

# A GESTÃO ESCOLAR

*Valter Lemos*

"A boa gestão é uma característica significativa das melhores escolas"

R. Glatter, 1992

O objectivo primeiro da actividade de gestão das escolas deve ser criar condições para que os professores promovam a aprendizagem dos alunos.

Este aspecto parece andar arredado das discussões públicas sobre a problemática da gestão das escolas portuguesas, as quais parecem preocupar-se quase exclusivamente com a dimensão do exercício do poder dos gestores sobre os membros da organização escolar, especialmente os professores.

A análise dos problemas colocados pelos dois modelos de administração das escolas, vigentes em Portugal, conduz necessariamente à consideração das duas dimensões: a aprendizagem dos alunos, ou seja, a eficácia da escola e o exercício do poder.

## **1. A gestão e a eficácia das escolas**

A investigação recente parece provar existir uma relação directa, ou pelo menos indirecta mas inequívoca, entre a gestão e a eficácia das escolas.

Um dos mais complexos e significativos estudos neste âmbito (Mortimore, et al., 1988), identificou doze factores que se mostram consistentemente relacionados com a eficácia escolar (medida através da promoção da

aprendizagem dos alunos em várias dimensões). Desses factores dois são, explicitamente, “a liderança efectiva do director” e “o envolvimento dos membros da gestão”, para além de que os restantes dependem de comportamentos específicos e estratégias utilizadas pela direcção e pelos professores. “É essencial ter-se em linha de conta que (...) o que o professor pode ou não pode fazer, depende em certa medida, do que acontece na escola no seu todo” (Mortimore et al., 1988, p. 123).

De resto, outros estudos anteriores haviam já identificado o papel da gestão como importante na eficácia das escolas (Edmonds, 1979; Purkey e Smith, 1983). E, ainda que nem toda a investigação pareça justificar a afirmação de Scheerens (1990) de que “há características das escolas, por exemplo a liderança educacional, que mostram estar consistentemente associadas a resultados positivos dos alunos” (p. 66), pelo menos a relação entre o clima de escola e a gestão mostra-se consistente (Likert, 1961; Brunet, 1992) e entre aquele e os resultados dos alunos (Brookover et al., 1979; Rutter et al., 1979), o que permite não só ter em conta o impacto directo da gestão nas relações entre os participantes escolares como (pelo menos) indirecto nos resultados dos alunos.

## 2. A gestão e o exercício do poder

Na educação portuguesa, no entanto, não tem havido grandes preocupações de relação entre a gestão da escola e a aprendizagem dos alunos, ou sequer entre o clima de escola e a aprendizagem dos alunos. Esta parece ser substituída enquanto objectivo essencial da escola pela mera satisfação dos professores, ou na melhor das hipóteses, dos diversos actores organizacionais.

Nesta perspectiva a escola é entendida enquanto organização social (com actores, grupos, normas, conflitos de interesse, etc.), mas não como uma organização com uma inserção social específica, isto é, com objectivos concretos e responsabilidades pela sua intervenção e respectivos resultados na comunidade específica de que faz parte. No primeiro caso a escola justifica-se internamente, isto é, por e para os seus actores directos e no segundo justifica-se externamente, isto é, por e para a comunidade específica em que se insere. Assim a definição e o exercício da direcção e da gestão será entendido como uma questão de divisão do poder pelos actores internos no primeiro caso e como uma questão de escolha de objectivos e prestação de contas, no segundo caso.

### 3. O modelo de 1976 - a escola dos professores

#### 3.1 A Representatividade

O modelo de gestão das escolas preparatórias e secundárias instituído pelo Decreto-Lei 769-A/76 foi genericamente designado por "gestão democrática", porque, para além de assim se acentuar a mudança introduzida (por oposição a um modelo autoritário anterior) assentava no princípio da representatividade dos gestores face aos actores organizacionais internos (professores, alunos e funcionários), através da sua eleição, e na colegialidade do órgão de gestão. Quinze anos passados, estes dois princípios mostraram sérios revezes na sua implantação. A representatividade passou a ser praticamente exclusiva do corpo docente, tendo sido arredados os alunos e funcionários da participação efectiva na gestão da escola, criando-se assim uma escola dos professores.

#### 3.2 A colegialidade

A colegialidade da gestão foi real e efectiva em muitos casos, mas dois aspectos limitaram claramente o seu desenvolvimento.

O primeiro respeita ao progressivo aumento de casos de ausência de listas candidatas à eleição, ou seja, de equipas dispostas e organizadas para exercer a gestão da escola, sendo necessário recorrer cada vez mais á escolha de um professor, que, em muitos casos, já nem sequer possuía representatividade legitimada, sendo designado pelo Ministério da Educação (ME).

O segundo aspecto e porventura mais significativo, foi a definição legal, específica e exaustiva, das funções e tarefas de cada um dos membros dos conselhos directivos (presidente, vice, secretário, etc.). Na prática tal significou que a gestão deixou de ser exercida de forma colegial, ou seja por uma equipa que delibera em conjunto e divide livre e internamente as tarefas específicas de cada membro, resultando sim do exercício acumulado das tarefas previamente atribuídas pela administração. Assim tornou-se vulgar em algumas escolas os membros dos conselhos directivos manterem horários diferenciados de permanência na escola, exercendo cada um as suas funções de forma individualizada, minimizando o tempo de trabalho conjunto do órgão.

### 3.3 A participação

O modelo de 76 contém como já se viu, princípios de participação democrática de vários actores escolares, mas desde logo afastava da participação na decisão alguns utilizadores e interessados no processo educativo, como os membros da comunidade de inserção da escola, da qual sobressaem naturalmente os pais. A realidade foi sendo cada vez mais a da exclusiva participação dos professores, o que provocou maior desinteresse dos funcionários, cada vez maior irresponsabilização dos alunos, afastamento dos pais e divórcio claro dos restantes agentes da comunidade (autarquias, empresas, associações, etc.)

Pode dizer-se que 15 anos após o 25 de Abril o modelo de gestão, tendo conduzido a um reforço do poder e intervenção dos professores, manteve, no entanto, o poder e a intervenção da administração central. As escolas não se encontram inseridas nas comunidades específicas que integram, nem prestando-lhe contas, nem sequer lhe permitindo qualquer intervenção na sua organização e funcionamento e muito menos na definição dos seus projectos educativos. As escolas mantêm-se como meras extensões da administração e a esta prestam contas pelas vias burocráticas e hierárquicas tradicionais.

## 4. O novo modelo de direcção e gestão das escolas

O modelo de gestão de 1976 constituiu uma experiência significativamente diferente das situações comuns aos restantes países da comunidade europeia. O novo modelo, aprovado pelo Decreto-lei 172/91 introduz modificações aproximativas das situações mais generalizadas na Europa (Barroso e Sjorslev, 1991). No entanto, tal aspecto não deve constituir, em si mesmo, um objectivo. A questão cultural tem aqui papel relevante, pois que se trata de relações da escola com a sociedade e entre grupos e interesses sociais diferenciados. No entanto o novo modelo conceptualiza alterações que, por um lado, parecem pretender colmatar algumas das fraquezas do anterior e por outro parecem decorrer de uma "imagem" da escola como sistema social, diferente da imagem racional/burocrática tradicional e da imagem profissional/colegial que alguns atribuem ao modelo de 76, ou ainda da imagem política (de conflito de interesses) ou de sistema cultural (de choque de culturas) que alguns associam às escolas (OCDE, 1989).

#### 4.1 A direcção e a gestão

O modelo de 76 foi definido no contexto de um sistema escolar centralizado, em que a direcção (nível de decisão onde se definem os objectivos e as políticas organizacionais) não tinha lugar nas escolas, pois que competia exclusivamente ao ME ou à administração central em geral. Às escolas competia exclusivamente a gestão (nível de decisão onde se definem estratégias para a execução das políticas e objectivos definidos e se afectam os meios e recursos necessários).

O modelo de 91 assume um contexto de maior autonomia da escola, admitindo que a mesma tenha capacidade de decisão sobre objectivos e políticas institucionais próprias. Relaciona-se isto com a definição do chamado Projecto Educativo de Escola, instrumento que visa o apoio a uma estratégia global da escola, à semelhança do que se passa noutros países como a França, Grã-Bretanha, Suécia ou Noruega, onde se desenvolvem instrumentos idênticos, inserindo-se isso numa tendência internacional de "novo clima de devolução de poderes" (Glatter, 1992).

Estabelece-se assim a separação dos níveis de decisão, competindo a direcção a um órgão, o Conselho de Escola, e a gestão a um outro, o Director Executivo.

#### 4.2 A participação externa

À participação interna do modelo de 76 o novo modelo acrescenta a participação externa, incluindo a direcção da escola não somente os actores directos (professores, alunos e funcionários) mas também os utilizadores e agentes socialmente implicados na educação (pais, autarquias, associações culturais e económicas). Tal, além de obviamente aumentar a representatividade e participação democrática no sistema escolar, vem acrescentar de modo formalmente visível a dimensão da responsabilidade social da escola, para além da anterior responsabilidade administrativa. Trata-se de uma substituição parcial da superintendência da administração pela tutela da comunidade, a qual, no entanto, não parece estar a ser conseguida como adiante se verá.

#### 4.3 A eficiência da gestão

A questão que mais discutida tem sido no âmbito da gestão escolar respeita à substituição de um órgão colegial (o conselho directivo) por um órgão

unipessoal (o director executivo), bem como à sua eleição directa pelos professores. Mas tal análise padece de um enviesamento apriorístico.

Em primeiro lugar, resulta do que foi dito que a diferença de um modelo para outro não se pode explicitar dessa forma. Ao nível decisional na escola muda-se de um órgão (CD), para dois órgãos (CE+DE). Neste contexto a representatividade, garantida eleitoralmente faz-se obviamente para o órgão de direcção e não para o de gestão, o qual é escolhido pelo primeiro e perante ele responde.

Em segundo lugar, para além da alegada colegialidade da gestão se encontrar já comprometida no próprio desenvolvimento do modelo de 76, num contexto em que o órgão de direcção é representativo e colegial, facilmente se verifica a incompatibilidade que existiria necessariamente com um órgão de si dependente mas com a mesma fonte e forma de legitimação.

Existindo um órgão de direcção garante da representatividade e participação, a questão que sobra para a gestão é a da eficiência. A da competência para maximizar a eficácia da escola no contexto do respectivo projecto educativo.

"A manutenção de uma gestão pedagógica amadora ou rotineira é condição essencial para manter a lógica do insucesso ao nível organizacional. A organização pedagógica de uma escola pode veicular mudanças estruturais que são o suporte congruente das mudanças na tecnologia pedagógica.

Numa lógica de insucesso educativo esta questão deve ser obscurecida.

Para isso nada melhor do que desviar o assunto para a discussão de os gestores pedagógicos deverem ser eleitos ou nomeados, fazendo assim esquecer que eleitos ou nomeados continuam a não estar (na maioria dos casos) preparados para a função de organizar pedagogicamente uma escola." (Formosinho, 1992, p. 34).

#### 4.4 O papel do gestor escolar

Alguns observadores ainda que rejeitando a imagem racional/burocrática da escola, consideram, no entanto, que há uma separação clara entre as funções dos "administradores" (chefes dos estabelecimentos de ensino) e dos "profissionais" (professores), podendo a acção dos primeiros sobrepor-se aos segundos (situação vivida antes de 1974), estabelecer-se um contrato de não interferência mútua (situação mais comum em Portugal e na Europa), ou na melhor das soluções a articulação dos dois, competindo aos administradores compatibilizar as soluções administrativas ao exercício das competências dos

professores e às exigências do processo educativo, o que se tornaria possível “a partir do momento em que os professores (e enquanto profissionais eleitos pelos seus pares) passam a desempenhar o papel de administradores” (Bartoso, 1991, p. 71).

Para além da tese que decorre que a gestão das escolas deve ser exercida por professores, com o que se concorda mas parece estar fora de causa pois ambos os modelos o estabelecem, resulta uma clara separação, em qualquer dos casos, das funções administrativas (zona de acção dos administradores) das funções pedagógicas (zona de acção dos profissionais).

Tal dicotomia parece, no entanto, cada vez fazer menos sentido face aos resultados da investigação sobre as organizações escolares. Os estudos sobre a eficácia das escolas já referidos, concluem genericamente pela necessidade dos gestores escolares exercerem uma liderança pedagógica efectiva, o que vai muito para além de compatibilizar soluções administrativas (recursos, tempo, espaço, etc.) com as exigências do acto educativo e se insere na influência directa sobre os professores, nas expectativas educacionais de professores, alunos e pais, na intervenção sobre as inovações e as mudanças e sobre a cultura de escola. Schein (1987) refere mesmo que “é provável que o único trabalho realmente importante dos líderes seja criar e gerir cultura”. Segundo Glatter (1992) da análise das dimensões culturais das escolas e do seu significado em relação à mudança, a primeira implicação para a gestão escolar é que “é importante que os directores sejam considerados líderes profissionais ou pedagógicos e não apenas executivos” (p. 153).

Nesta perspectiva assume relevância no respeitante à gestão escolar não a colegialidade formal, mas as qualidades de liderança profissional, a preparação pedagógica e de gestão, o conhecimento do meio e do contexto social e a capacidade de operar tanto ao nível das ideias abstractas como das acções concretas.

Nada disto é suficientemente garantido por qualquer certificação formal, mas a necessidade de uma formação e preparação prévias certificadas instituídas no contexto do novo modelo de gestão é um passo importante na direcção correcta.

#### **4.5 A gestão intermédia e os órgãos de apoio**

O novo modelo encerra ainda algumas outras mudanças significativas na organização da escola. O modelo de 76 criou um conselho pedagógico com competências na área da orientação educativa e da coordenação pedagógica

que o novo modelo mantém, embora com alterações de composição. Relevam as mesmas das chamadas estruturas de gestão intermédia, das quais se destaca a criação de departamentos curriculares, que parece visar uma maior coesão curricular, e o aparecimento de coordenadores de ano dos directores de turma. Isto tem especial significado porque revela uma mudança na organização dos professores e respectivos papéis nas escolas. Trata-se de aumentar o peso organizacional das estruturas constituídas em função dos alunos e diminuir o peso das estruturas constituídas em função dos saberes. Esta modificação que coloca no conselho pedagógico vários coordenadores dos directores de turma (em vez de um só) e somente quatro chefes de departamento (em vez de dezenas de delegados de grupo e representantes de disciplina) faz inflectir um dos maiores problemas da educação portuguesa: a excessiva ligação dos professores aos saberes especializados e a fraca ligação aos alunos, questão que a alteração dos planos curriculares não ultrapassou, mas à que esta mudança, bem como o modelo de avaliação do ensino básico vieram dar novo alento.

O fortalecimento de estruturas especialmente vocacionadas para o acompanhamento e orientação dos alunos é um passo importante na melhoria da eficácia das escolas e da qualidade de educação, porque tal associação tem mostrado grande consistência em quase toda a investigação sobre o tema (Reid, Hopkins and Holly, 1989).

#### 4.6 Porquê um modelo uniforme?

De qualquer modo subsiste uma questão: porquê uma organização interna igual para todas as escolas? Este resquício de concentração burocrática contradiz os princípios de maior autonomia que enformam o quadro legislativo bem como os relativos à criação de uma identidade e um projecto institucional próprio (o projecto educativo). Para além disso, não tem em conta a variabilidade na dimensão das escolas e como qualquer modelo "pronto a vestir" fica largo aos mais pequenos e apertado aos maiores. Assim, como é vulgar hoje nas escolas mais pequenas ter delegados de grupo que coordenam um grupo de... um, na nova situação também é possível ter coordenadores de directores de turma que se coordenam exclusivamente a si próprios!

Sendo claro que a criação e desenvolvimento de uma cultura organizacional própria está dependente da possibilidade dos actores organizacionais podem reflectir e actuar sobre a própria organização não é compreensível que

as escolas não possuam assim alguma autonomia estatutária ainda que enquadrada em princípios gerais aplicáveis a toda a rede.

## 5. O caso do 1º ciclo do ensino básico

Outro aspecto em que o novo modelo traz mudanças significativas respeita ao 1º ciclo do ensino básico.

A situação vigente neste caso tem sido muito diferente do restante ensino básico e do ensino secundário. Na verdade, as escolas primárias em Portugal, não têm merecido sequer o estatuto de organizações no contexto do sistema escolar. Tal deve-se em parte à sua dispersão geográfica e reduzida dimensão (são mais de nove mil e distritos há em que mais de 80% das escolas têm um ou dois professores e menos de 20 alunos), mas deve-se também à desvalorização institucional e social a que este ciclo de ensino tem sido votado. A problemática da direcção e gestão das escolas coloca-se, neste contexto, de forma diferente.

O modelo de gestão de 91 ao estabelecer uma estrutura semelhante à das restantes escolas básicas e secundárias, tem, no entanto por razões de dimensão crítica que considerar no 1º ciclo uma organização escolar, como o conjunto de escolas de uma área geográfica (um concelho, por exemplo) que designa por área escolar, o que sendo um conceito aplicável a zonas rurais, não o será para as cidades de maior dimensão.

Daqui resultam problemas que interferem com outras dimensões do sistema como a localização das escolas e a natureza do parque escolar. O reordenamento do parque escolar do ensino primário, questão que vem sendo adiada, torna-se cada vez mais urgente, o que poderá ser parcialmente resolvido com o alargamento das escolas básicas integradas, que são, sem dúvida uma das mais sensatas medidas estruturais para o desenvolvimento de um ensino básico universal e promocional como se encontra definido na lei de bases e posterior legislação no contexto da reforma educativa.

Deste modelo resultam igualmente consequências relacionadas com uma promoção institucional indispensável das escolas do 1º ciclo e conseqüente alteração do inacreditável sistema de comando administrativo e burocrático deste ciclo do ensino básico e o aparecimento de alguma autonomia organizacional e pedagógica. No entanto, a realidade parece continuar

a manter-se muito adversa a tal aspecto, devido sobretudo ao comportamento da administração nestas questões da autonomia como adiante se verá.

## 6. A experiência do novo modelo - alguns problemas centrais

### 6.1 A questão da mudança

O primeiro problema que se coloca à implementação do novo modelo é de carácter geral e relaciona-se com a mudança, ela mesmo.

Os processos de mudança, assunto capital das ciências sociais, são geralmente difíceis e, apesar do esforço investigativo, não parecem estar sujeitos a leis ou regras claras e persistentes. A "turbulência" associada à mudança parece muitas vezes caótica e dificilmente racionalizável.

No respeitante à gestão, no âmbito de um sistema complexo como o educativo, a questão é especialmente aguda, quer pelo valor socialmente simbólico do modelo de gestão de 76, quer pelos especiais cuidados que a gestão das mudanças educativas parece requerer, tais como o entendimento dos contextos existentes, a divulgação dos objectivos do projecto, a promoção de incentivos, a existência de recursos humanos e materiais, o encorajamento das atitudes inovadoras e a manutenção de uma certa estabilidade durante a implementação (Glatter, 1992). Algumas destas condições não parecem estar a ser asseguradas, quer por virtude da quase total redução da política educativa à gestão económica e financeira, quer pela enorme dificuldade que a administração educativa revela, novamente de forma notória, em encorajar e incentivar a inovação e manter estabilidade na actuação..

Tudo isto se torna mais complexo se atendermos ao facto de não se estar no contexto de uma inovação singular, mas no contexto de um conjunto de mudanças, algumas delas nem sempre congruentes, o que potencia o "efeito jacuzzi": os professores são alvos de mudanças provenientes de todas as direcções simultaneamente, provocando dificuldades de equilíbrio e integração, gerando muitas vezes a indiferença defensiva (note-se a actuação do ministro Roberto Carneiro, para obviar a este problema).

Para além disso, deverá ainda referir-se a habitual excessiva pose corporativa e imobilista de muitos sindicatos de professores, de fácil adesão pelos professores, até porque estão em causa modificações no papel e poder dos professores no contexto das escolas.

## 6.2 A administração central e a direcção das escolas

O maior problema à implementação do novo modelo, parece, no entanto, ser a administração, isto é, o próprio Ministério da Educação (ME).

É inequívoco que o modelo de 1991 assenta num princípio de maior autonomia das escolas. A sua congruência com o Decreto-Lei 43/89 é óbvia. Só assim se compreende a criação de um nível de direcção (o conselho de escola) ao qual compete definir objectivos e políticas de escola e perante o qual a gestão responde pela execução de tais políticas, constituindo ainda o garante da responsabilização social da escola na comunidade. É óbvio que tal colide com funções anteriormente exercidas por órgãos do ME.

No melhor das suas tradições, o comportamento da administração parece ser, neste caso, a manutenção dos seus padrões e níveis de intervenção, não deixando na realidade espaço de sedimentação ao conselho de escola.

A questão é aliás mais vasta, pois coloca o problema da compatibilidade da lei orgânica do ME com o edifício legislativo da reforma, neste caso expresso pela difícil compatibilização entre as atribuições das Direcções Regionais de Educação (DRE) e a esfera de autonomia das escolas.

A falta de espaço decisional, por asfixia, parece conduzir à desmotivação e desinteresse dos membros do conselho de escola, acentuado pelo facto da administração continuar a relacionar-se exclusivamente e de forma directiva com o órgão de gestão, ignorado e menorizando, na prática, os conselhos de escola, com os quais, não podendo relacionar-se de forma hierárquica, parece optar por não se relacionar de todo.

Poderá dizer-se que, nas actuais circunstâncias, ao crescimento das chamadas estruturas desconcentradas do ME (as DRE) corresponde de forma directa a diminuição do espaço de autonomia das escolas e a consequente inanição dos conselhos de escola. Tendo em conta que os mesmos constituem a maior inovação do modelo, isto poderá significar o seu fracasso decisivo.

Assim parece necessário obviar a esta situação. Para tal haverá que quebrar a hierarquia administrativa entre as escolas e as DRE, transformando-a numa relação de tutela a qual é compatível, se exercida em área diferente, com a tutela da comunidade. Trata-se da velha questão de substituir a relação de comando (hierárquica) pela relação de controlo (tutelar) que parecia decorrer do edifício jurídico da reforma, mas esbarrrou na orgânica e comportamento do ME.

### 6.3 A dupla dependência da gestão

O papel da administração central coloca ainda o problema da dupla dependência do director executivo (o que aliás se poderá considerar uma debilidade original do modelo). Sendo o conselho de escola como órgão de direcção que escolhe o director executivo e o pode demitir, deveria decorrer daí a sua dependência funcional enquanto órgão de gestão. No entanto a sua qualidade de agente da administração estabelece também uma dependência funcional e hierárquica do respectivo órgão superior da administração, causando potencialmente um conflito de interesses e directivas. Acrescentando o facto da administração acentuar (insensatamente) a sua relação com a escola exclusivamente através do director executivo, tal acarreta, nomeadamente no período de instalação dos novos órgãos (ainda com fraca legitimidade face à legitimidade histórica do ME) uma desvalorização do conselho de escola, face aos seus próprios membros que se vêem esvaziados de funções e até de informação e face aos membros da escola que vêem o director executivo como a fonte de poder (tem a autoridade e a informação) e de legitimidade administrativa (responde perante a administração). Os membros do conselho de escola provenientes do exterior, introduzidos numa situação inteiramente nova, criam a ideia da inutilidade da participação a qual tendo existência formal parece não ter conteúdo.

Por sua vez, a situação do director executivo torna-se extraordinariamente difícil, sendo assumida correctamente. Como refere Glatter (1992), mudanças deste género são dramáticas nos países em que os professores e os directores são funcionários públicos, estando sujeitos a directrizes e regras exteriores à organização escolar.

Neste cenário, as tarefas da gestão são ciclópicas: lidar com várias instâncias tanto dentro como fora da escola; desenvolver capacidades de planificação estratégica; adoptar uma atitude dinâmica e empreendedora junto da comunidade escolar, mantendo uma postura reconhecida de educador; ajudar a gerir as complexas transições para os novos papéis e responsabilidades (Glatter, 1992, p. 158).

Tal leva a OCDE (1989) a concluir que “é provável que os actuais responsáveis dos estabelecimentos de ensino não estejam preparados (ou não sejam as pessoas adequadas) para assumir os novos papéis e responsabilidades que advêm do exercício da gestão num sistema descentralizado”, o que nos remete para o problema do recrutamento e formação dos gestores escolares.

que é no caso português muito relevante, dado o recente e tardio aparecimento de formação organizada e certificada nesta área pelas instituições de formação.

## 6.4 Os professores e a cultura de escola

O último grande problema a focar aqui respeita aos professores e à cultura das escolas em Portugal.

O sistema educativo português consolidou-se no século XIX, graças à acção do estado que reservou para si a definição dos aspectos básicos do ensino e da formação, delegando na corporação docente um poder de intervenção pedagógica. Num certo sentido, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, que foram marginalizadas, ora com o argumento político (a legitimidade do estado para decidir em matéria educativa), ora com o argumento profissional (a competência especializada dos professores em matéria educativa). (...) A relocalização nas escolas de margens de autonomia cada vez mais alargadas coloca de novo o problema das diversas legitimidades (e interesses) em jogo no contexto escolar. Neste domínio, é fundamental proceder a algumas mudanças radicais, permitindo que as famílias e as comunidades tenham capacidade de decisão (e poder) no seio das escolas (Nóvoa, 1992, p. 33).

O novo modelo ainda não foi tão radical como parece ser proposto, pois que incluindo os pais e a comunidade na decisão nas escolas, acabou por respeitar bastante a cultura escolar existente não ferindo demasiado o poder dos professores e do estado.

Mas, esta cultura traz ainda outros problemas. Na verdade, os professores são há muito tempo funcionários públicos. A democratização do acesso à educação e conseqüente alargamento das necessidades de professores com a insuficiente resposta do sistema de formação, levou durante duas décadas a um claro incremento da debilidade profissional, incentivado ainda pela inexistência de estatuto profissional e más condições de exercício da profissão (colocação, remuneração, etc.). Tudo isto aliado a uma actuação trefista da generalidade dos sindicatos dos professores foi produzindo uma crescente "funcionarização", criando-se a ideia de que a responsabilidade das escolas e do processo educativo seria exclusiva do ME, sendo os professores meros empregados que, no limite, teriam que simplesmente cumprir os horários e "dar o programa".

Tal situação, que produziu o incomensurável crescimento físico e funcional da administração do ME, veio a revelar-se trágica no momento da introdução de mudanças contrárias a esta ordem estabelecida.

No caso da gestão das escolas assiste-se assim por vezes a manifestações do direito de não-participação, à não aceitação da autonomia e consequente responsabilidade (desvalorizando, por exemplo, o conselho de escola), à reacção a reorganizações internas (por exemplo a implementação dos departamentos curriculares ou a preponderância da dimensão aluno-turma sobre a dimensão saber-disciplina), ao impedimento a qualquer alteração das rotinas (por exemplo a diferente atribuição e utilização das reduções lectivas), ou ainda ao constante apelo à autoridade administrativa externa do ME para resolução de problemas ou divergências internas.

Vários autores têm demonstrado que num processo de mudança as atitudes e convicções se mostram mais importantes do que as competências específicas (Fullan., 1982), bem como a importância que a cultura de escola tem na manutenção das práticas escolares. Tomam-se decisões, são aparentemente aceites, mas nada muda de facto. Como exemplo pode referir-se que no relatório de uma DRE sobre a experiência do novo modelo, se considere que face às dificuldades de articulação entre os vários órgãos seja colocada a hipótese de criação de uma estrutura informal - uma "troica" que reunisse os presidentes dos conselhos de escola e pedagógico e o director executivo. Era o regresso triunfal do conselho directivo!

## Referências

- BARROSO, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução. *Inovação*, 4, (2/3), 55- 86.
- BARROSO, J. e Sjørslev, S. (1991). Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias. Lisboa: GEP - Ministério da Educação.
- BROOKOVER, W.; Beady, C.; Flood, P.; Schweitzer, J. & Wisenbaker, J. (1979). *School social systems and student achievement: schools can make a difference*. New York: Praeger.
- BRUNET, L. (1992). Clima de trabalho e eficácia de escola. In A. Nóvoa (coord.), *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publ. D. Quixote e Instituto de Inovação Educacional.
- EDMONDS, R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership*, 37, 15-24.

- FORMOSINHO, J. (1992). Organizar a escola para o (in)sucesso educativo. In F. Alves e J. Formosinho, *Contributos para outra prática educativa*. Porto: Edições Asa.
- FULLAN, M. (1982). *The meaning of educational change*. New York: Teacher's College Press.
- GLATTER, R. (1992). A gestão como meio de inovação. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publ. D. Quixote e Instituto de Inovação Educacional.
- LIKERT, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.
- MORTIMORE, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. & Ecob, R. (1988). *School matters: the junior years*. Berkeley, CA: University of California Press.
- NÓVOA, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise*, Lisboa: Publ. D. Quixote e Instituto de Inovação Educacional.
- OCDE (1989). *Decentralisation and school improvement: new perspectives and conditions for change*. Paris: OCDE.
- PURKEY, S. & Smith, M. (1983). *Effective schools: a review*, *Elementary School Journal*, 83, (4), 427-452.
- REID, K.; Hopkins, D. & Holly, P. (1988). *Towards the effective school*. Oxford: Basil Blackwell.
- RUTTER, M.; Maughan, B.; Mortimore, P. & Ouston, J. (1979). *Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. London: OpenBooks.
- SCHEIN, E. (1987). *Organizational culture and leadership*. S. Francisco: Jossey Bass.
- SCHEERENS, J. (1990). School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning. *School Effectiveness and School Improvement*, 1, (1),