



Departamento de Educação e Ensino à Distância

Mestrado em Administração e Gestão Educacional

O impacto do regulamento interno na gestão das escolas

Anatília de Sousa Mascarenhas

Lisboa, janeiro de 2014

Mestrado em Administração e Gestão Educacional

O impacto do regulamento interno na gestão das escolas

Anatília de Sousa Mascarenhas

Orientadora: Professora Dr^a Cláudia Neves

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de mestre em Administração e Gestão
Educativa

Lisboa, janeiro de 2014



RESUMO

A investigação aborda a problemática da importância do *Regulamento Interno*, a partir do momento em que este instrumento de administração e gestão foi introduzido na estrutura organizativa das escolas públicas portuguesas.

A motivação para este tema resultou da necessidade de compreender, na perspetiva dos diversos intervenientes educativos, as principais mudanças sentidas no modo como passaram a agir, perante a necessidade de respeitar as regras e normas constantes do *Regulamento Interno*.

Esta motivação resultou também da necessidade de constatar as implicações que este instrumento ocasionou na vida quotidiana das escolas, estando este estudo focalizado numa escola secundária.

O enquadramento teórico que lhe serviu de base abrange uma breve descrição histórica do tema relacionado com o conceito de organização e com os sucessivos regimes jurídicos implementados na gestão e administração escolar, após a Revolução de abril de 1974 até à atualidade.

Procurou-se com esta descrição compreender a evolução do pensamento legislativo que permitiu destacar o tema da autonomia e da gestão escolar para a ordem do dia, em matéria de educação, em Portugal. Têm sido diversos os nossos governos que têm tido a ambição de atribuir maior autonomia às escolas, concedendo-lhes, pelo menos, no abstrato, poderes e instrumentos que permitam concretizar essa autonomia.

A metodologia usada baseou-se na análise de documentos importantes arquivados na escola, bem como na realização de entrevistas a diversos atores educativos, nomeadamente a membros da antiga Assembleia e do atual Conselho Geral, que participaram na elaboração e aprovação do *Regulamento Interno*.

Assim, foi possível apurar que o *Regulamento Interno*, apesar de ainda ser alvo de algum descrédito e desconfiança por parte de alguns membros da comunidade educativa, revelou-se, de qualquer modo, um instrumento que permitiu reunir à sua volta e com vista à sua elaboração e aprovação, a participação e a intervenção dos representantes dos diversos setores da comunidade educativa, criando momentos de ricos contributos por parte de todos os seus membros.

Palavras-chave: Organização; Gestão; Autonomia; Comunidade Educativa; Regulamento Interno



ABSTRACT

This investigation is focused on the importance of the Rules, from the moment they entered the organizational structure of Portuguese public schools this instrument of administration and management and in particular the changes that have taken place in educational stakeholders began to act before the need to respect the rules and regulations contained and the implications on the daily life of schools, while this focused on a high school.

The theoretical framework that became his base covers a brief historical description of the topic related to the concept of organization and the successive legal regimes implemented in school management and administration, after the Revolution of April 1974 to the present.

We sought to understand on this description the evolution of thinking that allowed legislative highlight the theme of autonomy and school management in education, in Portugal. They have been various governments that have had the ambition to give greater autonomy to schools, giving them, at least in the abstract, powers and instruments to achieve this autonomy.

The methodology used was based on documents belonging to school and study in the form of interviews with former members of the Assembly and the current General Council, who participated in the drafting and adoption of the Rules.

On this way, it was possible to reveal that the Rules, despite being the target of some disrepute and distrust by some members of the educational community, proved in any case, an instrument that brought together around him and with a view to preparing and approval, participation and involvement of representatives of the various sectors of the educational community, creating moments of rich contributions by all its members.

Key Words: Organization; Management; Autonomy; Community Education; Rules



Agradecimentos

Após este longo percurso é chegado o momento tão desejado que me permite apresentar os meus sinceros agradecimentos a todos os que colaboraram e apoiaram este trabalho.

Manifesto a minha gratidão à minha orientadora Professora Cláudia Neves, pela forma como orientou este trabalho, pela liberdade que me concedeu e, principalmente pela motivação que sempre me dispensou e que serviu de incentivo para ultrapassar os momentos de desalento.

Agradeço aos diversos intervenientes que participaram neste trabalho, muitos de forma anónima, pela disponibilidade e colaboração demonstrada, sem os quais não teria sido possível concretizar este projeto.

Aos meus colegas de mestrado pelos momentos agradáveis de convívio e de partilha.

E, principalmente agradeço à minha família pela força que me transmitiu, sempre de forma incondicional, ao meu marido e aos meus filhos que ouviram os meus desabafos e, sempre com palavras de fé e de esperança, ajudaram a ultrapassar os momentos de desânimo e com o seu infindável apoio permitiram atingir este objetivo final.



Siglas e Abreviaturas

A = Assembleia
CA = Conselho Administrativo
CD = Conselho Diretivo
CE = Conselho Executivo
CG = Conselho Geral
CGT = Conselho Geral Transitório
CP = Conselho Pedagógico
CPA = Código de Procedimento Administrativo
CRP = Constituição da República Portuguesa
D = Diretor
DE = Diretor Executivo
DL = Decreto-Lei
EE = Encarregado (s) de Educação
EOE = Estruturas de Orientação Educativa
L = Lei
LBSE = Lei de Bases do Sistema Educativo
ME = Ministério da Educação
MEC= Ministério da Educação e Ciência
PE = Projeto Educativo
RAAG = Regime de autonomia, administração e gestão
RI = Regulamento Interno
SEAE = Serviços Especializados de Apoio Educativo
SPSS = Statistical Package for the Social Sciences

art.º = artigo
ed. = edição
Ed. = Editora
Fig. = Figura
nº = número
p. = página
p.p = páginas



ÍNDICE

ÍNDICE	Pag.
INTRODUÇÃO	
1. Pertinência e justificação do tema	1
2. O propósito do estudo: as suas questões e os seus objetivos	3
3. Estruturação do trabalho	5
CAPÍTULO I: AS ESCOLAS COMO ORGANIZAÇÕES	
1. O surgimento e a evolução das organizações	7
2. As teorias administrativas clássicas e modernas das organizações	11
3. A escola como organização	19
4. As imagens organizacionais da escola	27
CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS PORTUGUESAS	
1. Breve abordagem ao enquadramento legislativo	33
2. Os órgãos de administração e gestão nos anos 70 e 80	47
3. Os órgãos de administração e gestão nos anos 90 à atualidade	49
4. O caminho para a municipalização	53
CAPÍTULO III: O <i>REGULAMENTO INTERNO</i>: “UM REGULADOR DE AUTONOMIAS”	
1. A génese do <i>Regulamento Interno</i>	59
2. A estrutura do <i>Regulamento Interno</i>	70
3. O atual processo de aprovação e elaboração do <i>Regulamento Interno</i>	74
CAPÍTULO IV – METODOLOGIA DE ESTUDO	
1. Abordagem metodológica	81
2. Breve caracterização da escola escolhida	88
3. Os métodos de investigação e seus instrumentos	93

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO E LEITURA/ANÁLISE DOS DADOS	
1. Análise documental	105
2. Análise das entrevistas realizadas	115
3. Leitura dos dados obtidos com as entrevistas realizadas	119
4. Conclusões deste breve estudo	127
CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS	
1. Limitações do estudo	135
2. Conclusões	136
3. Expectativas para desenvolvimentos futuros de investigação	143
BIBLIOGRAFIA	145
ANEXOS	

Índice de Figuras

Figuras	Pag.
Figura 1 - Frederick Winslow Taylor (1856-1915) - Engenheiro americano	11
Figura 2 - Jules Henry Fayol (1841–1925) - Engenheiro francês	13
Figura 3 - Elton Mayo (1880-1949) – Sociólogo australiano	14
Figura 4 - Simon d’Alexander d’Herbert (1916-2001) – Economista americano	16
Figura 5 - Max Weber (1864-1920) – Sociólogo alemão	16
Figura 6 - Organigrama da Escola “Paradigma”	111

Índice de Quadros

Quadros	Pag.
Quadro I - Quadro-resumo das teorias administrativas normativistas	15
Quadro II - Quadro-resumo das teorias administrativas comportamentais	18
Quadro III - Estrutura organizacional de gestão e administração das escolas públicas portuguesas nos anos 70 e 80	48
Quadro IV - Estrutura organizativa introduzida pelos diversos regimes jurídicos	52
Quadro V - Resumo esquemático sobre o procedimento para a elaboração e aprovação do RI	67
Quadro VI - Resumo esquemático sobre o procedimento para elaboração e aprovação de alterações do RI	69
Quadro VII – Instrumentos de autonomia nas escolas	74
Quadro VIII – Tipos de documentos consultados	101
Quadro IX – Matéria obrigatória a contemplar no RI para a Assembleia	106
Quadro X – Matéria obrigatória a contemplar no RI para a DE e o CP	107
Quadro XI – Matéria obrigatória a contemplar no RI para o CA	108
Quadro XII – Matéria obrigatória a contemplar no RI para o EOE e SEAE	109
Quadro XIII – Matéria obrigatória a contemplar no RI quanto aos direitos e deveres dos membros da comunidade educativa	110
Quadro XIV- Composição do Conselho Geral da Escola “Paradigma” no mandato de 2009-2012	115
Quadro XV - Composição da 1ª Assembleia da Escola “Paradigma” no mandato de 1999/2002	117
Quadro XVI - Características dos entrevistados da Escola “Paradigma”	118
Quadro XVII - Quadro-resumo das características apontadas ao RI da Escola “Paradigma”	133

Índice de Gráficos

Gráficos	Pag.
Gráfico nº 1 – Oferta educativa da Escola “Paradigma”	89
Gráfico nº 2 – Número de alunos por cursos e turmas da Escola “Paradigma”	90
Gráfico nº 3 – Composição pessoal docente em % da Escola “Paradigma”	90
Gráfico nº 4 – Tempo de serviço do pessoal docente da Escola “Paradigma”	91
Gráfico nº 5 – Composição do pessoal não docente em % da Escola “Paradigma”	91
Gráfico nº 6 – Resultados escolares apresentados pela Escola “Paradigma”	92
Gráfico nº 7 – “Mancha de texto” que apresenta o RI da Escola “Paradigma”	111
Gráfico nº 8 – Distribuição em % dos direitos e deveres da comunidade educativa que apresenta o RI da Escola “Paradigma”	112
Gráfico nº 9 – Distribuição em % dos direitos e deveres dos alunos que apresenta o RI da Escola “Paradigma”	113

Índice de Anexos

Anexos
1. Anexo I – Guião da entrevista
2. Anexo II – Categorias principais aplicadas às entrevistas
3. Anexo III – Sinopses das entrevistas

**“As organizações estão nas pessoas;
não estão fora delas”**

João Barroso(2011)

INTRODUÇÃO

1. Pertinência e justificação do tema

O trabalho apresentado enquadra-se na experiência que nos foi permitida viver, ao longo destes últimos vinte anos, nos quais acompanhámos a implementação, de uma forma muito aproximada e interveniente, dos novos princípios de administração, direção e gestão que foram, em determinado momento, pensados para as nossas escolas.

A implementação de um novo regime de administração, direção e gestão nas escolas públicas portuguesas que foi criado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio, que ficou conhecido pelo *RAAG*, constitui um importante marco histórico de grande viragem na vida das nossas escolas, uma vez que se tornou num passo decisivo para o percurso que se pretende encetar de autonomia e de descentralização da vida escolar.

Mais recentemente, foram dados passos ainda mais profundos para a confirmação deste novo modelo de gestão das escolas, concretizado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, que já conta com duas alterações promovidas em 2009 e em 2012 e que vem reforçar de forma mais profunda os primeiros passos dados pelo modelo implementado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio.

Pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril que um dos seus objetivos é “o reforço da autonomia das escolas”, que desde sempre foi defendido por Barroso (1997:37) e que é reclamado por todos os setores de opinião.

Por conseguinte, pretende-se criar condições para esse efeito, determinando-se que a autonomia das escolas exprime-se na faculdade de lhes possibilitar a sua auto-organização.

É no cumprimento deste objetivo “reforço da autonomia das escolas” que são previstos determinados instrumentos de autonomia, nos quais destaca-se a aprovação de um *Regulamento Interno*¹, o qual, juntamente com outros instrumentos, vai constituir um importante contributo para o exercício da autonomia em todas as escolas.

¹ Artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

Embora o *Regulamento Interno* esteja introduzido no dia a dia das nossas escolas, o certo é que verifica-se que os atores educativos, nuns casos, ou desconhecem a sua existência ou, noutros casos, embora saibam que existe, procuram ignorá-lo. Também se verifica que, por vezes o *Regulamento Interno* permanece na penumbra, sendo aprovado apenas por cumprimento do calendário legal, sendo evitada a sua promoção e a publicitação do seu conhecimento. No entanto, ao longo destes últimos anos, as escolas têm revelado maior interesse em promover a elaboração e a aprovação do *Regulamento Interno*, o que decorre de uma maior participação coletiva dos vários intervenientes educativos, o que significa que as escolas têm revelado possuir capacidade para elaborar o seu *Regulamento Interno*.

É significativa a referência que é feita pelos serviços centrais de educação ao confirmarem que em 1 de setembro de 1999 (Delgado, 2001: 45), isto é, no primeiro ano letivo seguinte à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio, existia uma resposta maciça por parte das nossas escolas na elaboração, aprovação e homologação do *Primeiro Regulamento Interno*, indicando que cerca de 90% do total das nossas escolas tinha diligenciado nesse sentido, o que já não se verificou no que diz respeito à aprovação do Projeto Educativo e do Plano de Actividades, os outros dois documentos que completam o triângulo dos instrumentos da autonomia nas escolas, cuja aprovação não se revelou tão preocupante por parte das escolas.

Contudo, fica em aberto conhecer as razões pelas quais, apesar dessa capacidade de elaboração e aprovação, já assim não acontece com a capacidade da sua implementação, mais parecendo que o *Regulamento Interno* é normalmente invocado apenas para resolver questões de natureza disciplinar.

É também significativo que este instrumento não tenha merecido grande preocupação como objeto de estudo, agora que já decorreram quase 15 anos sobre a sua primeira implementação², contando-se pelos dedos das mãos o número de estudos relacionados com esta temática, o que poderá resultar da pouca criatividade requerida para a elaboração deste documento, tornando-o pouco interessante, apesar do seu importante e real papel desempenhado junto da comunidade escolar.

² Referimo-nos ao Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Numa época em que assistimos à tentativa de descredibilização da escola pública, para dar caminho e abertura ao reforço da escola privada, qualquer melhoria que possa ser pensada e introduzida no nosso sistema de ensino público é de incentivar, uma vez que só com o contributo de todos é possível conseguir convencer que a escola pública continua a desempenhar o papel primordial no futuro de uma sociedade democrática formadora de cidadãos.

2. O propósito do estudo: as suas questões e os seus objetivos

Assim, partindo da definição dada ao *Regulamento Interno*³ como sendo “o documento que define o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar” torna-se necessário abordar a importância que este instrumento adquire no seu objetivo de contribuir e aprofundar a autonomia das escolas.

A sua importância reside na faculdade dada às escolas para se auto-organizarem em termos organizacionais, mas, principalmente para nele fixarem os direitos e os deveres de todos os intervenientes educativos, de modo a regular todas as relações que entre eles se desenvolvem.

A aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* possibilitou, sem dúvida, dar um grande passo no exercício de aprendizagem de auto-organização, num palco onde foi possível trazer à cena um sem número de situações, nunca antes pensadas e que permitiu desenvolver grandes discussões entre os representantes dos diferentes setores da comunidade educativa, procurando todos, em conjunto, encontrar o caminho certo para dar à luz o *Regulamento Interno* em cada escola.

A escola, pensada como qualquer outro tipo de organização, precisava de ter um instrumento que lhe permitisse fixar os seus órgãos, o seu regime de funcionamento, os direitos e os deveres de todos os seus intervenientes.

³ Alínea b) do nº 1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

Como é bom de ver, encontrar em conjunto e por unanimidade a definição de todos estes princípios e todas estas regras constituiu um momento de grande vivência nas escolas.

Decorrida uma década sobre a implementação de um *Regulamento Interno* nas nossas escolas, documento que, apesar da sua relevante importância, parece não ter merecido grande atenção quanto ao seu contributo para a organização escolar, este estudo, totalmente despretensioso, pretende trazer ao debate a importância deste instrumento e investigar o impacto que o mesmo teve na escola e nomeadamente nos seus atores educativos.

Este estudo permitirá conhecer a importância deste instrumento, tendo em atenção que, atenta a definição acima transcrita, o mesmo foi entendido como um documento fundamental para a definição do regime de funcionamento da escola, sendo importante conhecer como foi sendo feita a sua adequação às diversas estruturas de gestão das escolas.

Deste modo e tendo em atenção as importantes reformas legislativas que no domínio da educação foram realizadas a partir da década de 90, preconizando uma autonomia que tem tido forte repercussão na gestão das nossas escolas, é importante apurar o impacto que a introdução de um *Regulamento Interno* nas escolas acarretou, nomeadamente:

1. As alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* no ambiente escolar.
2. As alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* na comunidade educativa.
3. As alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nos órgãos de administração, direção e gestão escolar.
4. As alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nas estruturas de orientação educativa.
5. As alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos.
6. O modo de aprovação do *Regulamento Interno* continua a ser o mais adequado segundo a perspetiva dos vários atores educativos.

As respostas que pretendemos serão obtidas através de duas vertentes, uma fundamentada na análise documental, nomeadamente através da pesquisa da legislação aplicável, bem como de documentos de diversa e indispensável natureza, como sejam atas e outros documentos equivalentes e, principalmente, do próprio *Regulamento Interno* e a outra vertente será fundamentada na realização de entrevistas a diversos intervenientes educativos com responsabilidade na condução deste processo.

A opção por estas duas vertentes resultou dos ensinamentos de Moreira (2007:153) que refere que “observar, perguntar e ler são as três ações fundamentais que estão na base das técnicas de recolha de dados”.

3. Estruturação do trabalho

Tendo sido efetuada uma sumária descrição sobre o estudo que propomos, segue-se uma breve enunciação sobre a forma como o mesmo se encontra estruturado nos seis capítulos que o compõem.

O primeiro capítulo - “As escolas como organizações” - foi dedicado ao estudo da temática relativa ao surgimento e à evolução das organizações, procurando perceber as diversas teorias que são aplicadas à caracterização que é devida às escolas na sua perspetiva como uma organização. Aborda-se, deste modo, as principais conceções que parecem responder a esta questão, com especial referência às “imagens organizacionais da escola”, fazendo-se uma breve referência aos vários modelos apontados às escolas como organizações, onde se destaca a excelente exposição das visões da escola que nos é transmitida por Costa (1996).

O capítulo segundo - “A evolução legislativa da gestão e administração das escolas públicas portuguesas” - aborda o enquadramento legislativo que tem sido aplicado à gestão e administração das nossas escolas públicas, apontando-se uma breve descrição da sua evolução desde a Revolução de abril até à nossa atualidade, destacando os seus principais autores, nomeadamente Lima e Barroso, autores que têm sido, entre outros, importantes estudiosos no que respeita à análise dos modelos de organização e gestão das escolas portuguesas dos ensinos básico e secundário, levando à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo⁴.

⁴ Lei 46/86 de 14 de outubro

O estudo destes autores é indispensável para a melhor compreensão das políticas que têm gerado os princípios de governação e de gestão das escolas públicas portuguesas.

O terceiro capítulo - “O *Regulamento Interno*: “um regulador das autonomias” - é dedicado ao *Regulamento Interno*”- como instrumento privilegiado para regular a vida da escola, uma vez que fortalece os vínculos que se vão desenvolvendo entre a escola e a comunidade educativa que serve, acompanhando a afirmação de Pires, que ao citar Sarmiento (2003:73) salienta que o *Regulamento Interno*:

“só faz sentido numa escola autónoma se se constituir como instrumento que possibilita a ação, em vez de a constranger, que favorece a coordenação, em vez de prescrever atitudes, que assinala pautas de significação e conduta, em vez de impor comportamentos ou valores”.

O capítulo quarto – “Metodologia de estudo” - contém a metodologia escolhida para esta investigação e o capítulo quinto – “Apresentação e leitura/Análise dos dados” - descreve os resultados obtidos, os quais foram equacionados para a elaboração das conclusões constantes do sexto e último capítulo, com o título – “Considerações finais”.

Estamos cientes de que ao escolhermos esta metodologia de estudo não teremos a possibilidade de obter conclusões generalizáveis. Mas, também estamos cientes que a escola que estudámos, tendo certamente características que a distinguem de muitas outras escolas, tem também e certamente muitas semelhantes.

Fica-nos o anseio de que esta pequena introdução venha a ser suficientemente elucidativa e motivadora e, em consequência, venha a causar curiosidade para a leitura deste nosso estudo.

CAPÍTULO I

AS ESCOLAS COMO ORGANIZAÇÕES

1. O surgimento e a evolução das organizações

Partindo da reflexão sobre a importância que a educação assume na socialização dos indivíduos, somos levados à análise de como é que a escola concretiza este trabalho, o que, na verdade, só pode acontecer com a participação voluntária de todos os seus intervenientes, uma vez que, sendo uma organização, o seu objetivo de formar indivíduos só é atingido numa atuação democrática e regulada.

Todos aprendemos com Aristóteles, na sua obra “A Política” que “ o homem é um ser social e, portanto, tem necessidade de socializar-se”. Por outro lado, o homem sozinho nada consegue fazer e nada é, pelo que a sua necessidade de estar e cooperar com o outro, resulta no surgimento da chamada “organização”.

A importância da “organização” reside no facto de estar presente no nosso quotidiano, desde que nascemos ou até mesmo antes e prolongar-se até à nossa morte, como refere Sá “toda a nossa vida se desenvolve enquadrada em organizações” (1997: 111).

Mas este conceito de “organização” tem a sua semente de germinação numa figura mais pequena, chamada de “grupo”. Por isso, iremos encontrar dois grandes tipos de “grupos”: os grupos primários e os grupos secundários.

Os grupos primários caracterizam-se pela proximidade íntima e pela coesão existentes entre os seus membros. Como exemplo clássico, temos a família.

Os grupos secundários revelam mais distanciamento entre os seus membros, sendo as suas relações mais formais e solenes, respeitando normas de conduta que lhe são impostas pelo próprio grupo. Como exemplo, podemos apontar um grupo de pessoas que assiste a um jogo de futebol.

Como grande característica distintiva destes grupos, podemos apontar a sua coesão, que, nos grupos primários, exerce grande força sobre os seus membros, enquanto que nos grupos secundários ou é irrelevante ou é quase inexistente.

E face a esta circunstância, é com base na convivência proporcionada por estes grupos que as organizações vão construindo as suas relações, o que lhes irá permitir sustentarse e subsistir.

Todos sabemos que no início da evolução humana, o homem vivia em tribos, sendo esta a primeira forma conhecida de organização humana. E, nesta fase da evolução humana, o poder pertencia ao mais forte.

Mais tarde, o homem continuou a viver em tribos, mas com algum sentido de ordenação baseada principalmente na idade e no sexo. Era o tempo dos mais velhos ou o tempo matriarcal, em que o mais idoso ou a mãe assumiam um papel fundamental no poder organizacional da tribo.

Como lembramos, na pré-história, o homem constituía as suas organizações humanas baseadas em grupos que viviam da coleta de frutos ou da caça e, mais tarde, do cultivo da terra ou do cuidado dos animais.

Só na antiguidade clássica, o homem percebeu a necessidade de criar uma organização que lhe permitisse proteger os seus ideais éticos e morais, o que veio a originar o aparecimento do Estado.

Esta noção de Estado, que em latim tem o significado de “firme”, aparece pela primeira vez citado por Maquiavel, na sua obra “O Príncipe” que foi escrita em 1513, muito embora já existissem anteriores referências nas obras de Platão e Aristóteles.

Mas, a noção de Estado como atualmente conhecemos, como uma organização política e ideológica, apenas surge no século XVIII, com a Revolução Industrial, passando a ser definido como “uma organização política com poder absoluto e soberano”.

A Revolução Industrial foi o grande marco que permitiu a viragem nas organizações humanas. Com o surgimento de inúmeras fábricas, os seus proprietários verificaram que, isolados e desordenados, não conseguiam controlar o trabalho realizado e comprometiam o seu próprio lucro.

E esta situação tornou-se cada vez mais complexa no século XIX, porque o homem constatou que não conseguia controlar as inúmeras fábricas e indústrias que cresceram e surgiam por todos os lados.

É perante este cenário, decorrente da evolução e do crescimento económico permitido pela Revolução Industrial e que tornou mais complexo e difícil o relacionamento entre os grupos, que se assiste à construção de teorias organizacionais com vista a ordenar as relações humanas.

Mas, o que é uma organização?

Consultando o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa (Verbo, 2001) encontramos a seguinte definição para “organização”:

“modo como uma instituição, um trabalho, uma coisa...estão constituídos ou como funcionam...”

Pela definição transcrita, fazendo a decomposição dos seus elementos, constatamos que uma organização contém: membros, funções e objetivos. Partindo desta composição, encontramos as organizações classificadas do seguinte modo:

- Públicas e privadas;
- Pequenas, médias e grandes;
- De participação obrigatória ou voluntária;
- Económicas, políticas, religiosas, educacionais etc.
- De produção ou de serviço;
- Com fins lucrativos ou sem fins lucrativos

Um dos autores que se preocupou com esta classificação, foi Etzioni (1974) que é conhecido como um dos mais influentes sociólogos contemporâneos, porque transmite um pensamento próprio, apoiado nas numerosas investigações que realizou e que divulga em diversas palestras de natureza científica.

De acordo com os seus estudos, Etzioni apresenta a classificação abaixo elencada, para distinguir as organizações, tendo em conta o significado dado à obediência pelos seus membros:

1. Organizações coercivas - impõem o seu poder através da força física e de punições ou prémios. O envolvimento dos participantes na maioria das vezes é alheio aos objetivos da organização. São exemplo as prisões ou instituições de acolhimento de menores.
2. Organizações utilitárias - funcionam através de incentivos económicos, sendo o seu principal objetivo a obtenção de lucro. Por isso, o envolvimento dos participantes é interesseiro e calculista. Como exemplo, temos os bancos, as fábricas e muito outros.
3. Organizações normativas - são baseadas no consenso sobre os objetivos e métodos da organização. Têm como principal influencia o controle moral sobre os participantes e são conhecidas como voluntárias. São exemplo os clubes recreativas e, muito recentemente, as organizações não-governamentais.

Para outro autor, Schein (1982), as características das organizações podem ser elencadas do seguinte modo:

- a) Constante interação com os ambientes;
- b) Múltiplas funções e objetivos;
- c) Presença de vários subsistemas interdependentes em interação dinâmica;
- d) Existência dentro de um conjunto de meios ambientes dinâmicos;
- e) Presença de vários elos entre a organização e seus ambientes;
- f) Ausência de autossuficiência e de independência nas organizações;
- g) Realidade construída.

Para este autor, cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa ou integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas.

O mesmo autor diz que se a organização como um todo vivenciou experiências comuns pode existir uma forte cultura organizacional que prevaleça sobre várias subculturas das unidades (cultura dos gerentes, do sindicato, etc.). Schein coloca como cerne de maior importância o “papel dos fundadores da organização” para moldar os seus padrões culturais, que imprimem a sua visão do mundo aos demais e também a sua visão do papel que a organização deve desempenhar no mundo.

2. As teorias administrativas clássicas e modernas das organizações

Se é verdade que as organizações apareceram em função da necessidade sentida pelo homem para satisfazer as suas necessidades, as suas práticas tornaram-se motivo de preocupação na sua evolução. Por esse motivo, surgiram as teorias administrativas, também conhecidas por teorias das organizações.

Podemos apontar uma primeira classificação que inclui três grandes grupos de teorias administrativas: “a teoria da administração científica”, “a teoria clássica das organizações” e “a teoria da escola das relações humanas” (Chiavenato, 1989: 5).

A) A teoria da administração científica (Taylor)

A teoria da administração científica recebeu esta denominação devido ao seu caráter altamente técnico, uma vez que orienta a organização do trabalho, destinando-a a obter o máximo de rendimento com o mínimo de esforço e no menor espaço de tempo.



Frederick Winslow Taylor
(1856-1915) - Engenheiro americano

Fig. 1

Taylor, seu fundador no início do século XX, era um engenheiro norte-americano que influenciou um número muito grande de seguidores, cuja principal preocupação, nas organizações, era determinar o modo mais eficiente de realizar tarefas repetitivas, em detrimento de fatores humanos, sociais ou psicológicos.

De forma geral, os seus seguidores defendiam que o salário do trabalhador deveria ser proporcional à sua produção. Fatores como os mencionados acima mostravam que as necessidades básicas do trabalhador não eram consideradas e que o principal interesse dos patrões eram o lucro e a acumulação de capital.

Esse cenário desanimador despertou o interesse taylorista para o estudo científico das práticas administrativas visando orientar o trabalho das organizações.

Taylor considerava que o homem é apenas uma máquina que, regulada adequadamente, tem capacidade para realizar atividades repetitivas e iguais. Por isso, defendia que cada pessoa dentro da organização – chefe e subordinados – deve saber exatamente o que fazer e fazer muito bem.

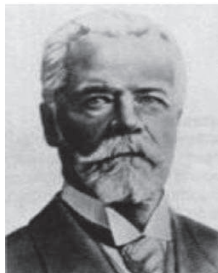
Taylor defendia igualmente a total separação entre o planejamento e a execução. A forte crítica nesta situação reside no facto desta separação dividir as pessoas dentro da organização, já que umas determinam as tarefas e as outras, que são a maioria, limitam-se a obedecer as ordens que lhes são dadas.

Quem assistiu ao filme “Tempos Modernos” de Charles Chaplin, certamente que tem presente as fortes críticas que são apresentadas a esta teoria organizacional.

Contudo, apesar das críticas, esta teoria permitiu organizar a produção, defendendo que o homem, sendo “o homo economicus”, é motivado exclusivamente por interesses materiais.

B) A teoria clássica das organizações

Outra corrente teórica é a defendida por Jules Henry Fayol, desenvolvida em 1916, conhecida por teoria clássica das organizações.



Jules Henry Fayol
(1841–1925) - Engenheiro francês

Fig. 2

Enquanto que Taylor iniciou as suas pesquisas a partir do operário, fazendo-o atingir a gerência, Fayol fez o contrário, ou seja, começou pela administração superior, porque entendia que a gerência era o pilar da organização. Por isso, a sua principal preocupação reside na estrutura organizacional da empresa, nomeadamente com a departamentalização e com o processo administrativo.

Contudo, estas teorias que vingaram na primeira metade do século XX não tinham em atenção os fatores externos à organização, preocupando-se apenas com o seu ambiente interno. Esta posição de organização “fechada” vingou naquele momento, porque para além do ambiente externo ser propício e estável, a organização era impermeável a qualquer influência externa.

Por outro lado, estas duas teorias apenas se basearam na atividade humana, tendo dado pouca ou nenhuma importância às relações que se desenvolvem no interior das organizações entre os seus membros, o que fez surgir a próxima teoria, que ficou conhecida pela “escola das relações humanas”.

C) A teoria da escola das relações humanas

Esta teoria veio defender o ser humano no interior das organizações, sendo o seu principal defensor Elton Mayo (1927).



Elton Mayo
(1880-1949) - Sociólogo australiano

Fig.3

A escola de relações humanas considera o homem como ponto principal da organização e apresenta-se como forma de oposição às teorias defendidas por Taylor e Fayol, já que defende que as pessoas são elementos muito importantes na organização. Por esse motivo, considera que são aspetos fundamentais:

- a) A necessidade de uma visão mais elaborada a respeito da natureza da motivação humana;
- b) O ambiente social externo da organização deve receber atenção;
- c) A organização caracteriza-se por ser um sistema social aberto;
- d) Os valores, sentimentos e atitudes possuem papel importante sobre o processo de produção.

Um dos aspetos fundamentais desta teoria foi destacar que a especialização de funções e a sua supervisão podem contribuir de forma negativa na produtividade da organização. Por isso, procura humanizar as atividades desenvolvidas na organização, tendo como principal objetivo a satisfação das pessoas no trabalho desenvolvido.

Esta teoria defende o “homo social”, dado ênfase à motivação do trabalhador e às recompensas sociais e não aos interesses materiais.

Concluindo esta breve abordagem às teorias administrativas, passamos a elencar um quadro-resumo das suas principais características distintivas (Quadro I):

Aspetos principais	Administração clássica	Teoria das relações humanas
Ênfase	Nas tarefas e na estrutura organizacional	Nas pessoas
Abordagem da administração	Organização formal	Organização informal
Principais representantes	Taylor e Fayol	Elton Mayo e Lewin
Conceito de homem	homo economicus	homo social
Comportamento organizacional do indivíduo	Ser isolado que reage como indivíduo dentro da organização	Ser social que reage como membro de um grupo social
Sistema de incentivos	Incentivos materiais e Salariais	Incentivos sociais e simbólicos
Objetivos Organizacionais/ objetivos individuais	Identidade de interesses, não havendo conflito perceptível	Identidade de interesses, devendo todo conflito ser evitado
Resultados desejados	Máxima eficiência	Satisfação do trabalhador

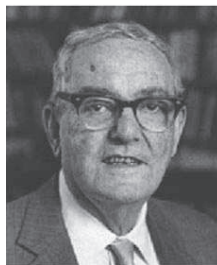
Quadro I - Quadro-resumo das teorias administrativas normativistas

Fontes: CHIAVENATO, I. (1999) e GIBSON, J. L et all. (2000).

Outras formas de abordar o estudo das organizações residem num novo grupo de teorias administrativas, que incidem o seu âmbito no comportamento dos indivíduos dentro das organizações, numa perspetiva interpretativa.

A) A teoria comportamental ou behaviorista

Esta teoria desenvolveu-se a partir da teoria das relações humanas, mas inserindo a sua preocupação na pessoa humana. Baseia-se no princípio de que o comportamento humano é suportado pelas suas próprias consequências, o que significa que será repetitivo, sempre que dele resulte uma ação de defesa ou de sobrevivência, fenómeno que foi designado por “condicionamento operante”.



Simon d' Alexander d'Herbert
(1916-2001) – Economista americano

Fig.4

O principal impulsionador desta teoria foi Simon d' Herbert, incidindo o seu estudo no trabalho dos indivíduos sobre a organização e nos efeitos da organização sobre o indivíduo, defendendo que o trabalho desenvolvido será eficaz, quando for alcançado os objetivos da organização e será eficiente quando forem atingidos os objetivos pessoais.

Apesar das suas insuficiências, esta teoria permitiu chamar a atenção para a melhor proximidade entre o indivíduo e a organização, contribuindo para a descoberta de outras formas de entendimento entre as diversas hierarquias existentes na organização.

B) A teoria da Burocracia

Esta teoria decorre das teorias defendidas por Taylor e Fayol, da autoria do sociólogo alemão Max Weber, suportando-se no chamado “modelo burocrático”.



Max Weber
(1864-1920)- Sociólogo alemão

Fig. 5

Na sua teoria, Weber apresentou três tipos de organizações, em função do poder nelas desenvolvido:

-
- A tradicional (por exemplo: tribo, família) cuja autoridade é baseada num patriarca ou num poder divino, que é transmissível por herança ou dinastia;
 - A carismática (por exemplo: nação, partidos políticos) cuja autoridade decorre de uma influência pessoal ou poder extraordinário de uma pessoa;
 - A burocrática (por exemplo: empresas) cuja autoridade decorre de meios técnicos, resultante de padrões impostos.

Esta teoria trata o homem como mais uma máquina dentro da organização, impondo padrões de comportamento e uma permanente fiscalização, obrigando a uma execução de tarefas previamente calculadas.

Uma das críticas mais expressas contra esta teoria reside no facto de ignorar a existência de divergências ou conflitos dentro da organização. Por outro lado, ignora também a existência de pessoas nas organizações, tratando-as como máquinas, insensíveis e incapazes de criatividade.

C) A teoria da contingência

As profundas transformações que vivemos no mundo atual e as suas repercussões na nossa vida diária, têm exigido que as organizações atuais encontrem novas formas de administração, pondo em causa as teorias administrativas até esta data desenvolvidas.

Por outro lado, é preciso não esquecer que cada organização é única, não sendo possível definir um sistema que seja comum a todas. Deste modo, surgiu outra teoria, denominada de “teoria da contingência”, na década de 1970, defendida por Lawrence e Lorsch, que consideram que nada é absoluto dentro das organizações. Por isso, haverá sempre uma relação entre o ambiente e a organização de modo a alcançar os seus objetivos.

Isto significa que as organizações precisam de se ajustar ao ambiente em que se inserem e este é o grande contributo desta teoria que foi o de demonstrar que cada organização precisa de encontrar o seu próprio modo de administração, porque não existe uma fórmula geral aplicável a todas as organizações.

Fica, assim, esquematizado o seguinte quadro-resumo das teorias administrativas comportamentais (Quadro II):

Aspetos principais	Teoria Comportamental	Teoria da burocracia	Teoria da contingência
Ênfase	Nas pessoas e no ambiente	Na estrutura organizacional	No ambiente e na tecnologia
Abordagem da administração	Sistema social cooperativo e	Sistema social como conjunto de funções oficializadas	Sistema aberto e sistema fechado
Principais representantes	Simon	Weber	Lawrence e Lorsch
Conceito de homem	Homem Administrativo	Homem organizacional	Homem complexo
Comportamento organizacional do indivíduo	Ser racional que decide participar nas organizações	Ser isolado que reage como ocupante de cargo e posição	Desempenho de papéis
Sistema de incentivos	Incentivos mistos	Incentivos materiais e salariais	Incentivos mistos
Objetivos Organizacionais/ objetivos individuais	Conflitos possíveis e negociáveis	Não há conflito	Conflitos de papéis
Resultados desejados	Eficiência Satisfatória	Máxima eficiência	Eficiência e eficácia

Quadro II- Quadro-resumo das teorias administrativas comportamentais

Fontes: CHIAVENATO, I. (1999) e GIBSON, J. L et all. (2000).

3. A escola como organização

Como refere Barroso (2005:15), durante a década de 50, só nos Estados Unidos da América havia a preocupação em realizar estudos sobre a administração da educação, aplicando os princípios consignados nas teorias acima descritas, com base no conceito da “organização científica do trabalho”, promovido essencialmente pelas perspetivas teóricas de Taylor, Fayol e outros autores.

Mas, com o aparecimento de seguidores do “New Movement”⁵ serão dados os primeiros passos para encontrar um quadro teórico específico para a administração da educação, com a ajuda de outras ciências que também iniciam o seu desenvolvimento, como seja a sociologia, a psicologia ou a antropologia.

Este movimento é fortemente influenciado pelo pensamento de Simon, citado por Barroso (2005: 15) e na sua teoria comportamental, onde se destaca a intenção de criar conceitos que sejam operacionais, para serem cientificamente úteis, ou seja, corresponderem a factos ou situações que sejam observáveis (2005:16).

O certo é que os estudos sobre a mudança e as aprendizagens organizacionais permitiram fazer a ligação ao estudo sobre a evolução das populações.

Estes estudos levaram à necessidade de pensar de outra forma as organizações escolares, bem como fazer de outro modo a sua análise. Por isso, Barroso (2005: 27) citando Evers e Lakomski, afirma que:

⁵ O “New Movement” foi um movimento que pretendeu construir um quadro teórico específico para a administração educacional, com o contributo das diversas ciências sociais, como a sociologia ou a psicologia, dedicadas ao estudo das organizações e da administração em geral.

“ o estudo científico das escolas como organizações formais está tradicionalmente ligado a instrumentos e quadros teóricos derivados do estudo das organizações em geral”.

Ainda assim, aplicando as teorias das organizações à organização escolar, surgem as seguintes descrições de modelos organizacionais:

A) A escola vista como uma “empresa”: o modelo burocrático

Partindo da breve análise feita ao conceito de “organização” é possível referir que a mesma se caracteriza pelas relações que se estabelecem entre os seus membros, regidos por normas que dispõem sobre o papel que compete a cada um desempenhar para atingir os objetivos fixados, o que leva ao crescimento e desenvolvimento da organização.

E é com base no desempenho desses papéis que as pessoas vão trocando ideias e experiências, com o respeito pela posição que cada um ocupa na organização.

Mas, e a escola? Será mesmo uma “organização”?

Para responder a esta questão, citamos Matias Alves (1992:11) que considera a escola como uma:

“ organização específica, distinta das demais organizações, porque a sua realidade é socialmente construída por uma multiplicidade de atores, com formação, percursos e perspetivas educativas diferentes”.

A escola, como qualquer organização, possui uma estrutura própria, onde os seus membros, professores, alunos, pais e restantes trabalhadores se encontram orientados por normas e regulamentos, quer definidos pelo poder central, quer definidos pela própria escola, de modo a atingir os seus objetivos de construção pessoal.

Como afirma Dinis (2002) é nesta realidade que cada um define as suas formas de participação e desenvolve as atividades escolares.

Tendo em atenção as principais teorias organizacionais acima descritas, a escola, nomeadamente a escola pública portuguesa, como organização, demonstra possuir as características que apontamos ao modelo burocrático, até porque este é o modelo que desde sempre vigorou em toda a nossa administração pública.

Assim é afirmado por Diogo (1995) quando refere que, a nossa administração pública está baseada numa hierarquia de poder bem definida, com procedimentos normativizados e com uma forte especialização nas funções desempenhadas.

No entanto, o mesmo autor também afirma que, embora assim seja na organização escolar e por isso esta se apresente de cariz burocrática, ainda há alguma brisa de autonomia no desempenho de cada membro escolar.

Esta breve contradição permite afirmar, como o faz o mesmo autor, que:

“os estabelecimentos escolares não são nem nunca foram, burocracias semelhantes a outras organizações como as empresas. Neles sempre se viveram espaços de autonomia e de liberdade construída, nos quais, segundo os casos, a criatividade dos atores soube suplantar muitas das normas prescritas ou impostas pelas estruturas hierarquizadas de poder” (Diogo, 1995: 33)

B) A visão do “modelo sistémico” na organização escolar:

Este modelo é uma adaptação da abordagem sistémica geral desenvolvida por David Easton no campo da ciência política que define o sistema político como sendo “aquelas interações através das quais os valores são imperativamente atribuídos para uma sociedade” (citado por Natércio, 1994: 65)

Conforme refere Natércio (1994: 64):

“a abordagem sistémica implica a noção de fronteiras, separando os elementos do sistema do mundo exterior, o qual é concebido como um sistema mais amplo, global, onde existem e interagem muitos subsistemas”.

Deste modo, os sistemas são considerados como produtos da mente utilizados para interpretar a realidade e são abertos, interagindo com outros sistemas de forma permanente.

Assim, este modelo aplicado à escola pretende aproveitar a interação dinâmica que é vivida pelos membros da comunidade educativa, preconizando a chamada “escola aberta”, citada por Diogo (1995: 35).

É um modelo que defende uma abertura, ainda que simbólica, entre a escola e o meio que a envolve, eliminando qualquer barreira de comunicação, tendo presente que é o meio que contribui para a construção da escola.

Contudo, não aceitando tratar as escolas como “empresas educativas”, surgem novas visões de organização escolar, como por exemplo a teoria da “anarquia organizada”, defendida por Cohen e tal (1972) ou a “da comunidade educativa” defendida por Formosinho (1989) e Diogo (1995).

C) A visão da “anarquia organizada”

Esta teoria procura evidenciar as características básicas que as escolas possuem para as qualificar como sendo uma “anarquia organizada”.

Uma dessas características incide na não existência de objetivos claros e precisos ou, quando existem, não revelarem qualquer obrigação de cumprimento.

Outra característica é a existência de uma fraca participação dos membros da comunidade educativa, que não mostram grande empenho nas suas tarefas.

D) A visão da “comunidade educativa”

Qualificar a escola como “comunidade educativa” é:

“entendê-la como um sistema social constituída por alunos, professores, pais e encarregados de educação, representantes das forças vivas da comunidade (poder autárquico, económico, social, cultural) que, «compartilhando um mesmo território e participando de uma herança cultural comum, constituem um todo com características específicas, com uma dinâmica própria (...), de entre as características da escola entendida como comunidade educativa, destaca-se a corresponsabilização dos diferentes atores (professores, alunos, pais, comunidades) no processo educativo, incentivando, criando e desenvolvendo espaços de participação ao nível dos contextos locais” (Diogo, 1995: 40).

Citando Canário (1989: 20-21):

“a escola insere-se pois numa outra rede de relação mais vasta, correspondente a uma comunidade local, entendida como uma entidade social organizada e com identidade própria”.

Adiantamos, desde já, que este é o paradigma que é vivenciado pelas nossas escolas desde, pelo menos, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo ⁶, que consagra a participação de todos os atores educativos na administração e gestão escolar:

“Por isso a ideia da educação participada assenta num paradigma de escola entendida como Comunidade Educativa.” (Diogo, 1995: 116).

A análise da organização das escolas sob a visão das teorias acima descritas determina que se tenha em atenção que os estabelecimentos de ensino são organizações com características próprias e especiais, que não podem ser generalizadas a todos.

Por isso, Nóvoa (1992) defende que a valorização da escola como organização pressupõe um sério investimento no respeito pelos estabelecimentos de ensino, aceitando-os como espaços de formação, autoformação e dotados de autonomia.

⁶ Lei nº 46/86 de 14 de outubro

Por outro lado, Barroso (1995) realça que estudos efetuados desde os anos 70 mostram a importância que os fatores organizacionais nas escolas assumem no rendimento escolar dos alunos, nomeadamente nos casos em que se privilegia um estilo organizacional de trabalho em equipa. Por isso, surge a importante questão: a escola dos nossos dias, será mesmo uma organização?

E, se assim for, é uma organização educativa ou empresarial?

Lima (1992: 41) refere que:

“a escola como organização especializada, separada da Igreja e controlada pelo Estado, carrega uma longa história. Mas a escola dos nossos dias é apreendida como realidade objetivada, quase como uma reificação, como um dado que nos é imposto. E contudo, a escola constitui um empreendimento humano, uma organização histórica, política e culturalmente marcada”.

Mas, o certo é que a escola tem uma força institucional relevante, o que resulta precisamente da sua natureza organizacional, tendo em conta que o cerne da sua estrutura é constituída pela reunião no mesmo espaço de intervenientes com objetivos distintos, mas convergentes, ou seja, professores, pais e alunos, que procuram em conjunto o sucesso escolar dos alunos.

Por este motivo, é difícil encontrar uma definição de organização que possa ser aplicada à escola, sendo também esta a razão pela qual não existem muitos estudos sobre este assunto.

Etzioni, citado por Lima (1992: 43), destaca o termo de “organização complexa”, definindo-a como “unidades sociais intencionalmente construídas e reconstruídas, afim de atingir objetivos específicos”.

Recordando a classificação desenvolvida por Etzioni, que acima se transcreveu, esta parece ser a mais adaptável no estudo da escola como organização.

Propondo o citado autor três tipos de organizações (coercivas, utilitárias e normativas), é possível fazer o enquadramento das escolas no tipo de “organização normativa”, embora o mesmo Etzioni também refira que, ainda assim não é uma organização normativa pura, porque nela também existe o poder coercivo.

Lima também refere que outra classificação que tem sido saudada é a da escola como “organização de serviços” (1992: 47), considerando que esta organização tem como destinatário o público, sendo a sua principal função servir os seus utentes.

Esta classificação é defendida por Formosinho ao referir-se à “escola de interesse público”, esclarecendo que é “aquela que contém o seu projeto básico da sociedade para a educação da geração jovem” (1986: 15).

Mas, para evitar confusões, este autor esclarece que a escola de serviço público não é uma “organização de clientes”, não estando controlada pela sua clientela, mas pelo Estado, seguindo o princípio do serviço público.

A comparação da escola com outras organizações, por exemplo, as empresas, tem gerado situações de conflito, uma vez que, muito embora contenham elementos comuns, como seja, processos produtivos ou tipo de administração, o certo é que as escolas movem-se por imperativos morais ou sociais e não por fatores económicos, com fins normalmente lucrativos, como é o caso das empresas.

A este propósito é oportuno referir o trabalho elaborado pela Unesco em 1988, sobre “As Funções da Administração da Educação”, citado por Lima (1992: 49) que, a certa altura do documento, conclui o seguinte:

“(…) não é raro ouvir dizer que não se pode fazer ensino como se fazem carros, eletrodomésticos ou bebidas gaseificadas. Dizem que a finalidade da atividade educativa consiste em formar homens e, sendo o homem a matéria-prima, não é possível conceber a administração desta atividade aplicando critérios semelhantes aos de qualquer outra atividade de gestão, nem sequer aqueles que podem ser válidos para outras atividades do Estado”.

Mas, apesar dos constrangimentos que causa o conceito de escola como “empresa educativa”, o certo é que a própria Unesco afirma que:

“...qualquer centro de ensino constitui uma empresa educativa. Isto significa que para realizar eficazmente a tarefa que lhe incumbe deve ter a sua esfera própria de responsabilidade no que respeita a organização e o desenvolvimento das suas atividades. O seu funcionamento deverá, pois, ajustar-se às necessidades decorrentes do efetivo exercício de tal responsabilidade. (Unesco, 1988)”

Conforme acima se descreveu, os muitos estudos sobre esta matéria mostram a existência de inúmeros constrangimentos quanto a qualificar a escola como uma organização e a fazer a sua comparação com a administração empresarial.

Para defesa desses constrangimentos, são elencados elementos que são apenas característicos nas escolas e que não existem noutras organizações, como por exemplo:

1. Os objetivos – difíceis de definir na escola
2. A matéria-prima – na escola a matéria-prima é humana
3. Resultados obtidos – são difíceis de avaliar e de medir na escola
4. A equipa de gestores – a proximidade entre gestores e professores

Por isso, Lima afirma que:

“a escola acaba por ser considerada mais como uma unidade elementar de um grande sistema que é o sistema educativo e este é que é considerado uma organização” (1992: 56).

Mesmo as organizações sindicais dos professores defendem, como o faz Lima, que

“(...) gerir uma escola não é gerir cadeias de produção ou linhas de montagem. É utilizar uma variedade enorme de meios, de forma criativa e racional, responsabilizar e mobilizar pessoas, promover o sucesso escolar”. (Lima, 1992:57)

Esta afirmação faz, contudo realçar que, afinal, a escola até contém os mesmos ingredientes que são próprios de uma organização empresarial.

Por isso, embora se insista em demonstrar que a escola é diferente das outras organizações, o certo é que não se encontra elementos sólidos que justifiquem essa diferença (Lima, 1992:57).

Como se constata, apesar da escola possuir elementos estruturais que muito a aproximam do conceito de uma verdadeira organização, parece não haver consenso quanto a esta aceitação, certamente porque a administração da educação tem sido, ao longo dos tempos, uma das vertentes da administração pública que tem merecido menos atenção em termos de modernização e de aposta no seu futuro, apesar da promoção de princípios de concessão de autonomia para as escolas.

Em Portugal, particularmente, não tem existido muita investigação sobre a organização escolar. É assim, como afirma Natércio (1994), porque a questão da administração escolar tem sido tratada como um problema político, a ser regulada por normativos e regras e não como decorrente de um processo de ensino-aprendizagem centrado na psicologia ou na sociologia das organizações.

4. As imagens organizacionais da escola:

Costa, baseado em sete tipologias elencadas por vários estudos, sistematizou seis modos de perspetivar a organização escolar, que denominou de “imagens organizacionais da escola” (1996: 14):

1. a escola como “empresa”
2. a escola como “burocracia”
3. a escola como “democracia”
4. a escola como “arena política”
5. a escola como “anarquia”
6. a escola como “cultura”

1. A escola como “empresa”:

Sustentada por pressupostos teóricos que têm a ver com uma concepção economicista e mecanista do homem, entendendo o aluno como matéria-prima a ser moldada, a escola-empresa resulta dos trabalhos desenvolvidos por Taylor e Fayol, já acima citados.

Costa, citando Muñoz e Roman (1996: 31) sintetiza a escola-empresa do seguinte modo.

“ A visão produtiva da escola acentua a importância da eficácia(adequação dos resultados aos objetivos previstos) e da eficiência(uso adequado dos recursos: planificação precisa e ajustada, direção por objetivos, controlo minucioso da qualidade, seleção e promoção do pessoal diretivo e docente”.

2. A escola como “burocracia”:

Giddens, citado por Costa (1996: 41) afirma que “o crescimento do estado burocrático relaciona-se com o progresso da democratização política...” e, segundo o mesmo autor, Max Weber refere também que “...o grande estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática”.

A visão burocrática da escola encontra-se no modelo centralizado de administração escolar, com o órgão decisor localizado na hierarquia máxima do Ministério da Educação, com a ausência de autonomia das escolas e com todas as atividades regulamentadas minuciosamente nos centros escolares públicos Costa (1996: 50).

4. A escola como “democracia”:

Só apenas nos meados dos anos 30, reparou-se no fator humano nas empresas. Por esse motivo, através de Elton Mayo já acima referido, nasceu a teoria das relações humanas.

A este propósito, citado por Costa (1996: 58), este autor afirmava que

“... os gestores não só necessitam de planificar, organizar, dirigir e controlar o trabalho, como insistia Taylor, mas necessitam também de construir constantemente uma organização social humana”.

Um dos autores que desenvolveu a concepção democrática da escola foi John Dewey, apresentando uma concepção baseada numa experiência democrática e numa escola para a cidadania. (idem: 63)

Esta imagem organizacional da escola como “democracia” teve em Portugal como seu grande impulsionador, António Sérgio, destacando-se a concepção da escola como “comunidade educativa”, que tem a sua consagração na Lei de Bases do Sistema Educativo⁷, uma vez que nela se desenvolvem princípios organizacionais e administrativos da descentralização, da participação e da integração comunitária. (idem: 67).

Outra concepção da escola como “democracia” foi a designada por “gestão democrática das escolas”, que em Portugal surgiu nos anos revolucionários, após o 25 de Abril de 1974 e que vigorou até 1991, com a publicação do novo modelo de administração, direção e gestão das escolas e que assentou numa ideia de ensaio autogestionário, fortemente normativo, tendo como relevo a autoridade profissional dos docentes.

4. A escola como “arena política”:

O modelo político parte do pressuposto de que as:

“organizações complexas podem ser estudadas como sistemas políticos em miniatura, com conflitos e dinâmicas de grupos de interesses semelhantes aos encontrados na cidade, no estado e noutras situações políticas” (Costa, 1996: 78).

Esta concepção da escola assenta em quatro conceitos: “interesses, conflito, poder e negociação”, segundo os quais a vida escolar desenrola-se na base da luta de interesses e de poder, resultando as decisões da capacidade de negociação dos indivíduos e dos grupos.

5. A escola como “anarquia”:

Costa, citando Weick (1996:106), refere que:

⁷ Lei nº 46/86 de 14 de outubro

“(...)as organizações podem ser anarquias, mas são anarquias organizadas. As organizações podem ser debilmente articuladas, mas são sistemas debilmente articulados. As organizações podem recorrer ao processo de decisão de caixote de lixo, mas os caixotes de lixo têm bordos que impõem alguma estrutura”.

Ou seja, transpondo esta imagem para a organização escolar, verifica-se que um estabelecimento de ensino não é um todo unido, coerente e articulado, mas um conjunto de diversos órgãos, estruturas, processos e grupos, unidos de forma flexível, desordenada e imprevisível, suportados por um carácter fortemente simbólico e cultural.

6. A escola como “cultura”:

A ligação da noção de cultura à realidade organizacional tem vindo a ser desenvolvida desde o início dos anos 80 como uma das imagens de maior interesse para o conceito de cultura organizacional.

Esta imagem assenta em dois centros de interesse, por um lado, as organizações enquanto objeto de estudo sociológico e por outro lado, as organizações enquanto espaço de intervenção e gestão, tendo como referência as soluções apontadas por Shein (1991).

A verdadeira lição centra-se no facto das organizações escolares serem diferentes uma das outras, tendo cada uma a sua própria cultura.

Costa, citando Nóvoa (1996:138), conclui:

“(...) a escola enquanto instituição que trabalha com a cultura nunca deixou de privilegiar esta metáfora: a escola transmissora de cultura, a escola reprodutora de cultura ou a ação cultural para a libertação são olhares diferentes sobre a realidade educativa que podem ser vistos sob um novo prisma”.

Mas, Diogo (1998: 12) propõe uma outra visão para a escola que designa por “imagem alternativa” segundo a qual as escolas são concebidas como:

“ realidades sociais dinâmicas, construídas e reconstruídas pelas ações e interações dos indivíduos e dos grupos”.

Para este autor, esta é a visão escolhida uma vez que assenta no reconhecimento da pluralidade e da heterogeneidade dos indivíduos e dos grupos, proporcionando-lhes oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, apostando num trabalho de cooperação e numa cultura de colaboração, diversificando a interação da organização escolar com o ambiente externo.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS PORTUGUESAS

1. Breve abordagem ao enquadramento legislativo

Na esteira da prossecução do princípio da desburocratização da Administração Pública que foi debatida e incentivada nos princípios dos anos 80, a educação, como serviço público que também é, não deixou de ser palco de discussão, a todos os níveis de decisão, discutindo-se como deveria implementar-se, à semelhança da restante Administração Pública, de modo a torná-la mais aproximada do cidadão e torná-lo mais participativo nos destinos da gestão educativa.

Esta discussão, contudo, no âmbito da educação não foi fácil, nem pacífica, dados os diversos quadrantes políticos opinativos e, principalmente, porque “os velhos do Restelo” demonstravam grande receio pelo que esta matéria impunha, ou seja, o comprometimento da administração altamente centralizada da nossa política educativa.

Se olharmos para trás, encontraremos vários ministros da educação, pensadores de alto crédito, que deixaram de uma maneira ou de outra o seu contributo no serviço público de educação, mas nunca de forma a implementar qualquer tipo de autonomia nas escolas.

No entanto, finalmente chegou-se à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo⁸, em 1986, que veio dar o primeiro passo e o grande empenho na nova conceção de uma administração educativa descentralizada.

António Nóvoa, citado por Costa (1996: 19), esquematiza a evolução das ideias sobre educação, elencando cinco (5) fases:

1^a - Até aos anos 50: centra-se no “indivíduo-aluno”

2^a - Anos 50/60: preocupa-se com as “interações em sala de aula”

⁸ Lei nº 46/86 de 14 de outubro

3ª - Anos 60/70: acentua o “sistema educativo”

4ª - Anos 70/80: volta a concentrar-se “na turma/sala de aula”

5ª - Anos 80/90: dirige-se para a “escola-organização”

“ Nos anos 80/90 a renovação da investigação educacional tem-se feito a partir de um esforço de construção de uma pedagogia centrada na escola. A valorização da escola-organização implica a elaboração de uma nova teoria curricular e o investimento dos estabelecimentos de ensino como lugares dotados de margens de autonomia, como espaços de formação e de autoformação participada, como centros de investigação e de experimentação, enfim, como núcleos de interação social e de intervenção comunitária. Verifica-se a importância acrescida por um lado de metodologias ligadas ao domínio organizacional (gestão, auditoria, avaliação, etc...) e, por outro lado, de práticas de investigação mais próximas dos processos de mudança nas escolas (investigação-ação, investigação-formação)” Costa (1996: 19).

Lima (2000: 227) refere que, volvido um mês após o 25 de Abril de 1974, foi possível aprovar o primeiro diploma⁹ que reconheceu as iniciativas no âmbito de gestão democrática das escolas públicas que vinham sendo incentivadas por professores e alunos. A originalidade deste diploma residia no facto de dispor em poucos artigos (cinco) o comprometimento de que as escolas públicas teriam órgãos de gestão verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar.

Admitia, então que, enquanto não se mostrasse implementado o processo da sua escolha democrática, o Ministério da Educação confiaria a gestão das escolas públicas, a comissões a eleger de forma democrática.

Foi este um primeiro passo para a transferência de competências para as escolas, o que contudo, conforme foi apelidado por Rui Grácio, citado por Lima (2000: 228) esta “imposição da periferia” ficou à margem do verdadeiro projeto de descentralização da administração escolar e da concessão de autonomia às escolas, que não chegou a ser concretizada, embora as comissões de gestão tentassem a sua diária implementação nas escolas.

⁹ Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de maio

Mas, é possível caracterizar este período como sendo o de uma “aceleração revolucionária”, em que o poder nas escolas se centrava em professores e alunos, organizados em órgãos coletivos de diversa natureza, deixando de fora os pais e encarregados de educação e mesmo a comunidade local.

O caminho para a chamada “gestão democrática das escolas” inicia-se com o Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro, que veio a ficar conhecido como o decreto de “execução institucional” ou “o decreto de gestão cardia” (Lima, 1996: 20).

Perante a crise sofrida pela centralização na administração escolar em consequência do diploma publicado em 1974, foi aprovado este diploma¹⁰ dirigido à gestão das escolas públicas, quer preparatórias, quer secundárias, que veio repor as relações de subordinação das escolas à administração central.

Destaca-se, neste período, a perda de representatividade dos alunos em paridade com os professores e passa a instalar-se um conselho diretivo, que mais se afigura como um representante ou delegado do Ministério de Educação junto das escolas, embora pareça ser eleito democraticamente pela escola.

É possível afirmar que este figurino de gestão sobreviveu até aos dias de hoje, uma vez que desde então permanece em vigor o mesmo organigrama de gestão por ele criado, separando a direção da execução, mantendo-se um conselho diretivo e um conselho pedagógico, sendo partilhadas as decisões com a administração central.

Este tipo de gestão irá estender-se pelos anos 80, onde a expressão “autonomia das escolas” mais parece uma espécie de “terra prometida”, como refere Lima (2000: 235), que apenas se configura em delegação de competências para as direções regionais de educação, órgãos administrativos intermédios regionais entretanto criados¹¹, ficando remetido para o esquecimento as transferências de competências para as escolas, como promessa adiada e não cumprida.

¹⁰ Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro

¹¹ Artigo 26º do Decreto-Lei nº 3/87 de 3 de janeiro

Esta lacuna virá a ser colmatada pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo¹² e legislação complementar. A publicação desta legislação permitiu relançar a crítica crescente à centralização e à burocracia implementada pelo Ministério da Educação, obrigando a repensar o modelo de gestão das escolas públicas, tendo por base também os novos princípios que, a nível internacional e comunitário, estavam a ser introduzidos quanto à gestão dos organismos públicos.

É preciso recordar que os ventos sopravam neste período entre ideologias de concepção do Estado, como Estado-Providência, insistindo no seu papel regulador e como Estado-Gerencial ou Supervisor (Lima, 2000: 236), reforçando a sua posição neoliberal.

Estes distintos ventos acabaram por adiar a prioridade em termos de gestão nas escolas públicas, não aceitando a partilha da direção das escolas, o que exigiria uma política de progressiva descentralização escolar, para o que ainda não havia preparação institucional.

O caminho foi o da desconcentração, através da criação das citadas direções regionais de educação¹³, esquecendo a descentralização e a autonomia das escolas, tendência que acaba por manter-se até aos nossos dias, assumindo-se inclusive uma posição cada vez mais centralizadora do poder.

Lima (2000:237) denomina esta posição como uma “autonomia heterogovernada”, caracterizada pela imposição de decisões produzidas pelos órgãos centrais do poder político e executadas pelos órgãos periféricos.

E, no entanto, a Lei de Bases do Sistema Educativo contém importantes momentos de registos de descentralização, como seja, proclamar a participação dos pais e dos alunos ou a existência de órgãos próprios de gestão eleitos pela comunidade escolar, o que, contudo, não é concretizado nos diplomas regulamentares que se lhe seguiram, muito embora, sejam dados passos importantes para esse efeito.

¹² Lei nº 46/86 de 14 de outubro

¹³ Decreto-Lei nº 3/87 de 3 de janeiro

Um desses passos foi dado com o Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro que ficou conhecido pelo primeiro “Decreto da Autonomia” (Barroso, 1997: 19).

Como refere Barroso o conceito de autonomia está associado à ideia de autogoverno, ou seja, gerir os nossos destinos por regras próprias. Contudo, o mesmo autor esclarece que autonomia não se confunde com “independência”, sendo:

“antes uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu próprio meio, de acordo com as suas próprias leis” (Barroso, 2005: 108).

Segundo o mesmo autor, para as escolas, a autonomia significa,

“dispor de uma capacidade de decisão própria em certos domínios, através de competências e atribuições próprias ou delegadas por outros níveis de administração” (idem).

Assim, foi dado o primeiro passo que permitiu estabelecer, pela primeira vez, um regime jurídico de autonomia das escolas, que veio a ser concretizado pelo Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro.

Este diploma foi, sem dúvida, o primeiro passo possível em direção ao princípio da autonomia das nossas escolas, já que permitiu, embora de forma ainda muito ténue, que elas pudessem desenhar cenários de alguma decisão, dentro das suas próprias limitações, com soluções por si próprias encontradas para os problemas próprios vividos em cada escola.

Para esse efeito, devia a escola elaborar o seu projeto educativo, no qual constaria a identificação das suas necessidades e o modo como seriam satisfeitas, exigindo-se a envolvimento de todos os intervenientes educativos.

No entanto, mesmo com estes instrumentos, estes primeiros passos não foram suficientes para ir muito longe no caminho iniciado, não só porque o seu âmbito de aplicação deixou de fora as escolas do 1º ciclo e os jardins de infância, que não foram contemplados no referido diploma, mas também porque a organização escolar continuava a basear-se na existência de órgãos rígidos e de uma excessiva burocracia transmitida pelo Ministério da Educação.

Como afirma Barroso (2005: 114) “a autonomia também se aprende, já que implica mudanças culturais profundas”.

Por esse motivo, seguidamente ainda foi publicado o Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio que foi chamado como o primeiro “Novo Modelo de Gestão” (Lima, 1996: 21) e que veio implementar um regime jurídico para a direção e gestão dos estabelecimentos de ensino, conforme impunha o artigo 59º da Lei de Bases do Sistema Educativo, regime que pretendeu romper de forma definitiva com o passado.

Conforme pode ler-se no preâmbulo deste diploma, pretendia-se, assim, criar órgãos próprios que concretizassem os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária.

Na verdade, este regime acarretou uma total alteração na estrutura existente, tendo em atenção que, pela primeira vez, chamou para dentro da escola, não só a participação dos pais e encarregados de educação, mas também a autarquia local e ainda os representantes dos interesses económicos, sociais ou culturais da região em que a escola se localiza.

Por outro lado, substitui o órgão de gestão que até esse momento tinha natureza colegial, por um órgão unipessoal, pretendendo “profissionalizar” a gestão das escolas.

Por isso, considera-se que com este diploma foram dados importantes avanços para a implementação dos princípios de democraticidade, participação e descentralização nas nossas escolas. Conforme refere o mesmo preâmbulo, pela primeira vez, surge a preocupação de transferir os poderes de decisão para o meio local:

“O modelo agora instituído pretende assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere. Exige o apoio e a participação alargada da comunidade na vida da escola.”¹⁴

Outra importante preocupação foi a de alargar a mesma estrutura organizativa para todas as escolas, nomeadamente as do 1º ciclo, as antigamente conhecidas por “escolas primárias”, até aí totalmente esquecidas deste tipo de organização escolar e as dos 2º e 3º ciclos e as secundárias.

¹⁴ Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio

Segundo Barroso (1991:77) este modelo contém dois momentos de rutura com o modelo de gestão anterior:

- O 1º momento: procura implementar a participação dos pais, da autarquia e das entidades culturais e económicas locais na tomada de decisões relativas à escola.
- O 2º momento: procura introduzir o princípio da profissionalização da gestão, ao substituir a gestão colegial do modelo anterior, pela gestão unipessoal.

Por esse motivo, o mesmo autor considera que foi um regresso a uma organização semelhante à classificação de Mintzberg designada por “burocracia mecanicista”, mas desta vez aberta ao exterior e gerida por um profissional (Barroso, 1991: 78).

A este propósito, Mintzberg (1995:379) afirma que

“...as universidades, as escolas... são exemplos de estruturas que se apoiam nas qualificações e nas competências dos seus operacionais, que são profissionais: todas elas produzem bens e serviços que são estandardizados...”

No entanto, apesar deste esforço de dar às escolas uma nova dimensão de liberdade e de responsabilidade, o certo é que este regime só conseguiu abranger cerca de três dezenas de escolas e não teve o acompanhamento por parte da administração central que permitisse a sua generalização.

Mas, os seus efeitos sempre se fizeram sentir nas diversas escolas, mesmo naquelas onde não estava implementado este regime, tendo a administração central reconhecido o papel decisivo que as escolas desempenham no processo educativo e no desenvolvimento de políticas educativas locais, o que levou à solicitação de um estudo, cuja elaboração foi atribuída a João Barroso em 1996, com vista a “propor um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização”¹⁵.

¹⁵ Despacho nº 130/ME/96, publicado no DR nº 156 – II Série de 8 de julho de 1996

No preâmbulo do despacho¹⁶ que determinou a realização desse estudo, é utilizado ao nível central e pela primeira vez o conceito de “reforço dos níveis de autonomia das escolas”, o que permite concluir que a administração central não ignora que, pelo menos, o Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro permitiu dar alguns passos, ainda que tímidos e talvez superficiais, para um verdadeiro regime jurídico de autonomia das escolas.

É o reconhecimento do princípio defendido por Barroso:

“...não basta “regulamentar” a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enforma o sistema público nacional de ensino” (2005: 112)

Como resultado desse estudo, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação, presidido por Barroso (1997), apresentou um relatório final de conclusões e recomendações, que aponta para uma nova política de administração escolar que mobilize a intervenção de todos os membros internos e externos à escola.

Nesse relatório, Barroso (1997: 37) defende o “reforço da autonomia das escolas” a promover pela administração central, reconhecendo que em certas situações e consoante as condições vividas, são os órgãos representativos das escolas os que melhor sabem gerir os seus próprios recursos.

Por isso, defende a existência de um processo de gradual contratualização da autonomia, através da celebração de “contratos de autonomia”, bem como um processo associativo de escolas em função das suas dimensões, o que viria a culminar com o processo de “agrupamento de escolas”, que veio a ser posteriormente promovido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio.

¹⁶ Despacho nº 130/ME/96, publicado no DR nº 156 – II Série de 8 de julho de 1996

Efetivamente, aqui chegados, eis que surge a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio, sendo este o decreto do “Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas”, vulgarmente designado por RAAG e com ele a instituição de formas específicas de gestão e administração escolar, baseadas nos seguintes instrumentos:

- A constituição de agrupamentos de escolas;
- A aprovação de um *regulamento interno*;
- A existência de um projeto educativo;
- A existência de um plano anual de atividades e
- A celebração de um contrato de autonomia.

Este novo regime, que acabará por vigorar durante cerca de dez (10) anos, introduziu alterações significativas no panorama da administração e gestão das escolas públicas, desde logo, instituindo a figura de um órgão deliberativo - “a Assembleia”- e possibilitando como órgão de direção, a figura do “Conselho Executivo ou do Diretor”, órgão ou colegial ou unipessoal conforme opção da própria escola, o que surge pela primeira vez após o 25 de Abril de 1974.

Outra das suas inovações mais significativa foi a de introduzir a figura do “contrato de autonomia”, a celebrar com o Ministério da Educação, o que, contudo, veio a verificar-se não ter qualquer impacto, dado o número reduzido de escolas que optaram formalizar este tipo de contratualização. A título de exemplo, no Algarve, verificou-se que apenas em 2009, duas escolas, uma básica e uma secundária, outorgaram contratos de autonomia.¹⁷

E outra inovação significativa foi a implementação de uma organização escolar baseada na figura de “Agrupamentos de Escolas”, o que terá sido um dos fatores que, embora com muitas reticências, permitiu o sucesso deste novo modelo de gestão e administração escolar.

¹⁷ Contratos de autonomia celebrados em 16 de setembro de 2009

Conforme pode ler-se no seu artigo 5^o¹⁸, a definição de “agrupamento de escolas” permitiu aproximar de uma escola, que passa a figurar como escola-sede, normalmente uma escola de 2^o ou 3^o ciclo ou uma escola secundária, o estabelecimento de 1^o ciclo ou o jardim de infância, estabelecimento escolar de pequena dimensão e por vezes afastado do centro da localidade, que passa a ter acesso a todos os equipamentos e a todas as infraestruturas existentes na escola-sede.

E, assim, embora com alguma desconfiança na organização implementada, o certo é que a mesma veio a tornar-se uma grande revolução no sistema organizacional das nossas escolas e sempre poderá ser considerada um êxito, embora as vozes discordantes não o aceitem, porque hoje, volvidos mais de 10 anos sobre a sua implementação, a realidade mostra um país que se encontra totalmente coberto por esta estrutura organizacional de “agrupamento de escolas”.

E, pensando nós, que um dos principais objetivos fixados é o de favorecer o sucesso escolar e o de combater o abandono escolar e a exclusão social, este tipo de organização veio contribuir de forma elevada para ir cumprindo este objetivo.

Do mesmo modo, este novo regime introduziu importantes alterações na forma de encarar a participação dos pais e encarregados de educação, bem como das forças vivas da comunidade local e da própria autarquia, que passaram a estar representados, por sua própria escolha, na assembleia de escola, sendo que, no caso dos pais e encarregados de educação e, em certas condições, também se encontram representados no conselho pedagógico e até nos conselhos de turma.

Como referem Carvalho & Afonso (1993: 25), “A participação tem de ser fruto de uma vontade continuamente renovada e alimentada pelas suas dúvidas”, salientando que:

“O desenvolvimento de um projeto obriga, mais do que nunca, a que os responsáveis de uma escola se assumam como garantes do funcionamento dos circuitos de comunicação internos e dos que ligam a escola ao meio envolvente para terem um papel chave na negociação e superação de conflitos e, de um modo geral, no incentivo e direcionamento consequente do projeto” (idem).

¹⁸ Decreto-Lei n^o 115-A/98 de 4 de maio

Assim sendo, a participação, que se revela e tendo vindo a revelar-se um processo consensual e conflitual ao mesmo tempo, é também um importante contributo para a construção da organização da escola, obrigando à reflexão dos atores educativos para a defesa de interesses coletivos, em detrimento de objetivos individuais ou pessoais.

Por isso, a este propósito, desde logo, refira-se que a Lei de Bases do Sistema Educativo privilegiou as regras da participação¹⁹, regulamentando que:

“A administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação (...)”, as quais devem promover a “interligação com a comunidade (...)”²⁰.

Mas, curiosamente, este princípio da participação já constava na Constituição da República Portuguesa²¹, pelo menos desde 1982, quando foi feita a sua primeira revisão, que já definia o seguinte:

“1- Os professores e os alunos têm direito a participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei;
2- A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino”.

Logo, o regime de administração e gestão das escolas implementado em 1998, mais não fez do que regulamentar um princípio que já se encontrava previsto na abstração da legislação, mas ainda não levado à prática.

Por isso, Barroso (2005: 108) distingue os conceitos de “autonomia construída” e de “autonomia decretada”, pois, na verdade, não basta regulamentar, é preciso é criar as condições para que seja “construída” em cada escola a verdadeira autonomia, de acordo com as suas especificidades locais e com os interesses dos seus utentes, embora sempre no respeito pelos princípios e objetivos que regulam o sistema público da educação.

¹⁹ Artigo 43º, nº 1 da Lei 46/86 de 14 de outubro

²⁰ Artigo 45º da Lei nº 46/86 de 14 de outubro

²¹ Artigo 77º da Lei Constitucional nº 1/82 de 30 de setembro

Dados os primeiros passos neste caminho de autonomia e de administração e de gestão da escola iniciados pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio, veio o mesmo a ser revogado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, agora conhecido pelo “Novo Decreto do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas”, que, entretanto, já sofreu duas alterações implementadas pelo Decreto-Lei nº 224/2009 de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho.

No preâmbulo deste último diploma pode ler-se o seguinte:

“... a educação é assumida como um serviço público universal sendo estabelecida como missão do Governo a substituição da facilidade pelo esforço, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia”.

Segundo Barroso (2005: 115) o balanço final realizado após cinco anos passados sobre a implementação do regime previsto pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio concluiu que o mesmo conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura de gestão por ele previstas.

Apesar de alguns atrasos e de alguns obstáculos criados, sempre se poderá considerar ter havido algum sucesso, muito embora ténues.

Logo, procurando encontrar um processo mais evolutivo no reforço da autonomia das escolas, lê-se no preâmbulo do novo diploma que este novo regime assenta em três objetivos que considera importantes:

1. Participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino;
2. O reforço da liderança das Escolas;
3. O reforço da autonomia das Escolas.

Destaca-se, assim, para o primeiro objetivo, a criação de um órgão colegial multirrepresentativo - “o Conselho Geral” - órgão a quem a escola deverá prestar contas.

Este órgão, colhendo a experiência resultante do anterior órgão deliberativo - a extinta Assembleia, aspira a tornar-se num palco de maior representatividade das famílias e das comunidades locais, sendo certo que, como se refere no Parecer elaborado pelo Conselho Nacional de Educação²² sobre a análise a este diploma, existe neste momento maior determinação de muitos intervenientes locais para participarem na organização escolar.

O segundo objetivo, reconhecendo que a experiência vivida pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio permitiu a criação de boas lideranças, mas sem grande disseminação, porque obstruídas pela diluição de poderes e de competência naturais num órgão colegial, optou-se agora por um órgão unipessoal de direção que irá permitir que, em cada escola, exista um primeiro responsável, dotado de competências que lhe assegurem a possibilidade de atingir uma liderança forte e competitiva.

Pela primeira vez, permite-se ao diretor a possibilidade de escolher as suas equipas, passando a ter o poder de nomear os responsáveis pelas estruturas de orientação educativa e supervisão pedagógica.

Entende o legislador que a opção pela figura do diretor permitirá emergir lideranças eficazes, de carácter gerencialista.

Contudo, Lima (2000: 247) aponta alguns constrangimentos ao poder desta figura de diretor, uma vez que, muito embora internamente parece ser forte, por concentrar em si mais poderes e competências e ser eleito de forma democraticamente legitimada a nível escolar, externamente surge fraco, especialmente perante a tutela, uma vez que há a possibilidade de ser destituído a qualquer momento, “na sequência de um processo de avaliação externa ou de uma ação inspetiva que comprove a existência de prejuízo manifesto para o serviço público ou manifesta degradação ou perturbação da gestão”²³

²² Parecer nº 3/2008 de 28 de fevereiro

²³ Artigo 35º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

O terceiro e último objetivo - “o reforço da autonomia das escolas”- que foi o mais difícil de implementar no regime agora revogado, a ponto de se dizer que o mesmo foi mais “o regime da administração e gestão”, do que “o regime da autonomia”, é o cumprimento de um objetivo que mais reclamado tem sido por todos os intervenientes neste processo.

Mas, como refere o preâmbulo deste diploma, a maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade e, por isso, só agora, com este novo modelo são criadas as condições para conferir maior capacidade de intervenção ao gestor, conferindo-lhe a possibilidade de se auto-organizar, com vista à necessária avaliação e prestação final de contas da sua liderança no exercício da autonomia.

No entanto, não deixámos de destacar a afirmação de Barroso (2005: 112) quando refere que “não basta regulamentar a autonomia”, o que está em causa não é conceder maior ou menor autonomia às escolas, mas sim reconhecer a autonomia da escola como um valor intrínseco à sua organização e, deste modo, utilizar essa autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos.

Acrescenta ainda o mesmo autor que:

“ a autonomia da escola é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais numa determinada escola” (idem).

E mais afirma que:

“não existe uma autonomia decretada”, porque “o que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo os estabelecimentos de ensino” (idem).

Por isso, considera o mesmo autor (idem: 109) que:

“o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas mais do que regulamentar o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja “construída” em cada escola, de acordo com as especificidades locais e da confluência dos vários interesses em jogo.

2. Os órgãos de administração e gestão nos anos 70 e 80:

De acordo com os estudos desenvolvidos por Barroso (1991), é possível afirmar que até à década de 70 o modelo dominante de gestão e administração das nossas escolas é do tipo “burocracia mecanicista”, o qual é definido como,

“... um modelo racional, burocrático-mecanicista, centralizador, cuja função essencial era assegurar a rotina de um ensino estandardizado e garantir a coordenação dos professores, a homogeneização dos alunos e a conexão das disciplinas e dos diferentes agrupamentos de alunos (turmas, classes e ciclos), com o máximo de eficiência. (1991: 64-65)

Contudo, após a anarquia vivida nas nossas escolas como consequência da revolução de abril de 1974, foi aprovado o Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro, conhecido pelo regime da “gestão democrática” ou da “gestão cardia” (Lima, 1996: 20), que introduziu os seguintes órgãos de administração e gestão:

1. Um órgão diretivo colegial: **o Conselho Diretivo;**
2. Um órgão deliberativo de natureza pedagógica: **o Conselho Pedagógico.**
3. Um órgão diretivo de natureza administrativa: **o Conselho Administrativo.**

Assenta esta estrutura organizacional no princípio da eleição pelos seus pares, com a participação de professores, alunos e pessoal não docente, abrindo timidamente a porta à participação da comunidade escolar, com a possibilidade da presença de pais no Conselho Pedagógico.

Contudo, a administração central continua presente na implementação do seu poder, sendo as escolas meras executoras das ordens emanadas do poder central.

O quadro abaixo (Quadro III) descreve de forma esquemática a estrutura organizacional de gestão e administração das escolas públicas portuguesas nos anos 70 e 80, suportada pelo Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro:

Órgãos de administração e gestão das escolas nos anos 70/80				
Área	Órgão	Composição	Competência	Diploma legislativo
Diretiva	Conselho Diretivo	- 3 ou 5 docentes - 2 representantes de alunos - 1 representante do pessoal não docente	Cumprir as diretivas emanadas do poder central quanto às políticas de administração educacional	DL 769-A/76 de 23 de outubro
Pedagógica	Conselho Pedagógico	- 1 Delegado de cada grupo disciplinar - 1 representante dos alunos por ano	Aplicar as políticas educacionais de âmbito pedagógico	
Administrativa	Conselho Administrativo	- Presidente do Conselho Diretivo - Vice-presidente - Secretário	Superintender a gestão económica e financeira da escola	

Quadro III - Estrutura organizacional de gestão e administração das escolas públicas portuguesas nos anos 70 e 80

Esta conceção tripartida dos órgãos de gestão das escolas sobreviveu até ao início da década de 90, procurando atribuir responsabilidades aos docentes, não docentes e alunos no funcionamento da vida escolar, conforme foi determinado no preâmbulo do diploma indicado:

“... É tempo já de, colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar”²⁴.

²⁴ Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro

3. Os órgãos de administração e gestão nos anos 90 à atualidade

Com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo²⁵ e a publicação do Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio²⁶, a estrutura organizativa passa a ser constituída pelos órgãos abaixo elencados, embora esta estrutura esteja ainda reduzida na sua aplicação a um pequeno número de escolas, que foram escolhidas como cenário de experimentação deste modelo:

- 1) **Órgão de direção** – assegurada pelo Conselho de Escola, como órgão de direção e de "participação dos diferentes setores da comunidade"²⁷;
- 2) **Órgão de administração e gestão** – assegurada pelo Diretor Executivo, como órgão de administração e gestão nas áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira;
- 3) **Órgão de orientação educativa** – assegurada pelo Conselho Pedagógico, como órgão de coordenação e orientação educativa.

O ponto importante nesta estrutura é o facto da direção estar separada da administração e gestão. Assim, o Conselho de Escola é o órgão de direção que define as grandes linhas da política educativa da escola. Além de outras funções, compete ao Conselho de Escola "eleger o diretor executivo, destituí-lo ou renovar o seu mandato"²⁸. Os membros deste Conselho são representativos dos diversos membros da comunidade educativa, sendo o número de docentes membros do conselho, igual ao número dos membros não docentes. O presidente do conselho de escola é um docente e tem voto de qualidade.

²⁵ Lei nº 46/86 de 14 de outubro

²⁶ Ficou conhecido pelo primeiro "Novo Modelo de Gestão"

²⁷ Artigo 7º do Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio

²⁸ Artigo 8º, alínea b) do Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio

Mas, a administração e gestão é da competência de um Diretor Executivo que é nomeado pelo Conselho de Escola e é responsável pela gestão quotidiana da escola, promovendo e implementando a política educativa definida ao nível do Conselho de Escola.

O Diretor Executivo tem assento no Conselho de Escola, mas não tem direito a voto. É um órgão unipessoal, sendo coadjuvado no exercício das suas funções por adjuntos.

O Conselho Pedagógico surge neste modelo, como um órgão de orientação educativa, prestando apoio, tanto ao Conselho de Escola, como ao Diretor Executivo "nos domínios pedagógico-didático, de coordenação da atividade e animação educativas, de orientação e acompanhamento de alunos e de formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente"²⁹. É, assim, um órgão consultivo, tendo, entre outras funções, a de elaborar propostas, onde se destaca a proposta de elaboração do Regulamento Interno³⁰, cuja apreciação e aprovação caberá do Conselho de Escola.

Refere-se ainda, ao nível da administração e gestão, a existência de outro órgão: o Conselho Administrativo, com funções deliberativas em matéria de gestão financeira.

Segundo Afonso (1995) este modelo introduz duas importantes inovações no regime de administração e gestão das nossas escolas:

1^a - Um órgão de direção da escola, com a participação da comunidade educativa – **o Conselho de Escola;**

2^a - Um órgão unipessoal de gestão da escola - **o Diretor Executivo.**

Cunha (1997) considera que este modelo foi influenciado pelo modelo americano, já que assenta nas seguintes características:

1^a - Separação entre direção e gestão das escolas;

²⁹ Artigo 31º do Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio

³⁰ Artigo 32º, alínea b) do Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio

2ª - Atribuição de máxima participação no órgão de direção e o máximo de eficiência na gestão;

3ª - Responsabilização do órgão de gestão perante o órgão de direção.

E, assim, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio, este modelo acabou por ser alargado a todas as escolas, iniciando-se a implementação do processo de autonomia na gestão das nossas escolas, que é definida como sendo,

“Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.³¹”

Neste novo modelo, os dois órgãos mais influentes, ao nível da gestão, passam a ser, por ordem da respetiva importância e influência, a Assembleia e o Conselho Executivo ou Diretor, este último, de natureza colegial ou de natureza unipessoal, conforme opção tomada pela própria escola.

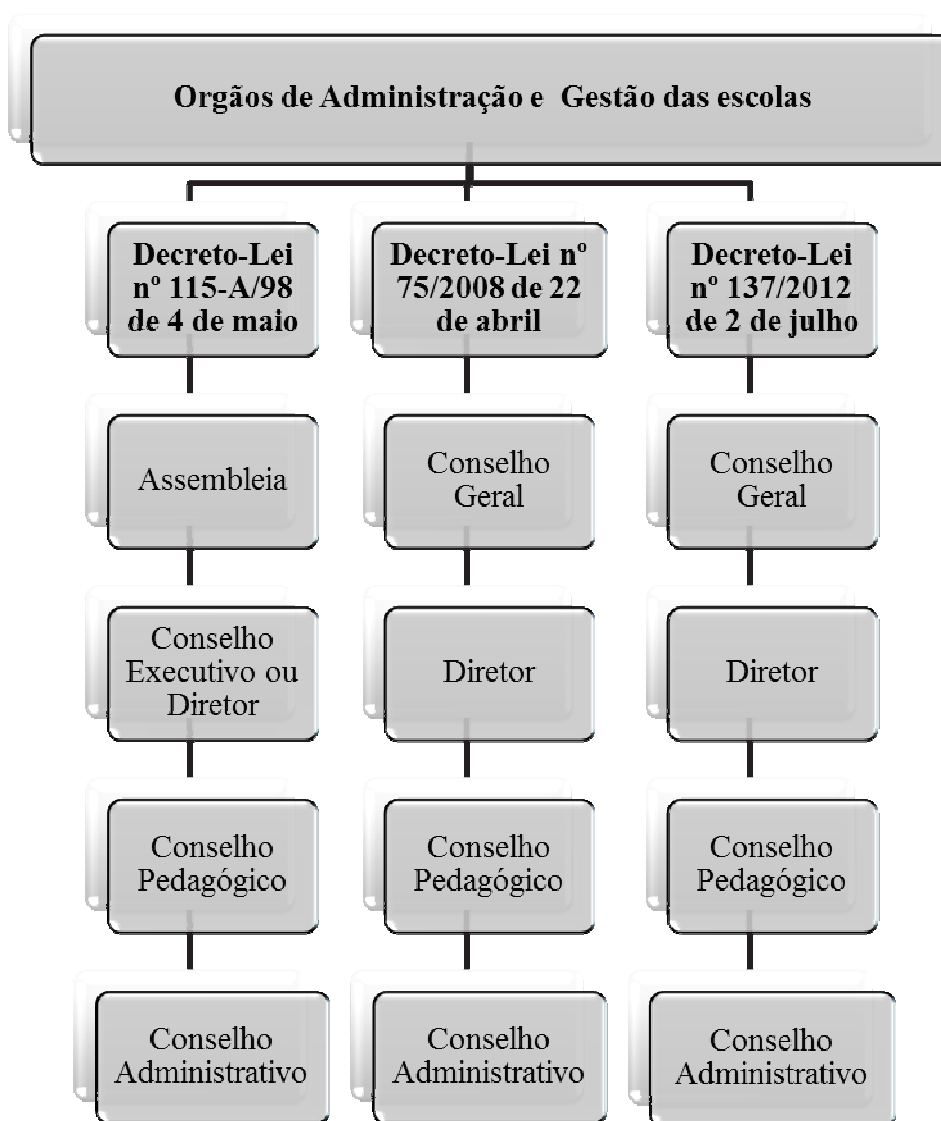
O primeiro (Assembleia) é o máximo responsável pela definição da política geral da escola, enquanto que o segundo (Conselho Executivo ou Diretor) assegura o funcionamento do quotidiano da escola nos domínios pedagógico e administrativo.

Este modelo de gestão veio a sofrer alterações com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, que, no essencial, determinou a substituição da Assembleia pelo Conselho Geral, mantendo as suas competências de órgão colegial de direção, a quem cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola e de planeamento e o acompanhamento da sua concretização e quanto ao órgão de administração e gestão determinou a criação da figura do Diretor, órgão unipessoal, dotado da autoridade necessária para assumir a gestão administrativa, financeira e pedagógica, tendo para esse efeito igualmente a presidência do Conselho Pedagógico. Mais recentemente, este modelo sofreu uma nova alteração através do Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho.

³¹ Artigo 3º, nº 1 do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Esta alteração mantém os órgãos de administração e gestão acima referidos, mas reforça as competências do Conselho Geral, órgão colegial onde se encontram representados todos os intervenientes da comunidade educativa, os pais e os encarregados de educação e a comunidade local, representada pelas entidades de natureza económica, social e cultural existentes na localidade e procede ainda a um reforço no processo de eleição do Diretor, a quem caberá a responsabilização pelo exercício dos cargos de gestão intermédia.

Para uma melhor compreensão da estrutura organizativa introduzida nas escolas pelos regimes jurídicos acima referidos, segue-se um breve quadro-resumo (Quadro IV):



Quadro IV - Estrutura organizativa introduzida pelos diversos regimes jurídicos

Conforme é possível constatar pelo quadro acima (Quadro IV), as grandes alterações implementadas pelo legislador de 2008 na administração e gestão das escolas foram, em primeiro lugar, a substituição da Assembleia pelo Conselho Geral, que, no entanto, mantém as suas competências como órgão colegial de direção e, em segundo lugar, a criação de um órgão unipessoal, o Diretor, que ficou a ser o primeiro responsável pela gestão administrativa, financeira e pedagógica, tendo para esse efeito igualmente a presidência do Conselho Pedagógico.

A responsabilidade deste órgão unipessoal está bem descrita no preâmbulo deste diploma³²:

“ Impunha-se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa.”

4. O caminho para a municipalização

Prosseguindo os objetivos previstos no Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, nomeadamente, no que diz respeito ao reforço da participação das famílias e do crescente envolvimento das comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, pode ler-se no preâmbulo deste mesmo diploma o reconhecimento de ser indispensável promover “a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais”³³.

Todos reconhecem que o processo de participação sociocomunitária na direção das escolas é um processo de longa caminhada, que necessita de prudente ponderação.

Na verdade, este é um processo que necessita de ser incentivado de forma clara, tanto pela administração central, como pelas autoridades regionais e locais. Por isso, o mesmo preâmbulo reforça a seguinte necessidade:

³² Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

³³ Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

“ assegurar não apenas os direitos de participação dos agentes do processo educativo, designadamente do pessoal docente, mas também a efetiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na atividade e na vida da escola”(idem)

E para o legislador este objetivo é concretizado através da instituição de um órgão colegial de direção, onde para além de ter a representação do pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação e os alunos, para o caso dos adultos e do ensino secundário, terá também a representação das autarquias e das forças vivas da comunidade local.

Este objetivo veio a ser acompanhado pela intenção de promover o reforço e a qualificação do poder local, o que foi concretizado pela transferência de competências que a administração central aceitou efetuar para os municípios, considerando muito positiva a experiência desenvolvida pelo poder local junto das suas populações. Por isso, a transferência de competências para os municípios³⁴ surge como um importante espaço de ponderação nesta matéria, com vista ao incentivo à participação da comunidade local na vida das escolas.

Nesse diploma, que consagra a transferência de competências, é reconhecido:

“ como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo, de que são exemplo incontornável a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas”(idem)

Este reconhecimento foi um passo de especial avanço neste novo cenário de autonomia, onde o poder local se posiciona como sendo o mais competente para o desenvolvimento socioeducativo que se pretende para a nossa sociedade, tendo em conta a sua maior aproximação das populações envolvidas e a sua maior dedicação ao seu meio local.

³⁴ Decreto-Lei n° 144/2008 de 28 de julho

Na verdade, o “espaço local” tem assumido nos últimos anos uma crescente importância, nos domínios políticos e económicos, o que tem conduzido a uma visão do “território” como um mais recurso para o desenvolvimento local.

É neste contexto que se verifica o interesse crescente pela articulação entre a escola e o espaço local, estimulando a implementação de políticas educacionais locais.

A este propósito, Barroso (1997:10) refere-se ao recente conceito de “territorialização” que vem sendo utilizado para “valorizar a afirmação de poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política”.

Neste âmbito e desde, pelo menos 2008, estão a ser dados importantes passos na consolidação das transferências das competências aos municípios, que se distribui em várias matérias, desde a ação social escolar, como sejam os transportes, os manuais escolares, as refeições, áreas onde os municípios revelam ter forte intervenção e forte atenção solidária e de assistência social, passando pela gestão do pessoal não docente e pelos equipamentos e espaços escolares.

Sendo a educação um serviço público primordial prestado pelo Estado, os municípios têm fortes condições para o auxiliarem no cumprimento desta obrigação. Não deve ser esquecido que, ao nível do 1º ciclo, os municípios desde há muito tempo que vêm demonstrando exemplar capacidade para as decisões que são necessárias em muitas matérias da educação que já lhe foram confiadas.

Para reforçar esta posição, é preciso não esquecer a forte presença que os municípios detêm na gestão das escolas, estando representados, inicialmente na anterior Assembleia e agora no novo modelo, no Conselho Geral, onde a sua representatividade aumentou, não só em número, mas também na possibilidade de intervenção.

E, na verdade, a escola pode ser o ponto de encontro entre a administração central e a local, uma vez que, a sala de aula pode considerar-se como sendo a última cadeia do poder, o que permite que a escola possa ser o centro do poder, o que lhe confere a característica de ser, simultaneamente, um cenário local e um cenário geral.

Esta articulação entre escola e poder local pode evitar o que Barroso (1997:13) chama de “perversões” que resume como sendo a “centralidade” que o poder local assume sobre as escolas, colocando-as sob o mesmo tipo de poder central, que antes era estabelecido, mas que passa agora a ser o poder local.

Por isso, Barroso esclarece que (idem) a partilha de poderes é feita pelo poder central não só com os municípios, mas também com as próprias escolas “distinguindo o que é a gestão do sistema local, do que é a gestão de cada escola”, reproduzindo o princípio aplicado na reforma da administração educativa francesa “poderes locais fortes, escolas fortes”.

E já são muitos os exemplos a nível nacional de rica conjugação entre a escola e o seu município. Na verdade, o papel do poder local tem vindo a estender-se a outros domínios, não se restringindo apenas à clássica satisfação das necessidades básicas das suas populações, sendo notório o protagonismo crescente que as autarquias locais têm assumido no desenvolvimento de políticas educacionais locais.

Saliente-se, a título de exemplo, a importante participação das autarquias locais na definição da rede de oferta educativa e formativa, bem como as parcerias celebradas com organizações locais ou a criação de órgãos de participação local, como os Conselhos Municipais de Educação³⁵.

No preâmbulo do diploma de criação destes Conselhos Municipais de Educação³⁶, refere-se o seguinte:

“ O presente diploma visa suprir essa lacuna, transferindo efetivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino.”

³⁵ Artigo 19º da Lei nº 159/99 de 14 de setembro

³⁶ Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de janeiro

Estes exemplos são a prova de que a semente foi deitada à terra e certamente irá germinar, pelo que é um desafio que se impõe à nossa administração educativa, tanto central como local, não deixar que lhe falte as condições necessárias a esse desenvolvimento, como contributo de sucesso para as nossas futuras gerações.

Claro que este objetivo obriga a outra ponderação que passará pelo avanço dos contratos de autonomia, o que será mais um passo de conjugação que deverá existir entre os interesses da escola e os interesses regionais e locais em jogo, os quais, em nosso entender, devem olhar juntos, em consonância para o mesmo objetivo final.

Esta conjugação entre os interesses da escola e os interesses regionais e locais foi recentemente reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação³⁷:

“As autarquias têm um papel crucial na mobilização das comunidades locais para a consecução dos novos objetivos e metas”.

Por isso, Fernandes (1995: 120) conclui que:

“ os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização”.

³⁷ Recomendação nº 3/2012 de 23 de julho de 2012

CAPÍTULO III

O REGULAMENTO INTERNO: “UM REGULADOR DE AUTONOMIAS”

1. A gênese do *Regulamento Interno*:

A constituição em “agrupamento de escolas” foi um processo polêmico, difícil e, nalguns casos, também doloroso para algumas das nossas escolas, mas, em qualquer dos casos, acabou por ser um processo aceite por todos.

Mas, o processo de aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* foi, sem dúvida, aquele que permitiu o passo gigante num exercício de grande aprendizagem, um palco que permitiu trazer à cena um sem número de situações, nunca antes pensadas, que permitiu desenvolver grandes discussões, mas com as quais foi possível encontrar o caminho certo, dando à luz o *Regulamento Interno* em cada escola.

A escola, pensada como qualquer outro tipo de organização, precisava de ter um instrumento que lhe permitisse fixar os seus órgãos, o seu regime de funcionamento, os direitos e os deveres de todos os seus intervenientes.

Como primeira definição para *Regulamento Interno*, acolhemos a de Rodriguez, citado por Costa (1991: 31) quando o classifica como:

“um documento jurídico-administrativo-laboral elaborado pela comunidade que, com carácter estável e normativo, contém as regras ou os preceitos referentes à estrutura organizativa, pedagógica, administrativa e económica que regula a organização interna do órgão”.

Ou seja, tal como afirma Teixeira (1998:38) os regulamentos “são guias de ações específicos e detalhados que se destinam a dirigir as atuações das pessoas”.

Ou seja, um regulamento deve referir-se fundamentalmente a comportamentos. Mas, como afirma Pires, citando Diogo, (2003:72), o comportamento humano é imprevisível, pelo que um *Regulamento Interno* deve evitar querer prever tudo e tudo regulamentar e, pelo contrário, “deve estabelecer as grandes regras do jogo organizacional, estabelecendo balizas largas, no interior das quais as ações e interações dos atores pudessem desenvolver-se com alguma liberdade e autonomia”.

Igualmente Sarmiento (1998: 22) salienta que o *Regulamento Interno*

“só faz sentido numa escola autónoma se se constituir como instrumento que possibilita a ação, em vez de a constanger, que favorece a coordenação, em vez de prescrever atitudes, que assinala pautas de significação e conduta, em vez de impor comportamentos ou valores”.

Para esta conclusão, Sarmiento recorda que a autonomia está no centro de qualquer conduta educativa: está na autonomia do aluno em concretizar a sua aprendizagem e desenvolvimento, está na autonomia do professor ao concretizar o seu desempenho profissional, está, em primeira e última instância, na autonomia da própria escola na construção do seu projeto em consonância com as suas preocupações e com os seus objetivos. (idem)

Conclui deste modo que, assim concebido, o *Regulamento Interno* “ não é um documento burocrático, mas antes é um regulador das autonomias”. (idem)

Por isso, Barroso (2005: 112) afirma que:

“... uma política destinada a “reforçar a autonomia das escolas”...tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permita, simultaneamente, “libertar” as autonomias individuais e dar-lhes um sentido coletivo, na prossecução dos objetivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental”.

Um destes dispositivos que foi concedido às escolas, como auxiliar para a construção coletiva da sua autonomia é, sem dúvida, o *Regulamento Interno*, um vez que, tendo em atenção a afirmação de Pires acima transcrita (2003: 72), este documento permite conter um conjunto de normas e regras de conduta a respeitar por todos os atores educativos, que são capazes de ser percebidas por todos, são capazes de ser aplicadas a todos, o que permite que este dispositivo contribua para a envolvência de toda a comunidade escolar e, por via disso, permita a sua integração escolar, pela defesa dos princípios da legalidade e da igualdade que lhe estão inerentes e que são aplicados a todos na mesma situação de igualdade de circunstâncias e oportunidades.

Como é bem de ver, definir num documento estes princípios e regras de conduta constitui um momento de grande vivência nas escolas. Não esquecer que o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio veio concretizar a participação de diversos intervenientes, vindo de vários setores da vida social e política.

Na verdade, com este novo regime de gestão chamou-se a participar nos destinos das escolas, não só os professores, que deixaram de ter um papel primordial nas decisões a tomar, tendo de os partilhar com outros atores, como sejam, o pessoal não docente, os alunos, os pais e encarregados de educação, a autarquia local e as associações de prestígio na localidade envolvente.

Este foi também um dos princípios inovatórios deste regime de gestão, porque demonstrou-se a capacidade de mobilizar todos os intervenientes vindos dos mais diversos setores da vida local, quer internos, quer externos à escola, induzidos ao mesmo objetivo que, neste caso, foi o de aprovar o seu *Primeiro Regulamento Interno*.

Se este novo regime apontava para a aprovação do Projeto Educativo como sendo este o documento que consagra a orientação educativa da escola, como é definido no artigo 3º do citado diploma legal, é, no entanto, a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* que irá ter o maior impacto na vida das escolas. No entanto, o *Regulamento Interno* carecia para a sua elaboração de tomadas de decisões que passavam pela escolha de estratégias quanto ao modo organizacional escolhido. Assim, era necessário que fossem definidos previamente os órgãos de direção e a opção pela sua natureza. Para esse efeito, importava definir a composição da Assembleia, da Direção Executiva e do Conselho Pedagógico. E ainda definir quais as estruturas de orientação educativa pretendidas e quais os serviços especializados de apoio educativo necessários ao universo dos seus alunos.

Como bem se compreende, todos estas decisões justificavam forte envolvimento de todos os membros da comunidade educativa, chamados a intervir para darem o seu contributo para estas opções estratégicas de organização escolar.

Todas estas decisões teriam de ser previamente tomadas com vista à elaboração do *Primeiro Regulamento Interno*, o qual teria de ser aprovado pela Assembleia Constituinte, eleita para esse efeito, conforme determinado no Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio³⁸.

Essa aprovação exigia a maioria qualificada de 2/3 de votos dos membros da Assembleia Constituinte, cujo número não será superior a 20. Determinou-se para esse efeito que a Assembleia Constituinte fosse composta por representantes dos seguintes setores: pessoal docente, pessoal não docente, alunos do ensino secundário, pais e encarregados de educação e autarquia local.

Privilegiando uma gestão participada e uma cultura de reforço mútuo e de natureza colegial, a Assembleia Constituinte é constituída por³⁹:

a. PROFESSORES

Sendo um corpo profissional, especializado e qualificado, esta qualidade justifica o envolvimento dos professores na composição da Assembleia Constituinte, com um peso de 50% do número total dos seus membros, por ser o grupo profissional mais importante na escola.

E isto, porque para além das tarefas pedagógicas, os professores assumem atualmente outras tarefas não menos importantes na gestão das escolas, o que leva Barroso (1995: 20) a apelidar de “gestores de situações educativas”.

Os professores já só não transmitem conhecimentos, como também devem criar condições adequadas às melhores aprendizagens dos seus alunos, o que implica assumir funções de gestão que só podem ter sucesso se forem decididas dentro de uma organização.

A complexidade e a importância do papel dos professores na organização escolar justifica que a sua presença na Assembleia Constituinte tenha o maior peso, assim como lhes seja atribuída a sua presidência.

³⁸ Artigo 6º, nº 1 do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

³⁹ Artigo 6º, nº 2 do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

b. TRABALHADORES NÃO DOCENTES

Durante muitos anos não foi reconhecida qualquer importância aos trabalhadores não docentes, pelo que a sua presença na Assembleia Constituinte, embora em número insignificante – 10% do número total dos seus membros - é um sinal de reconhecimento à necessidade da sua valorização, promovendo a sua legítima participação nos destinos das escolas.

c. ALUNOS DO ENSINO SECUNDÁRIO

O papel dos alunos na gestão das escolas nunca foi assumido de forma clara e concreta, uma vez que, afinal, como ainda é dominante nalgumas concepções, “os alunos são o produto do trabalho dos professores” (Barroso, 1995: 21).

O mesmo autor refere que “para defender a participação dos alunos na gestão das escolas há que encará-los como se fossem trabalhadores. (Barroso, 1995: 22).

Por isso, a sua presença na Assembleia Constituinte, apesar de apenas ser reservado ao ensino secundário, foi um passo sério para o seu reconhecimento como “produtores” e como sendo uma condição essencial para a própria aprendizagem.

d. PAIS E ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO

Durante muito tempo, a presença dos pais e encarregados de educação na escola não era bem vista e bem aceite pelos professores. Mas, atualmente existe um relativo consenso quanto às vantagens das relações entre a família e a escola, de modo a promover a melhor integração dos seus filhos com vista ao seu sucesso escolar.

Por isso, a sua presença na Assembleia Constituinte, embora também em 10% do número total dos seus membros, assume um importante momento de integração na escola dos pais como coeducadores, contribuindo para uma participação responsável na vida da escola.

e. AUTARQUIA LOCAL

A presença de representantes da autarquia local, apesar de ser em número insignificante, traduz o primeiro passo para a intervenção do poder autárquico na administração da educação.

A participação da autarquia local revela-se importante no âmbito do desenvolvimento de parcerias e de iniciativas concretas com vista à melhor integração dos alunos no meio local.

Esta múltipla composição, vinda de todos os setores, tanto internos, como externos às escolas, deu origem a diversos contributos, todos envolvidos com vista à elaboração do *Primeiro Regulamento Interno*, de modo a definir os princípios basilares deste documento.

O próprio Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio definiu-o como sendo um documento que contém o funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação educativa e dos serviços especializados de apoio educativo, assim como os direitos e deveres de toda a comunidade educativa⁴⁰.

Perante esta definição, tornou-se, por isso, um documento de extraordinária importância na vida de todos os membros da comunidade educativa e, em consequência, todos sem exceção foram chamados a colaborar e a transmitir as suas ideias, as suas soluções e as suas posições nestas matérias.

Para isso, naquele ano letivo de 1998/1999 viveu-se um período de forte envolvimento de todos os membros da comunidade educativa, todos à procura de concretizar a elaboração deste documento, tendo em conta a primordial importância que o mesmo representava.

Para esse efeito e tendo em conta que o *Primeiro Regulamento Interno* seria um documento a ser divulgado junto de toda a comunidade educativa, foi emanada da administração central uma recomendação para a sua estrutura, onde se sugeria a organização essencial para este documento.

Assim, recomendava-se a elaboração de um *Regulamento Interno* que, embora de forma sucinta, descrevesse toda a estrutura, a organização e o funcionamento da escola, de modo que todos os membros da comunidade educativa tivessem acesso a toda a informação sobre a oferta educativa existente, bem como ao modo como participar em qualquer momento e em qualquer situação junto das estruturas dirigentes da escola.

⁴⁰ Artigo 3º, nº 2, alínea b) do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Na sequência dos contributos que foram elaborados para apoio à elaboração do *Primeiro Regulamento Interno*, foi recomendado às escolas que o objetivo principal deste novo regime era conseguir concretizar uma nova organização, baseada na descentralização e no desenvolvimento sequencial da sua autonomia.

Deste modo, sempre foram alertadas de que a identidade de cada escola deveria ser salvaguardada no seu Projeto Educativo, um dos instrumentos necessários a este processo, onde deveria ser consagrada a orientação educativa da escola.

Este instrumento deveria ser complementado com o Plano Anual de Atividades, outro instrumento necessário ao desenvolvimento do Projeto Educativo, onde constam, entre outros, a programação das atividades e dos recursos envolvidos.

Como salienta Diogo (1998: 8) a centralidade que o *Regulamento Interno* assume no processo de implementação do novo regime de administração das escolas, não permite esquecer um princípio básico que é “ao Projeto Educativo da Escola que cabe a primazia” neste processo.

Assim, os dois instrumentos - “Projeto Educativo e Plano Anual de Atividades” - conjugados com o *Primeiro Regulamento Interno* devem estar em articulação, de modo a concretizarem o implemento deste novo regime de autonomia.

Por essa razão se recomendava que o *Primeiro Regulamento Interno* deveria ser revisto pela Assembleia, no ano subsequente ao da sua aprovação, no sentido de o adaptar ao projeto educativo entretanto aprovado e o subsequente plano anual de atividades⁴¹.

Pires, citando Sarmiento (2003:77), a propósito de toda a “movimentação” e “agitação” vivida nas escolas por esta altura, salienta que:

“ a transferência do debate atual sobre a autonomia para o Regulamento da Escola não pode ser senão o da reprodução, no contexto futuro, das práticas reguladoras burocráticas próprias da administração centralizada que temos tido”.

⁴¹ Artigo 7º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Atualmente e após as alterações promovidas pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, que revogou o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio⁴², nos casos em que se verifique a necessidade de aprovar o *Primeiro Regulamento Interno*, o que acontece nas situações de agregação de agrupamentos de escolas, compete ao Conselho Geral Transitório elaborar e aprovar este documento⁴³.

Nas restantes situações, em que já existe um *Regulamento Interno*, compete ao Diretor⁴⁴, ouvido o Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à aprovação do Conselho Geral as alterações ao Regulamento Interno⁴⁵.

Porém, neste novo regime, tanto na situação de aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, como na situação de aprovação de alterações a este documento, já não vigora o processo de homologação pelo poder central, o qual foi agora eliminado, o que é, sem dúvida, um importante sinal de confiança dado pela Administração Educativa para concretizar a tão desejada autonomia das escolas.

Acresce referir que a recente revisão implementada pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho não introduziu quaisquer alterações no modo como deve ser aprovado o *Regulamento Interno*, mantendo o mesmo regime já consolidado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, bem como mantém o *Regulamento Interno* como um dos instrumentos do exercício da autonomia, ao lado do projeto educativo e dos planos anual e plurianual de atividades e do orçamento do agrupamento de escola ou da escola não agrupada.

É o que dispõe o nº 1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, na sua redação dada agora pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho, sob a epígrafe “Instrumentos de autonomia”:

⁴² Artigo 71º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

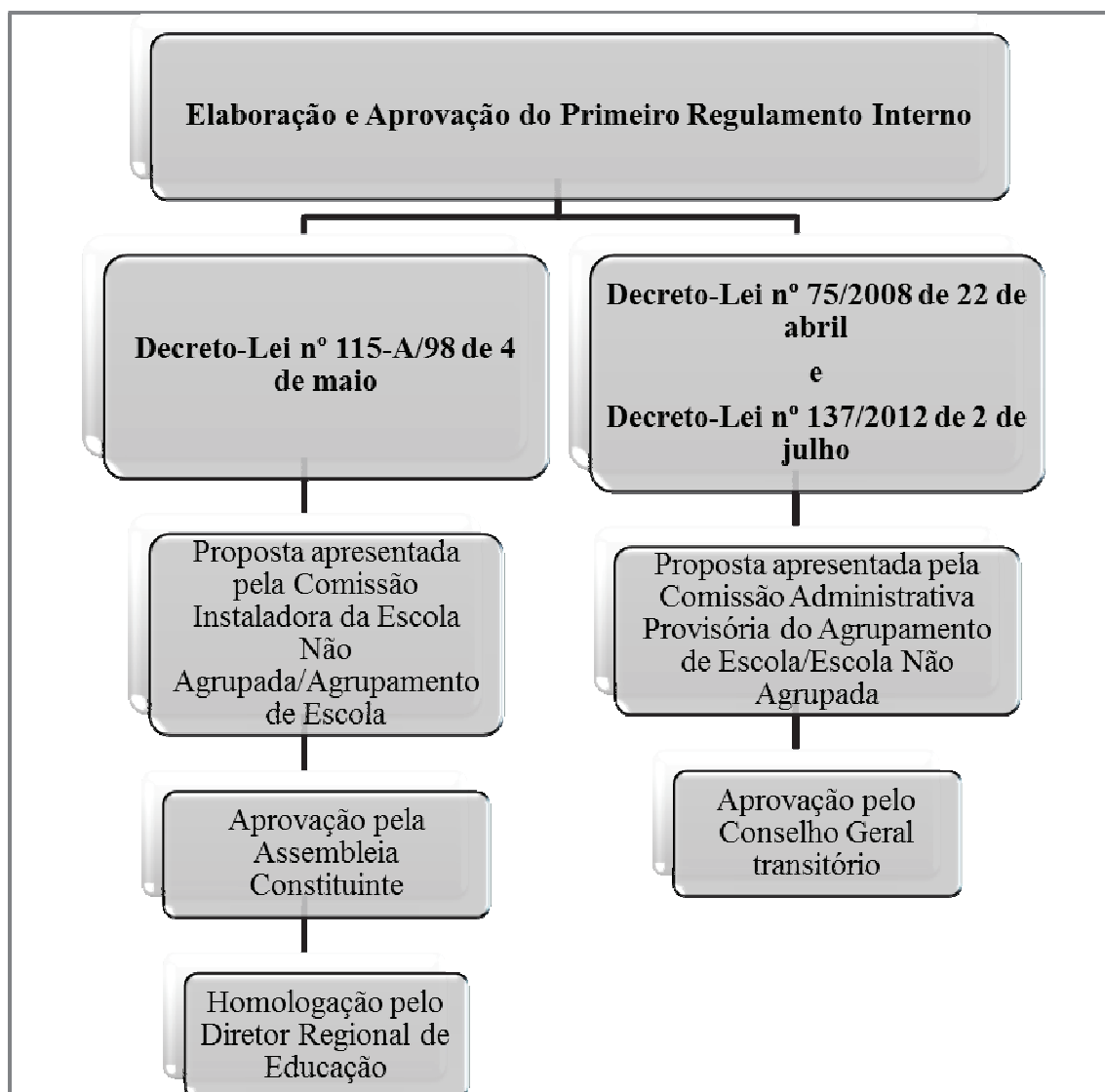
⁴³ Artigo 61º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

⁴⁴ Artigo 20º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

⁴⁵ Artigo 13º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

“ O projeto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades e o orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia de todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas...”

Para uma melhor compreensão do procedimento de elaboração e aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* em vigor desde o ano letivo 1999/2000 até ao presente nas escolas públicas portuguesas, segue-se um breve esquema-resumo (Quadro V):



Quadro V - Resumo esquemático sobre o procedimento para a elaboração e aprovação do RI

Analisando o quadro acima descrito (Quadro V), conclui-se que o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio⁴⁶ implementou a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, através da eleição de uma Assembleia Constituinte, que contou com a participação de representantes de docentes, de pais e encarregados de educação, de alunos, no caso do ensino secundário, de pessoal não docente e da autarquia local.

Para além da constituição de uma Assembleia Constituinte, composta por membros representativos de todos os atores educativos, determinou ainda que o projeto do regulamento interno fosse elaborado por uma Comissão Executiva Instaladora⁴⁷ que foi eleita pelo período de um ano escolar e a quem competiu assegurar a instalação do novo regime de administração e gestão nas escolas, bem como promover a elaboração do *Primeiro Regulamento Interno*.

Finalmente, este documento, depois de elaborado e aprovado pela Assembleia Constituinte, seria submetido para homologação ao respetivo Diretor Regional de Educação.

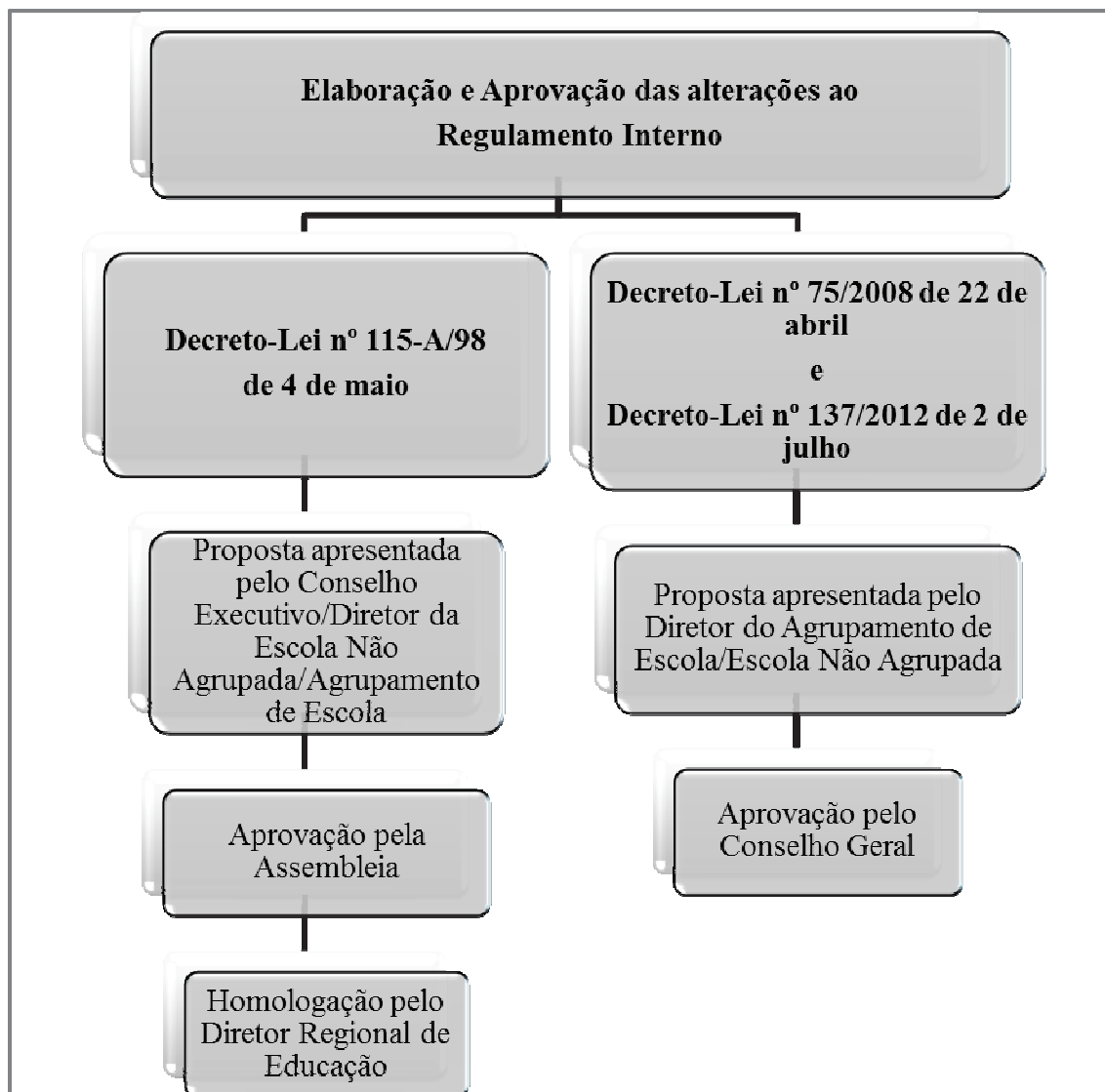
Por isso, alguns críticos apontam a semelhança existente entre todos os *Regulamentos Internos* das várias escolas, apesar de sempre conter algumas diferenças resultantes da especificidade de cada escola. E apontam também a sua sujeição a homologação pelo poder central, como um sério entrave à autonomia, uma vez que para promover a homologação do *Primeiro Regulamento Interno*, foram constituídas nos serviços regionais de educação, comissões de análise, as quais munidas de grelhas adequadas, procederam a correções e alterações no texto dos Regulamentos Internos.

Estas críticas justificaram que na recente alteração promovida pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril tenha sido abolida a figura da homologação, reconhecendo que é atribuição específica de cada estabelecimento de ensino elaborar e aprovar o seu Regulamento Interno.

⁴⁶ Artigo 6º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

⁴⁷ Artigo 5º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Seguidamente apresenta-se um quadro (Quadro VI) onde consta o procedimento relativo à elaboração e aprovação das alterações que sejam necessárias introduzir ao *Regulamento Interno*, após a sua inicial aprovação:



Quadro VI – Resumo esquemático sobre o procedimento para elaboração e aprovação de alterações do RI

Atualmente e após as alterações promovidas pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, nos casos em que se verifique a necessidade de aprovar o *Primeiro Regulamento Interno*, o que acontece nas situações de agregação de agrupamentos de escolas, compete ao Conselho Geral, ainda transitório, elaborar e aprovar este documento⁴⁸.

Nas restantes situações, em que já existe um *Regulamento Interno*, compete ao Diretor⁴⁹, ouvido o Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à aprovação do Conselho Geral as alterações ao *Regulamento Interno*⁵⁰.

Porém, neste novo regime, tanto na situação de aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, como na situação de aprovação de alterações a este documento, já não vigora o processo de homologação pelo poder central, o qual foi eliminado neste novo regime, o que é, sem dúvida, um importante sinal de confiança dado pela Administração Educativa para concretizar a tão desejada autonomia das escolas.

Acresce referir que a recente revisão implementada pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho não introduziu quaisquer alterações no modo como deve ser aprovado o *Regulamento Interno*, mantendo o mesmo regime já consolidado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril.

Consolida-se com este diploma a atribuição aos estabelecimentos de ensino de competências específicas para elaborar e aprovar o seu *Regulamento Interno*, chamando todos os intervenientes educativos a participar na construção coletiva e democrática deste documento, de forma consciente e *responsável*.

2. A estrutura do *Regulamento Interno*

Pretendeu-se com a implementação do *Regulamento Interno* que este se constituísse como um importante instrumento de aproximação e de integração escolar das nossas crianças e jovens nas respetivas escolas.

⁴⁸ Artigo 61º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

⁴⁹ Artigo 20º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

⁵⁰ Artigo 13º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

Deste modo, o *Regulamento Interno* afirma-se como um instrumento que pretende contribuir para a realização do Projeto Educativo, assumindo-se como um regulador da vida interna da Escola para que todos os elementos da comunidade educativa concorram responsabilmente para um funcionamento harmonioso no exercício das suas funções, direitos e deveres.

Por isso, Pires (2003:79) considera que o interesse do *Regulamento Interno* tem duas vertentes:

- a) Como **processo**: é um importante instrumento de análise quanto à participação e intervenção dos diferentes atores educativos, bem como suas lideranças e tomadas de decisão;
- b) Como **produto**: é um importante instrumento de análise quanto ao seu conteúdo e grau de regulação, quer de natureza institucional, quer de natureza normativa.

Efetivamente, desde logo, como *processo*, para a sua elaboração gerou-se um forte movimento constituído por diversos atores da comunidade educativa que trabalharam e discutiram ideias com vista à sua concretização, tendo entre eles, os pais e encarregados de educação assumido um forte papel de intervenção nesta área.

Na verdade, o conteúdo que se recomendava que constasse no *Regulamento Interno*, que como acima se descreveu, dizia respeito a diversos temas, todos eles de grande interesse para os intervenientes da vida escolar, obrigou a que todos se dedicassem de corpo e alma à sua elaboração, pensando e encontrando soluções para os diversos problemas surgidos no meio escolar.

Por este motivo, assumiu grande importância o envolvimento que os alunos, em conjunto com os pais e encarregados de educação, manifestaram para os contributos que prestaram, principalmente na organização e funcionamento dos órgãos de administração e gestão escolar e, fundamentalmente, na fixação dos seus direitos e deveres.

E este foi, certamente, o contributo mais importante do *Regulamento Interno* como estratégia a utilizar como formação e integração escolar, porque na verdade, até esse momento, estes temas não tinham tido nenhuma importância, nem nenhuma relevância na vida das escolas, nem dos seus intervenientes, incluindo do próprio pessoal docente.

Contudo, a partir da fixação em *Regulamento Interno* dos direitos e deveres dos todos os membros, mas principalmente dos alunos, em conjugação com o legalmente estipulado no Decreto-Lei nº 270/98 de 1 de setembro, em vigor naquela data e que pela primeira vez aprovou o “Estatuto do Aluno do Ensino não superior”, pretendeu-se promover a aproximação destes intervenientes da sua escola, com vista a uma melhoria gradual de relacionamento entre todos.

Todos aceitamos que o desconhecimento dos seus direitos e dos seus deveres por parte dos cidadãos torna-se um foco de conflito e de incompreensão entre o cidadão e a Administração.

Por isso, o Código de Procedimento Administrativo estabelece o princípio da colaboração da Administração com os particulares⁵¹, promovendo a formação de um cidadão informado e esclarecido, o que acarreta que, deste modo, se formará também um cidadão colaborante e participativo. Este princípio vale também para a Educação, como serviço público que é e, por isso, pode aplicar-se às nossas escolas e aos seus principais destinatários, que são os seus alunos.

Na verdade, esta é uma das mais-valias que o *Regulamento Interno* tem em si como contributo para a prática pedagógica diária, entre outras que agora não cabe mencionar, uma vez que contém a descrição e a enumeração dos direitos e deveres dos alunos, o que, sendo este instrumento divulgado e publicitado entre todos os membros da comunidade educativa, é sem dúvida, um importante instrumento à mão dos docentes e, principalmente dos diretores de turma, para chamar a colaborar as crianças e os jovens, juntamente com os seus pais e encarregados de educação, na execução das tarefas educativas que se fixem como necessárias e destinadas à aquisição das competências essenciais ao processo de ensino-aprendizagem.

⁵¹ Artigo 7º do Código do Procedimento Administrativo

É a procura pela transmissão de conhecimentos a um maior número de pessoas, de modo a atingir um maior nível de consciência e responsabilização.

Já assim preconiza as linhas orientadoras da proposta curricular de educação para a cidadania ao referir o seguinte⁵²:

“Aprende-se de várias maneiras. O ensino direto é apenas uma dessas maneiras e nem sempre a mais adequada. A aprendizagem da cidadania requer uma vivência de cidadania. Por isso uma das linhas de orientação do nosso trabalho é o reconhecimento da importância das vivências democráticas proporcionadas quer dentro da escola (relações de diálogo e respeito mútuo, oportunidades de participação, ausência de discriminações...), quer fora (visitas, intercâmbios, experiências de criação e de gestão de associações, de voluntariado, participação em organismos democráticos....) ”.

Na verdade, a disponibilidade para o diálogo, para o esclarecimento, para a informação é uma forma legítima de abordar os conflitos e, sendo a sala de aula, um local privilegiado para o encontro de grande complexidade e de grande diversidade nos seus elementos, se for possível dar às nossas crianças e jovens a oportunidade de terem o conhecimento, de terem a vontade de participar, iniciando esta tarefa por si próprios, enquanto intervenientes principais da comunidade educativa, estar-se-á a educar para a cidadania e, conjuntamente com ela, para o sucesso.

Esta é uma ambição que se afirma como possível, porque só conhecendo os nossos direitos e os nossos deveres será possível educar para a cidadania e, em consequência, formar bons cidadãos. A criança e o jovem precisam de saber, de conhecer como é a realidade do mundo em que vivem, nomeadamente as suas regras e os seus princípios, cabendo à escola ensinar essa realidade, para os tornar cidadãos do Mundo.

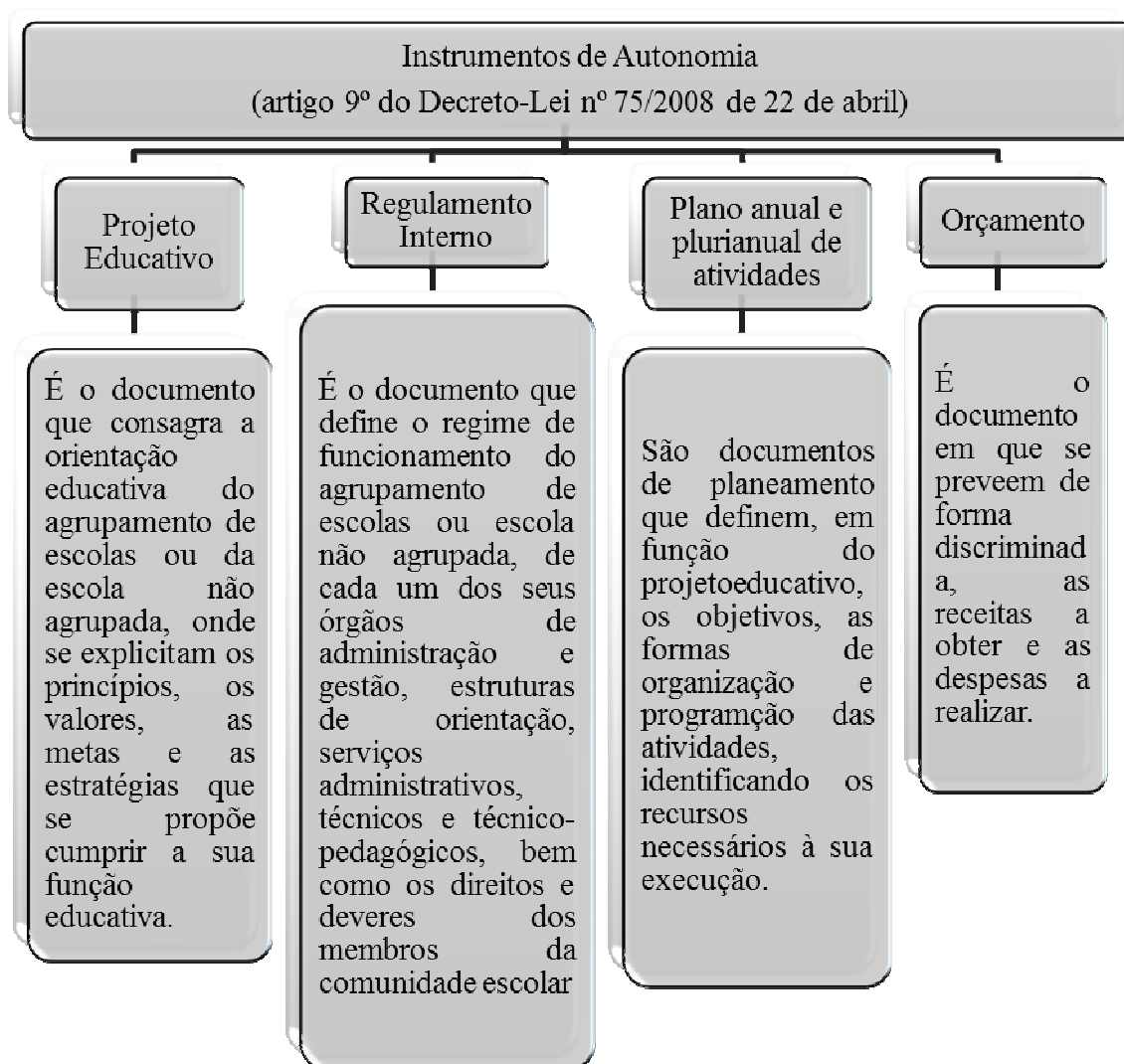
Deste modo, escolher como primeiro passo para esta tarefa o próprio *Regulamento Interno* da escola pode tornar-se o início de um bom caminho para a inclusão da criança e do jovem no processo educativo, no qual a escola é também parte. E assim, neste processo de construção da autonomia das escolas, a elaboração do *Regulamento Interno* pode tornar-se e poderá ser aproveitado, como um importante instrumento que ajude a consolidar a autonomia que se pretende para as nossas escolas.

⁵² Proposta curricular de Educação para a Cidadania – Linhas Orientadoras - junho/2011 - Pág. 5

E a elaboração de um *Regulamento Interno* é um bom momento de consciencialização das contradições e das dificuldades de negociação que é necessário enfrentar, de modo a construir um regulamento interno que sirva os interesses da escola e de toda a sua comunidade escolar.

3. O atual processo de elaboração e aprovação do *Regulamento Interno*

O artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril dispõe e define os seguintes instrumentos de autonomia:



Quadro VII – Instrumentos de autonomia nas escolas

Da análise do quadro acima (Quadro VII) que foi construído com base na citada disposição legal, assistimos a uma ordem de prioridade quanto a instrumentos de autonomia, na qual o *Regulamento Interno* surge em segundo lugar, precedido pelo Projeto Educativo.

Esta ordem de prioridade faz suscitar a dúvida sobre qual o instrumento que deve ser primeiramente aprovado: o Projeto Educativo ou o *Regulamento Interno*?

Tendo em atenção o que sucedeu nas nossas escolas públicas, aquando da implementação do novo regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas (RAAG)⁵³, o qual iniciou-se com a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, previamente ao Projeto Educativo, parece indiciar que iniciou-se a “construção da casa pelo telhado”.

Pires considera (2003:77) esta exigência quanto a um prévio *Regulamento Interno*, antes de ser exigido o Projeto Educativo como uma “incongruência”, porque deste modo “o Regulamento Interno não pode comungar dos princípios orientadores, políticas e valores constantes do Projeto Educativo”.

Mas, efetivamente não será assim. A opção pela aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* nas nossas escolas públicas obedeceu à necessidade de primeiramente instalar órgãos com representatividade democrática e legitimados pela comunidade escolar.

O *Primeiro Regulamento Interno* responde, deste modo, à necessidade de definir a organização funcional a escolher pela comunidade escolar e, deste modo, a estrutura sobre a qual a organização escolar se irá firmar.

Assim, nos primeiros passos da abordagem ao regime de autonomia implementado nas nossas escolas, o *Primeiro Regulamento Interno* revelou-se, como produto (Pires, 2005:251), um importante documento, no qual, pela primeira vez, se delineou uma escola de participação efetiva e alargada aos diversos setores da comunidade educativa, sendo um instrumento de grande utilidade a caminho da autonomia.

⁵³ Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

No entanto e apesar de tudo, a elaboração e a aprovação do *primeiro Regulamento Interno* sempre teve a forte intervenção da Administração Central, que procurou orientar e elucidar as escolas para um formato uniforme deste documento.

Por isso, os *Primeiros Regulamentos Internos* que foram aprovados nas várias escolas deste país, são em quase tudo semelhantes e pouco diferem entre si, refletindo, ao fim e ao cabo, a mesma dependência do poder central, perante um documento que deveria espelhar um espaço próprio de decisão e de identidade.

Igualmente verificou-se que este documento, em vez de ser um breve orientador quanto aos direitos e deveres da comunidade educativa, apresentou-se como um pesado documento, impróprio nalguns casos, para consulta dos seus destinatários.

Esta tem sido uma das mais fortes críticas ao *Primeiro Regulamento Interno*, ou seja, o desejo de nele contemplar toda a vida escolar, tornou-o um documento pesado, de difícil consulta e interpretação, cheio de normas, regras e anexos.

Também se critica o facto deste *Regulamento Interno*, acompanhando a forte orientação imposta pelo poder central, não refletir a identidade própria da escola a que pertence, nem demonstrar a existência de qualquer autonomia nas decisões a proferir, o que permite questionar se efetivamente as escolas querem mesmo a autonomia.

Mas, na verdade, as orientações divulgadas pelo poder central sempre permitem algumas “liberdades” oferecidas às escolas, uma vez que a matriz proposta pelo Ministério da Educação possibilita que “cada escola constrói um modelo à sua medida, isto é, adequado à sua história, à sua cultura e ao seu projeto” (Pires, citando Diogo, 2003:76).

Conforme orientações transmitidas pela administração central no ano letivo 1998/1999, ano em que se procedeu em todas as escolas, à aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, este deveria conter como matéria obrigatória o seguinte (Lemos, 2000: 143)⁵⁴:

⁵⁴ Documento orientador elaborado pelo ME como contributo para a elaboração do 1º Regulamento Interno

-
- I. Órgãos de administração e gestão
 - II. Órgãos de orientação educativa
 - III. Regime de funcionamento dos órgãos
 - IV. Direitos e Deveres dos membros da comunidade educativa

Conforme se constata, exigia-se que este documento tivesse a referência à estrutura orgânica, estabelecendo os órgãos de direção, administração e gestão e o respetivo regime de funcionamento. Exigia-se também que tivesse a referência aos direitos e aos deveres dos diversos atores educativos, nomeadamente, dos alunos, pais e encarregados de educação, para além do pessoal docente e não docente.

É, assim, um documento que normativiza a vida da escola, nas suas diferentes vertentes não tratando apenas de questões disciplinares, mas também de questões administrativas e pedagógicas. Se, na verdade, o modo como foi obtida a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno* nas escolas tem sofrido duras críticas, sempre se terá de aceitar que este foi o primeiro sinal transmitido pelo poder central com vista à construção da autonomia das escolas.

No entanto, é verdade que a Administração Educativa “centralizou” a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, através da elaboração de um caderno que divulgou junto de todas as escolas e que designou por “CONTRIBUTOS PARA A ELABORAÇÃO DO 1º REGULAMENTO INTERNO”, assim como nomeou uma equipa, a Unidade de Acompanhamento do Regime de Autonomia e Gestão, para a supervisão deste processo.

Estas iniciativas concretizam-se em contributos e apoios facultados pelo poder central às escolas, de modo a promover a melhor elaboração e aprovação dos seus Regulamentos Internos, em conformidade com o legalmente previsto, uma vez que, sempre teriam, na sua fase final, de ser homologados pelo poder central, através dos seus serviços regionais de educação.

De qualquer modo, sempre se terá de aceitar que a aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, que decorreu em todas as escolas durante o ano letivo de 1998/1999, ainda que contendo uma versão imposta e sujeita a homologação pelo poder central, não deixou de ser um importante momento de construção do primeiro pilar da autonomia, orientado pelos órgãos de cada escola.

Qualquer alteração ao *Primeiro Regulamento Interno* poderia ser introduzida no ano letivo seguinte ao da sua aprovação, pela Assembleia de escola que, entretanto, veio a substituir a Assembleia Constituinte, que foi dissolvida após obter a homologação do *Primeiro Regulamento Interno*.

Mais recentemente, o *Regulamento Interno* mostra-se consolidado na esfera jurídica de todas as nossas escolas e constitui um importante documento orientador de todas as suas ações e condutas, principalmente porque resulta do trabalho coletivo de toda a comunidade.

Conforme acima já se mencionou, a recente revisão implementada pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho não introduziu quaisquer alterações no modo como deve ser aprovado o *Regulamento Interno*, mantendo o mesmo regime já consolidado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril.

Isto significa que a competência para elaborar e aprovar o *Primeiro Regulamento Interno*, nas situações de agregação de agrupamentos de escolas, compete ao Conselho Geral, ainda que transitório. Nas restantes situações, em que já existe um *Regulamento Interno*, compete ao Diretor, ouvido o Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à aprovação do Conselho Geral as alterações ao *Regulamento Interno*.

Ou seja, a competência para aprovar este documento cabe em última instância, sempre ao Conselho Geral, eliminando-se a fase de homologação pelo poder central, que anteriormente vigorava.

O envolvimento de toda a comunidade educativa com vista à sua construção, conforme está legalmente previsto⁵⁵, confere a total legitimidade do *Regulamento Interno*, permitindo que o mesmo seja essencial para regular a vida de todos e de cada um dos atores educativos no cenário escolar, tendo em conta a autonomia a que cada um tem direito e deste modo compreende-se a afirmação de Teixeira (1998:38) que o considera como “um guia de direção apertada das pessoas”.

Ou, como conclui Sarmiento, já acima citado, (1998: 22) ao considerar o *Regulamento Interno* como um documento “regulador das autonomias”, por considerar que a autonomia está presente em cada um dos atores que compõem a cena educativa.

⁵⁵ Artigo 13º, nº 1, alínea d) do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

CAPITULO IV

METODOLOGIA DE ESTUDO

1. Abordagem metodológica

Neste capítulo, pretende-se descrever os objetivos e as opções metodológicas que se consideram ser as mais adequadas para este estudo.

É deste modo, o momento em que se descrevem as diversas etapas da pesquisa a realizar, os critérios de seleção escolhidos, as estratégias de recolha de dados, nomeadamente através da observação direta, da análise documental e dos inquéritos, concretizados em entrevistas e questionários, a descrição da informação recolhida e a síntese final dos seus dados, com as respetivas conclusões.

Sendo a educação, um universo vasto e complexo, foi com alguma dificuldade que se encontrou qual o tema a investigar. Contudo, após refletir sobre a realidade atual das nossas escolas e sobre as mudanças que têm sido introduzidas, pelo menos, nos últimos dez anos, nomeadamente com a implementação de um *Regulamento Interno*, entendeu-se que seria muito útil investigar qual o papel que este documento tem desempenhado nas nossas escolas, qual a sua importância, nomeadamente se tem merecido alguma atenção e se tem sido um bom contributo para organização escolar.

Sendo um estudo, totalmente despretensioso, pretende trazer ao debate a importância deste instrumento e investigar o impacto que o mesmo teve na escola e nomeadamente nos seus atores educativos.

Desta forma, pretendeu este estudo dar resposta à seguinte questão:

**“Qual o impacto que o *regulamento interno* teve/
tem na gestão das escolas?”**

A resposta a esta questão determina que se tenha presente que a administração e a gestão das nossas escolas sofreram uma forte alteração com a introdução de um novo regime jurídico de gestão escolar, que foi criado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio e que obrigou a uma nova visão quanto às competências e às lideranças que até esse momento eram determinantes da vida escolar.

Este regime jurídico, que vigorou cerca de dez anos nas nossas escolas e que acabou por ser revogado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, que entretanto já foi alterado por duas vezes, pelo Decreto-Lei nº 224/2009 de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho, constituiu um momento determinante de transformação de mentalidades que todos os intervenientes educativos tiveram de enfrentar.

Assim, constituiu pretensão deste estudo, apurar e investigar quais as consequências que esta nova visão de gestão escolar causou na vida escolar diária.

Deste modo, é importante procurar as respostas às seguintes questões:

1. Quais as alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* no ambiente escolar?
2. Quais as alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* na comunidade educativa?
3. Quais as alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nos órgãos de administração, direção e gestão escolar?
4. Quais as alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nas estruturas de orientação educativa?
5. Quais as alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos?
6. O modo de aprovação do *Regulamento Interno* continua a ser o mais adequado segundo a perspetiva dos vários atores educativos?

Como metodologia de estudo, opta-se pela investigação qualitativa, na modalidade de “estudo de caso”, a decorrer numa escola secundária, que denominámos “Paradigma”⁵⁶, utilizando como métodos de recolha de dados, o recurso a análise documental e à elaboração de entrevistas, abarcando vários atores educativos, desde o pessoal docente e pessoal não docente, aos pais e encarregados de educação e aos alunos, escolhendo-se, neste caso, os que já atingiram a maioria.

Esta opção resultou, principalmente, dos ensinamentos transmitidos por dois dos mais reconhecidos especialistas em “estudo de caso” – Robert Yin e Robert Stake –, entre outros, o que permitiu compreender este tipo de metodologia.

Segundo Yin (2005: 20), utiliza-se o “estudo de caso” em muitas situações para contribuir com o conhecimento que temos dos fenómenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenómenos relacionados. Por outras palavras, o “estudo de caso” como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo, desde o planeamento, às técnicas de recolha de dados e à respetiva análise. É assim uma estratégia de pesquisa abrangente (Yin, 2005:33).

A pesquisa pode ser definida como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo principal da pesquisa é procurar respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Aplicando esta definição à realidade social, a pesquisa social pode ser definida como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo social. E, por isso, conforme refere Lesserd-Hébert (1990: 169) o “estudo de caso” corresponde a uma estratégia de pesquisa que permite perceber o campo de investigação que é o mais próximo da realidade, que é o mais limitado, por ser o mais aberto e que é o menos manipulável, por ser o menos controlado, já que “o investigador aborda o seu campo de investigação a partir do interior” (idem).

⁵⁶ Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa “paradigma” define-se como sendo “aquilo que serve de exemplo, de modelo, de padrão”.

Por isso, o mesmo autor, citando De Bruyne (1990: 170), ensina que

“uma das suas características é a de reunir informações tão numerosas e tão pormenorizadas quanto possível, com vista a abranger a totalidade da situação”.

É a razão pela qual, ensina o mesmo autor, que “ ele se socorre de técnicas variadas de recolha de informação”, ou seja, observações, entrevistas, documentos.

Já Sousa (2009: 137) define-o como sendo o “estudo exaustivo de um caso” que visa essencialmente a compreensão do comportamento de um sujeito ou de um acontecimento ou de uma instituição, considerados como entidade única, numa dada situação específica e no seu ambiente natural.

Para Sousa (2009: 139) um “caso” será um acontecimento ou facto tal como se manifesta no ambiente em que se encontra e nele se desenvolve. Em educação, acrescenta o mesmo autor, um “caso” poderá ser:

“uma nova matéria curricular, um grupo-turma de alunos, um professor ou qualquer outra situação única que necessita de ser estudada como tal no seio do contexto em que sucede ou sucedeu.”

Por isso, neste nosso estudo optámos por desenvolver este tipo de pesquisa, de natureza qualitativa, baseada na recolha e análise bibliográfica e documental, uma vez que o mesmo desenvolve-se em situação natural, sendo o investigador o instrumento de recolha de dados (Tuckman, 2000: 532) e a sua preocupação centra-se na descrição do processo, analisando dados e o significado das coisas.

Deste modo, destaca-se para essa finalidade a investigação acima descrita, ou seja, o “estudo de caso”, aceitando a definição proposta por Gil (1999: 78) que o caracteriza como sendo o estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

Embora existam algumas críticas contra o “estudo de caso”, como por exemplo, a falta de rigor metodológico, a dificuldade de generalização ou o tempo destinado à pesquisa, o certo é que este tipo de pesquisa permite (Gil, 1999: 73):

- Explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- Descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- Explicar as variáveis causais de determinado fenómeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de outro tipo de experimentação.

Sousa (2009: 139) refere que a principal vantagem consiste exatamente na concentração das atenções do investigador e na utilização cruzada de diversos instrumentos de avaliação sobre um caso ou situação específica, procurando identificar os diversos processos interativos em curso, para melhor compreender a sua fenomenologia. Acrescenta o mesmo autor que esta pesquisa permite ainda que um caso seja estudado de forma mais profunda e em pouco tempo e, em simultâneo, permite fazer um estudo de acompanhamento da sua evolução. (idem)

Porém, o que se tem verificado é que grande parte de pesquisas que são definidas como “estudo de caso” resulta do facto de terem sido realizadas apenas numa unidade, como seja uma escola ou uma turma ou por serem realizadas perante um reduzido número de sujeitos, confundindo-se o “estudo de caso” com o “caso em estudo”.

Para ultrapassar esta dificuldade, é interessante estudar os ensinamentos de Stake (1995: 4), porque nos alerta para o facto de que “nem tudo pode ser considerado um caso”, aconselhando algumas referências que permitem identificar o que pode constituir um caso, dando como exemplos, uma unidade específica ou um sistema delimitado. A este propósito considera como exemplo de caso, uma escola, por ser qualificada como um sistema delimitado.

Para Stake (1995: 5) o que é importante na escolha dessa única unidade para estudo é tentar compreender o caso que ela contém, sem a preocupação de encontrar ou não caminhos para a sua generalização. Por isso, Stake ensina a distinguir três tipos de estudos de caso, conforme a sua finalidade, em intrínseco, instrumental e coletivo. Interessa para este nosso estudo o tipo intrínseco que o autor qualifica como sendo aquele que procura a melhor compreensão de um caso, apenas pelo interesse que esse caso particularmente demonstra.

Como procedimentos a utilizar no “estudo de caso”, Sousa (2009: 140) aconselha o desenvolvimento de três passos, do seguinte modo:

- 1º - Recolha de dados, que consiste na obtenção de informação de diversa natureza, com vista à organização de um dossier, para posterior análise;
- 2º - Tratamento e análise de dados, que consiste na análise quantitativa e qualitativa dos dados recolhidos;
- 3º - Inferências e conclusões, que consiste na descrição do caso na sua situação total e em todos os seus aspetos.

As fontes para a recolha de dados a utilizar num “estudo de caso” podem ser elencadas da seguinte forma (Sousa, 2009: 141):

- a) Uma vertente fundamentada na análise documental, nomeadamente através da pesquisa da legislação aplicável, bem como de documentos de diversa e indispensável natureza, relativos à situação, como atas, relatórios, pareceres;
- b) Outra vertente fundamentada na realização de entrevistas a diversos intervenientes educativos na situação.

Neste sentido, optou-se por utilizar as fontes acima indicadas, uma vez que esta técnica permite recolher informação importante numa camada mais ampla de participantes, no caso, intervenientes educativos dos vários quadrantes da comunidade escolar, desde os docentes aos alunos.

A este propósito, acompanha-se a transcrição feita por Rêgo da Silva, citando Virgínia Ferreira, que afirma:

“Quanto mais diversificadas forem as técnicas, mais finos serão os resultados obtidos todos representam diferentes dimensões das práticas sociais e todos têm a sua validade própria” (Silva, 2003: 105).

Na verdade, a técnica de recolha de informação através da entrevista, permite uma produção de posições recolhidas de diferentes intervenientes que contactam diretamente com a realidade, sendo, por isso, uma fonte direta de informação, gozando ainda do benefício de ser pouco dispendiosa e de acessível obtenção.

Assim, seguindo os ensinamentos de Stake (1995: 4), que explica que o “estudo de caso intrínseco” é “aquele no qual não se procura a representação para outros casos, mas procura-se pelo interesse que o mesmo detém para o investigador, tendo em atenção as suas particularidades”, o presente estudo centrou-se numa escola secundária, localizada numa cidade do sul do nosso país, que já referimos como sendo designada por “Paradigma”.

Esta escolha fundamentou-se na atenção dada às características específicas que apresenta, nomeadamente nos contextos físicos, históricos e socioculturais do meio em que se encontra inserida e que melhor a seguir se descrevem, escolhendo-se como intervenientes nesta investigação, elementos dos vários quadrantes da comunidade escolar, uma vez que se pretende apurar qual a opinião que o *Regulamento Interno* merece em cada setor escolar na escola escolhida.

Mas, nesta escolha de intervenientes, considerou-se que, sendo nossa preocupação procurar uma representatividade social e não uma representação estatística, seria recomendável atender aos princípios de diversidade e de saturação, citados por Guerra (2010: 40), pelos quais, quanto ao primeiro, seria de garantir que a utilização das entrevistas tenha em conta a heterogeneidade dos entrevistados e quanto ao segundo, seria de ter a noção de que as entrevistas realizadas são suficientes, não sendo justificável um aumento da sua recolha, caso se verifique que não trazem mais informação, nem nova, nem diferente.

Assim, a representatividade social é obtida, porque os entrevistados escolhidos transmitem as suas perceções da realidade, através da sua própria experiência, vivida em contexto natural.

2. Breve caracterização da escola escolhida

Deste modo, a escola escolhida, que já se identificou como “Paradigma”, que tem a natureza de uma escola secundária e que se localiza numa cidade do sul do nosso país, apresenta as seguintes características⁵⁷:

a) História da escola:

É uma escola que goza de uma razoável reputação no meio em que se insere sendo procurada principalmente pelas suas valências, no âmbito de cursos profissionais e de cursos de educação e formação para adultos, tendo desempenhado, ao longo dos muitos anos da sua existência, um importante papel na cidade e na região, através da formação de quadros médios, especialmente nos domínios tecnológico e artístico. Esta especificidade conferiu-lhe reconhecimento e prestígio, dada a sua ligação ao mercado de trabalho, às empresas e instituições locais e regionais.

⁵⁷ Os dados aqui apresentados foram retirados do “Projeto Educativo” desta escola

b) Dimensões e características sociológicas:

É uma escola secundária, localizada numa área da cidade que abrange duas zonas sociologicamente diferenciadas, o que a leva a atrair uma população escolar muito diferente: uma proveniente duma zona de classe média, cujos alunos são oriundos de famílias que se dedicam principalmente ao comércio e serviços e outra proveniente duma zona de classe baixa, cujos alunos são oriundos de famílias carenciadas, dedicadas essencialmente a trabalhos na construção civil e na pesca.

A oferta formativa centra-se nas áreas administrativas e comerciais, privilegiando os cursos profissionais e os cursos de educação e formação para adultos.

É frequentada por mais de 600 alunos, distribuídos pelo ensino regular para prosseguimento de estudos e pelo ensino profissional, sendo também oferecido o ensino noturno, valência muito procurada, principalmente por alunos trabalhadores, que de outro modo não têm possibilidade de prosseguir os seus estudos ou de valorizar as suas competências, conforme é sintetizado nos seguintes gráficos (1 e 2):

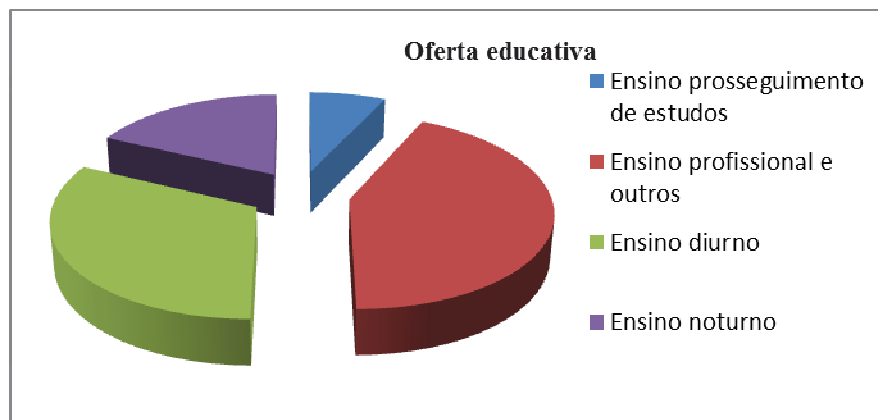


Gráfico nº 1 – Oferta educativa da Escola “Paradigma”

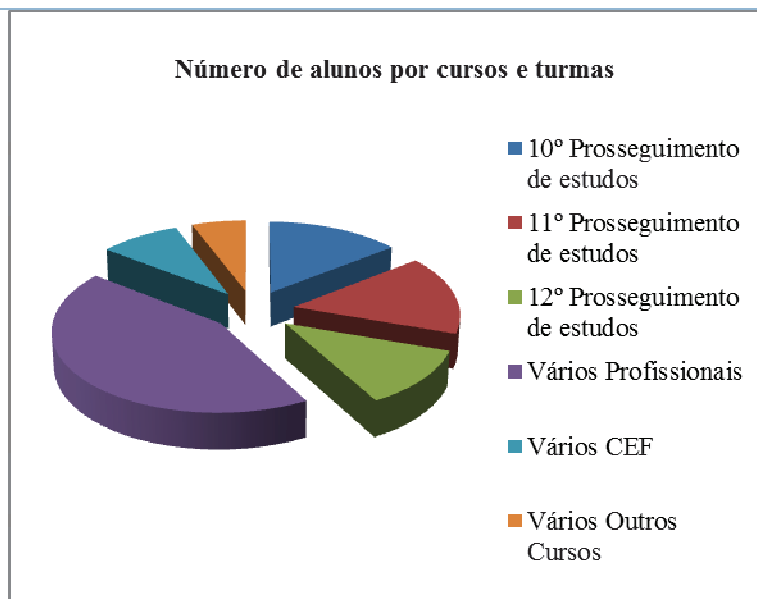


Gráfico nº 2 – Número de alunos por cursos e turmas da Escola “Paradigma”

c) Estabilidade dos seus recursos humanos:

É constituída por um corpo docente estável, sendo cerca de 72% composto por docentes do quadro da escola, conforme consta distribuído no quadro abaixo (Gráfico nº 3), o que permite assegurar a continuidade pedagógica, bem como permite realizar o acompanhamento aproximado com a comunidade educativa, de forma segura e com garantido sucesso, por permitir acompanhar os alunos desde o seu ingresso até à conclusão dos seus estudos.

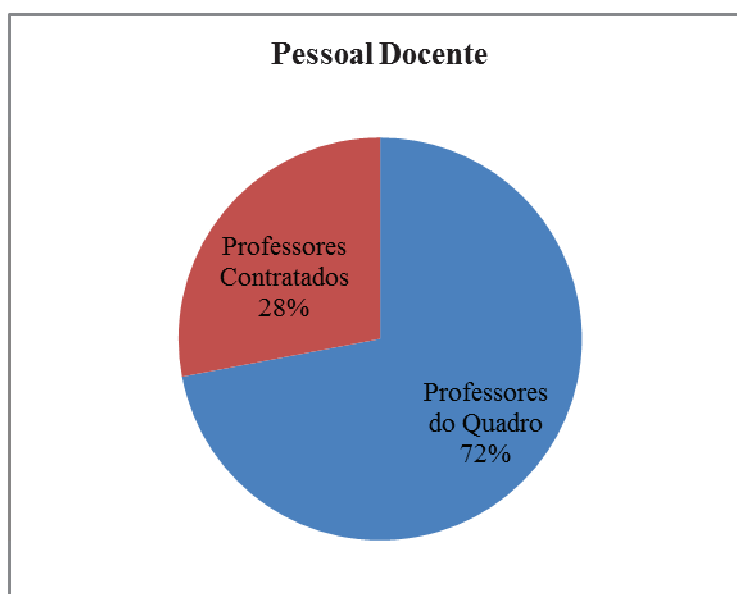


Gráfico nº 3 – Composição pessoal docente em % da Escola “Paradigma”

É também um corpo docente que é caracterizado pela prestação de serviço docente por vários anos de experiência e desempenho profissional, conforme é revelado pelo gráfico abaixo (nº 4):

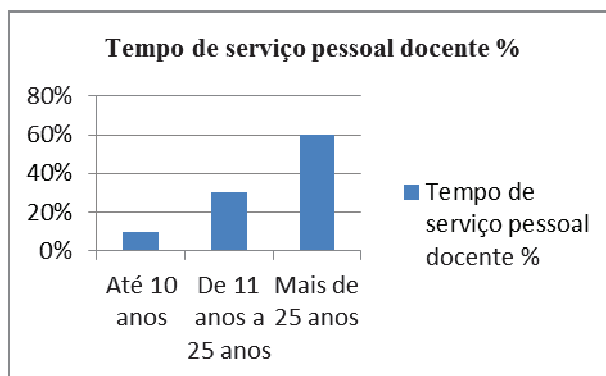


Gráfico nº 4 – Tempo de serviço do pessoal docente da Escola “Paradigma”

E quanto ao seu pessoal não docente é igualmente composto por 80% de funcionários pertencentes ao quadro de escola, distribuídos pelas categorias de assistentes técnicos e assistentes operacionais, com uma forte presença destes últimos, conforme é esquematizado no gráfico nº 5:

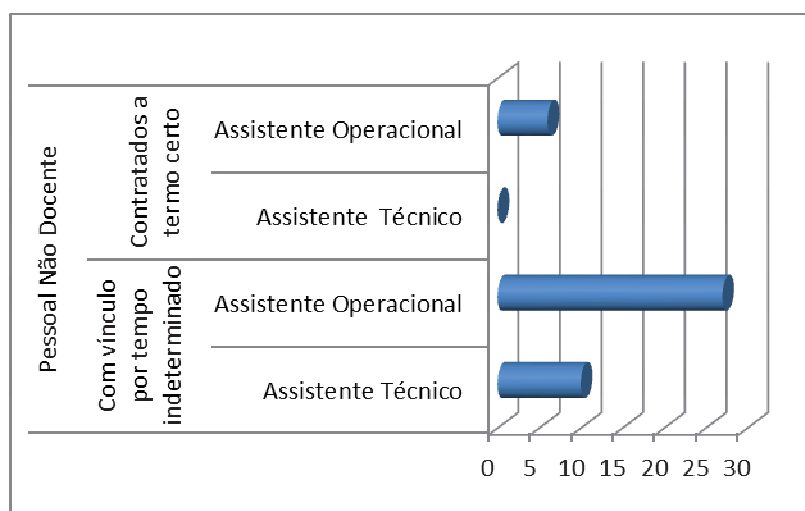


Gráfico nº 5 – Composição do pessoal não docente em % da Escola “Paradigma”

A estabilidade do pessoal não docente assegura o normal funcionamento da escola, uma vez que, embora o seu número não seja elevado, é o suficiente para garantir o funcionamento de todos os órgãos de direção e de todas as estruturas de orientação educativa da escola.

d) Resultados escolares:

Por esse motivo, a escola em apreço apresenta como resultados escolares, uma forte percentagem de sucesso de aprovação dos seus alunos, tanto nos cursos regulares como nos profissionais e outros cursos para educação e formação de adultos, embora apresente também uma significativa taxa de retenção e de abandono escolar que necessita combater, conforme melhor é sintetizado no gráfico nº 6:

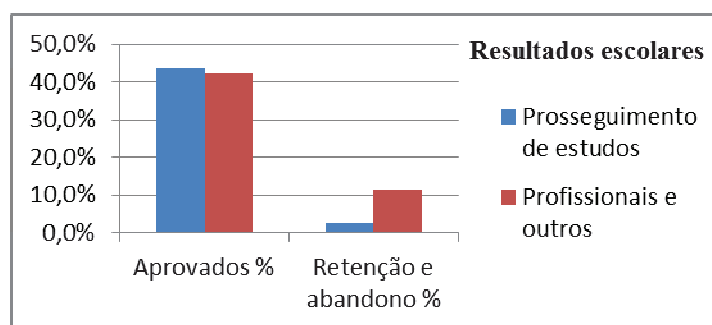


Gráfico nº 6 – Resultados escolares apresentados pela Escola “Paradigma”

Com base nesta caracterização, decidiu-se proceder à recolha de dados relativos a alunos e a pais e encarregados de educação, escolhendo as turmas do 10º ao 12º ano de escolaridade, tendo em atenção a sua maioria.

E, quanto aos professores, optou-se por ouvir os professores que lecionam nesta escola desde 1999, ano que foi escolhido por ser o ano de referência quanto à aprovação do *Primeiro Regulamento Interno*, seguindo-se o mesmo critério no que diz respeito ao pessoal não docente, bem como membros da autarquia local e da comunidade local, com intervenção na aprovação do *Regulamento Interno*.

E o mesmo se dirá em relação ao pessoal não docente, tendo como principal preocupação ouvir os atores educativos que, de uma maneira ou de outra, ou pelo exercício de funções nesta escola ou por qualquer outro vínculo de ligação à escola, participaram na elaboração e aprovação deste instrumento.

O investigador beneficiou do facto de ser docente na mesma escola o que facilitou o acesso ao acervo documental em arquivo, nomeadamente os *Regulamentos Internos* que foram sendo aprovados e alterados ao longo do tempo, mas também os respetivos projetos educativos e planos de atividades, documentos que são relevantes para a compreensão do objeto em estudo.

Naturalmente, que o investigador teve de acautelar esta sua familiaridade com o objeto em estudo, de modo a tomar uma postura totalmente isenta e desprovida de subjetividade, conforme aconselham as técnicas da observação participante, tendo presente que esta é a que melhor responde às preocupações habituais do investigador. (Quivy & Campenhoudt, 2003: 197)

Muito embora Goode et al. (1979: 155) afirme que “a ciência começa com a observação e deve no fim voltar à observação para uma validação final”, Gil, citando Skinner (1999: 45) recomenda aos investigadores “uma atitude de absoluta neutralidade em relação ao fenómeno pesquisado”, porque para este autor a ciência é uma “disposição para aceitar factos, mesmo quando eles se opõem aos desejos.” (idem)

Por isso, Gil afirma que para evitar o problema da subjetividade deve o investigador dos fenómenos sociais reportar-se apenas ao que possa ser efetivamente observado. Conclui Gil, citando novamente Skinner que “é melhor ficar sem resposta do que aceitar uma resposta inadequada. (idem)

3. Os métodos de investigação e seus instrumentos

Como método de investigação optou-se por formular uma série de perguntas diretamente aos sujeitos, utilizando como instrumentos, as entrevistas.

Para esse efeito, consultámos vários autores para encontrar a sua perspetiva relativamente ao uso das entrevistas.

A entrevista, sendo um instrumento inserido na pergunta ou na interrogação como o questionário, distingue-se dele pelo facto de ser uma maneira de perguntar, conversando diretamente com o sujeito. (Sousa, 2009: 247)

Mas não é um conversar, com a natureza de interrogatório, mas antes, de forma coloquial e descontraído:

“Um encontro interpessoal que se desenrola num contexto e numa situação social determinadas, implicando a presença de um profissional e de um leigo” (idem)

Mas também não deve ser uma simples conversa, será mais uma “pseudoconversa” (Goode et al., 1979: 246), porque o entrevistador não pode tornar-se “amigo” do entrevistado, mas deve manter a distância e a postura de pesquisador profissional.

Pode definir-se a entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao entrevistado e lhe formula perguntas, como o objetivo de obtenção de dados que interessam à investigação (Gil, 1999: 117). Ou então, numa definição mais trabalhada, como sendo “o desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de um certo ato social comum à conversação” (Goode et al., 1979: 237)

Tuckman (2000:350) salienta que:

“o entrevistador deve apresentar ao suposto entrevistado os objetivos e a natureza da entrevista, de forma breve e deve tentar fazer com que o entrevistador se sinta à vontade.”

Estes autores consideram a entrevista como a técnica por excelência na investigação social, porque permite obter informações acerca do que as pessoas sabem, conhecem, fazem, fizeram, assim como as suas opiniões e sugestões sobre determinada situação.

Segundo o pensamento de Tuckman (2000:307):

“as entrevistas possibilitam o acesso ao que está “dentro da cabeça de uma pessoa”. Estes processos tornam possível medir o que uma pessoa sabe (informação ou conhecimento), o que gosta ou não gosta (valores e preferências) e o que pensa (atitudes e crenças).

Tendo presente os vários modos de entrevistar, que originam a clássica classificação de entrevistas em livres ou não diretivas, semidiretivas e diretivas ou estandardizadas (Ghiglione e Matalon, 1997: 83), optou-se pelo tipo de entrevista semidiretiva, também apelidada de semidirigida ou semiestruturada, pela qual previamente o entrevistador prepara um conjunto de questões ou um esquema de entrevista, uma grelha de temas, por exemplo, mas não fica a elas limitado, podendo livremente incluir outras, em função da naturalidade demonstrada pelo seu entrevistado na organização das respostas e que possa contribuir com sucesso para os objetivos do estudo.

Seguindo os ensinamentos deste mesmo autor, na procura da melhor adequação entre o tipo de investigação e o método da entrevista, a opção pela entrevista semidiretiva resultou do facto deste tipo de entrevista permitir aprofundar um determinado domínio ou verificar a evolução de um domínio já conhecido (Ghiglione e Matalon, 1997: 89), o que significa que o investigador já possui um quadro de referência sobre a problemática em estudo, que pretende verificar ou aprofundar.

Para a sua elaboração, seguiu-se os ensinamentos de Foddy (1996: 214) quanto à arte de construir perguntas, tendo presente o paradigma “TAP”, que revela as três principais preocupações ao construir perguntas em entrevistas e questionários, equacionadas do seguinte modo:

- “Tópico” – deve ser claramente definido, de modo a que os inquiridos entendam claramente do que se trata.
- “Aplicabilidade” – deve ser solicitada aos inquiridos informação de que disponham;
- “Perspetiva” – deve ser indicada a perspetiva a adotar pelos inquiridos, de modo a que todos forneçam o mesmo tipo de resposta.

Por isso, para a elaboração das questões e do esquema da entrevista, voltou-se a ter presente os ensinamentos de Foddy (1996: 214) quanto à arte de perguntar, bem como as recomendações de Sousa (2009: 250), que aconselha a elaboração de um guião da entrevista, onde sejam definidas as variáveis que se procura medir, construindo perguntas que permitam motivar o entrevistado a dar a sua uma opinião livre e aberta sobre o tema em estudo.

Por outro lado, organizámos a recolha das entrevistas com a prévia autorização do diretor da escola, tendo em conta que, para além do próprio diretor que foi entrevistado, interessava entrevistar outros membros da escola que, direta ou indiretamente tivessem participado na elaboração do *Regulamento Interno*, o que implicava realizar entrevistas a membros da extinta Assembleia de escola e do atual Conselho Geral, o que determinou que tenham sido entrevistados os seguintes membros:

- Um docente que foi membro e simultaneamente presidente da extinta Assembleia de escola e atualmente é docente membro do Conselho Geral
- O presidente do atual Conselho Geral
- O diretor da escola
- Um representante do pessoal não docente
- Um representante dos pais e encarregados de educação
- Um representante da autarquia

Escolheu-se o período de 1 a 15 de julho para realizar estas entrevistas, aproveitando-se o fim das atividades letivas, o que permitiu uma maior disponibilidade de tempo por parte dos entrevistados para colaborarem nesta investigação.

Previamente à realização das entrevistas, seguindo as orientações de Carmo e Ferreira (1998) combinámos com os entrevistados, não só o período da sua realização, como também o local seguro e tranquilo, que permitisse que as mesmas se realizassem com a total disponibilidade dos entrevistados e sem quaisquer incómodos (Sousa, 2009: 256).

Esse contacto foi também utilizado para explicitar aos entrevistados o objetivo da nossa investigação e a razão que motivou a sua escolha para as entrevistas em apreço, valorizando o seu contributo para a obtenção de informações (Guerra, 2010: 60).

O guião da entrevista versou sobre as questões que foram distribuídas pelos seguintes blocos (Anexo I):

Bloco I: Alterações no ambiente escolar

Bloco II: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno na comunidade educativa

Bloco III: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nos órgãos de administração, direção e gestão escolar

Bloco IV: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas de orientação educativa

Bloco V: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos

Bloco VI: Modo de aprovação do Regulamento Interno

Acresce que foi garantido a todos o carácter confidencial das informações transmitidas, concluindo as entrevistas no mesmo ambiente inicial de cordialidade e de amena colaboração. Para além das entrevistas, efetuámos também a recolha de dados recorrendo à análise documental, o que se mostra como um precioso contributo e essencial complemento às informações obtidas através da técnica de investigação acima descrita e que foram ambas utilizadas no nosso estudo e que constituem um indispensável instrumento para a melhor compreensão do fenómeno em estudo.

Segundo Sousa (2009: 262), a análise documental permite recolher o conteúdo de um documento, facilitando a sua compreensão e dele retirar “o máximo de informação com a maior pertinência”. Permite passar de um documento original para um documento secundário, produzindo resumos ou sínteses do mesmo.

Considera-se, assim, que nenhuma informação deve ser desprezada, para não se correr o risco de serem perdidos elementos que sejam relevantes para o estudo em apreço.

Por isso, Bogdan & Biklen (1994: 48) defendem que deve:

“tentar-se analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto o possível, a forma em que estes foram registados e transcritos”.

O tratamento da toda esta informação obedeceu à técnica denominada “análise de conteúdo”, permitindo a interpretação dos dados recolhidos, de modo a apurar as respostas dadas pelos entrevistados.

São inúmeras as definições postas à disposição sobre esta técnica, mas citemos Bardin que define a “análise de conteúdo” como sendo um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (1995: 38).

Guerra (2010: 62) também afirma que a “análise de conteúdo” é uma técnica e não um método, porque resulta de um confronto entre um quadro de referência do investigador e o material empírico recolhido.

E ainda explica que:

“ a análise de conteúdo tem uma dimensão descritiva que visa dar conta do que nos foi narrado e uma dimensão interpretativa que decorre das interrogações do analista face a um objeto de estudo, com recurso a um sistema de conceitos teórico-analíticos cuja articulação permite formular as regras de inferência.” (idem)(sublinhados nossos)

Assim, o recurso a esta técnica determina o percurso de várias etapas, as quais têm início com a recolha das informações, seguindo-se a organização dos dados obtidos. Isto significa que, após a realização das entrevistas, deve proceder-se à sua transcrição, com a definição de categorias e das unidades de análise, que permitem construir a sua sinopse e, finalmente, passar à interpretação dos resultados.

Por questões de clareza, Ghiglione e Matalon (1997: 183) propõem o clássico esquema interrogatório:

“- quem diz; - o quê? - a quem; - como; - porquê?”

Mas, para a análise das entrevistas, o mesmo autor afirma que a questão mais importante deste esquema parece ser “o quê?”, já que este faculta a possibilidade de responder a todas as outras questões.

E, isto porque, desde logo, sabemos as respostas das restantes questões. Na verdade, sabemos “quem falou” e “a quem falou”. E também sabemos o “como” e o “porquê?”, já que sabemos que se falou, foi a nosso pedido e por isso, nos oferece o seu discurso. (Ghiglione e Matalon, 1997: 184)

E, assim, o mesmo autor conclui que a “análise de conteúdo” permite responder às questões suscitadas com a codificação e com a fiabilidade do procedimento, sendo que, no caso da codificação, esta deve responder aos princípios de objetividade, sistematicidade e generalidade, já que deve permitir a sua aplicação a um conjunto de população, de maneira idêntica e geral (Ghiglione e Matalon, 1997: 187).

Importante foi também o recurso a análise documental, tendo presente que esta não se confunde com a “análise de conteúdo” acima referida.

Bardin (1995: 45) salienta que a análise documental é

“uma operação ou conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação.”

Por isso, não se confundem. Como Bardin sintetiza:

“o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (1995:46)

No mesmo sentido, Sousa (2009: 262) esclarece que:

“ a Análise Documental trabalha com documentos, normalmente textos e a Análise de Conteúdo com mensagens (comunicações). A primeira tem como objetivo a condensação da informação e a segunda a sua inferição.”

E resume a “análise de conteúdo” com a seguinte frase, que se considera bastante elucidativa (Sousa, 2009: 264): “analisar o que contém, para lá do que se vê”. Em resumo é transformar documentos qualitativos em dados quantitativos (Sousa, 2009: 265).

Para a análise documental, tivemos necessidade de analisar um importante conjunto de documentos oficiais de carácter legislativo, relacionados com a direção, administração e gestão das escolas, desde a legislação que é considerada a mãe de todo este enquadramento jurídico, ou seja, a Lei de Bases do Sistema Educativo,⁵⁸ como outras inúmeras orientações normativas, sob a forma de leis, decretos-lei, despachos normativos ou meros despachos e circulares. De acordo com Lessard-Hébert, Goyette e Boutin (1990:107)

“o conjunto de material compilado no campo não é, em si mesmo, um conjunto de dados, mas é, sim, uma fonte de dados...mesmo as transcrições das entrevistas não o são: Tudo isto constitui material documental a partir do qual os dados serão construídos graças aos meios formais que a análise proporciona.”

Igualmente no âmbito da análise documental, tivemos presente os ensinamentos de Quivy & Campenhoudt, (1998:201) que recomendam que seja dada uma especial atenção aos documentos da própria escola, os quais são designados como “dados preexistentes”, através dos quais o investigador espera encontrar informações úteis para o seu estudo. Nesta vertente, os documentos analisados, considerados úteis e muito importantes à nossa investigação, foram os seguintes (Quadro VIII):

⁵⁸ Lei nº 46/86 de 14 de outubro

Tipo de documento	Número de documentos
Documento orientador sobre a elaboração do RI (1998)	1
Primeiro Regulamento Interno (2000/2001)	1
Projeto Educativo “ <i>Por uma escola de futuro</i> ” (2010/2013)	1
Atas da Assembleia de escola (1999/2000)	2
Atas do Conselho Pedagógico (1999/2000)	2
Atual Regulamento Interno (2009/2012)	1
Atas do Conselho Geral (2009/2012)	2
Listas de presenças nas reuniões da Assembleia de escola	2
Listas de presenças nas reuniões do Conselho Geral	2

Quadro VIII – Tipos de documentos consultados

Em consonância com os objetivos estabelecidos nesta pesquisa, todos estes documentos (Quadro VIII) mereceram um tratamento cuidado e uma análise fiel às suas características, conforme recomendam os autores acima citados.

A sua importância reside no facto de permitirem compreender a intervenção e o percurso que os atores educativos desenvolveram nesta tarefa de aprovar um *Regulamento Interno*.

A análise destes documentos foi realizada durante duas semanas, na segunda quinzena do mês de junho, partindo a análise do atual *Regulamento Interno* e, recuando no tempo, até à análise do *Primeiro Regulamento Interno*, o que ocorreu, no caso da escola em estudo, no ano letivo de 1999/2000, tendo sido aprovado em junho de 2000.

Foram documentos gentilmente facultados pela direção da escola, após prévia solicitação para o efeito, disponibilizando-nos todo o material arquivado na escola relativo a este assunto.

Os registos constantes das atas em arquivo contém pormenores que permitem perceber a dinâmica dos debates que foram realizados com vista à aprovação do *Regulamento Interno*. Estes registos documentais, conjugados com as entrevistas, permitem elaborar um estudo bastante fiável e aproximado da realidade que conduziu todo o procedimento desenvolvido pela escola, com o objetivo final de aprovar o *Regulamento Interno*.

Aplicando a estes instrumentos a análise de conteúdo, desenvolvemos as três fases referidas por Gil (1999:165) e também por Sousa, citando Bardin (2009: 271), ou seja:

- a) A fase da organização – pré-análise
- b) A fase da codificação, enumeração e classificação – exploração do material recolhido
- c) A fase da validação dos dados – tratamento dos dados, inferência e interpretação.

A inferência surge como um procedimento intermédio, que vai permitir ao investigador tirar partido do tratamento das mensagens, para “inferir”, ou seja, para extrair uma consequência, isto é, dar sentido à informação recolhida, o que lhe vai possibilitar passar da primeira etapa deste tratamento de dados que é a análise e classificação do material recolhido e chegar à última fase que será a sua interpretação, ou seja, a atribuição de significado às características obtidas (Bardin, 1995: 39)

Como refere Sousa “não interessa o que é descrito, mas o que daí se poderá extrair como conhecimento relevante” (2009: 275)

E tendo presente que o objetivo da investigação tem de ser transformável em categorias de análise, Ghiglione e Matalon. (1997: 188), a propósito da escolha das categorias, cita Berelson para recordar que “os estudos serão produtivos na medida em que as categorias sejam claramente formuladas e bem adaptadas ao problema e ao conteúdo a analisar...”

E, como consequência da codificação em categorias, torna-se seguidamente necessário assegurar a fidelidade e a validade do procedimento, como recomenda Ghiglione e Matalon (1997: 184), o que é possível obter com a elaboração de categorias e unidades de registo claramente definidas, utilizando os procedimentos sugeridos para uma análise de conteúdo, tendo presente a temática das entrevistas obtidas, construindo as respetivas sinopses, definidas por Guerra (2010: 73), como sendo:

“sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados”,

com vista a obter o

“ resultado completo do estudo, com pormenores suficientes e dispostos a permitir que o leitor compreenda os dados e determine para si a validade das conclusões” (Sousa, citando Goode e Hatt, 2009: 375)

CAPITULO V

APRESENTAÇÃO E LEITURA/ ANÁLISE DOS DADOS

1. Análise documental

Um instrumento muito importante para a análise documental foi constituído pelo documento orientador que a Administração Educativa divulgou junto de todas as escolas e que designou por “DOCUMENTO DE TRABALHO – ASPECTOS A CONTEMPLAR NO 1º REGULAMENTO INTERNO”.

Este documento serviu como pilar à elaboração pela escola do guião-proposta do seu *Regulamento Interno*, que posteriormente o sujeitou à discussão da 1ª Assembleia de Escola e que determinou a sua aprovação em junho de 2000.

Este documento aponta recomendações quanto à estrutura do *Regulamento Interno* e identifica as matérias, de natureza obrigatória, que nele devem constar, bem como exemplifica as matérias de natureza opcional, que a escola pode registar.

As matérias, tanto de natureza obrigatória, como de natureza opcional que são recomendadas, estão descritas nos quadros que abaixo se transcrevem.

Sendo a escola uma instituição de organização complexa, designadamente pelos diferentes interesses, preocupações e papéis desempenhados pelos seus diversos atores, exige-se, para o seu normal funcionamento, que o *Regulamento Interno* defina, de forma clara, o seu regime de funcionamento para cada órgão, bem como os direitos e deveres de todos os seus membros, descritos da seguinte forma:

a) Assembleia

Sendo a Assembleia o órgão deliberativo, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola⁵⁹, recomenda-se a seguinte regulamentação, conforme se descreve no quadro abaixo (Quadro IX):

Matéria Obrigatória	Referência ao normativo	Matéria Opcional
1. Assembleia		
Representações: n° de representantes do pessoal docente, não docente, pais, alunos, autarquia local	Art.º 8º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Representantes das atividades da comunidade local
Composição – com os limites de representação estabelecidos (máximo total 20 elementos)	Art.º 9º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Dos alunos e de outros representantes
Competências	Art.º 4º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Outras competências
Modo de designação dos representantes	Art.º 12º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Duração dos mandatos	Art.º 14º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Normas para os processos eleitorais	Art.º 13º e 43º do DL 115-A/98 de 4 de maio	

Quadro IX – Matéria obrigatória a contemplar no RI para a Assembleia

Cabe, assim, à escola fazer a opção quanto ao número de representantes, quanto ao processo da sua escolha e eleição e quanto às competências essenciais que pretende atribuir a este órgão deliberativo (Quadro IX).

⁵⁹ Artigo 8º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

b) Direção Executiva e Conselho Pedagógico

Idêntica disposição é feita para a Direção Executiva, como órgão de administração e de gestão na escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira⁶⁰ e para o Conselho Pedagógico, definido como o órgão de coordenação e orientação educativa da escola⁶¹, conforme se descreve no quadro abaixo (Quadro X):

Matéria Obrigatória	Referência ao normativo	Matéria Opcional
Direção Executiva		
Definição: escolha do tipo de órgão colegial ou unipessoal.	Art.º 15º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Composição	Art.º 16º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Competências	Art.º 17º e 18º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Outras competências
Assembleia eleitoral	Art.º 19º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Assessorias técnico-pedagógicas	Art.º 20º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Normas para os processos eleitorais	Art.º 20º e 43º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Conselho Pedagógico		
Representações: estruturas de orientação educativa, pais e encarregados de educação, pessoal não docente, alunos, serviços de apoio educativo.	Art.º 25º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Composição: máximo 20 elementos	Art.º 25º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Outras competências
Modo de designação dos representantes	Art.º 25º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Normas para os processos eleitorais	Art.º 20º e 43º do DL 115-A/98 de 4 de maio	

Quadro X – Matéria obrigatória a contemplar no RI para a DE e o CP

⁶⁰ Artigo 15º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

⁶¹ Artigo 24º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

O documento orientador aponta para a necessidade de estar contemplado no *Regulamento Interno* a opção da escola quanto ao modo como pretende organizar-se, escolhendo como órgão de direção, um órgão unipessoal ou colegial e regulamentando o processo da sua escolha e eleição e as suas competências essenciais (Quadro X).

c) Conselho Administrativo

Apesar da composição e constituição do Conselho Administrativo estar expressamente definido na lei⁶², o documento orientador aponta para a necessidade de, pelo menos, constar a sua referência no *Regulamento Interno*, em conformidade com o articulado legal, conforme consta do quadro abaixo (Quadro XI):

Matéria Obrigatória	Referência ao normativo	Matéria Opcional
Conselho Administrativo		
Verificação do articulado legal	Art.º 28º e 29ºº do DL 115-A/98 de 4 de maio	

Quadro XI – Matéria obrigatória a contemplar no RI para o CA

d) Estruturas de orientação educativa e serviços especializados de apoio educativo

Com vista ao desenvolvimento do projeto educativo da escola, prevê-se que o *Regulamento Interno* contemple a fixação de estruturas que, em articulação com os demais órgãos, nomeadamente, a Direção Executiva e o Conselho Pedagógico, assegurem o acompanhamento eficaz dos alunos e a qualidade educativa⁶³, propondo-se a seguinte organização, conforme se descreve no quadro abaixo (Quadro XII):

⁶² Artigo 28º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

⁶³ Artigo 34º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Matéria Obrigatória	Referência ao normativo	Matéria Opcional
Estruturas de orientação educativa e serviços especializados de apoio educativo		
<ul style="list-style-type: none"> • Para articulação curricular - Conselhos de docentes (pré-escolar e 1º ciclo) - Departamentos curriculares 	Art.º 34º e 35º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
<ul style="list-style-type: none"> • Para organização das atividades de turma 	Art.º 36º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
<ul style="list-style-type: none"> • Para coordenação de ano, de ciclo ou de curso 	Art.º 37º do DL 115-A/98 de 4 de maio	Outras coordenações
Identificação dos serviços de apoio educativo e suas normas de funcionamento: serviços de psicologia e orientação e outros núcleos de apoio educativo, como salas de estudo, gabinetes do aluno.	Art.º 38º e 39º do DL 115-A/98 de 4 de maio	

Quadro XII – Matéria obrigatória a contemplar no RI para o EOE e SEAE

e) **Direitos e deveres dos membros da comunidade**

Tendo presente que a vivência nas sociedades modernas e democráticas implica aprender a cumprir regras, outra matéria de grande relevância para a elaboração do *Regulamento Interno* é a referência à necessidade de nele constar os direitos e deveres dos membros da comunidade educativa, conforme se descreve no quadro abaixo (Quadro XIII):

Matéria Obrigatória	Referência ao normativo	Matéria Opcional
Direitos e deveres dos membros da comunidade educativa		
Outras formas de participação dos alunos na escola	Art.º 41º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Direitos e deveres dos alunos - medidas educativas disciplinares - atividades de integração na comunidade educativa - atividades de ocupação dos alunos na sequência da ordem de saída da sala de aula	Art.º 3º do DL 115-A/98 de 4 de maio	
Direitos e deveres dos pais	Art.º 3º e 41º do DL 115-A/98 de 4 de maio	

Quadro XIII – Matéria obrigatória a contemplar no RI quanto aos direitos e deveres dos membros da comunidade educativa

Esta referência tem por base a necessidade de fazer perceber à comunidade educativa que a liberdade de um termina quando atinge a liberdade do outro, sendo necessário transmitir principalmente às nossas crianças e jovens, o exercício da cidadania e as qualidades de trabalho, o que nos remete novamente para a afirmação de Teixeira (1998:38) que considera o regulamento como “um guia de direção apertada das pessoas”.

Refira-se ainda que, decorridos mais de dez anos, este documento orientador continua a servir de base ao *Regulamento Interno* que tem vindo a ser sucessivamente revisto ao longo dos anos letivos, constatando-se que a última versão, que data de 2011, mantém a mesma estrutura e a mesma referência às matérias, tanto obrigatórias, como opcionais, notando-se apenas a preocupação em fazer as devidas atualizações decorrentes das últimas alterações legislativas.

No caso em estudo, o *Regulamento Interno* da escola “Paradigma” começa com uma introdução, que contém um organigrama relativo à organização hierárquico-funcional existente e que resulta da alteração legislativa promovida pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, sintetizado da seguinte forma (Fig. 6):

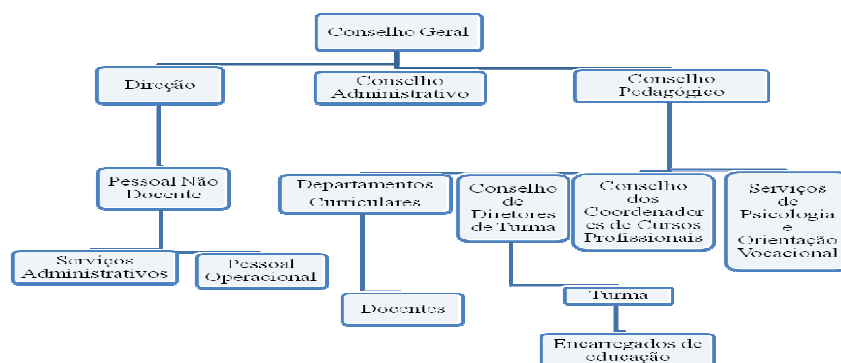


Fig. 6 - Organigrama da Escola “Paradigma”

Esquematizando a análise do espaço de texto, ocupado por cada capítulo no *Regulamento Interno*, seguindo a metodologia de Pires (2003: 259), chegamos ao seguinte resultado (Gráfico nº 7):

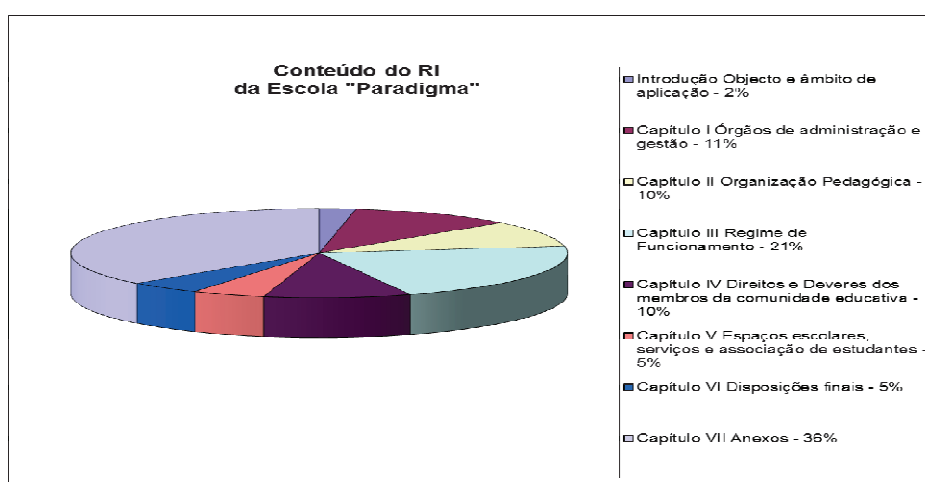


Gráfico nº 7 – “Mancha de texto” que apresenta o RI da Escola “Paradigma”

Por isso, compreende-se, como o faz Pires (idem) que o *Regulamento Interno* se apresente como um documento denso e extenso, verificando-se que, incrivelmente, o capítulo reservado aos Anexos mostre a maior quantidade de texto, “mancha de texto”, conforme definição que lhe dada por Pires (idem).

E pelo conteúdo dos referidos Anexos, constata-se a preocupação em normativizar a vida da escola nas diferentes finalidades, contendo extensos articulados sobre matérias diferenciadas, como por exemplo, desde o regulamento de utilização de espaços escolares, à atribuição de bolsas de mérito escolar ou as regras a respeitar para realizar visitas de estudo ao estrangeiro.

Pires qualifica um regulamento interno deste género, como um “Regulamento-Código Normativo”, dada a forma detalhada e exaustiva em aplicar normas para todo e qualquer tipo de funcionamento escolar (2003: 74).

De realçar a este propósito também a preocupação reservada ao capítulo de “Direitos e Deveres da Comunidade Educativa”, pelo qual se constata a preferência por formular “deveres”, já que o espaço que lhes é destinado excede em mais do dobro o espaço reservado à descrição dos “direitos”, conforme melhor se esquematiza no gráfico nº 8:

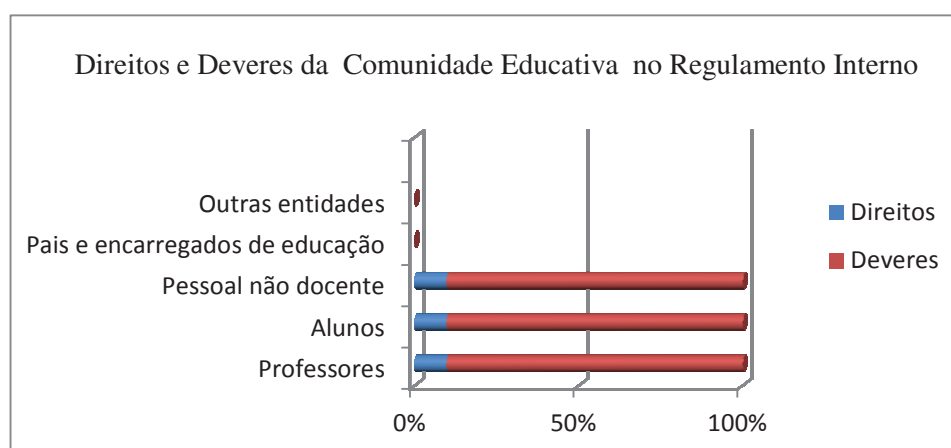


Gráfico nº 8 – Distribuição em % dos direitos e deveres da comunidade educativa que apresenta o RI da Escola “Paradigma”

Por outro lado, é notório o esquecimento nesta matéria em referir os direitos e os deveres de outros atores educativos, como sejam, os próprios pais e encarregados de educação, que não são contemplados nesta matéria, bem como outras entidades locais.

Na verdade, embora fazendo parte integrante de alguns órgãos de direção, como seja, o Conselho Geral, a estas entidades não lhes é dado espaço em qualquer capítulo do *Regulamento Interno*, a não ser uma breve referência legal no que diz respeito à possibilidade de constituição de associações de pais e encarregados de educação.⁶⁴

Por outro lado, os principais membros da comunidade educativa visados quantos aos “deveres” são os alunos, sendo-lhes reservado abundante espaço para a descrição relativa aos “deveres”, assim como ao procedimento disciplinar que lhes é aplicado, bem como às medidas disciplinares corretivas e sancionatórias aplicáveis, conforme melhor se descreve no gráfico abaixo (nº 9):

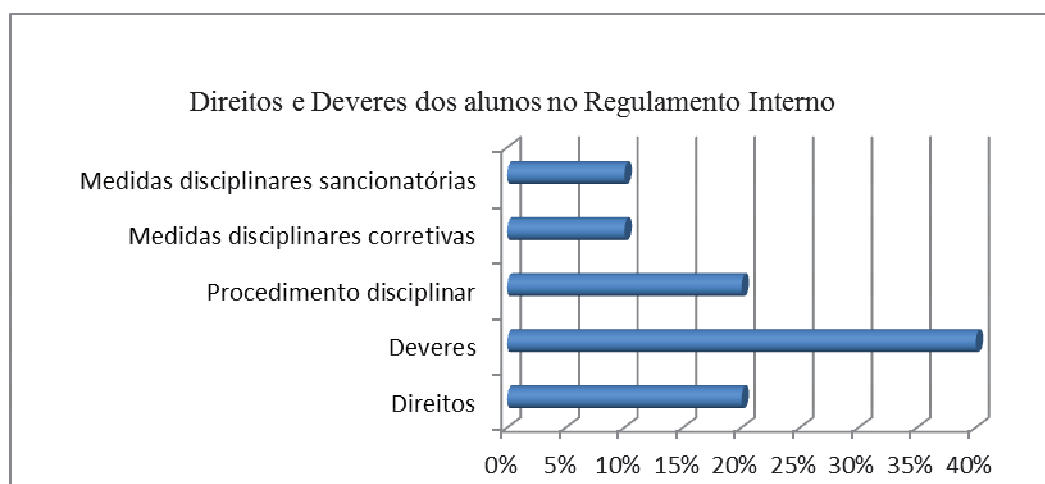


Gráfico nº 9 – Distribuição em % dos direitos e deveres dos alunos que apresenta o RI da Escola “Paradigma”

E da leitura das atas, tanto da Assembleia, como do Conselho Geral constata-se o forte envolvimento que motivou a discussão por parte de todos os setores da comunidade educativa, com vista à aprovação do *Regulamento Interno*.

⁶⁴ A este propósito o RI remete para o Decreto-Lei 372/90 de 27 de novembro e sucessivas alterações que define o regime jurídico de constituição de associações de pais e encarregados de educação

É notória a forte participação dos representantes dos pais e dos encarregados de educação, bem como do representante da autarquia local, os quais tanto no caso da Assembleia, como no caso do Conselho Geral, demonstram um forte interesse em intervir, procurando promover a reflexão dos presentes sobre o projeto do *Regulamento Interno*, sujeito a aprovação.

Das intervenções constantes nas atas, destaca-se que, das matérias obrigatórias em análise, mereceram forte reflexão, as relacionadas com:

- A representatividade de cada setor educativo nos órgãos da escola, nomeadamente, na Assembleia e, mais recentemente, no Conselho Geral, assim como no Conselho Pedagógico;
- Os direitos e deveres dos pais e encarregados de educação;
- Os direitos e deveres dos alunos;
- As medidas disciplinares aplicáveis aos alunos, sendo que nesta matéria motivou forte debate, as medidas relacionadas com a realização de atividades de integração por parte dos alunos.

Em síntese, destaca-se a preocupação por aprovar um *Regulamento Interno* que apresenta uma forte componente organizacional, com a indicação expressa dos direitos e deveres de cada interveniente educativo, embora com especial incidência nos alunos e nos pais e encarregados de educação.

É também notória a preocupação pela adequação do *Regulamento Interno* aos normativos legais vigentes, sendo, por vezes, uma mera repetição das leis em vigor, o que nos leva a concluir que este *Regulamento Interno* aspira a ser mais uma forma de regulação administrativa do quotidiano escolar, por se mostrar um “descriptor exaustivo dos órgãos e das interações entre eles” (Pires, 2003:74) ou conforme define Sarmento (1998: 21) trata-se de um tipo de regulamento-organigrama pela sua preocupação em normativizar a vida da escola.

2. Análise das entrevistas realizadas

Procedeu-se à análise das entrevistas, partindo das questões que foram colocadas em simultâneo e de forma comum aos entrevistados. Os resultados foram elencados em blocos, contendo os temas em análise, de forma a permitir uma leitura fácil e uma melhor interpretação.

Iniciámos a seleção dos entrevistados, analisando a composição do Conselho Geral da escola “Paradigma”, conforme é descrito no quadro resumo (Quadro XIV) que se segue, tendo como fundamento o facto de este ser o órgão competente para a aprovação e para promover as eventuais alterações ao *Regulamento Interno*:

Representantes no Conselho Geral (Triénio 2009/2012)	Número de representantes
Pessoal Docente	7
Pessoal Não Docente	2
Pais e Encarregados de Educação	4
Alunos	2
Autarquia	3
Entidades Sócio-Culturais Locais	3
Total de representantes	21
Diretor da escola	1 (sem direito a voto)

Quadro XIV

Composição do Conselho Geral da Escola “Paradigma” no mandato de 2009-2012

Selecionámos os seguintes atores educativos para entrevistar, todos em exercício de funções na escola “Paradigma” e com participação no Conselho Geral, tendo em atenção, não só os cargos desempenhados na escola, mas também o tempo de duração dos seus mandatos, de forma a entrevistar todos os representantes dos diversos atores educativos, com assento no Conselho Geral:

-
1. O seu atual diretor, no cargo desde 2008, tendo sido anteriormente presidente do Conselho Executivo, até essa data;
 2. O atual presidente do Conselho Geral, que tomou posse em 2008;
 3. Um membro do Conselho Geral, representante do pessoal docente, mas que foi também membro e presidente da extinta Assembleia de Escola, desde 2000 até 2008;
 4. Um membro do Conselho Geral, representante do pessoal não docente, desde 2008;
 5. Um membro do Conselho Geral, representante dos pais e encarregados de educação desde 2010;
 6. Um membro do Conselho Geral que é representante da autarquia, desde 2000, tendo estado presente na extinta Assembleia de Escola.

A escolha do representante do pessoal docente resultou do facto de ter sido presidente da extinta Assembleia de Escola e ter participado na elaboração do Primeiro Regulamento Interno. E quanto à escolha do representante do pessoal não docente recaiu na assistente técnica que exerce funções como chefe de serviços de administração escolar.

No caso do representante dos pais e encarregados de educação, a escolha recaiu no membro que demonstra ser mais assíduo às reuniões do Conselho Geral, em conformidade com a lista de presenças que foi analisada para esse efeito. E quanto ao representante da autarquia, a escolha recaiu no membro que está sempre presente em todas as reuniões do Conselho Geral, conforme indicam as respetivas listas de presenças.

Não foi possível entrevistar um representante dos alunos, uma vez que nenhum se mostrou disponível para esse efeito, sendo também notória a sua ausência na lista de presenças do Conselho Geral. Igualmente não se entrevistou o representante das entidades socioculturais locais por se verificar, pelas atas analisadas, a sua reduzida participação.

Constatamos que a composição do atual Conselho Geral pouco difere da composição da primeira Assembleia de Escola e que foi o órgão que teve a competência para a elaboração e aprovação do primeiro *Regulamento Interno*, órgão composto nos termos constantes no quadro abaixo (Quadro XV):

Representantes na 1ª Assembleia de Escola (Triénio 1999/2002)	Número de representantes
Pessoal Docente	10
Pessoal Não Docente	2
Pais e Encarregados de Educação	2
Alunos	2
Autarquia	1
Entidades Socioculturais Locais	1
Total de representantes	18

Quadro XV

Composição da 1ª Assembleia da Escola “Paradigma” no mandato de 1999/2002

Assim, verifica-se que a 1ª Assembleia de Escola era constituída por 18 membros.

O atual Conselho Geral tem 21 representantes e conta com a presença do diretor da escola, o qual, embora tenha direito a estar presente, não tem direito a voto.

Logo, a 1ª Assembleia de Escola tinha uma composição menor do que o atual Conselho Geral.

De qualquer modo, qualquer um destes órgãos tem uma composição que respeita a representação de toda a comunidade educativa, privilegiando a participação e o envolvimento de todos os setores educativos e promovendo a cooperação e a corresponsabilização de todos os órgãos. As características dos entrevistados foram elencadas no seguinte quadro resumo (Quadro XVI), tendo sido atribuída uma letra identificadora a cada um, o que resultou de A a F.

Entrevistado	Cargo desempenhado na escola	Tempo de serviço na escola (anos)	Habilitação académica	Categoria Profissional	Forma de eleição para o cargo
A	Diretor	25	Licenciatura	Docente	Eleição
B	Presidente do Conselho Geral	30	Licenciatura	Docente	Eleição
C	Membro do Conselho Geral representante do pessoal docente	19	Licenciatura	Docente	Eleição
D	Membro do Conselho Geral, representante do pessoal não docente	10	12º ano de escolaridade	Chefe de serviços de adm.escolar	Eleição
E	Membro do Conselho Geral, representante dos pais e encarregados de educação	2	Esc. obrigatória	Empresário	Nomeação
F	Membro do Conselho Geral, representante da autarquia	12	Esc. obrigatória	Bancário reformado	Nomeação

Quadro XVI
Características dos entrevistados

No que concerne às entrevistas, as questões foram distribuídas pelos seguintes blocos:

Bloco I: Alterações no ambiente escolar

Bloco II: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno na comunidade educativa

Bloco III: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nos órgãos de administração, direção e gestão escolar

Bloco IV: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas de orientação educativa

Bloco V: Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos

Bloco VI: Modo de aprovação do Regulamento Interno

3.Leitura dos dados obtidos com as entrevistas realizadas

Na análise de conteúdo das entrevistas realizadas, foi aplicado o explanado por Bardin (1995:66), de modo a sistematizar categorias (Anexo II) relativas à visão dos entrevistados quanto à introdução do *Regulamento Interno* na administração e gestão da escola.

Neste estudo das entrevistas recorreu-se à comparação, partindo do guião que lhes foi comum (Anexo I), de acordo com os blocos elencados, procurando dar sentido à informação recolhida e construindo as respetivas sinopses (Anexo III). (Guerra, 2010: 73)

Como auxiliar desta tarefa tivemos presente os ensinamentos de Bogdam e Biklen (1994: 221), quando observam que é necessário ter cuidado com a repetição de certas “palavras, frases”, já que pode dificultar a codificação que é necessário fazer, uma vez que “uma unidade de dados pode pertencer a uma ou mais categorias” (idem)

Procedendo à análise de conteúdo das respostas dadas às questões do Bloco I - alterações introduzidas no ambiente escolar pelo *Regulamento Interno* - os entrevistados demonstram ter uma opinião positiva quanto a este documento, realçando a importância que o mesmo revela para o funcionamento da organização escolar.

De um modo geral, todos os entrevistados, que por si representam cada um dos segmentos que compõem a comunidade educativa, aceitam o *Regulamento Interno* e consideram que o mesmo é um importante instrumento ao serviço do normal funcionamento da estrutura escolar.

Esta conclusão pode ser encontrada desde o excerto da entrevista do diretor até à entrevista do representante dos pais e encarregados de educação. Senão, vejamos:

O diretor, quando questionado sobre esta matéria, refere o seguinte:

“O Regulamento Interno regula a vida da escola, pelo que há regras a cumprir por todos os elementos da comunidade educativa. Ao órgão de gestão / direcção compete fazer cumprir essas regras. Esta articulação contribuiu para normalizar o funcionamento da escola e criar um ambiente adequado à convivência social e às aprendizagens”. (Anexo III-I-a) A)

E o representante dos pais e encarregados de educação declara o seguinte:

“Com o Regulamento Interno tornaram-se conhecidas as normas de funcionamento, o que é útil, porque todos sabem que são iguais para todos. As alterações mais importantes foram as que têm a ver com as penas disciplinares dos alunos.” (Anexo III-I-a) E)

E, por isso, a análise destas opiniões leva-nos a relembrar os ensinamentos de Lima (1998:85) quando observa que:

“ uma construção social, participativa, de modelos de organização e administração escolar através de práticas de autonomia e de regras localmente produzidas, representará, sem dúvida, um importante fator de democratização da governação da educação e de defesa e dignificação da escola pública”.

Assim, é possível verificar que o *Regulamento Interno* constitui-se para a comunidade educativa como um elemento importante, já que representa o que é possível popularmente qualificar como a “lei” da escola, onde todos os segmentos da comunidade educativa vão encontrar a sustentação para a organização escolar.

Por isso, destaca-se o excerto da entrevista do representante dos pais e encarregados de educação, quando destaca o aspeto positivo do *Regulamento Interno* nestes termos:

“Sim, é positiva, porque há igualdade no tratamento”. (Anexo III-I-b) E)

Destaca-se também o excerto da entrevista do representante da autarquia, o qual relativamente à mesma matéria, refere que:

“É positivo, porque a escola passou a ter um instrumento que regula a sua maneira de funcionar, impondo normas e regras iguais para todos. Por isso, descreveria essas alterações, com a igualdade de tratamento para todos”.
(Anexo III-I-b) F)

Quanto ao Bloco II – alterações introduzidas pelo *Regulamento Interno* na comunidade educativa – salienta-se a referência que os entrevistados fazem a momentos pontuais de contestação e de conflito entre os atores educativos, nomeadamente entre os alunos, resultante de alguma resistência em acatar o *Regulamento Interno*, principalmente na parte disciplinar que lhes é aplicável.

Esta possibilidade do *Regulamento Interno* constituir um documento impeditivo no relacionamento positivo da comunidade educativa foi salientado pelo representante do pessoal docente, que desabafou neste sentido:

“...em casos pontuais, possa ser considerado um obstáculo”(Anexo III-II2-c)C)

Contudo, a maioria dos entrevistados considera que a sua existência é positiva e não constitui obstáculo ao relacionamento entre todos, porque introduziu uma igualdade de tratamento que teve de ser acatada, principalmente por docentes e alunos, como podemos concluir pelos relatos dos representantes do pessoal docente e dos pais e encarregados de educação:

“ Tem sido um importante contributo para atenuar os conflitos, principalmente entre alunos e professores” (Anexo III-II2-b) C)

e do relato dos pais e encarregados de educação:

“ ...os docentes tiveram de habituar-se à existência deste documento”(Anexo III-II2-b)E)

Também o representante do pessoal não docente destaca a importância do *Regulamento Interno* nesta sua função de orientar a comunidade educativa, através da enunciação dos seus direitos e deveres, quando refere que:

“Tem evitado alguns conflitos entre alguns membros”. (Anexo III-II2-b) D)

É o que Sarmiento (1998: 21) define como sendo a opção por um “Regulamento-Código Normativo”, por exprimir uma extensa e detalhada elencagem de normas de conduta, que tornam o Regulamento Interno num instrumento fundamental na vida da escola, talvez mais importante que o próprio Projeto Educativo, que permite polarizar a conflitualidade vivida internamente.

Neste aspeto, a importância do *Regulamento Interno* centra-se na sua função de estabelecer um rumo geral para cumprir e superar os objetivos definidos pela escola no seu Projeto Educativo.

Matias Alves (1998: 28) considera que

“ o poder de definir os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar constitui uma oportunidade para negociar, interiorizar e adotar a carta de direitos e deveres concretos dos alunos, professores, técnicos e funcionários”.

Quanto ao Bloco III - alterações introduzidas nos órgãos de administração, direção e gestão escolar - concluem que todos os órgãos sofreram alterações, porque todos tiveram de se adaptar às novas regras constantes do *Regulamento Interno*, já que a sua própria estrutura é delineada por este documento.

Por isso, os entrevistados não conseguem destacar nenhum órgão em especial, como descreve o representante da autarquia:

“Todos os órgãos da escola tiveram de se adaptar à existência do Regulamento Interno” (Anexo III-III3-a) F)

afirmando que:

“ São os principais responsáveis pela aplicação e cumprimento do Regulamento Interno” (Anexo III-III3-b) F)

A importância deste instrumento é destacado pelo diretor na sua entrevista quando refere que sem um *Regulamento Interno*:

“...não havia um funcionamento adequado e facilitador do desenvolvimento do Projeto Educativo da escola”. (Anexo III-III3-b) A)

É o que refere Matias Alves (1998: 29) ao salientar que

“ este código de ação contratualizado pode ser um excelente processo de aprendizagem cívica e de co-responsabilização e um elemento fundador da comunidade escolar e um contributo para a construção da comunidade educativa.

E quanto ao Bloco IV - alterações nas estruturas de orientação educativa - parece haver uma unanimidade nas opiniões dos entrevistados, ao destacarem os Departamentos Curriculares e os Conselhos de Turma, como os órgãos que mais sofreram com a implementação do *Regulamento Interno*.

Os primeiros, porque só passaram a existir graças ao *Regulamento Interno* e os segundos, porque passaram a ter de contar com a presença dos pais e encarregados de educação em determinadas situações.

É significativo o excerto da entrevista do representante dos pais e encarregados de educação quando afirma que:

“... os conselhos de turma sofreram alterações importantes nos seu funcionamento, porque passaram a ter a presença de pais em algumas reuniões.” (Anexo III-IV4-a) E)

Esta opinião reforça o entendimento de Formosinho, citado por Costa (1992:4), quando afirma que:

“Em primeira instância, a responsabilidade da escola faz-se perante a comunidade que serve”.

Também os excertos das entrevistas do presidente do Conselho Geral, do representante do pessoal docente e do pessoal não docente dão conta das importantes alterações introduzidas nas estruturas de orientação educativa, ao referirem a existência de um número elevado de estruturas criadas em consequência do *Regulamento Interno*:

“Departamentos curriculares, núcleos/polos (projetos, avaliação interna de escolas, apoios educativos, coordenação de diretores de turma, e conselhos de turma. (Anexo III-IV4-a) B)

“ Os departamentos curriculares e os conselhos de turma”. (Anexo III-IV4-a) C)

“Algumas estruturas nem sequer existiam antes do Regulamento Interno”. (Anexo III-IV4-b) C)

“Algumas destas estruturas só passaram a existir graças ao Regulamento Interno”. (Anexo III-IV4-b) D)

A importância destas estruturas de orientação educativa nos aspetos legal e pedagógico está bem expressa no desabafo do representante dos pais e encarregados de educação, o qual, quando confrontado com a questão relativa ao cumprimento do *Regulamento Interno* por parte destas estruturas, referiu apenas a seguinte afirmação:

“Não têm alternativa”. (Anexo III-IV4-c) E)

Voltamos a constatar pelos excertos acima transcritos que o *Regulamento Interno* é considerado a “lei” da escola e expressa a vontade da comunidade escolar também ao nível pedagógico, construindo uma estrutura a este nível que respeita o desejo de toda a comunidade educativa.

As opiniões quanto ao Bloco V - alterações nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e alunos – parecem transparecer uma certa insatisfação sobre o modo como o *Regulamento Interno* é sentido pelos pais e encarregados de educação e alunos, que demonstram não o conhecer, apesar do esforço na sua divulgação, o que é reconhecido pelo representante dos pais e encarregados de educação, quando afirma que:

“ Tem sido feito um grande esforço, no sentido de o divulgar junto dos pais e os sensibilizar para a sua importância”. (Anexo III-V5-b) E)

Mas, como afirma o diretor:

“infelizmente, nem todos os pais e encarregados de educação o conhecem” (Anexo III-V5-c)A)

salientando o presidente do Conselho Geral:

“que é conhecido pelos alunos, dado que é trabalhado, comentado e analisado pelos respetivos diretores de turma em formação cívica”. (Anexo III-V5-b) B)

Mas, o representante do pessoal docente reconhece que os alunos demonstram interesse em conhecer o *Regulamento Interno*, o que já não acontece com os pais, que por vezes não sabem da sua existência, como seria recomendável:

“ A maioria dos alunos preocupa-se com o Regulamento Interno, o que já não acontece com os pais”. (Anexo III-V5-b) C)

“Nem todos os pais o conhecem, como seria desejável”. (Anexo III-V5-c) C)

O reconhecimento desta realidade ao nível dos pais e encarregados de educação que nos é trazida pela análise destas entrevistas, leva-nos a recordar a expressão de Silva, citada por Dias (2008: 204) quando refere que “ a relação escola-família é uma relação armadilhada”, que é explicada pela existência, entre outros fatores, de uma participação que é imposta ao nível institucional às famílias, para depois concluir-se que têm pouco interesse pela vida escolar dos seus filhos.

Quanto ao último bloco (Bloco VI) – modo de aprovação do *Regulamento Interno* – os entrevistados opinam que não há razões para alterar o modo de aprovação deste documento, porque consideram que o Conselho Geral e o Diretor são os órgãos adequados para esse efeito.

Contudo, consideram que o problema reside na necessidade de valorizar o Conselho Geral, uma vez que é um órgão que muito sofre pelo seu alheamento em relação à comunidade escolar.

Nesta matéria é significativo que todos os entrevistados comungam da mesma opinião, ou seja, a pouca participação que motiva o Conselho Geral, nomeadamente pelos atores diretamente implicados na comunidade escolar.

Salienta-se a este propósito o excerto da entrevista do Diretor que refere:

“...a realidade vem demonstrando que o Conselho Geral é um órgão pouco interessante e não consegue motivar a comunidade educativa para a sua real importância.” (Anexo III-VI6-b) A)

Assim como, o excerto da entrevista do Presidente do Conselho Geral, que afirma:

“Cada vez é mais difícil conseguir a participação dos seus membros nas reuniões e até mesmo conseguir listas de representantes para a sua constituição.” (Anexo III-VI6-b) B)

Também o representante do pessoal não docente reconhece que:

“Não vejo razões, porque o Conselho Geral é o único órgão que tem representantes de todos os sectores da escola, embora, o que acontece é que nem sempre estão presentes nas reuniões” . (Anexo III-VI6-a) D)

Mas, o representante da autarquia afirma que, apesar de tudo, este modo de aprovação garante a participação de toda a comunidade educativa:

“ Apesar de ser possível pensar noutras formas, esta pelo menos garante que toda a comunidade educativa participe na sua aprovação”. (Anexo III-VI6-b) F)

E, exemplifica com a aprovação do último *Regulamento Interno*, destacando o seguinte:

“É um documento que reuniu o consenso de toda a comunidade educativa, já que, a última versão em vigor, foi aprovada por unanimidade pelo Conselho Geral, o que lhe confere legitimidade para ser aplicado e respeitado por todos. (Anexo III-VI6-a) F)

4. Conclusões deste breve estudo

Após a breve leitura das entrevistas realizadas, torna-se necessário elaborar algumas conclusões que nos levem a responder às questões que inicialmente nos colocámos.

Podemos desde logo, afirmar, como principal conclusão que, na perspetiva dos nossos entrevistados, a existência de um *Regulamento Interno*, revela-se como um saldo positivo, apesar de algumas vicissitudes que o mesmo sofre, nomeadamente na sua total divulgação junto dos pais e encarregados de educação.

Este saldo positivo reflete-se no ambiente escolar, porque, conforme resulta do depoimento dos nossos entrevistados, com o *Regulamento Interno* a vida na escola apresenta-se organizada de forma igual para todos os segmentos da comunidade educativa e este respeito pelo princípio de igualdade de tratamento para todos é valorizado de forma significativa pelos nossos entrevistados.

É certo que esta intenção regulamentadora pode sofrer alguns momentos críticos, nomeadamente no que diz respeito à imposição de regras centralizadoras que alguns membros da comunidade educativa podem não estar preparados para aceitar ou acatar.

Mas, também é verdade que, sendo o *Regulamento Interno* um documento nascido da vontade de toda a comunidade educativa, revela-se um importante instrumento de gestão para possibilitar um ambiente escolar propício ao desenvolvimento sereno e equilibrado do processo de ensino-aprendizagem.

Pela mesma análise, conclui-se que a comunidade educativa sente-se confortada com a existência de um *Regulamento Interno* pelo caráter normalizador que o mesmo contém, sendo visível a preocupação em estabelecer direitos e deveres para todos os membros da comunidade educativa, com especial incidência quanto aos alunos.

Como se referiu na análise documental e é reforçado pelos nossos entrevistados, há uma forte preocupação em elencar os deveres em detrimento dos direitos e principalmente no que diz respeito aos alunos, descrevendo os procedimentos e as medidas aplicáveis ao nível disciplinar, tratando esta matéria como aquela que mais contribui para evitar os conflitos e os constrangimentos entre os membros da comunidade educativa.

É notório também, conforme decorre dos nossos entrevistados, que o *Regulamento Interno* é um importante documento para obter o normal funcionamento de todos os órgãos de administração, direção e gestão da escola, bem como das estruturas de orientação educativa que o próprio contempla.

A este propósito, é preciso ter presente que um dos princípios organizativos previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo⁶⁵ é o de valorizar a identidade própria de cada escola, permitindo-lhe a adequação da sua organização interna e dos seus instrumentos de gestão ao seu próprio meio.

Para esse efeito, utiliza os três conceitos que aparentam ser distintos – administração, direção e gestão, mas que afinal se mostram interligados, porque a direção e a gestão, são as componentes da administração, a primeira para a formulação das políticas e estratégias e a segunda para a sua implementação. (Formosinho, 1988: 82).

Por isso, o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio (conhecido pelo RAAG) veio permitir que cada escola encontrasse soluções organizativas adequadas à sua realidade e à sua dimensão⁶⁶.

⁶⁵ Artigo 3º da Lei nº 46/86 de 14 de outubro

⁶⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

Por isso, compreende-se que os nossos entrevistados, nomeadamente os representantes do pessoal docente e do pessoal não docente, tenham destacado que, nesta matéria, a importância do *Regulamento Interno* é extraordinária, já que algumas estruturas de orientação educativa só passaram a existir por força do próprio *Regulamento Interno*, resultante da liberdade de opção e de decisão que nesta matéria foi atribuída às escolas no plano organizacional.

Relembra-se a este propósito a definição inicial que foi dada ao *Regulamento Interno* pelo diploma acima citado, como sendo o documento que define:

“o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar”⁶⁷

Definição inicial que poucas alterações sofreu, aquando a revogação daquele diploma pelo novo RAAG, onde continua a ser o documento que define ⁶⁸:

“o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico - pedagógicos, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar”

No que diz respeito às estruturas representativas dos pais e encarregados de educação, é notório que os nossos entrevistados consideram que o *Regulamento Interno* tem sido muito positivo no que concerne à responsabilização que foi possível introduzir na conduta dos pais e encarregados de educação perante o percurso escolar dos seus educandos. Consideram que permitiu normalizar o funcionamento da escola, regulando o relacionamento entre todos, sendo um bom contributo para evitar conflitos escolares. Neste sentido, apenas um dos entrevistados, curiosamente o representante do pessoal docente assinalou que, em casos pontuais, o *Regulamento Interno* parece ser um obstáculo a esse relacionamento.

⁶⁷ Alínea b) do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio

⁶⁸ Alínea b) do nº 1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

Mas, por outro lado, também é curioso o desabafo do representante dos pais e encarregados de educação quando afirma que não há alternativa e que os docentes têm de habituar-se à existência do *Regulamento Interno*.

A este propósito é de salientar que, conforme consta dos documentos preparatórios elaborados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, desde 1976, um dos princípios mais importantes no domínio educativo é o princípio da participação (1988: 150).

E, por isso, desde logo, a nossa Constituição da República Portuguesa, na sua versão de 1982, veio consagrar o direito de participação, tanto no ensino, como na gestão das escolas, a professores, a alunos e às associações de pais.⁶⁹

Porém, a presença dos pais nas escolas foi acolhida com grandes reservas, principalmente pelos professores. Deste modo, o *Regulamento Interno* pode revelar-se um precioso contributo para encontrar a “confiabilidade social”, conforme observa Matias Alves (1998: 26).

Na verdade, segundo este autor, o *Regulamento Interno*, ao ser elaborado com a participação de toda a comunidade educativa:

“gera o sentido de parceria, de integração e co-responsabilização comunitária e é certamente um instrumento promotor da confiança mútua, tão necessária à realização de um projeto educativo.” (idem)

Por isso, é notório o esforço que é revelado, principalmente nas atribuições dos diretores de turma, que têm a missão de divulgar junto dos seus alunos e respetivos pais e encarregados de educação a existência do *Regulamento Interno*, sensibilizando-os para o seu cumprimento.

⁶⁹ Artigo 77º da Constituição da República Portuguesa – versão de 1982

Por último, quanto o modo de elaboração e aprovação do *Regulamento Interno*, muito embora, os nossos entrevistados afirmem que não há necessidade de alterar o procedimento que se encontra implementado, uma vez que concordam que o Conselho Geral e o Diretor são os órgãos adequados para esse efeito, destaca-se destas afirmações uma outra realidade, que é o sentimento de desvalorização que é dado a um órgão crucial na organização escolar, como é o Conselho Geral.

Na verdade, este órgão reveste-se de tamanha importância, não só por decorrer de imposição legislativa⁷⁰, mas também pela própria aceitação da escola, que lhe reserva o vértice da pirâmide da estrutura organizacional escolhida, conforme melhor está descrito no próprio *Regulamento Interno* e esquematizada na Figura 6 acima. No entanto, os entrevistados não deixam de produzir, como desabafo, a pouca valorização que é dada ao Conselho Geral, o qual apesar de ser um órgão importante na gestão e administração das escolas, é votado a um certo desprezo por parte dos atores educativos, principalmente ao nível dos docentes, o que se revela pela fraca assiduidade e participação dos representantes que são membros do Conselho Geral.

E, muito embora o Conselho Geral exista porque assim está legalmente estipulado, não só na legislação⁷¹, mas também na orgânica escolhida pela escola, os membros da comunidade educativa reconhecem o pouco significado que este órgão tem para a própria escola, sendo significativo o desabafo do próprio presidente do Conselho Geral ao reconhecer a dificuldade cada vez maior em conseguir a participação dos seus membros nas reuniões e até mesmo na constituição do órgão, com relevância, principalmente, ao nível dos docentes.

Conjugando com a análise documental, constata-se que esta desvalorização pode residir no facto do Conselho Geral, apesar das suas competências⁷², não ver reconhecido o seu peso para intervir ao nível escolar e pedagógico pelos membros da comunidade educativa.

⁷⁰ Alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril

⁷¹ Ver nota anterior

⁷² Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril

Esta falta de reconhecimento pode ser justificada pelo facto de, ainda que o Conselho Geral não funcione ou não se constitua na sua totalidade, a escola não deixa de funcionar, porque todos os outros órgãos, quer de direção, quer pedagógicos, têm suficiente autonomia para continuar a sua missão, o que parece conduzir à natureza “dispensável” do Conselho Geral como órgão de direção, administração e gestão da escola, definição que legalmente lhe é dada⁷³.

Por isso, o reconhecimento desta situação de desvalorização do Conselho Geral pela administração central explica e está patente nas iniciativas legislativas que têm sido introduzidas recentemente, nomeadamente atribuindo competências ao Conselho Geral ou ao seu presidente, quer ao nível pedagógico, quer ao nível do pessoal docente. Esta tentativa de valorização do Conselho Geral pela administração central pode ser exemplificada do seguinte modo:

1. Com o recentemente aprovado Estatuto do Aluno e Ética Escolar⁷⁴, pela qual foi atribuída a competência ao Conselho Geral para decidir recursos em matéria de aplicação de medidas disciplinares aos alunos⁷⁵.
2. Com a regulamentação desenvolvida no âmbito do polémico processo de avaliação de desempenho docente, introduzindo como interveniente neste processo, o presidente do Conselho Geral, com competências para decidir os recursos interpostos das decisões de avaliação de desempenho docente⁷⁶.

Com este aumento de protagonismo do Conselho Geral em dois segmentos importantes da comunidade educativa – professores e alunos – poderá o Conselho Geral deixar de ser apenas um órgão que consta no organigrama da escola e passar a ter um papel mais funcional e claro e conquiste, por este modo, o prestígio que lhe é devido, face ao crescente poder de intervenção que lhe reserva este novo quadro legislativo organizacional.

⁷³ Artigo 10º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

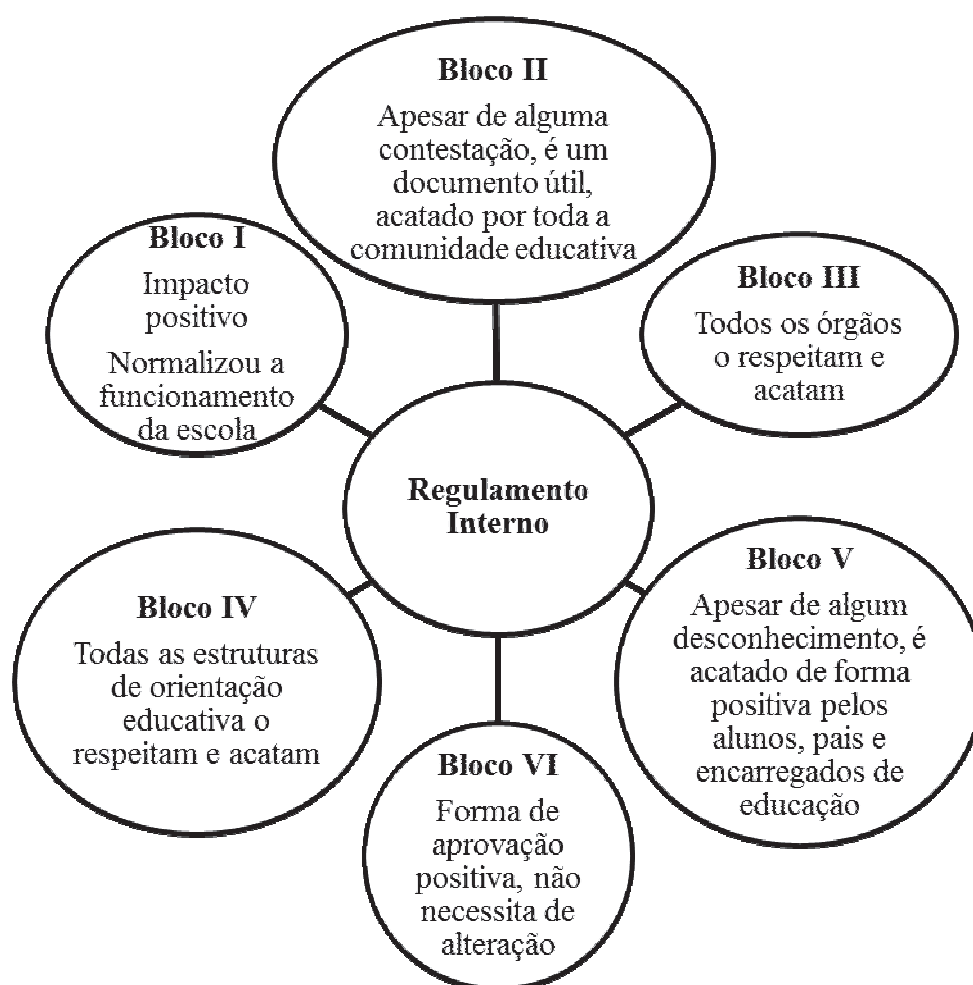
⁷⁴ Lei nº 51/2012 de 5 de setembro

⁷⁵ Artigo 36º da Lei nº 51/2012 de 5 de setembro

⁷⁶ Artigos 8º e 25º do Decreto Regulamentar nº 26/2012 de 21 de fevereiro

Com as características apuradas e relativamente às nossas hipóteses de trabalho, é possível melhor compreender que, se num primeiro momento, o *Regulamento Interno* terá sido quase “imposto” pela administração educativa central, regulando e coordenando a sua elaboração, seguidamente, a própria comunidade educativa acabou por compreender a sua importância, dando os seus próprios contributos para a elaboração de um *Regulamento Interno* que é o “espelho” da comunidade educativa que serve.

Ao longo da análise que foi feita, esquematicamente conforme Quadro XVII, é possível resumir as principais características apontadas à implementação do *Regulamento Interno*:



Quadro XVII

Quadro-resumo das características apontadas ao RI da Escola “Paradigma”

CAPITULO VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Limitações do estudo

Estamos cientes de que o estudo realizado apresenta limitações, salientando, em primeiro lugar, limitações de ordem pessoal, resultantes da nossa pouca e frágil experiência no âmbito de investigação, o que nos causou grande angústia ao procurar enveredar pelo caminho certo que permitisse concretizar este nosso objetivo, conjugado com o limite de tempo que a nossa atividade profissional nos permitiu disponibilizar, o que justifica que este nosso estudo apenas tenha sido promovido na escola que nos fica mais próxima.

Outra limitação importante, resultante também da limitação temporal, revela-se na metodologia utilizada, essencialmente pelo número reduzido de entrevistados e por não ter sido possível promover entrevistas junto de atores educativos, o que influencia a possibilidade de generalizar as conclusões obtidas, que apenas podem ser aplicadas ao grupo em estudo.

É também de salientar como limitações desta investigação, a existência de poucos estudos, bem como de pouca literatura sobre este assunto, sendo certo que, os poucos trabalhos que existem, abordam apenas o *Regulamento Interno* como um mero instrumento de autonomia, não lhe dando relevo em termos de uma apreciação autónoma.

Ainda assim e apesar destas limitações, não deixa de ser um estudo exploratório, que pode servir de motivação para outros trabalhos nesta área e assim, de algum modo, tornar úteis as conclusões elaboradas no âmbito deste tema.

2. Conclusões

Com o presente trabalho pretendemos estudar o impacto que a introdução de um *Regulamento Interno* acarretou para a vida das nossas escolas e dos seus atores educativos. O nosso estudo centrou-se na perspetiva de atores educativos numa escola secundária, os quais foram considerados peças fundamentais, por terem o conhecimento e a vivência direta dos acontecimentos, ao terem acompanhado desde a sua génese todo o percurso que foi necessário percorrer até à formalização final de um *Regulamento Interno*.

Na verdade, ao longo destas últimas quatro décadas, assistimos a um percurso que decorre desde uma gestão democrática das escolas, do tipo de autogestão, para uma gestão normalizada.

Embora a Lei de Bases do Sistema Educativo preconize a gestão democrática das escolas, através da sua organização jurídico-formal, o certo é que, na prática, o que está implementado é a gestão eficaz, suportada por conceitos de competitividade e produtividade.

Como refere Lima (2000: 241), citando Marilena Chauí (1999), “reconceptualizou-se a escola como organização social, prestadora de serviços, mais do que garante de direitos, como é apanágio de uma escola de tipo “operacional”.

Este autor continua referindo que, foram abandonados conceitos como “democracia”, “cidadania”, “liberdade”, “cooperação”, “solidariedade”, “bem comum”, “justiça”, para serem substituídos por “modernização”, “racionalização”, “eficácia”, “concorrência”, “rivalidade”, aproximando a escola mais de um universo de natureza económico-empresarial. (Lima, idem)

O universo comercial e empresarial parece sobrepor-se ao universo académico e pedagógico, esquecendo valores como a “garantia da qualidade”.

Por outro lado, assistimos também à crescente aceitação da participação de todos os setores da comunidade educativa na vida da escola, deixando para trás o complexo vivido, nomeadamente pelos docentes, que ao longo dos tempos, sempre entenderam que seriam os principais atores educativos, a quem cabia a principal responsabilidade no êxito escolar e na prossecução dos objetivos educativos preconizados.

Apesar de Lima afirmar que o que se tem assistido é a uma “autonomia heterogovernada” (2000: 237), caracterizada pela imposição de decisões produzidas pelos órgãos centrais do poder político e executadas pelos órgãos periféricos, o certo é que já a Lei de Bases do Sistema Educativo contém a necessária referência a momentos de participação de todos os setores, proclamando, desde logo, a participação dos pais e dos alunos ou a existência de órgãos próprios de gestão eleitos pela comunidade escolar.

Como refere Barroso (2005: 108) o conceito de autonomia está associado à ideia de autogoverno, ou seja, gerir os nossos destinos por regras próprias. Contudo, o mesmo autor esclarece que autonomia não se confunde com “independência”, sendo “antes uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu próprio meio, de acordo com as suas próprias leis”.

Para as escolas, a autonomia significa “dispor de uma capacidade de decisão própria em certos domínios, através de competências e atribuições próprias ou delegadas por outros níveis de administração”. (Barroso, *idem*)

Reconhecendo que a participação é o percurso aceitável para a consciencialização de todos no caminho que os leva a essa capacidade de decisão própria, com vista à resolução dos problemas e à unidade da escola, acabámos por concluir que a introdução de um *Regulamento Interno*, ainda que considerado como um depósito de regras e normas, imposto pelo poder central, acabou por ser um marco importante na aceitação da participação de todos os setores na vida da escola, deixando para trás a velha ideia de que, só os docentes, seriam os especialistas nesta área.

Temos de admitir que a escola atual está hoje mais receptiva à participação de toda a comunidade educativa e, principalmente, de todas as forças locais que nela se desenvolvem, articulando-se no apelo e no envolvimento em prol da sociedade local.

Por isso, Barroso (1995: 11) já afirmava que

“a descentralização é um processo, um percurso construído social e politicamente por diferentes atores, que partilham o desejo de fazer do “local” um lugar de negociação, uma instância do poder e um centro de decisão”.

No caso estudado é significativa a presença do representante da autarquia local, o qual sendo presidente da junta de freguesia onde se localiza a escola, manifesta uma forte preocupação pela articulação entre as duas entidades, com vista à melhor gestão dos recursos existentes. Na verdade, a necessidade de ter um *Regulamento Interno*, que contém as regras de funcionamento da escola, cuja elaboração necessita da participação de todos os setores da comunidade educativa abriu o caminho para esta maior aproximação entre os atores educativos.

Neste quadro de afirmar a autonomia das escolas iniciado pelo RAAG - Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio e concretizado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, o *Regulamento Interno* permitiu introduzir no universo da escola um processo que é construído por todos os segmentos da comunidade educativa.

Por isso, ao nível da imagem organizacional da escola e tendo presente as reflexões de Diogo (1998: 12) que acrescenta às imagens citadas por Costa (1996: 14), a imagem que designa por “alternativa” já acima referida, o *Regulamento Interno* alargou os horizontes da participação da comunidade escolar, estimulando novas formas de cooperação e colaboração entre todos.

Assim, é forçoso concluir que este instrumento de autonomia provocou um forte impacto no ambiente escolar e no modo como a comunidade educativa passou a relacionar-se, uma vez que determinou, primeiramente como obrigação e, posteriormente, como necessidade e encontrar mecanismos de cooperação e de colaboração entre todos os intervenientes educativos, desde os órgãos de administração, direção e gestão, passando pelas estruturas de orientação educativa.

E, o futuro, que cenários?

Sem dúvida que, embora a lei seja por vezes um obstáculo à implementação de formas democráticas de organização e recordando que uma das imagens organizacionais da escola é a de “arena política”, definida por Costa (1996:78), por ser palco de “conflitos e dinâmicas de grupos de interesses semelhantes”, o desafio é continuar a privilegiar a partilha entre todos os atores educativos, conquistando-os para o debate e para a discussão, arrancando-lhes os necessários contributos para ir construindo diariamente, de forma coletiva, consensual e conjunta, um *Regulamento Interno*, que se torne o código e, já não um mero depósito de normas, tornando-se um instrumento privilegiado, em sintonia com os outros, na construção e na concretização do projeto educativo preconizado pela escola.

Muito embora, como reconhece Canário (1995: 67)

“ qualquer mudança, ainda que não radical na distribuição de competências entre diferentes níveis de gestão do sistema introduz alguma indefinição e uma disputa de esferas de influência. Existem poderes apetecidos de que, geralmente, os órgãos centrais não querem prescindir e poderes desprezados, postos à disposição, que ninguém apreze interessado em se apossar deles”.

Por isso, o Conselho Nacional de Educação, já em janeiro de 2011⁷⁷ recomendava, a propósito dos objetivos primordiais no âmbito do conceito da avaliação externa das escolas:

“Fomentar a participação na escola dos seus utentes diretos (estudantes e encarregados de educação) e indiretos (comunidade local), facultando elementos que lhes permitam fazer uma leitura mais clara da qualidade dos estabelecimentos de ensino, orientando escolhas e intervenções”.

Mais tarde, em abril de 2011⁷⁸, aponta

“a participação social na construção da ordem local e a valorização da negociação e da partilha de esforços entre diferentes setores da sociedade (autarquias locais, agentes económicos, parceiros sociais e culturais) como fator crítico da construção duma rede escolar sólida e coesa”.

⁷⁷ Recomendação nº 1/2011 de 7 de janeiro

⁷⁸ Recomendação nº 4/2011 de 26 de abril

Ou, ainda, em janeiro de 2012⁷⁹, recomenda que a escola promovendo a educação para a cidadania, deve educar “pelo exercício e pela vivência quotidiana de cidadania”.

E para isso afirma o seguinte:

“Apelar à participação dos alunos, ao desenvolvimento do seu sentido crítico e da capacidade de argumentação requer que a própria escola se abra a essa mesma participação e ao diálogo no processo de tomada de decisão e evite fechar -se em procedimentos rígidos e burocráticos e em relações autocráticas de liderança”.

É certo que constatou-se a existência de algum pessimismo ou mesmo desmotivação quanto ao modo de construção e de participação que foi implementado para os modelos de organização e administração escolar, nomeadamente para o *Regulamento Interno*, resultante da pouca valorização dada aos órgãos constituídos para o efeito.

Mas, apesar de se concordar com Fullan (2000:56) quando afirma que “ ensinar não é a mais antiga das profissões. É no entanto, uma das mais solitárias”, também não é possível deixar de concordar com Brito (1991:71) quando refere que “ uma escola fechada em si é bloqueadora das potencialidades dos seus utentes”.

Lima (1998:85) salienta que:

“ uma construção social, participativa, de modelos de organização e administração escolar através de práticas de autonomia e de regras localmente produzidas, representará sem dúvida, um importante fator de democratização da governação da educação e de defesa e dignificação da escola pública”.

Afinal, se a participação dos cidadãos na tomada de decisões é um direito democrático constitucionalmente consagrado, no que diz respeito à administração, direção e gestão das escolas, privilegia-se a cooperação empenhada e harmoniosa de todos os setores na definição da vida pública organizacional da escola.

⁷⁹ Recomendação nº 1/2012 de 24 de janeiro

E para essa cooperação, o *Regulamento Interno* contribui para realizar um extraordinário momento mobilizador de toda a comunidade educativa, por ser um importante contributo para fomentar a participação efetiva de todos, do que não devemos abandonar, nem desistir, apesar de todas as vicissitudes que este processo venha a sofrer, porque importa olhar para frente e caminhar para uma meta comum final que é o sucesso educativo das nossas crianças e jovens, com a consequente dignificação da escola pública.

Compreende-se, por isso, que o *Regulamento Interno* tenha tido uma importância significativa em todo este processo de reforço da autonomia das escolas, como afirma Barroso (2005: 110), uma vez que o seu impacto ao nível organizacional foi determinante, por ter consagrado a autonomia da escola na opção da sua estrutura organizacional.

E, por isso, não admira que, no que diz respeito ao conceito de *Regulamento Interno*, o novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas nada de novo tenha introduzido nesta matéria, mantendo a sua definição inicial⁸⁰. Mas, como também preconizou Barroso (1997: 12) este processo de reforço da autonomia das escolas não pode ignorar outras dimensões, como seja, “ a co-responsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação”. E, neste contexto, surge a matéria relativa à transferência de competências para as autarquias, a qual, face à inexistência de um verdadeiro e assumido processo de descentralização, tem vindo a sofrer uma crescente influência, resultante, não tanto pela legislação que a contempla⁸¹, mas mais pela própria iniciativa das autarquias.

⁸⁰ Artigo 9º, nº 1 , alínea b) do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

⁸¹ Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de julho

Também nesta matéria nada de substantivo foi introduzido de novo pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril⁸², mantendo-se “o princípio da contratualização da autonomia, estabelecendo os princípios fundamentais, mas flexibilizando e deixando para regulamentação posterior os procedimentos administrativos”⁸³.

Fernandes (1995: 120) reconhece que

“as iniciativas e práticas educativas assumidas a nível local, têm sido um elemento potenciador e reforçador de solidariedades e colaborações que se institucionalizaram ou tendem a institucionalizar-se a nível local: em Conselhos Municipais de Educação, em protocolos com escolas e municípios. Embora não possa ser respondido que esta situação aponta para que estejamos iniciando os primeiros passos de um processo irreversível de descentralização, é minha convicção que os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização”.

Barroso afirma que este caminho de transferência de competências para as autarquias, ou seja, o caminho para a municipalização “irá ser demorado e atingirá, de modos e em níveis distintos, os diversos concelhos”, pelo que considera que este processo não é concorrente com outro que também é possível que é “a transferência de competências para as escolas” (1997: 14).

Pelo menos, esta parece ser uma conclusão possível no estudo que realizámos, que é o facto da autonomia concedida à escola permitir que se considere como “entidade parceira” com a sua autarquia local e não como entidade que lhe é inferior, colaborando ambas em pé de igualdade e no âmbito de protocolos e acordos, como refere Fernandes, em iniciativas que permitam o desenvolvimento de um ensino de qualidade local.

Apesar de tudo, terá de reconhecer-se que a administração educativa central cedeu perante os seus desejos de centralização.

⁸² Diploma que já sofreu uma primeira alteração pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho

⁸³ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril

Na verdade, com a evolução legislativa vigente, reconheceu a necessidade de aprofundar a autonomia das escolas, bem como reconheceu o papel importante a desempenhar pelos municípios, recuando de certa forma na sua imposição estatal na educação⁸⁴. E para este reconhecimento, parece ser também de concluir que, como o faz Matias Alves (1998: 30), “há razões suficientes para que a escola invista na elaboração do Regulamento Interno”.

Esta é a realidade para a qual os resultados do nosso estudo apontam, com base nos dados recolhidos resultantes da colaboração dos membros entrevistados e considerando as questões, cujas respostas nos propusemos encontrar, o que nos permite afirmar que, neste reconhecimento, o *Regulamento Interno* para além de ser um instrumento determinante na construção da autonomia da escola, é também um “texto” e um “pretexto” para a construção de uma escola mais solidária, mais cooperativa, mais exigente, mais interdependente, mais responsável. (idem)

3. Expectativas para desenvolvimentos futuros de investigação

Este trabalho foi para nós um importante momento de enriquecimento pessoal, pela oportuna reflexão que permitiu realizar sobre esta matéria.

Foi contudo, um pequeno gesto que abriu apenas uma janela para espreitar a realidade vivida nas nossas escolas, mas, com a forte ambição de que venha a permitir gestos mais profundos que possibilitem futuramente a abertura de portas para estudos mais aprofundados nesta temática, o que se tornará mais premente e interessante, na presença do novo quadro de responsabilidades entre os diversos níveis estruturais da administração educacional.

E nesse sentido, entendemos que o pensamento de Paulo Freire, citado por João Batista Bastos (2005:43)⁸⁵, aplica-se perfeitamente à reflexão que este trabalho nos permitiu fazer:

⁸⁴ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho

⁸⁵ In GARCIA, Regina L. et al. *Afinal, onde está a escola?* Profedições, Lda. Porto. 2005

“ Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além da pura experiência feita, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito da sua própria história”.

Por isso, fazemos nossa a reflexão de Matias Alves (1996: 29):

“... outros limites haverá. O nosso percurso de vida tem-nos ensinado que não detemos a última palavra e que a “verdade” que ansiamos é sempre precária e provisória.

Por isso, esperamos por outros olhares e outras vozes, com a consciência (in) tranquila de que realizámos apenas o início de um trabalho”.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, A. (1999). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho.

AFONSO, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar – A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional.

AFONSO, N. (2005). *Investigação Naturalista em Investigação. Um guia prático e crítico*. Porto: ASA Editores, S.A.

ALVES, José M. (1992). *Organização, Gestão e Projeto Educativo das escolas*. Cadernos Pedagógicos. Edições Asa.

ALVES, José M. (1996). *Modos de organização, direção e gestão das escolas profissionais – um estudo de quatro situações*. Porto Editora.

ALVES, N et al. (1996). *A Escola e o Espaço Local*. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

ANTUNES, F. (1998). *Políticas Educativas para Portugal. Anos 80-90*. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

ALMEIDA, L. e FREIRE, T. (2007). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*. Psiquilibrios Edições. 4ª edição.

AZEVEDO, J. (1994). *Avenidas de Liberdade – Reflexões sobre política educativa*. Edições Asa.

BARDIN, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BARROSO, J. (1995). *Liceus – Organização, pedagogia e administração – 1836-1960*. Textos Universitários.

BARROSO, J. (1995). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Cadernos de Organização e Gestão Curricular. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

BARROSO, J. (org.) (1995). *A administração da educação – os caminhos da descentralização*. Edições Colibri. Lisboa.

BARROSO, J. (1996). *O Estudo da Autonomia da Escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída*. In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Editora.

BARROSO, J. (org.). (1996). *O estudo da escola*. Porto Editora.

BARROSO, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Coleção Educação Para o Futuro. Edição Ministério da Educação. 1ª Edição.

BARROSO, J. (org.). (1997). *A administração da educação: Investigação, Formação e Práticas*. Fórum Português de Administração Educacional.

BARROSO, J. (2004). *A Autonomia das Escolas, uma ficção necessária*. Revista Portuguesa de Educação, Vol. 17. nº 2. Braga. Universidade do Minho.

BARROSO, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Universidade Aberta. Lisboa.

BARROSO, J. (2007). *As Políticas Educativas como objeto de estudo e de formação em Administração Educacional*. Sísifo / Revista de Ciências da Educação · nº 4. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa

BARROSO, J. (2009). *A Utilização do Conhecimento em Política: o caso da gestão escolar em Portugal*. Educ. Soc. Campinas. Vol. 30.

BARROSO, J. (org.). (2011). *Políticas Educativas – Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão.

BELL, J. (1997). *Como realizar um Projeto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

BENAVENTE, A. (1995). *As Inovações nas Escolas – um Roteiro de Projetos*. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.

BRITO, C. (1994). *Gestão Escolar Participada: na Escola Todos Somos Gestores*, Lisboa: Texto Editora. 3ª edição.

CANÁRIO, R. (1995). *Gestão da Escola: como elaborar o plano de formação*- Instituto de Inovação Educacional.

CANÁRIO, R. (2004). *Escola da Ponte – Defender a Escola Pública*. Profedições, Lda.

CANASTRA, F e MOURA, R. (1999). *O Novo Regime de Administração e Gestão Escolar: a sua implantação*. Excerto da versão integral. Tripod.

CARMO, H. e FERREIRA, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação, Guia para a Autoaprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

CARVALHO, A. (org.) (1993). *A Construção do Projecto de Escola*. Porto Editora.

CHIAVENATO, I. (1983). *Introdução à Teoria Geral de Administração*. Editora Mac Graw-Hill.

CHIAVENATO, I. (1989). *Iniciação à Administração Geral*. Editora Mac Graw-Hill.

COSTA, J. A. (1986). *Imagens Organizacionais da Escola*. Edições Asa. Coleção Perspetivas Atuais.

COSTA, J. A. (1999). *Gestão Escolar-Participação, Autonomia, Projeto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.

COSTA, J.A. (org.) (2000). *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Universidade de Aveiro.

CURADO, A. (1999). *A construção do projeto educativo de escola – estudo de caso numa escola secundária*. Instituto de Inovação Educacional.

DELGADO, J. M. e MARTINS, E. (2001). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas - 1974-1999 Continuidades e Rupturas*. Lisboa. Ministério da Educação-Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento do Ministério da Educação.

DE KETELE, J. M. et al. (1993). *Metodologia de Recolha de Dados*. Instituto Piaget.

DENDALUCE, I. *Aspetos metodológicos de la investigación educativa*. Editora Narcea

DIAS, Alfredo G. (1998). *A Autonomia das escolas um desafio*. Texto Editora.

DIAS, M. (2000). *A Autonomia da Escola em Portugal: Globalização ou “Evolução na Continuidade”*. Conferências da Escola Superior de Educação de Lisboa.

DIAS, M. (2008). *Participação e Poder na Escola Pública – 1986-2004*. Edições Colibri.

DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO KOOGAN-LAROUSSE.(1980). 2º Volume – Nomes Próprios. Seleções do Reader’s Digest. Lisboa.

-
- DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA. (2001). Academia das Ciências de Lisboa. Verbo. Lisboa
- DIOGO, F (org.) (1998). *Regulamento interno e construção da autonomia das escolas*. Cadernos Pedagógicos. Edições Asa.
- DURKEIM, E. (2010). *As Regras do Método Sociológico*. Editorial Presença. Lisboa.
- ERASMIE, T e LIMA, L. (1989). *Investigação e Projetos de Desenvolvimento em Educação*. Universidade do Minho. Braga.
- ESTRELA, A. (org.) (2000). *Investigação em Educação: Teorias e Práticas: 1960-2005*. Educa Lisboa.
- ESTRELA, A. e FERREIRA J. (org.) (2001). *Investigação em Educação: Métodos e Técnicas*. Educa Lisboa.
- ETZIONI, A. (1974). *Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Editora da Universidade de São Paulo.
- FALCÃO, Maria N. (2000). *Parcerias e poderes na organização escolar – dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Instituto de Inovação Educacional.
- FERREIRA, Henrique C. (2007). *Teoria política, educação e participação dos professores*. Educa.
- FORMOSINHO, J. (1998). *Anos 90 - Territorialização das políticas educativas e impulso à autonomia dos estabelecimentos*. Cursos de verão.
- FORMOSINHO, J. (1988). *Princípios para a organização e administração escolar in “A Gestão do Sistema Escolar” – Seminários*. Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa.
- FODDY, W. (1996). *Como perguntar – Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Celta Editora.

FRIEDBERG, E. (1993). *O poder e a regra – dinâmicas de ação organizada*. Instituto Piaget. Lisboa.

FULLAN, M. e HARGREAVES, A. (2000). *A Escola como organização aprendente – buscando uma educação de qualidade*. Artmed Editora.

GALVÃO, C. (2006). *Narrativas em educação*. Universidade Aberta.

GARCIA, Regina L. et al. (2005). *Afinal, onde está a escola?* Profedições, Ld^a. Porto.

GHIGLIONE, R. et al. (1997). *O Inquérito, Teoria e prática*. Celta Editora. Oeiras.

GHILARDI, F. et al. (1991). *Guia para a Organização da Escola*. Edições Asa. Coleção Práticas Pedagógicas.

GIDDENS, A. (1996). *Novas regras do método sociológico*. Gradiva.

GIL, António C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Editora Atlas. 5^a edição.

GOODE, W. et al. (1979). *Métodos em Pesquisa Social*. Companhia Editora Nacional. 7^a edição. São Paulo.

GRILO, M. (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa.

GRÁCIO, R. (1995). *Obra completa – I- Da educação e II- Do Ensino*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.

GUERRA, I. (2010). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*. Principia Editora, Ld.^a

HARGREAVES, A. (1998). *Os Professores em Tempo de Mudança*. Mac Graw-Hill.

HILL, M. M. e Hill, A. (2005). *Investigação por Questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.

KERLINGER, F. (2003). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais – um tratamento conceitual*. Editora Pedagógica e Universitária.

LAFORD, A., Formosinho, J. e Machado, J. (1999). *Autonomia, Gestão e Avaliação das escolas*. Edições Asa. Perspetivas Atuais.

LEMOS, J. e Silveira, T. (2000). *Autonomia e Gestão das escolas – legislação anotada*. Porto Editora, Ld.^a.

LESSARD-HERBERT, M. et al. (1990). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Instituto Piaget. Lisboa.

LIMA, L. (1988). *Gestão das Escolas Secundária – a participação dos alunos*. Biblioteca do Educador.

LIMA, L. (1991, 1992 e 1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*, Universidade do Minho. Braga.

LIMA, L. (1996). *Estudo da escola*. Ciências da Educação.

LIMA, L. (1996). *Construindo modelos de gestão escolar*. Cadernos de Organização e Gestão Escolar. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

LIMA, L. (1998). *A administração do sistema educativo e das escolas – 1986-1996*. Estudos Temáticos. Biblioteca Nacional. Lisboa.

LIMA, L. (2000). *Atitudes: Estrutura e mudança*. In: J. Vala & M. B. Monteiro (Eds.). *Psicologia social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

-
- MAGALHÃES, A. (1998). *A Escola na transição pós-moderna*. Instituto de Inovação Educacional. Políticas de Educação 5. Lisboa.
- MARTINS, F. (2000). *A autonomia das escolas públicas: entre uma proposta e o modelo decretado*. IEP- Universidade do Minho. Braga.
- MINTZBERG, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Publicações D. Quixote. Lisboa.
- MOREIRA, C. (2004). *Questionários – Teoria e Prática*. Editora Almedina.
- MOREIRA, C. (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Universidade Técnica de Lisboa.
- MOURA, R. (1991). *Gestão e Desenvolvimento Sócio-Organizacional*. Cidec. Lisboa.
- NIZA, S. (2007). *As práticas pedagógicas contra a exclusão escolar no Movimento da Escola Moderna*, IX Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Funchal.
- NÓVOA, A. (1992). *Reformas educativas e formação de professores*. Educa.
- NÓVOA, A. (coord.). (1999). *As organizações escolares em análise*. Publicações D. Quixote. Lisboa.
- PEREIRA, A. (1999). *SPSS: guia prático de utilização: análise de dados para Ciências Sociais e Psicologia*. Lisboa: Edições Sílabo. 6ª edição.
- PINA, A. (2003). *Sentidos e modos de gestão – histórias do quotidiano e processos de tomada de decisão*. Departamento de Educação Básica. Lisboa.
- PIRES, C. (2003). *A administração e Gestão da Escola do 1º ciclo – o órgão executivo como objeto de estudo*. Departamento de Educação Básica. Lisboa.

ROCHA, A. (1999). *Avaliação de Escolas*. Edições Asa.

QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

ROCHA, Abel P. (1999). *Avaliação de escolas*. Edições Asa.

RÊGO DA SILVA, V. (2003). *Educação, Autonomia e Formação*. Universidade do Minho.

SARMENTO, Manuel J. et al. (2000). *Lógica de Ação nas Escolas*. Instituto de Inovação Educacional.

SARMENTO, Manuel J. (2005). *A Escola é o melhor do povo*. Profedições, Ld.^a.

SARMENTO, Manuel J.(org.) (1998). *A evolução do sistema educativo e o Prodep*. Ministério da Educação.

SILVA, J.M. (2007). *Da centralização à municipalização. Novos desafios para a gestão do sistema educativo*. IX Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Funchal.

SOUSA, Alberto B. (2009). *Investigação em Educação*. Livros Horizonte. 2^a edição.

STAKE, R. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.

TEIXEIRA, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Editora Mac Graw-Hill.

TEODORO, A. (2003). *Globalização e Educação – Políticas educacionais e novos modos de governação*. Edições Afrontamento.

TRIPA, Maria R. (1994). *O novo modelo de gestão das escolas básicas e secundárias*. Edições Asa.

TUCKAM, B. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.

VALA, J. (1986). *A análise de conteúdo*. In: SILVA, Augusto S. PINTO, José M. *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.

VENTURA, A. (2008). *A Escola como Organização*. Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro.

VENTURA, A. (2008). *Organização e gestão das escolas portuguesas*. Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro.

VILAVERDE E SILVA, D. (2008). *Demandas de poder no Conselho Pedagógico*. Revista Portuguesa da Educação da Universidade do Minho.

VICÊNCIO, A. et al. (2004). *Análise e Gestão Escolar – A participação dos Atores Educativos*. Universidade Nova de Lisboa.

YIN, Robert K. (2005). *Estudo de Caso. Planeamento e Métodos*. Bookman. 3ª edição.

YIN, Robert K. (2009). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications. 4ª edição.

Endereços da Internet consultados

BAIXINHO, António Francisco. *Educação e autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais*. In www.aps.pt/vicongresso/pdfs/510.pdf (consultado em julho de 2012)

BARROSO, J. *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Efetuada no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo decreto – Lei nº 115-A/98, de 4 de maio (protocolo ME/FPCE de 28/04/1999). 2001 (Disponível on-line em: <http://www.fpce.ul.pt/Centros/ceescola>).

BARROSO, J. *Parecer sobre Projeto de Decreto-Lei 771/2007-ME “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”*. 2008 (Disponível on-line em: www.dgae.min-edu.pt/c/document_library/get_file

POCINHO, Margarida. *Amostra e tipos de amostragens*. 2009. Disponível on-line em http://docentes.ismt.pt/~m_pocinho/calculo_de_amostras_teorias.pdf. (consultado em julho de 2012)

Legislação consultada

Lei Constitucional nº 1/82 de 30 de setembro - Primeira revisão da Constituição

Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de agosto - Sétima revisão constitucional

Lei nº 46/86 de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo

Lei nº 159/99 de 14 de setembro - Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

Lei nº 51/2012 de 5 de setembro - Aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, que estabelece os direitos e os deveres do aluno dos ensinos básico e secundário e o compromisso dos pais ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação.

Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de maio - Determina que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974

Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro - Estabelece a regulamentação da gestão das escolas

Decreto-Lei nº 3/87 de 3 de janeiro - Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Cultura.

Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro - Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário

Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio - Aprova o regime jurídico de direção, administração e gestão escolar

Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de novembro - Aprova o Código do Procedimento Administrativo

Decreto-Lei nº 6/96 de 31 de janeiro - Altera o Código do Procedimento Administrativo

Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos

Decreto-Lei nº 270/98 de 1 de setembro - Define o estatuto dos alunos dos estabelecimentos públicos dos ensinos básico e secundário, consagrando um código de conduta na comunidade educativa

Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de janeiro - Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais

Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de julho - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

Decreto-Lei nº 224/2009 de 11 de setembro - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho - Procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto Regulamentar nº 26/2012 de 2 de fevereiro - Regulamenta o sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Despacho nº 130/ME/96, publicado no DR nº 156 – II Série de 8 de julho de 1996 - Encarrega o Doutor João Barroso para a realização de um estudo prévio relativo à execução de um “programa de reforço da autonomia das escolas”.

Parecer do CNE nº 3/2008 de 28 de fevereiro - Parecer sobre o projeto de decreto-lei “Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”.

Parecer do CNE nº 1/2011 de 7 de janeiro - Parecer sobre reorganização curricular do ensino básico.

Parecer do CNE nº 1/2011 de 7 de janeiro - Parecer sobre reorganização curricular do ensino básico.

Parecer do CNE nº 4/2011 de 26 de abril - Parecer sobre o Programa Educação 2015

Recomendação do CNE nº 1/2012 de 24 de janeiro - Recomendação sobre educação para a cidadania

Recomendação do CNE nº 3/2012 de 23 de julho - Recomendação sobre o prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12.º ano ou até aos 18 anos

Recomendação do CNE nº 7/2012 de 23 de novembro - Recomendação sobre autonomia das escolas

Documentos preparatórios apresentados pela Comissão da Reforma do Sistema Educativo. Ministério da Educação. janeiro de 1988

Proposta Curricular de Educação Para a Cidadania para os Ensinos Básico e Secundário. junho 2011

ANEXOS

ANEXO I – GUIÃO DA ENTREVISTA

GUIÃO DA ENTREVISTA

TEMA: O impacto do Regulamento Interno na gestão das escolas

Objetivo:

O nosso estudo pretende investigar as transformações que se operaram na gestão dos nossos estabelecimentos de ensino com a introdução do Regulamento Interno e as implicações que o mesmo acarretou para a vida da comunidade escolar.

Legitimação da entrevista:

1. Prestar informação, em síntese, quanto ao objetivo que o nosso trabalho pretende alcançar.
2. Solicitar a colaboração do entrevistado, realçando a sua importante participação para o presente trabalho.
3. Assegurar a confidencialidade da sua participação.
4. Apresentar os agradecimentos pela sua colaboração.

A entrevista decorre da seguinte maneira:

I. Identificação profissional:

- a) Natureza do vínculo que o liga a esta escola: _____
- b) Número de anos em que mantém esse vínculo com a escola: _____
- c) Nível académico: _____
- d) Experiência profissional: _____
- e) Cargo (s) desempenhado (s) na escola: _____
- f) Como ocorreu a nomeação/eleição para o desempenho desse (s) cargo (s): _____

II. Alterações no ambiente escolar:

- a) Existiram ou não alterações no ambiente escolar após a aprovação do Regulamento Interno? Em caso afirmativo, como descreve essas alterações?
- b) Considera que é positiva a introdução de um Regulamento Interno na escola?
- c) Considera que o atual Regulamento Interno em vigor na escola é o mais recomendável para o seu funcionamento?

III. Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno na comunidade educativa:

- d) Considera que o Regulamento Interno tem sido acatado pela comunidade escolar?
- e) Quais foram as principais alterações que foram introduzidas na escola pelo Regulamento Interno?
- f) Quais foram os elementos da comunidade escolar que alteraram de forma mais significativa o seu comportamento na escola devido ao regulamento interno?
- g) Considera que o Regulamento Interno contribuiu para melhorar o relacionamento entre todos os membros da comunidade escolar?
- h) Considera que o Regulamento Interno pode ser um obstáculo para melhorar esse relacionamento?

IV. Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nos órgãos de administração, direção e gestão escolar:

- i) Quais foram os órgãos de administração, direção e gestão da escola que sofreram alterações mais importantes no seu funcionamento em resultado do Regulamento Interno?
- j) Considera que há alguma diferença na administração, direção e gestão da escola antes e depois do Regulamento Interno?
- k) Considera que estes órgãos acatam o Regulamento Interno?

V. Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas de orientação educativa:

- l) Quais foram as estruturas de orientação educativa da escola que sofreram alterações mais importantes no seu funcionamento em resultado do Regulamento Interno?
- m) Considera que há alguma diferença nestas estruturas antes e depois do Regulamento Interno?
- n) Considera que estes órgãos acatam o Regulamento Interno?

VI. Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos:

- o) Considera que o Regulamento Interno é conhecido e respeitado pelos pais e encarregados de educação?
- p) Considera que o Regulamento Interno é conhecido e respeitado pelos alunos?
- q) Considera que o Regulamento Interno é conhecido pela maioria dos pais e dos alunos?

VII. Modo de aprovação do Regulamento Interno:

- r) Concorda com o modo de aprovação do Regulamento Interno?
- s) Considera que este processo de aprovação deveria ser alterado?
- t) Apresente a sua apreciação crítica quanto ao Regulamento Interno em vigor na escola.

Muito grata pela vossa colaboração!

**ANEXO II – CATEGORIAS PRINCIPAIS APLICADAS ÀS
ENTREVISTAS**

Categorias principais aplicadas às entrevistas

Blocos	Categorias	Subcategorias
I- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno no ambiente escolar	Existência de alterações	Descrição dessas alterações
		Aspetos positivos
		Aspetos negativos
II- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno na comunidade educativa	Existência de alterações	Descrição dessas alterações
		Aspetos positivos
		Aspetos negativos
III- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nos órgãos de administração, direção e gestão escolar	Existência de alterações	Descrição dessas alterações
		Fatores de valorização
		Constrangimentos
IV- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas de orientação educativa	Existência de alterações	Descrição dessas alterações
		Fatores de valorização
		Constrangimentos
V- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos	Existência de alterações	Descrição dessas alterações
		Aspetos positivos
		Aspetos negativos
VI- Modo de aprovação do Regulamento Interno	Processo de aprovação	Aspetos positivos
		Aspetos negativos

ANEXO III – SINOPSES DAS ENTREVISTAS

Sinopses das entrevistas

Blocos	Categorias	Subcategorias	Unidades de registo/Excertos das entrevistas	Indicadores dos entrevistados
<p>I - Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno no ambiente escolar</p>	<p>1- Existência de alterações</p>	<p>a) Descrição dessas alterações</p>	<p>“O R.I. regula a vida da escola, pelo que há regras a cumprir por todos os elementos da comunidade educativa. Ao órgão de gestão / direção compete fazer cumprir essas regras.” “ Com a aprovação do R.I., tornaram-se mais claras as regras de funcionamento da instituição (escola),...” “O R.I. permitiu definir regras que são do conhecimento de toda a comunidade educativa..., o que possibilitou uma melhor organização escolar, nomeadamente no que diz respeito aos direitos e deveres dos alunos.” “ As alterações mais significativas incidiram nos deveres dos alunos, nomeadamente ao nível disciplinar.” “Com o RI tornaram-se conhecidas as normas de funcionamento, o que é</p>	<p>A</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>D</p>

			<p>útil, porque todos sabem que são iguais para todos. As alterações mais importantes foram as que têm a ver com as penas disciplinares dos alunos.”</p> <p>“...parece ter o essencial para regularizar a vida de todos na escola.”</p> <p>“ descreveria essas alterações, com a igualdade de tratamento para todos.”</p>	<p>E</p> <p>F</p>
		b) Aspectos positivos	<p>“Esta articulação contribuiu para normalizar o funcionamento da escola e criar um ambiente adequado à convivência social e às aprendizagens.”</p> <p>“...ficando toda a comunidade educativa com uma “cartilha” através da qual toda a gente sabe quais as suas obrigações e direito.”</p> <p>“...o que possibilitou uma melhor organização escolar, nomeadamente no que diz respeito aos direitos e deveres dos alunos.”</p> <p>“o R.I. introduziu uma nova visão quanto ao funcionamento da escola, porque toda a comunidade educativa ficou a conhecer as regras e normas a que estavam sujeitos.”</p> <p>“...foi positivo, porque há igualdade</p>	<p>A</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>D</p> <p>E</p>

			<p>no tratamento.”</p> <p>“...foi positivo, porque a escola passou a ter um instrumento que regula a sua maneira de funcionar, impondo normas e regras iguais para todos. Por isso, descreveria essas alterações, com a igualdade de tratamento para todos.”</p>	F
		c) Aspectos negativos	<p>“Todos os anos é necessário alterar pontos do Regulamento Interno devido a alterações legislativas e / ou na sequência da necessidade de melhorar progressivamente e continuamente um dos principais documentos de autonomia da escola.”</p> <p>“Como qualquer regulamento, não deve ser um documento fechado, a fim de se poderem incluir alterações e adaptações de acordo com as mudanças que vão surgindo, dado tratar-se de um corpo em constante evolução.”</p> <p>“É um importante documento de gestão, o que não quer dizer que não possa ser melhorado à medida que a comunidade educativa vai evoluindo.”</p> <p>“ É um documento que só foi possível aprovar, com a</p>	<p>A</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>F</p>

II- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno na comunidade educativa	2- Existência de alterações	a) Descrição dessas alterações	concordância de todos” “ A normalização da vida da escola e a equidade, ou seja, os mesmos procedimentos e as mesmas formas de resolução para todas as situações e problemas.” “O capítulo dos alunos, a intervenção dos pais/E.E. e a criação das estruturas curriculares/pedagógicas intermédias.” “Essencialmente, os direitos e os deveres dos alunos e principalmente na matéria das faltas e sua justificação.” “...no que diz respeito aos procedimentos ao nível disciplinar dos alunos.” “...os pais e os alunos preocupam-se cada vez mais em acatar o R.I.”.	A B C D E
		b) Aspectos positivos	“De forma muito significativa, foram os alunos.” “ Os pais/E.E.” “Tem sido um importante contributo para atenuar os conflitos, principalmente entre alunos e professores.” “ Tem evitado alguns conflitos entre alguns membros.” “os docentes tiveram de habituar-se à	A B C D E

			<p>existência deste documento.”</p> <p>“Serviu, pelo menos, para regular o relacionamento entre todos, o que é um contributo essencial para evitar os conflitos escolares.”</p>	F
		c) Aspectos negativos	<p>“ Não há, porque cada agrupamento de escolas / escola tem uma cultura própria (organização, funcionamento, desenvolvimento curricular, projetos, ambiente pedagógico, ...) sendo necessário regularizar processos, procedimentos e as relações interpessoais.”</p> <p>“...em casos pontuais, possa ser considerado um obstáculo...”</p>	A
				C
III-Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nos órgãos de administração, direção e gestão escolar	3- Existência de alterações	a) Descrição dessas alterações	<p>“ para os órgãos de gestão as normas que constam no documento em causa possibilitaram uma maior equidade quanto ao desenvolvimento de procedimentos e ao tratamento e resolução problemas.”</p>	A
			<p>“ De uma forma geral, todos os órgãos sofreram alterações, porque tiveram de se adaptar às novas regras.”</p>	C
			<p>“...Penso que principalmente os diretores de turma.”</p>	D
			<p>“ Todos os órgãos da escola tiveram de se adaptar à existência do RI, pelo que não é possível destacar nenhum</p>	E F

			em particular.”	
		b) Fatores de valorização	<p>“...caso contrário não havia um funcionamento adequado e facilitador do desenvolvimento do Projeto Educativo da escola.”</p> <p>“ O RI introduziu normas e regras de funcionamento para todos os órgãos”.</p> <p>“...São os principais responsáveis pela aplicação e cumprimento do RI.”</p>	A C F
		c)Constrangimentos	<p>“...não faz sentido dada a separação de competências.”</p> <p>“...Penso que principalmente os diretores de turma.</p>	B E
IV- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas de orientação educativa	4- Existência de alterações	a) Descrição dessas alterações	<p>“Os Departamentos e Subdepartamentos Curriculares e os Conselhos de Turma”.</p> <p>“...Departamentos curriculares, núcleos/polos (projetos, avaliação interna de escolas, apoios educativos, coordenação de diretores de turma, e conselhos de turma.”</p> <p>“Os departamentos curriculares e os conselhos de turma.”</p> <p>“Os Departamentos e subdepartamentos Curriculares e os Conselhos de Turma.”</p> <p>“Os conselhos de turma, porque</p>	A B C D

			passaram a ter a presença dos pais em algumas reuniões.” “é de destacar principalmente os diretores de turma e os conselhos de turma.”	E F
		b) Fatores de valorização	“Algumas estruturas nem sequer existiam antes do RI.” “ Algumas destas estruturas só passaram a existir graças ao Regulamento Interno.” “... porque têm de dar o exemplo a toda a comunidade educativa.”	C D F
		c) Constrangimentos	“Não têm alternativa.”	E
V- Alterações introduzidas pelo Regulamento Interno nas estruturas representativas dos pais e encarregados de educação e dos alunos	5) Existência de alterações	a) Descrição dessas alterações	“De uma forma geral, os alunos demonstram curiosidade em saber o que contém o Regulamento Interno.” “...tem sido feito um importante trabalho pelos diretores de turma para a sua divulgação junto dos alunos.” “Ainda que não seja pela maioria, é cada vez maior o grupo de pais e alunos que está sensibilizado para a existência do RI.”	C E F
			“De uma forma geral, é conhecido e respeitado, embora por vezes, com alguma contestação.” “...dado que é um documento que é trabalhado/comentado/analísado com	A B

		b) Aspectos positivos	<p>os alunos, especialmente pelos diretores de turma em formação cívica.”</p> <p>“A maioria dos alunos preocupa-se com o Regulamento Interno, o que já não acontece com os pais.”</p> <p>“...Embora os alunos reclamem, sempre respeitam o que consta no RI.”</p> <p>“Tem sido feito um grande esforço, no sentido de o divulgar junto dos pais e os sensibilizar para a sua importância.”</p>	<p>C</p> <p>D</p> <p>E</p>
		c) Aspectos negativos	<p>“Infelizmente, nem todos os pais e encarregados de educação o conhecem, apesar da sua divulgação, ao nível documental e na página eletrónica da escola.”</p> <p>“Nem todos os pais o conhecem, como seria desejável.”</p> <p>“...os pais e encarregados de educação não sabem que existe um RI.”</p>	<p>A</p> <p>C</p> <p>D</p>
			<p>“...temos também de trabalhar no sentido de valorizar o Conselho Geral, que é um órgão que sofre de algum alheamento em relação a todos os membros da escola.”</p> <p>“Está adequado às características e necessidades da Escola.”</p>	<p>A</p> <p>B</p>

VI-Modo de aprovação do Regulamento Interno	6) Processo de aprovação	a) Aspectos positivos	<p>“...resulta da participação de vários setores da comunidade educativa que têm assento no Conselho Geral.”</p> <p>“...porque o Conselho Geral é o único órgão da escola tem representantes de todos os setores da escola, embora, o que acontece é que nem sempre estão presentes nas reuniões.”</p> <p>“...porque o Conselho Geral é o único órgão da escola que tem a presença de todos.”</p> <p>“É um documento que reuniu o consenso de toda a comunidade educativa, já que, a última versão em vigor, foi aprovada por unanimidade pelo Conselho Geral, o que lhe confere legitimidade para ser aplicado e respeitado por todos.”</p>	<p>C</p> <p>D</p> <p>E</p> <p>F</p>
			<p>-“Devido a mudanças constantes de legislação... a aprovação do referido documento por parte do Conselho Geral torna a sua aplicação mais morosa.”</p> <p>-“...a realidade vem demonstrando que o Conselho Geral é um órgão pouco interessante e não consegue motivar a comunidade educativa para</p>	<p>A</p> <p>B</p>

		<p>b) Aspectos negativos</p>	<p>a sua real importância.” “...Cada vez é mais difícil conseguir a participação dos seus membros nas reuniões e até mesmo conseguir listas de representantes para a sua constituição.” “...embora, o que acontece é que nem sempre estão presentes nas reuniões.” “...apesar da fraca participação de alguns membros no Conselho Geral.” “...Apesar de ser um documento um pouco extenso...” “Apesar de ser possível pensar noutras formas, esta pelo menos garante que toda a comunidade educativa participe na sua aprovação.”</p>	<p>D</p> <p>E</p> <p>F</p>
--	--	------------------------------	--	----------------------------