

GESTÃO ESCOLAR E AUTONOMIA DAS ESCOLAS: QUE CONTRIBUTOS PARA A MUDANÇA ORGANIZACIONAL?¹

M.ª JOSÉ DO ROSÁRIO*

(...) A escolarização deixará de ser aquilo que as escolas fazem para se transformar cada vez mais numa organização em que essas mesmas escolas funcionam como parceiras e não como monopolistas - em diversas áreas serão apenas uma das instituições de educação disponíveis, em competição com outros fornecedores.(...)

in Peter F. Drucker (1993) Sociedade Pós-Capitalista, pp 202.

(...) Do ponto de vista cultural, o gestor é o seguidor dos que o seguem: deve encontrar-se com os seus subordinados no terreno cultural destes.(...)

in Geert Hofstede (1997) - Culturas e Organizações, pp. 275.

INTRODUÇÃO

A necessidade de mudança na escola sentida pelos diversos actores, nomeadamente pelos que se inserem no contexto escolar, apresenta um carácter cada vez mais emergente, pelo que o debate neste campo implica pensar a escola enquanto organização e questionar a sua capacidade de reconstrução, no sentido

*Docente da ESE de Beja

de realizar no seu contexto específico as finalidades que lhe são propostas na âmbito do sistema social.

Na tentativa duma construção gradual da mudança nas instituições escolares, todo um conjunto de medidas políticas e de âmbito jurídico-normativo tem vindo a ser publicado a partir de 1986 - LBSE - a fim de se desenhar e consagrar a questão da autonomia. Contudo, entre a retórica do discurso e as condições reais e institucionais para a concretização da autonomia nas escolas, existe um enorme desfasamento que tem subjacente contradições, equívocos, constrangimentos de ordem vária, que se espelham pertinentemente na forma como se equilibram a distribuição de poderes entre a administração e as escolas, reflectindo-se nos modos de agir da administração central, regional e local, ao não acautelarem com medidas adequadas todo o processo de construção gradual da autonomia, o qual foi deixado ao cuidado das escolas e das suas capacidades intrínsecas de funcionamento.

Neste quadro tem um papel chave e instrumental a gestão escolar no assumir, o risco de "ousar", mais ou menos, a construção da autonomia. É neste contexto e especificamente no campo da direcção e gestão escolar à escala do estabelecimento de ensino, que se situa o estudo exploratório que realizámos em 96, com a finalidade de tentar averiguar como no contexto real das escolas, são interpretadas pelos actores e são utilizadas, no quadro do modelo de gestão em que se inserem, as margens de manobra legais de forma a tornar exequíveis processos que viabilizem as mudanças necessárias a uma escola com maior qualidade.

No estudo privilegiou-se uma metodologia de natureza qualitativa, que discriminaremos a seguir, a fim de que fossem atingidos os objectivos que formulámos.

OBJECTIVOS

- Compreender a importância do modelo de direcção e gestão escolar nas dinâmicas de funcionamento organizacional;
- Conhecer as representações dos actores com funções de direcção sobre a influência do modelo de gestão na construção de mudanças organizacionais;

- Averiguar a adequação do modelo aos objectivos da política educativa, com expressão na assunção da autonomia e na construção duma identidade de escola - projecto educativo.

METODOLOGIA

A natureza qualitativa do estudo é de âmbito exploratório, sendo as suas conclusões apenas extensivas às realidades estudadas.

A metodologia utilizada assentou nos seguintes procedimentos:

- Análise de publicações produzidas no âmbito da investigação nacional e internacional sobre a Escola enquanto objecto de estudo:
- Análise documental do enquadramento jurídico-normativo do sistema de ensino actual, nomeadamente:
 - Lei 46/86 de 14/10, art.º. 43º, 44º 45º
 - D.L. nº 43/89 de 3/2 - regime jurídico da autonomia
 - D.L. nº 769-A/76 de 23/10 - "Gestão Democrática"
 - D.L. nº 172/91 de 10/5 - "Novo regime jurídico de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino"
 - Desp. Conjunto 19/ SERE/SAE/90 - "Regime de experiência pedagógica da EBI de 9 anos";
- Inquérito através de entrevistas semi-estruturadas de condução semi-directiva, a elementos dos Conselhos Directivos de 3 Escolas do Ensino Básico do Distrito de Beja, que funcionam com distintos modelos de direcção e gestão.
- Análise de conteúdo das entrevistas com a correspondente codificação de categorias emergentes do discurso.

O critério de selecção das escolas teve como suporte o conhecimento de alguns aspectos da sua realidade organizacional decorrente duma investigação

anterior, que englobou estes estabelecimentos de ensino, e que esteve na génese do estudo cujos resultados agora se apresentam.

Sem ultrapassar o âmbito duma análise descritiva, de acordo com o carácter exploratório do estudo por nós realizado, passamos a apresentar as representações de responsáveis dos estabelecimentos de ensino que estão na génese das decisões tomadas sobre a organização e funcionamento dos mesmos.

A informação obtida, com base nos referentes legislativos que configuram os modelos de gestão e na análise de conteúdo das entrevistas realizadas, foi sistematizada da seguinte forma:

- Modelos de Gestão e as representações dos Conselhos Directivos;
- Condicionismos inerentes à aplicação do modelo de gestão;
- Relação entre o Modelo de Gestão, a operacionalização do Projecto Educativo e a Mudança Organizacional.

MODELOS DE GESTÃO E AS REPRESENTAÇÕES DO CONSELHO DIRECTIVO

Os modelos de gestão que servem de suporte às práticas de direcção desenvolvidas nas escolas, são os que constam nos normativos que já referimos e correspondem respectivamente a:

- D.L. nº 769 - A/76: Modelo de Gestão em vigor após 1974 na Escola EB 2, 3, cujo Conselho Directivo foi constituído por eleição, mantendo-se no cargo há vários mandatos. Segundo as representações dos inquiridos neste normativo consagrou-se o "modelo de gestão mais democrático" e o que mais se adequa às necessidades actuais das escolas.
- D.L. nº 172/91: Em vigor numa das escolas do distrito que aderiram à experimentação pedagógica do novo modelo de gestão. Na vigência do segundo Director Executivo, é considerado o "modelo democrático por excelência", na medida em que os princípios de participação e representação da comunidade educativa têm efectivamente expressão.

Contudo, a filosofia subjacente ao modelo não se coaduna com uma cultura organizacional que caracteriza a Escola actual e que se manifesta por défice de participação e partilha dos actores que se inserem no estabelecimentos de ensino, défice este conscientemente assumido pelos mesmos ao inibirem-se de agir.

- EBI - Não tendo ainda regulamentado o seu modelo de gestão, está a funcionar com base no D.L 769-A/76, mas face ao vazio legislativo que lhe possibilita uma margem de manobra razoável, construiu um modelo de gestão misto aproximando-se gradualmente do D.L 172/91, isto sobretudo devido às necessidades decorrentes da operacionalização do modelo de organização da básica integrada e numa gestão mais flexível que permitisse respostas "imediatas" às situações "novas" surgidas no quotidiano do estabelecimento de ensino.

Quadro 1 - Representações sobre o Modelo de Gestão

ESCOLAS	
EB 2,3 D.L. 769-A/76	Modelo democrático Grande concentração de decisões no CD Forte dependência do poder central
EB 2,3 D.L. 172/91	Modelo democrático em que têm expressão os princípios de participação e representação Separação artificial entre as funções de direcção e de gestão
EBI	Parte do "Modelo de Gestão Democrática" e inclui características do "Modelo de Gestão em experimentação", visando dar respostas a necessidades surgidas A construção do modelo de gestão acontece como consequência do processo de concretização e organização da EBI

CONDICIONALISMOS INERENTES À APLICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO

Os condicionalismos de gestão decorrentes dos modelos são, em regra geral, apontados como inerentes às características estruturais do sub-sistema de ensino que se expressam por uma tradição fortemente centralista em termos de tomada de decisão. Os efeitos, a nível de estabelecimentos de ensino, manifestam-se na inércia das rotinas e na falta de envolvimento e implicação dos actores da comunidade educativa nos processos e projectos educativos concebidos e desenvolvidos no contexto das escolas.

Segundo a opinião dos elementos do Conselho Directivo, que se rege pelo modelo de gestão mais antigo, este modelo "está adequado à realidade", apontando como principais condicionalismos ao mesmo, os pouco aliciantes para o exercício de cargos face às responsabilidades. Contudo, considera que a legislação mais recente em matéria de política educativa, nomeadamente a decorrente do regime jurídico da autonomia entrará "em choque", com o modelo de gestão.

Nos modelos de gestão mais recentes, em vigor nas outras duas escolas, e à necessidade de formação do corpo docente que é atribuída a maior responsabilidade da resistência à aplicabilidade e operacionalização do modelo.

Quadro 2 - Condicionalismos do Modelo de Gestão

ESCOLAS	
EB 2,3 D.L. 769-A/76	O regime jurídico da autonomia da escola Grande dependência do modelo do perfil de liderança do próprio gabinete no CD Poucos aliciantes para o exercício de cargos face às responsabilidades
EB 2,3 D.L. 172/91	Ausência de hábitos de partilha e parceria na escola Pouca disponibilidade dos actores para o exercício de cargos de gestão Director executivo acusado de ser um órgão

	unipessoal com demasiado poder e desfasado da realidade escolar Necessidade de formação especializada para os actores integrarem os órgãos de direcção e gestão Necessidade duma reformulação do enquadramento normativo e da criação de condições que possibilitem à escola a construção progressiva da sua autonomia
EBI	Inerentes às características estruturais do sistema Decorrentes da especificidade da escola e do meio Necessidade de formação do corpo docente

RELAÇÃO ENTRE O MODELO DE GESTÃO, A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJECTO EDUCATIVO E A MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Ao procurarmos averiguar sobre a adequação do modelo de gestão relativamente à assunção da autonomia e à construção duma identidade de escola, expressa na operacionalização do Projecto Educativo, verificámos que não é indiferente em termos de organização e funcionamento de cada estabelecimento de ensino, o modelo que estrutura a sua gestão. Isto, é evidenciado pelas respostas dos elementos dos Conselhos Directivos inquiridos, em que, apesar de considerarem o modelo de gestão por que se regem como o mais democrático, referenciam na génese das mudanças ocorridas no estabelecimento de ensino e na própria concepção e operacionalização do Projecto Educativo, os princípios estruturadores do modelo.

Assim, e segundo os indicadores discursivos apresentados no quadro 3, é precisamente na EB2,3, em regime de experimentação do 172/91, que melhor se operacionaliza e se concebe o Projecto Educativo de Escola. Na EBI, embora a metodologia seguida tenha permitido uma concretização do Projecto Educativo, ela apresenta também característica do seu controlo estar fortemente

centralizado no Conselho Directivo, a nível de concepção e concretização. Por último a EB2,3 que se rege pelo 769 - A/76, apenas conseguiu traçar as linhas gerais do Projecto Educativo.

No que concerne aos factores que estão na base das mudanças organizacionais na EB 2,3 que se rege pelo modelo de gestão mais antigo que é salientado o facto de elas serem decorrentes de imperativos de política educativa, emanados do poder central. Ao invés, é da aplicação experimental quer do modelo de gestão (172/91), quer do modelo de organização (escola básica integrada), e dos riscos assumidos pelos órgãos de direcção e gestão pedagógica, que acontecem as transformações e mudanças, nos outros estabelecimentos de ensino que foram também objecto de estudo.

Quadro 3 - Modelo de Gestão, Projecto Educativo e Mudança

	ESCOLAS		
	EB 2,3 D.L. 769-A/76	EB 2,3 D.L. 172/91	EBI
Projecto educativo	Definiram-se as linhas gerais, mas não foi operacionalizado	Partiu-se da avaliação do PE anterior e do diagnóstico da realidade escolar para a definição das linhas orientadoras do PE seguinte (CE/CP)	Linhas orientadoras definidas pelo CD após consultas às estruturas de orientação educativa, elaborou-se um PE para um horizonte temporal de 2 anos
Mudança	Decorrentes da introdução de medidas da política educativa	Inerentes à aplicação experimental do modelo	Resultante da introdução do modelo organizacional da EBI

* CE - Conselho de Escola

CP - Conselho pedagógico

PE - Projecto Educativo

ALGUMAS REFLEXÕES FINAIS

Constatámos que algumas mudanças foram concretizadas, contudo elas são assumidas pelos actores como decorrentes da construção de estratégias com implicações na reorganização escolar.

Relativamente à influência dos modelos de gestão na introdução de mudanças nas dinâmicas organizacionais, os que apresentam maiores potencialidades são o 172/91 e o modelo adoptado pela EBI, devido à margem de manobra em termos de reorganização escolar, expressa na construção pelos actores que se inserem nos estabelecimentos de ensino de regulamentos específicos, que constituem uma base importante para a identificação dos mesmos com a escola.

Sendo o Projecto Educativo um instrumento que permite a concretização da expressão do princípio da participação alargada e de formas de autonomia, verificámos que entre o que "se pensa" e o que "se faz" continua a existir um enorme desfasamento que urge superar.

Comum aos inquiridos, existe a convicção de que a aposta na mudança passa pela formação e sensibilização dos vários parceiros da comunidade escolar e educativa, pois só através da mudança dos quadros mentais se poderá chegar à construção duma escola com características exigidas pela sociedade actual, hoje. Isto porque se os modelos implicam orientações e imposições, são as pessoas que criam os modelos e os concretizam, logo a qualidade dos recursos humanos irá determinar a qualidade de funcionamento das escolas, embora formas adequadas de liderança apoiadas em modalidades de gestão estratégica possam conduzir os actores a reavaliações dos seus posicionamentos, implicando-os e envolvendo-os em processos de integração participativa.

Conscientes da pesada herança duma cultura organizacional burocrática fortemente centralizada, que ainda caracteriza a escola e dos constrangimentos dos seus efeitos socializadores que a todos nos afectam, ainda acreditamos na capacidade da Escola para aprender a descobrir os requisitos necessários ao seu desenvolvimento organizacional, que é simultaneamente o dos actores que nela se inserem, de forma a garantir a sua viabilidade futura e a de qualquer projecto educativo válido.

NOTAS

- (1) Comunicação realizada antes do M.E. ter elaborado o projecto sobre Autonomia e Gestão das Escolas, que à presente data, Fev. de 1998, se encontra em discussão nas escolas.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, J. "A Reforma da Escola vista por João Barroso" in Noésis, nº 41, Jan./Mar, 1997, pp. 41- 46

ORG. (1996) O Estudo da Escola , Porto, Porto Editora

DRUCKER, P.F. (1993) Sociedade Pós-Capitalista, Lisboa, Difusão Cultural.

HOFSTEDE, G. (1997), Culturas e Organizações, Lisboa Ed - Sílabo, L.da.

DECRETO LEI nº 769 - A/76 de 23/10

LEI nº 46/86 de 14/10

DECRETO LEI nº 43/89 de 3/2

DESP. Conj. 19/SERE/SAE/90 de 6/3

DECRETO LEI nº 172/91 de 10/5