadro organizacional. Ferramentas: bases de dados modernos, sistemas periciais, tecnologias de informação, trabalho em equipa, benchmarking.</p>
Reinvenção	<p>Desenvolver um processo de planeamento. Estabelecer uma estratégia de serviço/mercado. Direccionar a organização para novos modos de entrega de serviços e mercados. Ferramentas: planeamento estratégico, pesquisa de mercado, custo por objectivos, redes e alianças</p>
Realinhamento	<p>Alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com o seu mercado e estratégia de entrega de serviços. Alinhar a estrutura de recompensa da organização com as suas estruturas administrativas e de responsabilidade. Colocar os centros de missão em primeiro lugar; as actividades especializadas funcionalmente, tais como recursos humanos ou administração financeira, são missões nucleares apenas para as organizações que forcem estes serviços, tais como agências de trabalho temporário ou instituições financeiras; se as unidades não realizam missões nucleares, deveriam ser tratadas como centros de suporte. Ferramentas: organizações baseadas na performance/desempenho, estruturas multi divisionais, produção fraca, responsabilidade orçamental e contabilística, preços de transferência, incentivos de alta potência.</p>
Repensar	<p>Acelerar a observação, orientação, decisão, agir ciclicamente quer para melhorar o desempenho/performance quer para aprender mais rapidamente. Conferir poder aos trabalhadores da linha da frente para avaliar a performance/desempenho dos serviços e para proporcionar feedback da entrega de serviços e estratégia. Construir uma organização com capacidade de aprendizagem e de adaptação. Ferramentas: descentralização, controlos flexíveis, capital humano/do trabalho, análise rápida, novos modelos de aprendizagem.</p>

Fonte: Jones et al (1997). Construção: Nunes, Pedro em Organização da Gestão Pública, p. 114 e 115.

Análise do quadro n.º3, não existe uma total convergência dos sistemas administrativos e assim cada país introduz a ideia do modelo de agência adaptando-a a sistema político que vigora no seu país.

Estas reformas tiveram em conta os seguintes factores: a estrutura global do sector público; as tarefas, funções, níveis e características de cada organização e instituição do sector público; o sistema fiscal existente assim como as formas de financiamento possível; as necessidades e a procura do público; o nível de autonomia existente com relação a adopção de decisões pelos gestores das entidades públicas; os sistemas operativos e de informação utilizadas pelas organizações públicas e os valores que definem a cultura organizativa das ditas instituições e a cultura política do contexto em que se operam.

Destas características a que conduziu a reforma da administração pública foi uma nova filosofia orientada para o cidadão, que passa a ser considerado como cliente activo e não como receptor de serviços públicos, fomentando assim uma nova comunicação entre ambas as partes.

Por outro lado a descentralização dos centros de decisão do poder, governo para o meu local, câmara municipal, por delegação de muitas competências levou à necessidade de uma desregulamentação da Nova Gestão Pública que assumiu um modelo próximo do tipo empresarial.

6.3 Confronto entre Modelos

Como já se viu, o modelo gestão escolar vigente após o 25 de Abril de 1974 até hoje, é um modelo decretado que se encontra formalizado em suportes oficiais (legislação e outros documentos de origem normativa) que regulam a organização e o funcionamento das escolas.

Encontram-se em decretos, portarias, etc. e exprimem a tradição centralizada da administração pública portuguesa.

Não se limitam a atribuir competências: vão ao pormenor, regulamentam, quase nada deixando de fora, uma espécie de horror ao vazio, que expressa a recusa na regionalização, na descentralização e a desconfiança relativamente aos actores sociais.

Pressupõe-se que os diversos níveis e agentes as passarão a conhecer e a observar.

Da interpretação dos modelos decretados resulta uma mera reprodução ou uma reprodução perfeita e em total conformidade com as regras, mas vai-se mais longe a ponto de se produzirem novas regras, distintas das primeiras e nem sempre em sentidos semelhantes.

Surgem as regras (não formais ou informais) produzidas em contexto escolar que na maior parte dos casos não são identificadas externamente.

Estas regras podem coexistir com as formais sem que o modelo decretado seja posto em causa (excluindo situações excepcionais, tipo autogestão).

Os modelos praticados têm margens de autonomia relativa, logo a gestão escolar não é uma mera tradução de um modelo decretado.

Assim temos regras formais, que são de natureza oficial, estruturadas e fixadas em documentos e regras “ocultas”, que podem ser: não formais (nível médio) e informais (nível profundo):

- i) Regras não formais são as que tem carácter não oficial, de circulação mais restrita e um alcance limitado, produzidas no seio da organização; tanto podem regulamentar ou interpretar as regras formais como cobrir áreas de intervenção não formalmente regulamentadas; são relativamente visíveis (podem estar em documentos de trabalho) e podem estar feridas de ilegalidade; existem porque as regras formais não conseguem prever tudo e porque nenhuma organização funciona só na base daquelas e existem também por afirmação de certos interesses e objectivos.
- ii) Regras informais são regras não estruturadas, mais circunscritas, com um alcance mais limitado podendo ser produzidas ad-hoc, para resolver um problema específico; não constam de documentos escritos e inferem-se através de actos e decisões. Podem assumir confidencialidade ou mesmo secretismo; são partilhadas por pequenos grupos e afirmam um grau de autonomia legítima ou ilegítima do ponto de vista formal (resolução de problemas que não é possível admitir à face da lei sem incorrer em sanções) e são as mais difíceis de identificar.

Deste modo a escola não se limita a reproduzir normas, mas também produz normas não formais e informais, como resposta alternativa ou para preencher espaços não regulados.

Assim a escola resultante do modelo decretado é uma organização que embora pretenda a protecção dos actores, a igualdade de tratamento e a defesa contra a arbitrariedade leva muitas vezes à manutenção de situações favoráveis por ignorância ou tolerância da centralização.

Esta é organização escola, que embora democrática é permissiva à pressão de grupos organizados, que é disfuncional devido ao mar imenso legislativo em que navega e que raramente encontra um bom caminho.

Não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, estas mudam mesmo quando as regras se mantêm inalteradas.

Assim é preciso dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos, responsabilizando os actores sociais e profissionais e aproximando o centro de decisão da realidade cultural de cada escola.

No aproximar da Europa Ocidental, a sociedade portuguesa actual atingiu um nível de desenvolvimento já razoável que permite uma expectativa de média de vida acima dos 80 anos e por outro lado hoje as mulheres além de donas de casa são activos da produção; tem o seu emprego e assim os casais têm menos filhos, criando assim um défice demográfico, que transformará a breve prazo o país num grande “lar de idosos”.

Este envelhecimento da população criou uma enorme pressão sobre as funções do sociais do estado sobretudo segurança social, e saúde que juntamente com a crise mundial de energia e o enorme desemprego verificado no mundo ocidental obrigou o estado a ter de repensar as suas funções sociais sob o risco de mudar ou desaparecer.

Deste modo surgem as Novas formas de Gestão Pública para reinventar o Estado e a escola como se trata de um “pequeno estado” também se adaptará a este tipo de gestão mais empresarial, altamente tecnológica, baseada em critérios de mercado, marketing, transparente, concreta e racional.

Agora, na tab. n.º 4, vai-se confrontar o modelo decretado pelo Dec. Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com o modelo da Novas Gestão Pública:

Tab. n.º 4: Confrontação entre a Nova Gestão Pública e o modelo decretado.

Indicador	Modelo Decretado	Nova Gestão Pública
Orientação jurídica.	Dec. Lei 115-A/98, de 4 de Maio.	Somente em contratos de autonomia.
Autonomia Administrativa	Centralizada	Descentralizada ou regional.
Cultura organizacional	Serviço Público	Privado, mercado ou quase-mercado.
Mecanização	Pouca e antiquada	Altamente tecnológica e inovadora.
Recursos humanos	Funcionários Públicos de Carreira	Técnicos e Técnicos Superiores.
Formas de Gestão	Conselho Executivo ou Director Executivo.	Director
Orçamento	Público ou quase-público.	Misto; ou seja, uma parte das receitas privadas e outra parte das receitas públicas.
Avaliação dos resultados	Avaliação; Interna Auto-avaliação ou balanço social de escola e externa pela I.G.E.	Avaliação; interna balanço social e externa por empresas privadas.

Construção nossa.

Da análise da tab. n.º4, facilmente verificamos que a grande maioria dos nossos agrupamentos escolares são ainda organizações muito próximas do modelo decretado. São organizações muito burocráticas, pouco funcionais e pouco transparentes; pois seguem ainda um modelo grandemente formal que tudo entope com o legalismo próprio da cultura administrativa do sul da Europa.

Assim o novo modelo da Nova Gestão Pública é certamente um modelo mais eficiente; pois não terá de cumprir tanto formalismo, já que é mais concreto, voltado para o produto final ou seja a satisfação dos clientes que tanto maior quanto mais for eficaz a produtividade da organização e a sua qualidade de marketing para conquistar espaço no mercado.

Este novo modelo é mais próximo das regras do mercado, aposta mais na liderança qualificada e na avaliação para além da interna na externa e independente que poderá contribuir para uma maior eficácia.

Deve no entanto o Estado zelar pela legalidade; diminuindo ao formalismo legalista excessivo e tendo uma actuação transparente, mais racional e mais concreta na resolução das situações de conflito de modo que a regulamentação não seja um obstáculo ao processo mas sim e apenas a garantia de equidade, legalidade e transparência dos actos administrativos da organização.

Em conclusão

Verificou-se neste capítulo que, o conceito de estado evolui imenso desde a origem da propriedade privada e do estado, devido à fixação do Homem à terra, sedentarização, causada pela descoberta da agricultura e domesticação de animais.

O conceito de estado quase se perdeu no obscurantismo da idade média com o feudalismo, mas após o fim das trevas, este conceito fortalece-se e torna-se centralizador mais ou menos intensamente até aos anos setenta, do século passado.

Assim o papel social do Estado e, em particular o Estado de Bem-Estar, perdeu vigor, impondo-se uma profunda reflexão sobre o papel do próprio Estado, conhecido na literatura como a Reinvenção do Sector Público.

A redimensão do Estado passa pela redistribuição das suas excessivas funções por diversos actores, as intervenções daquele excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas gerirem; tornando-se assim, um monstro pela burocracia praticada, pelos excessivos impostos e imensa lentidão de procedimentos.

Os estrangimentos do modelo burocrático, em particular a sua racionalidade, provocaram o aparecimento de múltiplas tentativas de dotar a administração pública de uma lógica administrativa construída a partir de mecanismos e incentivos capazes de produzir eficiência, efectividade e equidade na provisão dos serviços públicos.

A Nova Gestão Pública desenvolveu-se, no sector público, pela aumentada preocupação pelos resultados, pelo desempenho e consequência desse desempenho como uma forma de repensar o Estado.

Emerge um novo conceito de Gestão Pública, intrinsecamente comum e/ou relacionado com o interesse público e actuação das instituições públicas, em particular, a importância da responsabilidade pública.

Assim, assume-se que a Nova Gestão Pública, apesar de conter especificidades que a distanciam (ou pelo menos diferenciam) da gestão privada deve, contudo, deixar-se fazer aproximar desta última concepção nos princípios da racionalidade managerial (adaptação à mudança, abertura ao

ambiente externo, primazia dos fins, etc.) em vez de uma legitimidade fundada na regularidade dos processos e de estruturas formais de organização pública.

O modelo de reforma da administração pública não é único, não havendo uma só solução para o mesmo problema. Sai reforçada a tese de que não é viável que as práticas administrativas de reforma devam ser encaradas como um só paradigma (movimento, fase, iniciativa, programa, etc.).

A adopção por novas formas de gestão, nacional e internacionalmente, é fruto da crise de implementação estatal de serviços públicos mas, também, de pressão dos cidadãos e da promoção internacional de novas ideias de reforma (desregulamentação, mudança na cultura organizacional, introdução de mecanismos de mercado ou quase-mercado, etc.) novos procedimentos regulatórios, flexibilização de regras de trabalho com clarificação de competências e responsabilidades.

As reformas devem ser politicamente desejáveis, praticáveis e credíveis para todos os actores envolvidos; políticos, burocratas e cidadãos, a fim de existir um envolvimento de todos e assim rentabilizarem o modelo da Nova Gestão Pública.

Finalmente foi-se confrontar o modelo da Nova Gestão Pública com o modelo decretado e tirar as devidas conclusões que apontam o modelo decreto n.º 115-A/98, de 4 de Maio, como um modelo burocrático, pouco funcional, mas democrático e o modelo da Nova Gestão Pública, mais próximo do modelo empresarial mais capaz de com os mesmos recursos conseguir mais eficácia e melhor rentabilidade; ou seja mais e melhor bem-estar social.

CONCLUSÕES

As conclusões apresentadas são o resultado da investigação realizada.

Estas serão apresentadas com simples frases e não pretendem ter um carácter universal, uma vez que como já foi referido, são o resultado desta investigação, através da análise de conteúdo e como tal não poderão ser generalizadas.

Contudo, penso que poderão ter algum interesse, para a compreensão da possibilidade ou não, da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública à gestão da escola portuguesa, na tentativa de melhorar o modelo de gestão escolar vigente actualmente. (Modelo resultante do decreto-lei n.º 115/98, de 4 de Maio).

Assim, comecei por analisar a História da Educação em Portugal que nos mostra uma escola, sempre ligada à igreja, só para alguns; pois até existiram alguns monarcas analfabetos, dogmática e que cuja essência era aprender a ler, escrever e contar e só para uma minoria da classe dominante.

Em Portugal não há tradição de um primário de mais de 4 anos, só 5 anos durante um curto período da I.ª República no ministério de Leonardo Coimbra e assim Portugal é dos muito poucos países da Europa com um primário de 4 anos, nos demais ele tem 5 ou 6 anos.

Seguem-se os anos de ditadura, a escola e a formação de professores são politizados e mantidos em estagnação e serventia de alguns, onde até a escolaridade obrigatória das mulheres (três anos) era menor do que a dos homens (4 anos).

Após 1974, surge a massificação e democratização da escola, alargando os anos de escolaridade obrigatória de 6 para 9 anos e a mais que duplicação do número de alunos que frequentam a escola; isto num período de cerca de 25 anos.

Em suma, no início do século XXI, a taxa de analfabetismo foi reduzida para valores próximos de 7%, deu-se uma democratização rápida, assim como uma expansão rápida dos graus secundário e superior,

Mas a escola actual ainda se questiona; pois graças a uma crise demográfica e do Estado e a níveis muito baixos de literacia, novas mudanças se anunciam no sentido de aplicação de um modelo de gestão mais empresarial, mais concorrencial, mais concreto e mais pedagógico, que prepare os alunos a conhecer fazendo, para que a sua socialização,

desenvolva assim bons hábitos de trabalho e uma maior e mais eficaz produtividade!

Como tive oportunidade de ver são vários os tipos, ou estilos, de liderança que se podem adoptar e, são, também, várias as contingências situacionais que levam à utilização de um ou outro estilo por parte de um líder que tem, necessariamente, de atingir os objectivos pretendidos pela organização que dirige.

Foram enormes as alterações sociais, científicas e tecnológicas desde que os pioneiros Max Weber e Douglas McGregor definiram as primeiras teorias sobre liderança. Nos dias de hoje, as visões sobre a natureza humana e sobre a natureza das próprias instituições são substancialmente, e necessariamente, diferentes das daquele tempo. Mesmo se, na sua essência, as organizações de hoje como as de ontem continuam a procurar atingir os desideratos pretendidos em busca da máxima rendibilidade possível.

Das várias teorias que foram apresentadas ao longo do respectivo capítulo (teoria dos traços da personalidade, dos estilos de liderança, da teoria situacional de liderança, etc.), fiz incidir a nossa análise na teoria dos estilos de liderança, na tentativa de descobrir qual, ou quais, era(m) emergente(s), na prática directiva, nos líderes de diferentes organizações escolares ao abrigo do Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão escolar, Dec. Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Mesmo assim, a dita análise permitiu verificar que este novo regime, em termos de organização escolar, facilita a adopção de vários tipos de liderança que vão do estilo burocrático ao liberal, passando pelo democrático e que, na prática, os mesmos normativos dão origem a atitudes e estilos diferentes.

Ou seja, este novo regime jurídico, por si só, não serve para estabelecer um estilo de liderança bem definido, abre, antes, espaço à adopção de uma gestão mais democrática e participativa, ficando nas mãos de cada um dos líderes assumi-la em maior ou menor grau.

Refira-se, contudo, que a descentralização de poderes e o aumento de competências adjacentes a este diploma, para além deste novo tipo de gestão, leva à introdução de outras mudanças que não as legislativas. Uma nova atitude e cultura por parte dos professores é, agora, imprescindível, uma formação docente mais adaptada a estas novas exigências e competências,

etc., são mudanças que não se encontram normatizadas e que só uma gestão racional e dinâmica pode providenciar.

A verdadeira autonomia não é a que é decretada pela variadíssima quantidade de diplomas legais que inundaram a escola pública portuguesa, mas sim a que resulta da concretização do Projecto Educativo, tendo em conta o Plano Anual de Actividades e o respectivo Regulamento Interno.

A autonomia pode verificar-se aos seguintes níveis: pedagógico, científico, administrativo, financeiro e de contratação de professores

A escola portuguesa encontra-se num dilema entre a escola local de estado e a escola comunidade educativa ou seja entre a autonomia decretada e a autonomia construída pelas potencialidades da comunidade educativa.

Após Abril de 1974, com a democracia do sistema político foi criada um mar de legislação publicado com o fim de concretizar a autonomia da escola, mas a realidade mostra-nos que ainda hoje a escola portuguesa é extremamente dependente do governo central; isto porque nunca se deu ao nível político-económico e essencialmente financeiro uma desconcentração e descentralização do aparelho governativo central. Só muito timidamente se desenvolveu o municipalismo que criou algumas melhoras.

Hoje em dia para além da cultura autonómica democrática é possível e através de contratos de autonomia, concretizar um dado projecto educativo, através da transferência e da contratualização de competências do poder central para a organização escola.

Estes contratos de autonomia devem incluir não só os estabelecimentos de ensino, mas também outros parceiros, como os municípios, as associações locais, as associações científicas e pedagógicas, os centros de formação contínua e as instituições de ensino superior.

A construção de uma escola com maior autonomia para elaborar e executar o seu projecto educativo está estreitamente relacionada com a prestação de um serviço público da maior relevância, na medida em que cabe à instituição escolar o papel de executar localmente uma política educativa de âmbito nacional.

É precisamente essa noção de prestação de serviço público que deve definir e delimitar a autonomia e a responsabilidade das escolas perante a

comunidade local e o país, implicando necessariamente a prestação de contas quanto à eficiência do serviço efectuado.

A dimensão de serviço público abrange cinco domínios, nomeadamente a garantia de acesso de todos os alunos à educação escolar, a aposta no sucesso escolar, as funções de apoio sócio-educativas, e de guarda, a abertura à participação de todos os intervenientes no processo educativo e o desenvolvimento da Educação para a Cidadania.

Em suma, com a democracia surge a autonomia decretada teoricamente muito participativa e democrática, mas cuja aplicação ora estava muito *laissez-faire*, no período após a revolução de Abril de 1974, ou então demasiada centralizada.

Então, actualmente procura-se refinar este processo criando através dos contratos de autonomia um nível de autonomia adequado ao desenvolvimento sustentado local, regional e global apostando na qualificação e especialização dos recursos humanos, onde a democracia seja respeitada, mas também precisamos de ter em conta a nova Gestão Pública da Escola, modelo muito mais próxima do modelo empresarial, de forma a possibilitar maior produtividade, maior produto interno e conseqüentemente melhor nível de vida dos cidadãos.

Para obter uma maior produtividade, num mundo económico como o actual, que é global, baseado na informação e comunicação é preciso a utilização de redes de telecomunicações e de tecnologias de informação e comunicação, que exigem um esforço enorme do poder central, do poder económico e das famílias a fim de desenvolver uma estratégia devidamente planificada, articulada e inovadora para conseguirmos aprender mais depressa que a concorrência e ganhar assim competitividade e vantagens no mercado do futuro.

Só uma arquitectura estratégia devidamente planificada com recursos humanos devidamente qualificados, altamente voltada para as novas tecnologias e inovação, e que seja publicitada com clareza; cativando e envolvendo as pessoas será capaz de aprender mais depressa que a concorrência.

O conceito de Estado Providência esgotou-se, o peso orçamental excessivo das funções sociais do estado, a crise demográfica, o aumento da

esperança de vida, as crises energéticas e mundialização da economia puseram a nu a crise do Estado Moderno, que se viu na necessidade de ser repensado a fim de evitar a falência.

O Estado tem como função essencial a redistribuição da riqueza produzida por um povo, mas se a pressão das funções sociais do estado o estrangula é preciso mudar e então surgem os modelos mais próximos do modelo empresaria, que também podem ser aplicados à organização escolar e que podemos definir como modelos da Nova Gestão Pública.

Estes modelos vão permitir à organização escolar assumir uma nova forma de gestão democrática, baseada na especialização, qualificação e inovação dos recursos humanos, dirigida por verdadeiros profissionais da área de gestão que não sejam reféns dos votos dos eleitores da respectiva organização e que tenham em conta claramente os objectivos alcançados.

Só uma gestão profissionalizada, com ética, especializada, qualificada, concreta, racional, transparente e independente dos eleitores permitirá à escola portuguesa atingir uma produtividade elevada; pois só assim não haverá gestão limitada, ineficaz e dependente excessivamente dos votos directos dos eleitores ou de qualquer outro tipo de convergência.

Afinal, o mercado actual, tende para um modelo inovador, científico e tecnológico, que seja capaz de criar mais riqueza e criar mais desenvolvimento

REFLEXÃO FINAL

A pretensão deste trabalho consistiu em estudar e investigar a problemática da possibilidade ou não de aplicar os princípios do paradigma de gestão empresarial às nossas escolas?

Hoje em dia já se compreendeu que grande parte das práticas pedagógicas do passado não fazem sentido no actual contexto da sociedade e para chegar ao futuro, uma instituição educacional precisa estar disposta a jogar fora, pelo menos em parte, do seu passado.

As instituições precisam de uma nova arquitectura estratégica, não apenas interessada em aumentar o número de alunos, ou diminuir os custos da folha de pagamento, mas que queiram ser agências inovacionais e educacionais que daqui a cinco ou dez anos, sejam capazes de renovar este sector a nosso favor, que queiram criar novas funcionalidades para os clientes e que novas competências comuns para o desenvolvimento

Criar o futuro é um desafio maior do que acompanhá-lo, para o qual é preciso criar o seu próprio mapa. Portanto, abrir o caminho é muito mais recompensador do que seguir os outros.

Assim mandar é fácil, toda a gente manda. A formação dos mandantes é desqualificada apoiada muitas vezes em raízes “da dita experiência”, com passado pesado e burocrata e incapaz de pôr de lado certas amarras que impedem o avançar para o futuro, para uma Nova Gestão Pública capaz de enfrentar um mercado global, altamente tecnológico e concorrencial e de quase livre escolha.

É verdade que existe democracia e participação, mas não existe limitação de mandatos, critérios de qualificação e de especialização e assim as escolas transformam-se em pequenos estados corporativos de grupos de pressão que controlam o poder à sua bela vontade e que boicotam quase sempre a mudança e inovação.

Deste modo é urgente mudar o modelo de Gestão Pública das nossas escolas para um modelo mais próximo do empresarial, voltado para os clientes, alunos e que traga para o sistema educativo, os melhores recursos humanos; afinal, a longo prazo, a única fonte sustentável de vantagem competitiva é a capacidade da organização aprender mais rápido e melhor do que os seus concorrentes; criando assim um efeito multiplicador, ou mais valia; onde com o

mesmo “input” é possível criar mais e melhor “output”-Maximização de Produção.

Assim certamente obteremos maior produtividade e mais e melhor eficácia. Também devemos ter em conta, neste modelo de mercado, voltado para o bem estar do cliente, como em qualquer outro modelo, a necessidade da existência de um quadro de direito administrativo transparente, funcional e concreto que seja baseado em princípios de equidade e justiça e menos formal do que o existente.

Afinal a Educação é o melhor tesouro de um povo e assim parece-nos que a nível nacional e até ao nível comunitário é preciso refinar os sectores produtivos, sociais e educativos para obtermos um produto interno bruto mais elevado e deste modo dar um melhor bem-estar económico, social, educativo e ambiental à sociedade.

Em suma é urgente mudar e está mudança deve ter em conta as pessoas e procurar cativá-las e envolvê-las; pois só com o desenvolvimento eficaz de todas as potencialidades e as mais valias do efeito multiplicador do processo seremos capazes de mudar a nossa escola e torná-la mais eficaz e mais produtiva e assim caminhar para um futuro melhor.

Assim o modelo actual de Escola Pública tende para um modelo inovador, científico e tecnológico, que seja capaz de aprender fazendo ou experimentando, onde os espaços físicos e laboratoriais sejam apropriados para criar mais riqueza e criar mais desenvolvimento.

Só uma Gestão Pública, próxima do modelo empresarial será capaz de racionalizar os “inputs” e os recursos humanos de modo a maximizar os resultados e a permitir a transferência dos recursos ganhos para novas estratégias de ensino mais experimentais, mais científicas, mais práticas e mais de acordo com as vivências dos nossos jovens; afinal a única vantagem competitiva sustentável (com as pessoas) é a capacidade de aprender mais e melhor do que os concorrentes!

Bibliografia

- Amaral, D. F. (2002), "**Curso de Direito Administrativo**". Coimbra: Editora Almedina.
- Assembleia da República (2002). "**Constituição da República Portuguesa**". Coimbra: Editora Almedina.
- Alainz, V., Góis, E. e Gonçalves, C. (2003). "**Auto-avaliação de Escolas**". Porto, Edições ASA.
- Alonso, M. Luísa et al. (1994). "**A Construção do Currículo na Escola. Uma Proposta de Desenvolvimento Curricular para o 1.º Ciclo do Ensino Básico**". Porto: Porto Editora.
- Alves, J. A. (1993). "**Organização, Gestão e Projecto Educativo nas Escolas**". Porto: Edições ASA.
- Araújo, J.F.F.E. (2000). "**O modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária**". Lisboa: ISCS.
- Araújo, J.F.F.E. (2001a). "**Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between npm and Traditional Bureaucracy**". Public Administration, 79, Number 4.
- Araújo, J.F.F.E. (2001b). "**Policy Making For Industrial Competitiveness in Portugal**". Public Management Review, 3.
- Araújo, J.F.F.E. (2002a). "**Gestão Pública em Portugal**": Mudança e Persistência Institucional". Coimbra: Quarteto.
- Araújo, J.F.F.E. (2002b). "**Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos**" 3.º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão. Coimbra: INA.
- Araújo, J.F.F.E. (2002c). "**NPM and the Change in Portuguese Central Governmemt**". International Public Management Journal, 5, n.º3.
- Bardin, L. (1995). "**Análise de Conteúdo**": Edições 70.
- Barroso, J. (1996). "**Autonomia e Gestão das Escolas**". Lisboa: Edições do Ministério da Educação
- Barzeley, M. (1998). "**Atravesando la Burocracia, Una Nueva Pperpectiva de la Administración Pública**" Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública. México.

- Barzeley, M. and. M. Kean (1989). “**Gestion Pública Estratégica, Conceptos, Análisis y Experiências: El caso IPIA**”. Instituto de Estudos Fiscales. Universidad de Sevilla. Espanha.
- Barzeley, M. (2001). “ **La Nueva Gerência Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)**”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Fev, n. 19, Caracas.
- Benavente, Ana (1990).“**Escola, Professor ao e Processos de Mudança**”. Lisboa: Livros Horizonte.
- Benavente, Ana., Costa, A. F., Machado, F. L., Neves, M. (1992).” **Do outro lado da escola**”.Lisboa: Editorial Teorema.
- Bell, J. (1997).“**Como realizar um projecto de investigação**”. Lisboa: Gradiva.
- Bilhim, J. (2000). “**Ciência da Administração**”. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J.(2001).“**Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas**”. Lisboa: Universidade Técnica.
- Bilhim, J.(2002).“**Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos**”. Lisboa Universidade Técnica
- Bogdan, R., e Bilken, S. (1994). “**Investigação qualitativa em Educação**”. Porto: Porto Editora.
- Bothwell, L. (1991). “**A arte da Liderança**”. Lisboa: Editorial Presença.
- Caetano, Marcelo (1994).“**Estudos de História da Administração Pública Portuguesa**”. (Org. Diogo Freitas Amaral). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, A., Alves, J. M., e Sarmiento, M. J. (1999). **Contratos de autonomia, Aprendizagem organizacional e liderança**. Porto: edições ASA.
- Charlot, B. (coord.) (1994). **L`école et le territoire**. Paris: Editeur, Armand Colin.
- Chiavenato, I. (1999). **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Costa, J. Adelino (1991). **Gestão Escolar**. Lisboa: Texto Editora.
- Costa, J. Adelino (1996). **Imagens Organizacionais da Escola**. Porto: Edições ASA.
- Costa, J. Adelino (1997). **O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais, Discursos e Práticas**. Aveiro: Universidade de Aveiro.

- Covey, Stephen R. (1994). **Liderança baseada em princípios**. Rio de Janeiro: Campos.
- Delfaud, Pierre. (1977). "**Keynes e o keynesianismo**". Lisboa: Gráfica Europam, Lda.
- Delors, J. (1996). "**Educação um tesouro a descobrir**" Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Porto: Edições ASA.
- Duarte, J. P. (2000). "**Igualdade e Diferença. Numa escola para todos**", Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Durkheim, Emile (1980). "**Educação e Sociologia**". Lisboa: Edições 70.
- Edmonds, Ronald (1979). "**Effective Schools for the Urban Poor**". Educational Leadership: October.
- Estanqueiro, A. (1992). "**Saber Lidar com pessoas**". Lisboa: Editorial Presença.
- Estevão, C. V (1995). "**O Novo Modelo de Direcção e Gestão de Escolas Portuguesas. A Mitologia Racionalizadora de uma Forma Organizacional Alternativa**". Braga: Universidade do Minho.
- Fayol, Henri (1984). "**Administração Industrial e Geral**". São Paulo, Editora Atlas (trad.port: ed. orig. 1926).
- Fernandes, A. Sousa (1988). "**Distribuição de Competências entre A Administração Central, Local e Institucional da Educação**", in C.S.R.S. A Gestão do Sistema Escolar. Lisboa. Ministério da Educação.
- Fernandes, A. Sousa (2001). "**Direcção e liderança nas organizações**". Original não publicado, Instituto de Estudos da Criança. Universidade do Minho.
- Fernandes, Rogério (1981). "**Ensino Básico. Sistema de Ensino em Portugal**": Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Pires E. I. (1991). A Construção Social da Educação Escolar. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, João (1987). "**O currículo uniforme pronto-a-vestir de tamanho único**", in o Insucesso escolar em Questão. Cadernos de Análise Social da Educação da Universidade do Minho.
- Formosinho, João (1991). "**A igualdade em Educação**". in E. L. Pires; A. S. Fernandes e J. Formosinho. A Construção Social da Educação Escolar. Porto. Edições ASA.

- Formosinho, J., Fernandes A. S., Sarmento, M. j., Ferreira, I. F. (1999). "**Comunidades Educativas, novos desafios à Educação Básica**". Braga: Livraria Minho.
- Formosinho, João., Ferreira, F. I., e Machado, J. (2000). "**Políticas educativas e autonomia das escolas**". Porto: Edições ASA.
- Garcia Garrido ET AL. (ED.) (1992). "**Reformas e Innovaciones Educativas en al Umbral del Siglo XXI**". Uma Perspectiva Comparada. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Ghilardi, F., e SPALLAROSSA, C. (1989). "**Guia para a organização da Escola**". Porto: Edições ASA.
- Gil, C. António. (1995). "**Métodos e técnicas de pesquisa social**". Brasil: Editora Atlas
- Good, Thomas L. & Brophy, Jere E. (1986). "**School Effects**". In Merlin C. Wittrock (ed.). Handbook of Research on Teaching. New York, Macmillan Publishing Company.
- Hamel, Gary e C. K. Prahalad. (1995). "**Competindo pelo futuro**". Rio de Janeiro: Campus.
- Lemos, J., e Silveira, T. (1999). "**Autonomia e Gestão das escolas**". Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio (1992). "**Organizações Educativas e Administração Educacional em Editorial**". Revista Portuguesa de Educação. Braga: Instituto da Educação e Psicologia.
- Lima, Licínio (1992). "**A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)**". Braga: Instituto de Educação e Psicologia.
- Longo, F.(2001). "**La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito com Flexibilidad**". Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Gestión Pública: una prioridad del y Transparencias. Washington. USA.
- Longo, F.(2002 a). "**El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional**". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Longo, F.(2002 b). "**A importância dos Directivos Públicos**". Diário El País. S. L., Espanha.

- Longo, F. (2002 c). “ **Institucionalizar la Gerência Pública: Retos y Dificultades**”. Primer Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona, Instituto de Dirección y Gestión Pública. ESAD.
- Mcgregor, D. (1965).”**Os aspectos humanos da empresa**”. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Menezes, Jacqueline M.”**Administração estratégica como ferramenta de Gestão escolar**”. Florianópolis, 2002. 88 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção – área de concentração: Mídia e Conhecimento -ênfase em Tecnologia Educacional) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.
- Minogue, M.(1997). “Theory and practice in the analysis of policy administration”. in Hill.
- Minogue, M., C. Polidano, et al. (2000 a).”**Beyond The New Public Management Changing ideas Practices in Governmemt**”. Massachusetts. USA. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Minogue, M. (2002 b).”**Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices**. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.UK Prencict Centre Working Paper n.º 15, February.
- Mintzberg, Henry (1986). “**Le Pouvoir dans les Organisations**”. Paris: Les Éditions d’organization (trad. franc.).
- Mozzicafredo, J. and J. S. Gomes (2001).” **Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**”. Oeira: C. Editores.
- Norona, Mário e Norona, Zélia (2002).”**Do Conflito à Gestão e à Decisão Negociada**”. Lisboa: Plátano.
- Nóvoa, A. (Coord.1992).”**As organizações escolares em análise**”. Lisboa: Publicações D. Quixote – IIE.
- Neves, Armindo.”**Gestão na Administração Pública**”. Cascais: Editora Pergaminho.
- Nunes, Pedro. (2004).”**Organização e Gestão Pública**”. Sebenta de Organização e Gestão Pública. Barcelos: I.PC.A.
- Pardal, L. E Correia, E. (1992).”**Métodos e técnicas de Investigação social**”. Porto Areal Editores.

- Peters, B. Guy (2001 a).” **De mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**”. Oeiras: Celta Editores.
- Pfeffer, Jeffrey (1995).”**Competitive Advantage through People**”. Boston: Harvard Business School,
- Pires, E. L. (1989).”**Escolaridade Básica Universal, Obrigatória e Gratuita**”. In E.L. Pires et al. O ensino em Portugal. Porto: Edições ASA.
- Pires, E. L. (1993).”**Escolas Básicas Integradas como Centros de Educação Básica**”. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Pires, E. L. (1998).”**Lei de Bases do Sistema Educativo: Apresentação e comentários**”. Porto: Edições Asa.
- Pollit, C. (1990).”**Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**”. Oxford/ Massachusetts: Blackwell.
- Pollit, C. (1994).”**Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s**”: Blackwell.
- Pollit, C. (1995 c).”**Improvement Strategies. Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary**”. London: Sage Publications.
- Pollit, C.(1996).” **Antistatist Reforms and the New Administrative Directons: Public Administration in the United Kingdom**”. Public Administration Review, 56. n. 91.
- Pollit, C.(1998). “**Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints**”.Policy and Politics.16, n.92.
- Pollit C. and Bauckaert (2000).”**Public Management Reform: A Comparative Analysis**”. Oxford: Oxford University Press.
- Tavares, António. F. (Coord.2006).”**Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal**”.
- Teixeira, M, (1995).” **O Professor e a Escola**”. Amadora: McGraw-Hill.
- Quivy, R. e Campenenhoudt, V.L. (1998).”**Manual de Investigação em ciências sociais**”. Lisboa: Gradiva.
- Rocha, J. A. Oliveira (2002).”**Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Instituto Nacional de Administração. Porto: Audil.
- Woods, P. (1999).”**Investigar a arte de ensinar**”. Porto: Porto Editora.

- Saraiva, E. (1997). "**La situation laboral del personal de la administration pública**". Série documentos e reuniones internacionales. Santo Domingo. Revista del CLAD.Reforma y Democracia, n.º1.
- Sarmento, Manuel Jacinto e Ferreira, Fernando Ilídio (1995)."**Comunidades Educativas: a Ideia Pedagógica e a Realidade Organizacional**". In A. Estrela, J. Barroso e J. Ferreira (eds.). A Escola. Um Objecto de Estudo. Actas do V Colóquio Nacional da AIPELF/AFIRSE. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Sarmento, Manuel Jacinto e Diogo Fernando (1998)."**Regulamento Interno e Construção da Autonomia das Escolas**". Porto: Edições Asa.
- Sarmento, M. J. (2000)."**Autonomia da Escola**" Porto: Edições Asa.
- Sarmento, M. J. (2000)."**Lógicas de Acção nas escolas**". Braga. Edições Instituto de Inovação Educacional.
- Senge, P.M. (1999). **A Quinta Disciplina**. São Paulo: Círculo do Livro.
- Sequeira, J. (1997). **Desenvolvimento Pessoal**. Lisboa: Monitor.
- Taylor, Frederick Winslow (1990)."**Princípios de Administração Científica**". São Paulo. Editora Atlas (trad. port; ed. orig. 1911).
- Tripa, M. R. P. (1994). "**O Novo Modelo de Gestão**". Porto: Edições ASA.
- Vallet, Odon (1995). "**Administração e Poder**". Instituto Piaget. Lisboa: Gráfica Manuel Barbosa e6 Filhos, Lda.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro. D.R. I Série Supº. N.º 297
- Despacho n.º 40/75 de 11 de Agosto;
- Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro. D.R. I Série Supº. N.º 249
- Lei n.º 7/77 de 1 de Fevereiro. D.R. I Série, N.º 26
- Lei Constitucional n.º 1/82 de. D.R. I Série, N.º 227
- Decreto-Lei n.º 315/84, de 28 de Setembro. D.R. I Série, N.º 226
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. D.R. I Série, N.º 273
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro. D.R. I Série, N.º 29
- Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio. D.R. I Série A, N.º 107
- Despacho n.º 2397ME/93 de 20 de Dezembro. D.R. II Série, N.º 295
- Despacho Normativo n.º 27/97 de 2 de Junho. D.R. I Série B, N.º 126
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. D.R. Série I-A, N.º 102
- Lei n.º 24/99, de 22 de Abril. D.R. Série I-A, N.º 9

INDICE

Resumo.....	IV
Abstract.....	IV
Dedicatória.....	V
Pensamento.....	VI
Lista de Figuras.....	VII
Lista de Tabela.....	VII
Siglas e Abreviaturas.....	VII
INTRODUÇÃO.....	10

CAPITULO 1

EDUCAÇÃO E SISTEMA EDUCATIVO.....	11
1.1. Para uma definição de Educação.....	12
1.1.1. Dimensão Social da Educação.....	14
1.1.2. Funções e finalidades educativas.....	15
1.1.3. A Integração e a Diferenciação Social.....	17
1.1.4. Agentes e Instituições Educativas.....	17
1.1.5. A Escola como agente educativo.....	20
1.2. A Instauração do Sistema Educativo Moderno.....	22
1.3. O Sistema Público de Ensino em Portugal.....	27
1.4. As Reformas Educativas do Regime Democrático.....	30

CAPITULO 2

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO/EMPRESA	35
---	----

2.1. Origens do comportamento organizacional.....	36
2.2. Escola: Instituição ou Organização.....	39
2.3. Tipos de Organização.....	40
2.4. Conceito e componente da organização escolar.	41
2.5. Evolução da escola: instituição família, religiosa e estatal.....	42
2.6. Agrupamentos Problemas e Dilemas.....	44
2.7. A importância das várias organizações na Educação: O movimento das Escolas Eficazes.....	45
2.8. Críticas ao Modelo das Escolas Eficazes.....	49
2.9. A Escola como organização no quadro da Investigação Educacional.	48

CAPÍTULO 3

A PROBLEMÁTICA DA LIDERANÇA.....	51
3.1. Algumas Teorias sobre Liderança.....	52
3.1.1. A Teoria X e a Teoria Y.....	53
3.1.2. Teoria dos Traços da Personalidade.....	56
3.1.3 Teoria dos Estilos de Liderança.....	57
3.1.4 Teoria Situacional de Liderança.....	62
3.2 Liderança Transactiva vs. Liderança Transformadora.....	63
3.3 Liderança e Direcção/Gestão. Que Diferenças.....	64
3.4 Liderança e a Arte de Delegar.....	67
3.5 Liderança e clima de Escola.....	67

CAPÍTULO 4

A AUTONOMIA DA ESCOLA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO.....	71
--	----

4.1 A Origem da Autonomia da Escola.....	72
4.2 Definição de Autonomia.....	77
4.3 Autonomia e Regulamento Interno.....	77
4.4 Administração P.E. e R.I. da Escola.....	78
4.5 Âmbito do R.I. da Escola no Projecto Diploma.....	79
4.6 Níveis de Autonomia, Práticas de Regulação das Escolas e R.I.....	80
4.7 Modos de regulação.....	82
CAPITULO 5	
INOVAÇÃO E MARKETING.....	87
5.1 Uma Nova Visão Estratégica.....	88
5.2 A Criação da Arquitectura Estratégica.....	96
CAPÍTULO 6	
A NOVA GESTÃO PÚBLICA:O PARADIGMA DA GESTÃO EMPRESARIAL	105
6.1 Evolução do Estado Moderno.....	106
6.2 A Nova Gestão Pública.....	109
6.3 Confronto entre Modelos.....	118
CONCLUSÕES	124
REFLEXÃO FINAL	130
BIBLIOGRAFIA	133
LEGISLAÇÃO.....	140

