

ESE

POLITÉCNICO
DO PORTO

Carlos Manuel Moreira da Silva

**Aprendizagem Organizacional
nos Mega agrupamentos de
escolas**

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS

JULHO 20**13**

Carlos Manuel Moreira da Silva

Aprendizagem organizacional nos Mega agrupamentos de escolas

Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS

Orientação

Dra Dora Castro

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS

*O meu profundo agradecimento a todos os que
faziam tudo o resto enquanto eu trabalhava neste
projeto.*

Resumo

O comportamento das organizações é o reflexo das ações e das interações dos diferentes agentes que as compõem.

Integrando no seu seio as pessoas que, juntamente com a estrutura e a tecnologia fazem a sua própria essência, a organização, contudo, tem comportamento próprio. Também ela reage aos impactos que permanentemente lhe são dirigidos quer internamente, quer pelo ambiente.

O presente projeto pretende debruçar-se sobre os efeitos produzidos nas organizações educativas que, em Portugal, estão a ser objeto de agregação e transformadas em Mega agrupamentos.

Como reagem os seus atores a esta mudança (nomeadamente os seus órgãos de gestão), como se resolvem as tensões e conflitos que se desencadeiam entre estes atores e, sobretudo, como reage a própria organização para ultrapassar com sucesso os desafios que lhe são colocados, em simultâneo, de unidade e diversidade?

Pensamos que na aprendizagem organizacional – que se suporta na aprendizagem individual mas vai para além desta – se desenha a resposta àquela questão. Uma organização que reconhece as suas tensões e conflitos mas que aprende a utilizá-los e a explorá-los em seu uso próprio de uma forma ética é, por ventura, uma organização que sabe adaptar-se e conviver com a mudança e que está preparada para ter sucesso no futuro.

Palavras-chave: Organizações, Mudança, Mega agrupamentos, Aprendizagem organizacional

Abstract

The organizations' behavior is the reflection of the actions and interactions of the different actors that make them.

Integrating within it the people who, along with the structure and technology make their own essence, the organization, however, has its own behavior. It also reacts to the impacts that are permanently addressed either internally or by the environment. This project aims to deal with the effects produced on the educational organizations that, in Portugal, are being developed and aggregated into Mega groups.

How do their actors react / respond to this change (including its management organs), how do they solve tensions and conflicts which trigger between these actors and, above all, how does the organization react itself to successfully overcome the challenges which are placed itself simultaneously in terms of unity and diversity?

We believe that in the in organizational learning – that supports itself in individual learning but goes far beyond it - lays the answer to that question. An organization that recognizes its tensions and conflicts but which learns to use them and explore them on its behalf in an ethically way is, perchance, an organization that knows how to adapt and live with the change and which is prepared to succeed in future.

Keywords: Organizations, Change, Mega groups, Organizational Learning

Índice

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – O PROBLEMA VISADO PELO PROJETO	9
1.1. Definição do problema.....	9
1.2. Objetivos gerais do projeto	11
CAPÍTULO II – QUADRO POLÍTICO-LEGAL E TEÓRICO	13
2.1. A construção dos “mega agrupamentos”: diretrizes políticas e normativos legais enquadradores	13
2.2. O percurso histórico da agregação de escolas	19
2.3. Organizações e processos de mudança	25
2.3.1. Entendimento sobre as organizações	25
2.3.2. Tendências de reforma na administração pública	33
2.4. Resistência à mudança	38
2.5. “Jogos” de poder na escola pública	44
2.6. Gestão da mudança e aprendizagem organizacional	49
CAPÍTULO III – ESTUDO EMPÍRICO	55
3.1. Contextualização do estudo	55
3.2. Opções metodológicas	55
3.3. O percurso.....	58
3.4. Apresentação e discussão de dados	59
3.4.1. Perspetivas dos atores sobre o processo de agregação	59
3.4.2. Tensões e conflitos identificados entre os atores	60
3.4.3. Identidade e diferenciação: perspetivas dos atores.....	62
3.4.4. Sugestões para melhoria	63
3.5. Uma leitura síntese da investigação desenvolvida.....	63
3.5.1. Das tomadas de decisão com verdadeiro impacto	63
3.5.2. Dos conflitos internos em torno da conquista da nova ordem	64

3.5.3. Do entendimento necessário para a preservação da(s) identidade(s).....	65
CAPÍTULO IV – PLANO DE AÇÃO	67
4.1. Ponto de partida e planificação geral	67
4.2. Planificação operacional	68
4.2.1. Objetivos do plano de ação	68
4.2.1.1. Objetivos ao nível das tensões e conflitos.....	68
4.2.1.2. Objetivos ao nível da identidade organizacional.....	69
4.2.2. Plano operacional.....	70
4.3. Avaliação e acompanhamento	74
4.3.1. Natureza da avaliação	74
4.4. Considerações finais.....	74
Bibliografia	77
Legislação Consultada	78
Apêndices	79
Anexos	80

INTRODUÇÃO

Estando em progresso, em Portugal, um conjunto de alterações na configuração das unidades orgânicas escolares convertendo-as em agrupamentos de escolas que ofereçam às respetivas comunidades a possibilidade de frequência desde o nível pré-escolar até ao termo da escolaridade básica, julgamos ser importante refletirmos sobre as exigências decorrentes deste processo e, bem assim, sobre as tensões, problemas e dificuldades que se apresentam aos seus atores mais diretos.

Assim, circunscrevemos o objeto do nosso projeto a uma reflexão sobre a constituição dos Mega agrupamentos orientando as preocupações para a identidade organizacional da nova estrutura e, ao mesmo tempo, garantindo a diferenciação ao nível da gestão necessária a cada unidade.

Achamos importante definir objetivos gerais do nosso projeto sendo que os dois primeiros nos remetem para a revisão dos quadros político legal e teórico e aos quais dedicamos todo o capítulo segundo. Neste capítulo percorremos – desde a Lei fundamental até ao Decreto-Lei n.º 137/2012 – a evolução legislativa que partiu de uma conceção “um estabelecimento uma gestão” para “uma agregação de agrupamentos dotada de uma única gestão”. Durante o breve percurso histórico que encetámos demo-nos conta da existência de tensões, conflitos e resistências promovidos pelos atores e, bem assim, das estratégias que alguns destes atores promoveram. Por essa razão procuramos informação que nos esclarecesse sobre o comportamento das organizações quando confrontadas com processos de mudança. Analisamos as organizações aproximando-as às metáforas de Morgan (Morgan, 1996) e as tendências reformistas da administração pública das últimas décadas mostrando que a mudança faz parte do quotidiano de qualquer organização sendo, por isso, importante que estas estejam preparadas para as resistências naturais à mudança, a perceção acerca das tensões, conflitos e dos jogos de

poder que se revelam no seu seio. Contudo, ao invés de considerarmos todo este processo (mudanças, tensões, jogos de poder) como algo nefasto aceitamos o desafio (e o risco) de apontar as virtualidades da gestão da mudança segundo o prisma da aprendizagem organizacional, isto é, conforme Parente (2003) tratando as mudanças organizacionais enquanto ocasião de aprendizagem.

No nosso capítulo terceiro dedicamo-nos ao estudo empírico desenhado para dar resposta aos três objetivos seguintes do nosso projeto. Conhecer as perspectivas dos atores sobre os processos de agregação de escolas, identificar as tensões e conflitos que emergem desse contexto e tentar perceber como é possível preservar a unidade organizacional e respeitar, simultaneamente, a diferenciação de cada estabelecimento agregado. Com o intuito de obter respostas a estas inquietações partimos para a consulta de diferentes atores num processo de agregação perseguindo uma metodologia de perfil qualitativo (Lessard-Hébert, 1990) com a recolha, tratamento e análise de dados. Neste capítulo foi possível aferir da real existência daquelas tensões, do posicionamento de alguns destes atores perante o processo de agregação e das suas preocupações quanto à preservação das identidades das diversas unidades agregadas.

Finalmente, cumprimos o nosso último objetivo inicial (desenvolver um plano de ação que permita minorar os problemas identificados) ao esboçarmos o nosso plano de ação.

CAPÍTULO I – O PROBLEMA VISADO PELO PROJETO

1.1. Definição do problema

Boutinet (1990, p. 268) entende que num projeto, a definição do ‘problema’ ou “a situação-problema” como nomeia, é o primeiro dos seus sete parâmetros essenciais e “permanece a referência imediata e obrigatória para compreender a natureza de um projecto”. É nesta “situação de partida que permitiu a eclosão do projecto”, que se apresentam “os constrangimentos de que os actores se aperceberam” (Boutinet, 1990, p. 269).

No decurso da nossa atividade profissional temos vindo a desenvolver sucessivas funções em órgãos de gestão e administração escolar. Desde o início da década 90 do século passado, altura em que integrámos pela primeira vez um órgão de gestão, até à atualidade, muitas foram as alterações introduzidas naquilo que diz respeito à governação das escolas públicas, em Portugal.

Um desses constrangimentos - e que no presente tem suscitado muitas críticas, interrogações e preocupações - é a agregação de vários estabelecimentos de ensino com uma única gestão, integrando desde o ensino pré-escolar até ao termo do ensino secundário de uma mesma região geográfica num só agrupamento de escolas.

Esta nova configuração na organização dos estabelecimentos de ensino que é imposta pelo poder central traz implicações na estrutura e exigências novas às quais os órgãos de gestão deverão responder.

Este processo não isenta os atores locais das tensões, problemas e dificuldades que resultam da transformação de uma gestão que vê, de um momento para o outro, ampliado o seu universo de abrangência (ampliado o número de alunos, de docentes, não docentes, etc).

Assim, seguindo os conselhos de Lessard-Hébert (1996, p. 37) alertando para a necessidade de clareza e precisão na sua definição, descreveremos o problema com a seguinte formulação:

O processo de reconfiguração da rede escolar imposto pelo poder central e que pretende integrar várias unidades orgânicas escolares no mesmo Agrupamento traz novos problemas aos órgãos de gestão nomeadamente a preservação, em simultâneo, da identidade organizacional e a diferenciação de gestão de cada unidade.

E como questão de partida para a nossa investigação:

Como poderá a Direção, num quadro de reconfiguração organizacional (Mega Agrupamento), promover, em simultâneo, a identidade organizacional do agrupamento e a diferenciação ao nível da gestão necessária a cada unidade?

1.2. Objetivos gerais do projeto

“O Projecto comporta em si mesmo uma exigência de globalidade” (Boutinet, 1990, p. 256). Com esta afirmação o autor pretende alertar-nos para a necessidade de articulação e coerência entre o “projecto-visão ... e o projecto-programa” numa alusão clara à importância de serem definidos objetivos que satisfaçam quer a revisão teórica quer a pesquisa empírica e, bem assim, também o desenho do plano de ação.

Com este enquadramento e, simultaneamente, para dar resposta à questão formulada, foram delineados os seguintes objetivos gerais do projeto:

- Conhecer o quadro político legal que informa das alterações da reconfiguração da rede educativa;
- Desenvolver um quadro teórico que permita iluminar o percurso da investigação;
- Conhecer as perspetivas dos atores (órgãos de gestão e dos professores) sobre os processos de agregação das novas unidades organizacionais;
- Identificar as tensões e conflitos entre os atores que decorrem do processo de agregação das unidades organizacionais;
- Perceber como é possível preservar a unidade organizacional e respeitar a diferenciação decorrente das distintas necessidades e interesses das subunidades;
- Desenvolver um plano de ação que permita minorar o(s) problema(s) identificado(s).

CAPÍTULO II – QUADRO POLÍTICO-LEGAL E TEÓRICO

2.1. A construção dos “mega agrupamentos”: diretrizes políticas e normativos legais enquadradores

Abordar a questão da educação, em Portugal, implica conhecer a perspetiva da legitimidade e do papel de cada um dos atores que direta ou indiretamente nela interferem.

A Constituição da República Portuguesa garante que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” (Artigo 1º). Apesar das Convenções e Acordos ratificados por Portugal - designadamente na área da educação - é aos órgãos de soberania nacionais que compete garantir “a liberdade de aprender e ensinar” (Artigo 43º), isto é, ainda que a oferta de educação possa ser alargada “a escolas particulares e cooperativas” (Artigo 43º, 4) é incumbência do estado assegurar que todos os cidadãos aprendam cedendo, para tal, o dispositivo público de educação. De resto, ainda segundo a nossa lei principal (Artigo 73º) “todos têm direito à educação e cultura” sendo que “O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, [...]”.

Vemos, assim, que a educação em Portugal é assumida como uma missão atribuída às escolas (ou outros meios formativos), públicas ou privadas, e que ao Estado incumbe, “na realização da política de ensino”, fornecer a “garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (Artigo 74º). Esta garantia consubstancia-se, designadamente, em “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito”, “garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo, “inserir as escolas nas comunidades

que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais”.

Em matéria de competência delegada pela Constituição da República verificamos que é da “exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as [...] i) Bases do Sistema de Ensino”, (Artigo 164º) isto é, esta matéria constitui-se como reserva absoluta de competência legislativa na esfera da Assembleia da República. Quis o legislador, alvitramos nós na presunção da importância do assunto, não entregar a mãos alheias esta competência.

Assim, a Assembleia da República aprova em 24 de julho de 1986 a Lei de Bases do Sistema Educativo, através da publicação da Lei n.º 46/1986 em 14 de outubro.

Nesta, pode ler-se, a par da repetição dos princípios gerais a que deve obedecer a disponibilidade do acesso “à educação e à cultura, nos termos da Constituição da República” (Artigo 2º) que, “a coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito (Artigo 1º, ponto 5). Por outro lado, define a Lei que o sistema de ensino se organiza de forma a “contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelização à matriz histórica de Portugal” sem deixar de “assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projetos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas” (Artigo 3º). Acresce, ainda, ao sistema educativo, a preocupação de se “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (Artigo 3º, alínea g).

Vemos, portanto, que estabelecidos os princípios fundamentais que devem nortear a educação em Portugal, a sua coordenação política compete a um ministério (na atual composição orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de julho, a tutela deste

ministério compete ao “Ministro da Educação e Ciência” (Artigo 2º, alínea j) mas advoga a necessidade de a descentralizar e adaptar às realidades das diversas populações aplicando níveis de decisão eficientes e adequadamente inseridos no meio comunitário. Ora, no que diz respeito à administração do sistema educativo, o que a Lei de Bases preconiza é “o pleno respeito pelas regras da democraticidade e da participação que visem a consecução de objetivos pedagógicos e educativos” (Artigo 43º); e “que o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local que assegurem a sua interligação com a comunidade [...] adoptando orgânicas e formas de descentralização e desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, garantir a necessária eficácia e unidade de ação”. Adianta também que deverão coexistir “diferentes níveis de administração” cuja delimitação e articulação de competências sejam fixadas em “leis especiais” (artigo 44º). Contudo, não deixa de revelar a distribuição destas competências por três níveis de administração (nível central, nível regional e nível de administração e gestão dos estabelecimentos). Devemos, então, presumir, que estes três níveis de administração servem as formas de descentralização e desconcentração e, simultaneamente, garantem eficácia e unidade de ação.

Se retrocedermos um pouco na nossa história coletiva encontramos, na letra do Decreto-lei n.º 769-A/1976, de 23 de outubro, que “as competências dos órgãos de gestão são predominantemente de execução institucional das políticas e orientações dimanadas de cima e de fora” e que “os órgãos de cada estabelecimento de ensino preparatório e secundário responsáveis pelo seu funcionamento são os seguintes: a) Conselho directivo; b) Conselho pedagógico; c) Conselho administrativo” (Lima, 2009, p. 227). Vemos assim que cada estabelecimento de ensino é dotado dos seus órgãos próprios. É ainda fixado em mil alunos o limite para que o Conselho diretivo passe de três membros docentes para cinco elementos. Neste quadro, ao presidente do Conselho diretivo são atribuídas cinco competências, a saber: Presidir às reuniões dos Conselhos diretivo, pedagógico e administrativo (esta última

competência, contudo, podia ser delegada); Representar o estabelecimento; Abrir a correspondência e assinar o expediente; Decidir em todos os assuntos que lhe sejam delegados pelo conselho e; Submeter à apreciação superior os demais assuntos que excedam a competência do Conselho diretivo. Voltando a Lima, “o conselho directivo, embora seja aparentemente o representante, democraticamente legitimado da escola junto do ministério, mais parece o primeiro representante ou delegado do ministério junto de cada escola” (Lima, 2009, p. 232).

Mas, se ao nível do ensino “preparatório e secundário”, são referidos “os órgãos de cada estabelecimento”, pelo que diz respeito ao ensino “primário”, segundo Barroso (1999) citado por Almeida (2010), apenas em 1984 é que “ocorreram pequenos passos no sentido do reforço da dimensão local da educação, embora sem grande coerência política, e com lógicas, por vezes contraditórias” com o estado a transferir competências e responsabilidades neste nível de ensino para as autarquias.

Vigoraria este modelo até 1991 aquando da publicação do decreto-lei n.º 172 de 10 de maio apesar de a sua aplicação ser realizada, a título experimental, apenas em cerca de 50 escolas por todo o país.

Este novo Decreto-Lei “introduz o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, com a dupla acepção pedagógica e administrativa, permitindo agregar lugares de monodocência destes níveis educativos e respondendo já à estrutura da nova rede escolar prevista” lê-se ainda no preâmbulo deste diploma. Apesar disso, presta-se à definição de escola como sendo qualquer estabelecimento de ensino de qualquer nível desde que não integrado numa área escolar, isto porque, “Área Escolar - grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou 1º do Ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direcção, administração e gestão comuns”. Vemos, assim, a expressão “estabelecimentos [...] agregados” introduzida na legislação referente à organização da direcção e gestão dos estabelecimentos escolares, pela primeira vez.

Sob o ponto de vista legislativo é publicado o Despacho Normativo 27/1997, em 2 de junho, o qual faz realçar a existência de dinâmicas escolares que, em torno “da noção de área educativa”, resultaram na “agregação e articulação de escolas do mesmo nível ou de diferentes níveis de ensino”. Assim, pretendia-se estimular a participação e a iniciativa das escolas em questões como “o reordenamento da rede [...] equacionando novas dinâmicas de associação ou agrupamento de escolas” devendo o ano letivo 1997-1998 dedicar-se à “preparação da aplicação de um novo regime de autonomia e gestão das escolas”. Sob o ponto de vista operacional incumbiam-se as direções regionais de educação de “dar prioridade às propostas de associação ou agrupamento de escolas que: a) favoreçam a realização de um percurso escolar sequencial e articulado, privilegiando as associações entre jardins-de-infância e estabelecimentos do ensino básico da mesma área geográfica”.

Neste despacho assume-se e revela-se que “um outro ordenamento jurídico de autonomia e gestão das escolas” se encontra em elaboração bem como o seu respetivo suporte legislativo. De facto, em maio de 1998 é publicado o Decreto-Lei n.º 115-A com essa função. Através deste diploma são desenhados os princípios de um novo regime de autonomia, administração e gestão escolar que deveria ser sucessivamente implementado a todas as escolas, “gradualmente, até ao final do ano letivo 1999-2000”.

É na era do Decreto-Lei n.º 115-A/1998 que o conceito de “agrupamento de escolas” toma, de facto, o sentido atual. Lê-se, ainda no preâmbulo deste diploma, a intenção de desenvolver “estratégias de agrupamento de escolas resultantes de dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através de cartas escolares concelhias”. Assim, a filosofia explícita sobre o advento dos agrupamentos de escolas parece basear-se na lógica de racionalização da rede educativa, aliada ao ordenamento do território, a preocupações de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado, subordinados a princípios definidos e validados em “cartas escolares concelhias”. Simultaneamente, alarga-se a base participativa da comunidade

educativa pelo favorecimento da “dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades”. De novo, ao nível operatório, foram os diretores regionais de educação incumbidos de, “ouvidos o Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, do Ministério da Educação, os municípios e os órgãos das escolas envolvidas, apresentar propostas de criação de agrupamentos...”. Para o efeito define-se, no artigo 5º do anexo ao Decreto-Lei n.º 115-A/1998, que “O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum,...” e cujos princípios gerais se fixam no artigo 6º deste mesmo diploma. Desta forma foram concedidos, formalmente, “instrumentos de maior participação dos pais e encarregados de educação dos alunos, bem como das autarquias e outros actores locais, em torno da assembleia, e na sua sequência foram transferidas algumas competências para as escolas, embora de carácter técnico e processual de reduzido impacto” (Lima, 2009, p. 238).

Ainda que definido o espaço temporal relativo ao ano letivo 1999/2000 como meta para a conclusão do processo de agrupamento de escolas - conforme previsto no despacho normativo n.º 27/1997 - tal não se concretizou pelo que, em julho de 2003, por força do despacho n.º 13313/2003 relativo ao ordenamento da rede educativa para 2003-2004, foi-lhe dado um novo impulso fazendo coincidir a extinção das delegações escolares com a necessidade de reafetar os respetivos recursos humanos a outras organizações: os agrupamentos de escolas. Uma vez mais compete aos diretores regionais de educação, até 30 de junho de 2003, a tarefa de remeterem ao secretário de estado da administração educativa a proposta definitiva de agrupamento de escolas “numa lógica de verticalização, de forma que este processo esteja totalmente executado no início do ano lectivo de 2004-2005”. A este propósito Lima (2004, p. 27) faz notar que todo o processo demonstrou um “manifesto desprezo” pelas referidas dinâmicas locais e o que prevaleceu foi, unicamente, a decisão centralizada do poder

político contrariando o preconizado no decreto regulamentar n.º 12/2000 que definia os requisitos necessários à constituição de agrupamentos de escolas atendendo a iniciativas da comunidade educativa e ao parecer favorável do respetivo município.

O Decreto-Lei n.º 75/2008 procedeu à revisão do regime jurídico da autonomia das escolas fixado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/2008 e, no que diz respeito à agregação de escolas, manteve, no capítulo da organização, a figura de “agrupamento de escolas” bem como o conceito a si atribuído. Contudo, explorando este mesmo conceito, apresenta a possibilidade de “agregação de agrupamentos”, isto é, a oportunidade de “para fins específicos, [...], constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”.

Este diploma mantêm-se em vigor tendo sido alterado, apenas pontualmente, pelo Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Na nota introdutória deste decreto lê-se que “pretende proceder-se também à reorganização da rede escolar através do agrupamento e agregação de escolas de modo a garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram [...e...] favorecer a transição adequada entre os diferentes níveis e ciclos de ensino”.

2.2. O percurso histórico da agregação de escolas

Tendo como ponto de partida o Decreto-Lei n.º 115-A/1998 e, baseando-nos no trabalho elaborado entre julho de 1999 e dezembro de 2000 por Barroso (2001), que deu origem ao Relatório previsto no Protocolo acordado entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, assinado em 28 de Abril de 1999, podemos aperceber da intencionalidade evidenciada, no que diz respeito

ao desenho e constituição dos agrupamentos, de uma postura de “não imposição ou pressão, por parte das Direções Regionais de Educação, relativamente às suas propostas de agrupamentos” (Barroso, 2001, p. 10). Em sua própria defesa, os diretores regionais de educação referem que “a sua atitude assentou num deixar 'brotar' das propostas oriundas das comunidades educativas, dando-lhes prioridade” (Barroso, 2001, p. 10). Curiosamente, os diretores regionais de educação ouvidos no contexto deste trabalho, “consideram 'boas' escolas, aquelas que, de uma forma geral, aderiram ao processo sem colocar obstáculos. Este facto é particularmente visível, no caso do processo de constituição dos agrupamentos. Assim, as “boas escolas” do 2º e 3º ciclo foram as que demonstraram abertura à entrada do 1º ciclo e do pré-escolar, criando as condições necessárias e encontrando vantagens na articulação inter-ciclos; e no caso das escolas do 1º ciclo, foram as que se disponibilizaram e tiraram partido dessa articulação” (Barroso, 2001, p. 13). Por outro lado, as escolas que criaram obstáculos na sua constituição como agrupamento de escolas foram ‘classificadas’ de “más escolas” e que oscilavam entre o receio das escolas do 1º ciclo de serem “anexadas pelo 2º e 3º ciclo e que tiveram alguma relutância em estabelecer uma relação com estes graus de ensino; e escolas do 2º e 3º ciclo que recearam ser invadidas pelo 1º ciclo, colocando, assim, resistências à criação de agrupamentos verticais” (Barroso, 2001, p. 14). É, portanto, obvio que a tutela estava consciente de “alguma resistência de algumas escolas do 1º ciclo e de alguns educadores, à criação de agrupamentos verticais”. Nestes comentários vê-se que a ‘resistência’ tem origem nos docentes e educadores chegando-se mesmo a afirmar que “neste protótipo de 'relação negativa' as escolas vivem, no seu interior, nomeadamente ao nível do corpo docente, conflitos que dificultam o desenvolvimento do processo e que, em alguns casos, funcionam mesmo como um 'boicote' ao processo” ou, então, “... também nos apercebemos que da parte da Escola Básica do 2º e 3º ciclo, também havia alguma relutância em relação a alguma conflitualidade que havia entre uns professores e outros.” (Barroso, 2001, p. 14). No parecer do diretor regional

de educação do Alentejo, citado neste relatório, a base destas dificuldades prende-se com “o facto de as pessoas estarem isoladas e de não estarem habituadas a trabalhar conjuntamente ... porque a maior parte das nossas escolas ainda não são comunidades educativas como nós concebemos, e entre os vários departamentos também ainda não há grande ligação” (Barroso, 2001, p. 15).

Por seu lado, o diretor regional de educação de Lisboa vai ainda mais longe afirmando que “neste processo, temos consciência que houve interesses que não têm a ver directamente com os grandes objectivos do '115' e da constituição dos agrupamentos, que presidiram, muitas vezes, a essa iniciativa espontânea... interesses, por vezes corporativistas, que nada tinham a ver com o valor da razoabilidade da opção de ser, por causa dos miúdos e não ser por causa de outras questões.” (Barroso, 2001, p. 17). Estas ‘outras questões’ tornam-se ainda mais evidentes quando são analisadas as posturas dos municípios em relação aos processos de agregação de escolas. Também aqui, os autores do relatório separam as ‘boas’ e as ‘más’ câmaras (Barroso, 2001, p. 18) sendo relatadas situações em que “ele até concordava com a nossa proposta, só que o presidente da Câmara vive de votos e portanto não queria entrar em litígio com os professores da terra dele.” (Barroso, 2001, p. 19). Por seu turno, algumas organizações sindicais (de professores) são críticas em relação à atitude, sobretudo, das direções regionais de educação, defendendo “que as escolas e os professores deviam ter sido ouvidos e deviam ter tido uma maior intervenção na identificação e constituição dos agrupamentos... [e afirmando que] ... por vezes, aparecem-nos determinadas circunstâncias em que é o CAE quem vem dizer às escolas, depois de consultar a Câmara Municipal, como é que é o agrupamento” (Barroso, 2001, p. 28). Sobre o clima de escola referem, inclusive, “que há alguma turbulência ao nível do funcionamento do Conselho Pedagógico, da constituição do próprio Conselho Pedagógico e depois no seu funcionamento. Nomeadamente com os departamentos curriculares, que tiveram, mais nuns casos do que noutros, alguma dificuldade em se constituir” pois foi necessário incluir representantes

do pré-escolar e do 1º ciclo os quais, até então, não faziam parte deste órgão. No mesmo sentido, uma outra federação sindical explica que “há, de facto, a nível de escola conflitos, entre grupos, a nível mesmo de concepção de escola e este modelo veio, [...], exacerbá-los” (Barroso, 2001, p. 32). Também sobre as autarquias, estes representantes sindicais revelam que “alguns presidentes de câmara, queriam até assumir a responsabilidade da gestão das escolas, porque dizem que da forma como está é um descalabro” (Barroso, 2001, p. 33) mas não deixam escapar que “queremos [a autarquia] que haja a necessária transferência de verbas que nos permitam tomar conta destas realidades que são as escolas”.

Finalmente, por parte das organizações de pais e encarregados de educação, ressalta a perceção de “que algumas escolas, se as deixassem, queriam continuar sentadas (ainda que fosse numa pedra), mas também estou convencido que outras escolas prefeririam aventurar-se. Há escolas que pela sua tradição não querem [aderir a um agrupamento]; outras, porque estão a ver se o modelo vai funcionar ou não; e em algumas escolas é também uma questão de orgulho próprio, de uma escola rival não querer juntar-se a outra.” (Barroso, 2001, p. 39). Apesar disto, é reconhecido que o envolvimento dos pais nas várias etapas do processo foi “globalmente positivo” revelando que este ‘modelo’ lhes confere um maior protagonismo e “contribuiu para uma maior dinamização do movimento associativo dos pais” (Barroso, 2001, p. 40).

Em suma – e seguindo o raciocínio do relatório que nos serviu de base – encontramos duas visões opostas sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/1998 em geral mas, também sobre a instauração dos agrupamentos de escolas, em particular:

1º - Os directores regionais e o próprio representante da CONFAP, quando apreciam positivamente o processo desenvolvido, têm como referente principal o próprio decreto e a necessidade de proceder o mais rapidamente possível e sem grandes perturbações

às diversas mudanças de gestão nele previstas (desde a eleição dos órgãos, à elaboração e aprovação do regulamento, e constituição dos agrupamentos).

2º - Os representantes das federações sindicais quando apreciam negativamente esse mesmo processo referem-se em especial aos processos de regulação, aos limites da participação, às relações de poder, aos recursos disponibilizados, etc.

Aliás, o autor identifica como estando na origem destas dificuldades “vários factores que vão da ambiguidade do conceito e das contradições dos processos, até à diversidade e especificidade das ‘micro-políticas’ locais” fazendo ressaltar a incompatibilidade entre as chamadas lógicas de ‘dinamismo associativo local’ e de ‘reordenamento da rede escolar’ ambas aludidas no processo de constituição de agrupamentos. Foram estas lógicas que, segundo o autor, “estiveram na origem de estratégias de acção divergentes, dificultando as negociações, frustrando expectativas e criando zonas de ambiguidade e conflito” (Barroso, 2001, p. 61). No seu entender, as direcções regionais teriam um papel de ‘persuasão’ junto dos atores diretos (nas escolas e nas câmaras) tentando convencê-los das vantagens (inevitabilidade) dos processos de agrupamento. Neste palco, surgiram principalmente três fontes de ‘conflitualidade’ que se prendiam com três decisões que deveriam ser tomadas:

1. Agrupar ou não agrupar
2. Em caso de agrupamento, qual a tipologia (vertical ou horizontal)
3. Em função da tipologia, quais os estabelecimentos a integrar

No que se refere aos ‘atores’ desta ‘conflitualidade’ parece ser “possível dizer que não foi das câmaras que vieram os maiores obstáculos. As situações mais delicadas vieram da “resistência” ou “incompreensão” de algumas escolas e traduziam-se através de várias manifestações:

1. receio de professores do 1º ciclo de serem absorvidos pelas escolas e professores do 2º e 3º ciclos, nos agrupamentos verticais;

2. receio das escolas e dos professores do 2º e 3º ciclos de perderem privilégios e recursos pela necessidade de terem de os partilhar com outras escolas do 1º ciclo, mais desmunidas;
3. receio de educadores de infância e professores do 1º ciclo pelos riscos de assumirem responsabilidades administrativas, no caso dos agrupamentos horizontais;
4. incompatibilidades locais entre professores e escolas que não queriam integrar o mesmo agrupamento (Barroso, 2001, p. 64).

Em consequência, “a constituição dos agrupamentos serviu, não só, para as direcções regionais exercerem uma “pedagogia de influência”, junto das autarquias (visando a sua adesão aos objectivos do novo regime de gestão escolar), mas também para reforçarem a sua capacidade estratégica na complexa “micro-política” local. Por outro lado, foi igualmente um momento importante para os vários sectores em presença (escolas, autarquias e administração regional) “medirem forças”, no contexto de um processo de negociação que, de certo modo, antecipa o que se irá passar com os “contratos de autonomia quando, e se, eles vierem a realizar-se” (Barroso, 2001, p. 64).

Esta previsão (alinhando a nossa problemática com a relativa aos contratos de autonomia), contudo, parece admitir o cenário da constituição dos agrupamentos de escolas como modelo único (obviamente em 2000 e à luz do decreto-lei n.º 115-A/1998). No entanto, como atrás referido, o Decreto-lei n.º 75/2008 introduz uma nova possibilidade ao admitir a “agregação de agrupamentos”. É a fase dos Mega agrupamentos ou seja, de unidades orgânicas que, a reboque da escolaridade obrigatória de 12 anos (Lei n.º 85/2009), congregam estabelecimentos de ensino desde o pré-escolar ao termo do ensino secundário. Em termos estruturais uma escola secundária agrega com um ou mais agrupamentos de escolas (verticais) permitindo a continuidade do percurso escolar dos alunos até à conclusão do ensino secundário e, simultaneamente, eliminando o isolamento das escolas secundárias.

A este propósito, pudemos assistir a uma revisitação dos argumentos anteriormente aludidos (aquando da formação dos agrupamentos de escolas) e, paradoxalmente, volvida uma década, a defesa da manutenção daquelas estruturas (excluindo as escolas secundárias, portanto) como bem consolidadas e funcionais, em contraponto com as novas propostas (incluindo as escolas secundárias) porque são “erro crasso” (Alves, 2010).

2.3. Organizações e processos de mudança

2.3.1. Entendimento sobre as organizações

Sensivelmente nos últimos vinte e cinco anos do século XX temos vindo a assistir a mudanças importantes nas políticas de gestão pública e a uma nova conceção de organização das administrações públicas em todo o mundo. Estas alterações administrativas revelam novos discursos e práticas oriundos do setor empresarial que são utilizados como modelos para as organizações públicas. Hays e Plagens (2002:327) introduzidos por Secchi (2009, p. 348) dão-nos uma definição dessas reformas:

Estratégias aclamadas de reforma têm vindo directamente do sector privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da administração pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável.

Para o efeito, parecem ter contribuído a “crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão-de-obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e de tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades” (Secchi, 2009, p. 349). O chamado ‘modelo burocrático’, assim como a ‘teoria clássica’ da gestão “centravam-se na racionalidade da organização imposta ao indivíduo de modo a obter níveis de funcionamento eficientes. O indivíduo era considerado como uma peça da maquinaria organizacional” (Afonso, 1994).

De facto, o ‘modelo burocrático’ de weber tinha assinalado durante a maioria do século XX uma grande expressão. Atribuído ao sociólogo alemão Max Weber, contudo, desde o século XVI o ‘modelo burocrático’ já era bastante aplicado nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente no seio da Europa. Em 1904, no livro ‘A ética protestante e o espírito do capitalismo’, Max Weber (1930:16-17, conforme citação de Secchi, 2009, p. 350) refere-se ao burocrata como profissional e à forte disseminação do ‘modelo burocrático’ em países ocidentais.

Foi apenas após a morte de Max Weber (14 de junho de 1920), e após a publicação em 1922 do livro ‘Sistema Económico e Sociedade’, que os pilares teóricos do ‘modelo burocrático’ foram definitivamente consolidados.

Para o seu autor o ‘modelo burocrático’ explica racionalmente o funcionamento eficiente de uma organização. Para que tal aconteça todas as tarefas deverão ser explicadas até ao mais ínfimo pormenor, detalhando como tudo deverá ser feito. O ‘modelo burocrático’ surge, assim, como uma manifestação da racionalidade do ser humano.

Por outro lado, na sua análise relativa aos modelos de dominação, o autor identificou o “exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas” (Secchi, 2009, p. 351). Nesta perspetiva o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

Foi a partir deste postulado que derivaram as três principais características identificadas no modelo burocrático: a formalidade (o cumprimento das normas é o aspeto mais relevante da organização), a impessoalidade (o que interessa são os objetivos da organização, desvalorizando-se os objetivos individuais dos colaboradores) e o profissionalismo (as relações laborais subscrevem-se apenas ao exercício das tarefas específicas de cada um conduzindo a uma despersonalização dos relacionamentos).

As preocupações com a eficiência organizacional e a equidade são, igualmente, importantes no modelo burocrático.

Resumindo, teremos como características principais da Gestão Burocrática:

1. Ênfase nas normas e regulamentos
2. Formalismo nas comunicações
3. Divisão racional do trabalho (tarefas padronizadas)
4. Impessoalidade nas relações (entre trabalhadores e com o público)
5. Autoridade hierarquizada (especialização de funções)
6. Profissionalismo dos trabalhadores (competências técnicas)
7. Especialização da administração (separação entre propriedade e administração)
8. Previsibilidade do comportamento individual

Estas características do 'modelo burocrático' espelhavam a noção da previsibilidade e rigidez do comportamento humano o que permitiria uma desejável padronização do desempenho de cada trabalhador e, por esta via, alcançar um resultado de máxima eficiência de toda a organização.

Ora, as experiências de Elton Mayo (Experiência de Hawthorne) vieram evidenciar que estes pressupostos de Weber estariam desajustados uma vez que o fator mais significativo a afetar o sucesso organizacional seriam as relações interpessoais desenvolvidas no contexto do trabalho, ainda mais do que o salário ou as condições físicas do trabalho. Por outro lado, o 'modelo burocrático' revelou-se um processo conservador, não favorável à inovação mas, sobretudo, errado por conceber as organizações como entidades fechadas ignorando os seus contextos externos e as influências destes na própria organização. Neste paradigma Mayo "iniciou uma tendência significativa para conceber as organizações como organismos cuja sobrevivência depende da satisfação das suas necessidades" (Afonso, 1994). Assim, o "modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e distanciamento das necessidades dos cidadãos" (Secchi, 2009, p. 349).

Em alternativa, a perceção dos efeitos das relações sociais, evidenciados formal ou informalmente no interior da organização, possibilitou a

“implementação de estratégias participativas de gestão, concebidas de modo a que os atores se envolvessem no processo de tomada de decisões, num contexto de cooperação e de convergência” (Afonso, 1994). Isto é, mais do que as capacidades dos trabalhadores em executar determinadas tarefas de forma eficiente, são as suas capacidades de relacionamento social e a sua integração em grupos (formais ou informais) que determinam a amplitude da sua competência e eficiência no trabalho. Por esta via, pela aplicação do conceito de cultura organizacional, passava-se de uma “deslocação de formas tradicionais de controlo burocrático para técnicas de controlo ideológico baseadas na manipulação da cultura de empresa” segundo Bates (1987) citado por Afonso (1994).

Para Chiavenato (2005) esta “cultura organizacional é o ADN das organizações”.

Tendo origem na área da investigação antropológica (cada sociedade ou nação possui uma cultura própria que afeta o comportamento das pessoas e das instituições) o conceito de cultura anda associado a “valores compartilhados, hábitos, usos e costumes, códigos de conduta, tradições e objetivos que são aprendidos das gerações mais velhas” (Chiavenato, 2005).

Segundo também nos atesta Afonso (1994) este conceito tornou-se muito popular na literatura recente empresarial assim que associado a elevados níveis de excelência e de sucesso empresarial por haver uma forte ligação entre os trabalhadores e os valores e objetivos da empresa, trabalhando de forma intensa para os alcançar (1994, p. 49). Então, o modo como as pessoas interagem dentro de uma organização, as atitudes que tomam, os rituais, comemorações e valores partilhados fazem parte da cultura dessa organização. Desta forma, Chiavenato refere que a cultura de uma organização “não é percebida ou observada em si mesma [...] ela lembra um iceberg” (Chiavenato, 2005, p. 127).

Com esta metáfora, o autor coloca os aspetos visíveis e observáveis da organização na parte superior (manifestações concretas da vida da organização como os seus edifícios, logotipo, métodos e procedimentos de

trabalho, organigramas e iniciativas relativamente bem percebidas por todos os seus membros). Na outra parte – a submersa – ficam os aspectos invisíveis e, nitidamente mais profundos da cultura da organização. São “as decorrências e aspectos psicológicos e sociológicos da cultura” (Chiavenato, 2005, p. 127). Esta comparação com o iceberg tem ainda outra virtualidade. Permite descrever a cultura organizacional como um composto de camadas, umas mais profundas que outras. A cultura dessa organização apenas se revela se conhecida em todas as suas camadas, em todos esses níveis. Para além disso, quanto mais profundas forem essas camadas, maior será a dificuldade de alteração ou de mudança organizacional.

Para o autor, a camada visível – aspectos formais e abertos – incorpora os aspectos físicos e concretos, publicamente observáveis e orientados para as preocupações operacionais e de tarefa do dia-a-dia. No outro lado – aspectos informais e ocultos – encontram-se os componentes afetivos e emocionais, orientados para as questões sociais e psicológicas da organização. É nesta camada (a das pressuposições básicas) que “a mudança cultural é mais difícil, problemática e demorada” (Chiavenato, 2005, p. 127)

Muito provavelmente por isso, torna-se necessário termos a consciência de que uma organização (qualquer que seja o seu objeto ou objetivo) existe como realidade individual e própria. Não há duas organizações iguais. Sabemos que todas as organizações evidenciam fatores comuns como a circunstância de levarem a cabo um conjunto de tarefas para as quais mobilizam mais ou menos pessoas e tecnologias mais ou menos sofisticadas suportadas numa estrutura mais ou menos complexa. Por outro lado, esses mesmos fatores (tarefas, pessoas, tecnologias) são intrinsecamente diferentes de organização para organização. Daqui ressalta, desde logo, a questão do fator humano e, como referimos anteriormente, o seu impacto nas organizações, seja, nas palavras de Brás (2003), o “Goodwill gerado pelo capital humano organizacional”. Contudo, é um facto que as organizações são igualmente influenciadas, para além do seu contexto interno (clima), pelo seu contexto externo (ambiente). Neste sentido, o efeito sistémico aplicado às

organizações e respetivos contextos não pode ser desvalorizado. É a partir da Teoria Geral dos Sistemas (de Ludwig Von Bertalanffy), que conhecemos os princípios do expansionismo [1], do pensamento sintético [2] e da teleologia [3] aplicáveis, também, às organizações.

Assim, devemos ter presente, na análise das organizações, quer o seu contexto interno, quer o seu contexto externo bem como as transações efetivadas entre ambos.

Decorre da referência anterior o que parece ser uma condição intrínseca ao ser humano: a necessidade de classificar, de catalogar, de ordenar as coisas no sentido de encontrar uma qualquer explicação que possa descrever essas coisas e as possa enquadrar numa espécie de lei geral.

As organizações, pelo facto de serem complexas e distintas, devem ser analisadas a partir de diferentes óticas, diferentes pontos de vista. A história das diferentes teorias da organização, sendo exemplo desta visão diferenciada, é o padrão da “busca incessante de lógicas e de modelos racionalizadores e compreensivos da ação organizada, ao mesmo tempo racional, estruturada em ordem a fins estabelecidos, mas também informal, anárquica, não-racional e emotiva” (Teoria da organização - Infopédia." 2007. 9 Dec. 2012).

São estes padrões racionalizadores que nos permitem aproximar a descrição da organização à sua realidade. Sejam modelos, teorias, paradigmas, metáforas ou outro tipo de constructo racional, o facto é que é conhecida “a tentação clássica de se procurar uma ‘boa’ teoria da organização, [...] ou um modelo de racionalidade ótima e crescente” (idem).

Morgan (1996), por seu lado, reflete sobre o conceito de metáfora aplicado nas análises às organizações e, apesar de reconhecer “o poder da metáfora na organização e na administração” (Morgan, 1996, p. 21), adverte para o facto de que “a metáfora cria distorções [...] falsidades construtivas” (Morgan,

¹ *Sustenta que um fenómeno é parte de outro maior, visão do todo.*

² *Explica o papel que um fenómeno desempenha num sistema maior.*

³ *Como estudo do comportamento, com a finalidade de atingir objetivos; a relação causa-efeito é vista como uma relação probabilística.*

1996, p. 22). Apesar disso, considera que o uso das metáforas proporciona uma visão ampliada e os pontos de vista gerados são “incrivelmente práticos” (Morgan, 1996, p. 23) desde que saibamos usar a metáfora como uma arte e, de modo complementar entre as distintas metáforas.

As organizações estruturadas como máquinas têm características de processos de trabalho baseados na rotina, simples, repetitivos e cujos componentes se interligam em cadeia; alta definição de responsabilidades, bem regulamentadas e a estrutura formal da hierarquia claramente definida. O poder é relativamente centralizado na tomada de decisão e o enfoque assenta no controlo. Dispõem, geralmente, de um clima estável e previsível, e, por isso, revelam dificuldade de adaptação às mudanças.

As organizações vistas como organismos, por seu lado, lidam com uma elevada necessidade de inovação, refletindo considerável flexibilidade. Esta metáfora empresta o seu enfoque no ciclo de vida dos organismos (que nascem, crescem, desenvolvem-se, declinam e morrem) e na sua capacidade de adaptação ao ambiente. Vistas “como conjuntos de subsistemas em interação” (Morgan, 1996, p. 63) as organizações são comparadas a organismos que “precisam ser cuidadosamente administrados para satisfazer o equilíbrio das necessidades internas e se adaptar às circunstâncias ambientais” (Morgan, 1996, p. 63)

Numa outra metáfora apreciamos as organizações mas, desta feita, vistas e estruturadas como cérebros. A aplicação desta metáfora apresenta as organizações com uma elevada capacidade de processamento da informação organizacional e alto grau de distribuição dessa ‘inteligência corporativa’ fazendo mão da tecnologia da informação como forma de se tornarem globais e locais ao mesmo tempo. As vantagens da aplicação da metáfora do cérebro são apercebidas pela abundância de diretrizes claras para o desenvolvimento de organizações capazes de aprender, na apropriação da utilização das tecnologias da informação e numa teoria da administração baseada na autorregulação. São as chamadas ‘organizações que aprendem’ ou ‘organizações aprendentes’.

As organizações vistas como culturas aproximam as organizações à noção de sociedade: com valores, ideologias, normas, crenças e rituais. As organizações baseiam-se em significados percebidos segundo os quais todos os colaboradores se regem. As vantagens da aplicação da metáfora são percebidas na ênfase obtida para os padrões de significados simbólicos presentes em quase tudo o que acontece na organização. Assenta, claramente, na visão de que o sucesso depende da criação de significado compartilhado, no alcance de um novo entendimento para o papel dos líderes, na constatação de que a administração estratégica é um processo de representação que implica uma mudança organizacional cultural que é, em si, também uma mudança cultural. As limitações da aplicação desta metáfora às organizações são elencadas pela possibilidade da sua utilização como apoio à manipulação e ao controlo ideológico (como “os sete valores ‘espirituais’” na senda de Pascale, R, (1981) citado por Morgan (1996, p. 139), por exemplo) mas também pela constatação de que a cultura organizacional não pode ser, realmente, gerida uma vez que existem importantes domínios de cada cultura que sendo imperceptíveis aos olhos de quem está de fora têm um grande impacto nos que se encontram verdadeiramente imbuídos nessa cultura. Isto é o mesmo que dizer que diferentes culturas atribuem diferente valor às respetivas convicções, ideias, códigos, símbolos ou rituais. Uma vez mais, Morgan classifica-a como “uma forma de cegueira e etnocentrismo” (1996, p. 148).

De qualquer modo, desde as teorias de pendor clássico até às que são baseadas nos princípios da cultura organizacional, apesar de divergirem nos seus pressupostos, todas se baseiam na presunção de que “as organizações não têm conflitos [...] ignorando o problema das relações de poder que alguns autores caracterizam como o ponto central da sociologia das organizações” conforme nos alerta Crozier, (1963) citado por Afonso, (1994, p. 50).

Neste sentido, a aplicação de abordagens da esfera política ao contexto das organizações constitui-se como um novo paradigma e uma nova possibilidade de “deslocação significativa na análise organizacional, levando à consideração

de questões anteriormente negligenciadas por completo, tais como a diversidade de objetivos e interesses, o conflito e o poder” (Afonso, 1994, p. 50).

2.3.2. Tendências de reforma na administração pública

Regressados ao nosso contexto – o setor público – condicionados pela crise económica resultante do choque petrolífero de 1973 e 1979 e “à influência ideológica da designada Nova Direita liderada por Reagan e Thatcher” (Mendes, 2003, p. 3), começa a desenhar-se um processo de reforma das administrações públicas com o intuito de as tornar mais eficientes e eficazes e centradas na “proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados” (Mendes, 2003, p. 3)

O termo ‘Nova gestão pública’ apesar de amplo e muito complexo, foi usado para descrever o conjunto destas reformas do setor público em todo o mundo desde aquela década do século passado.

Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) acolheram a designação de ‘New Public Management’ e incentivaram os seus países membros para que adotassem os princípios fundamentais, constituídos por sete elementos chave, interligados entre si:

1. Preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, assumindo cortes nos custos e procurando uma maior eficiência na utilização dos recursos;
2. Entrada no sector público de gestores profissionais oriundos do sector privado, com vista à profissionalização da gestão e de novas técnicas gestionárias;
3. Definição de medidas e padrões de desempenho com objetivos mensuráveis e definidos com clareza;
4. Desagregação de unidades do sector público, com a divisão de grandes estruturas em unidades mais pequenas, com o recurso a formas inovadoras de organização das atividades;
5. Preocupação com o controlo de resultados, insistindo nos resultados e não nos processos;

6. Introdução de fatores capazes de promover a concorrência no sector público, mormente com a contratação de forma a fazer baixar os custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;

7. Ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, com a introdução de modelos que flexibilizem a gestão (Torres, 2011, p. 32).

De uma forma mais sintética, Hood (1991) citado por Mendes (2003, p. 4) apresenta estes mesmos princípios realçando a privatização dos serviços (com diminuição efetiva do peso do estado), a adoção de métodos de gestão empresarial (concedendo o privilegio a esta em relação à de origem pública) e a desburocratização e descentralização (enfatizando os resultados, o serviço, a participação e a aplicação de sistemas de gestão abertos).

Como vemos, na abordagem da 'New Public Management', o relacionamento dos cidadãos com a administração enfatiza a eficiência económica por via do mercado, centrando a atenção nos resultados. As interações estabelecidas são do tipo fornecedor/cliente e a preocupação incide na melhoria da qualidade dos serviços fornecidos e na satisfação do cliente. O exercício da participação dos cidadãos é feito mediante mecanismos cujo objetivo é captar as suas preferências e expectativas e na convicção de que quando as pessoas se comportam como clientes costumam agir de uma forma diferente da que fazem na qualidade de cidadãos. Na verdade, os clientes olham para as suas necessidades e desejos e preocupam-se, acima de tudo, com a forma como as vão satisfazer com celeridade. Pelo contrário, os cidadãos preocupam-se com o bem comum e com as consequências sobre a comunidade a longo prazo. Por outro lado, os clientes mais ricos e com uma maior influência beneficiam, no sector privado, de um tratamento especial, situação que seria inaceitável em termos de política social.

Os cidadãos e utentes são considerados consumidores felizes dos serviços públicos, em vez de cidadãos participantes e envolvidos, o que acaba por contrariar o fundamento básico da administração pública. Na verdade, quando utilizamos o conceito de cliente ou de consumidor passamos a colocar o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado. Pelo

contrário, quando utilizamos o conceito de cidadão estamos a falar de um membro da comunidade política, que tem um vasto papel no conjunto das inter-relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado.

A *New Public Management*, na óptica de Peters (2000) citado por Torres (2011, p. 40), abalou as perspetivas mais tradicionais de ver a administração e, ao defender modelos de gestão próximos dos do sector privado, conduziu a alguns excessos, uma vez que a procura para tornar os serviços mais eficazes e eficientes denegriu importantes valores do serviço público, como a natural prestação de contas.

Nesta lógica, a implementação de ideias pretensamente reformadoras passou a associar-se a ideias de privatização permitindo atenuar (ou justificar) o impacto de cargas excessivas de impostos e a necessidade de baixar o endividamento e a asfixia financeira de alguns estados. A ideia de “cliente” do serviço público passa a legitimar todas as decisões neste campo, copiando os métodos e características do setor privado (concorrência entre entidades da administração pública, ênfase na eficácia e eficiência, e primado da valorização dos resultados) esquecendo os diferentes papéis dos utentes dos serviços e, bem assim, os prestadores dos mesmos (Mendes, 2003, p. 4).

Mintzberg (1996, citado por Mendes, *idem*) afirma que houve excessos e que se foi longe de mais na ideia de gerir o Estado à maneira empresarial e que nos negócios privados nem tudo é bom, como no sector público nem tudo é mau; e que o sector privado deve, também ele, aproveitar algumas das virtualidades da gestão pública.

O *New Public Service*, por seu lado, assenta na ideia de que os administradores públicos estão ao serviço dos cidadãos. Neste contexto é comum apelar-se aos valores de serviço público, assim considerados:

1. Éticos
2. Democráticos
3. Profissionais

Nos valores éticos devem estar presentes a integridade do serviço, a equidade enquanto medida de tratamento indiferenciado

independentemente de quem é o cidadão e a justiça como valor absoluto evidenciado em permanência pelo serviço público.

O serviço público deve, igualmente, ser democrático, isto é, pugnar pelos valores da imparcialidade e pelo estado de direito (perante a lei todos os cidadãos são iguais).

Quanto aos seus profissionais o setor público deve privilegiar um serviço de qualidade e responsabilidade dos servidores para com os cidadãos.

Neste contexto, o New Public Service está associado ao conceito de Estado-Parceiro, em que o poder não reside exclusivamente numa máquina governamental central, mas é repartido e partilhado por um vasto conjunto de entidades e pela sociedade civil, funcionando o Estado, nesta perspetiva pluralista, como interlocutor e coordenador dos múltiplos interesses particulares associados aos diversos atores envolvidos em todo este processo dinâmico e interativo (Torres, 2009, p. 15).

É o espaço em que tudo funciona em rede (sendo o estado apenas mais um ator entre os demais atores) em vez de num ambiente de mercado nela se expressando pela liderança e pela gestão dos órgãos públicos um interesse renovado pelos valores democráticos ao mesmo tempo que pretende integrar a necessidade de eficiência económica e a previsibilidade das necessidades associadas à burocracia de weber. Resulta daqui como que um “casamento” entre os valores tais como a eficiência, a eficácia e a produtividade sem, contudo, deixar de equacionar-se outras variáveis como a transparência, a equidade e a democracia, que devem conduzir a uma nova forma de pensar a administração. Assim sendo, os valores democráticos mais economicistas e gestionários devem enquadrar-se no seu devido contexto, da democracia, da comunidade, do interesse público, da ética e dos valores (Torres, 2009, p. 16).

Pelo lado dos cidadãos, estes passam a ter um papel mais ativo, participando no processo de governação e aos gestores públicos são criadas as condições para a participação, de forma a atuarem como facilitadores deste processo.

O 'New Public Service' põe o enfoque no modo de democratização da administração pública, sem colocar em causa a não institucionalização do sector público, além de promover a transparência da administração e a sua abertura à participação dos cidadãos no processo de democratização e de legitimação do serviço público (Pierre, 2000, citado por Torres, 2009).

Genericamente, são apontadas sete características enquadradoras do 'New Public Service' (Torres, 2011, p. 41):

1. Servir cidadãos e não clientes;
2. Procurar o interesse público, considerando o propósito e não o subproduto;
3. Valorizar a cidadania e o serviço público e não a capacidade empreendedora;
4. Pensar estrategicamente e agir democraticamente;
5. Prestar contas não é coisa simples;
6. Servir mais do que mandar;
7. Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Por fim, qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspetos incrementais de mudança organizacional.

Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falarmos em processos cumulativos de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente, podem encontrar-se fragmentos de vários modelos de administração dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política. Ademais, entre organizações e dentro de uma mesma organização pode, igualmente, encontrar-se ainda diferentes graus de penetração dos diversos modelos organizacionais. A pesquisa sobre a adoção de modelos organizacionais deve verificar continuidades e descontinuidades dos modelos em diferentes unidades organizacionais, níveis hierárquicos e regiões geográficas.

Por outro lado, é da combinação do que de mais positivo tem cada um dos modelos que podemos aspirar a defender as legítimas expectativas dos cidadãos sempre com a conduta ética no centro da atuação pública (Torres, 2011, p. 44).

2.4. Resistência à mudança

Temos vindo a analisar os diversos sistemas de gestão de organizações bem como as suas virtudes e limitações. Porém, estas organizações são, em si mesmas, sujeitas a pressões (quer internas, quer externas) que as influenciam, que as definem ou redefinem, que as mantêm ou promovem mudanças – por vezes ténues, por vezes significativas.

Camara (2001) não duvida que “qualquer processo de mudança, por mais necessário e bem preparado que seja, enfrenta sempre resistência, seja individual, seja organizacional” (p. 209). Este ‘fenómeno’ explica-se sobretudo porque a mudança representa, ou uma alteração ao nível da estrutura de poder ou, dos hábitos e protocolos da organização e isso impele os seus atores a posturas de inércia (não adesão à mudança – resistência passiva) ou de oposição (sobretudo dos ‘interesses instalados’ – resistência ativa).

No essencial, é consensual que existem três componentes básicas da mudança organizacional: ao nível da sua estrutura, das tecnologias que utiliza ou das pessoas que a constituem.

Também as estruturas organizacionais são permeáveis às alterações do ambiente e às modificações na distribuição das tarefas internas. O que mais importa salientar, como acentua Camara (p. 215) é que, “uma mudança da estrutura da organização implica uma modificação das relações de poder, dos mecanismos de controlo e de coordenação, do perfil das funções e do número de níveis hierárquicos”.

Por seu lado, as mudanças ao nível das tecnologias utilizadas – quer falemos de equipamentos ou métodos de trabalho – são outro fator de mudança, frequentemente associado a inovação. Neste capítulo, assistimos a alterações ou extinção de tarefas e de processos impondo mudanças nas rotinas dos atores, ora por serem substituídos por outras tarefas e processos, ora substituindo os próprios atores por equipamentos (tecnológicos) que cumprem essas tarefas.

Estas duas componentes de mudança organizacional (estrutura, tecnologia) implicam, por si só, obrigatoriamente, mudanças nas pessoas. Mas pode ocorrer que seja a mudança de pessoas que impõe ou induz a mudança da estrutura ou das tecnologias. De facto, as pessoas, enquanto componente básica de uma organização, são também elas, variáveis. Através do recrutamento, da mobilidade (interna ou externa) ou da saída da organização (despedimento, rescisão, caducidade, etc...) a organização assiste a pessoas que entram ou saem provocando-lhe mudanças.

De todos os fatores enunciados, provavelmente este último seja o que mais encargos apresenta à organização uma vez que “alterar atitudes e comportamentos é um processo gradual, e por vezes, traumático, sobretudo quando implica modificação dos centros de tomada de decisão, das formas de resolver problemas e dos canais de comunicação” (Câmara, 2001, p. 217).

Apesar disso, “mudar as pessoas, os seus comportamentos, atitudes e a forma como trabalham em conjunto, é uma pré-condição indispensável em qualquer processo de mudança” (Câmara, 2001, p. 217).

E é neste contexto que regressamos à ‘resistência à mudança’.

A resistência à mudança, ainda que detenha também aspetos que possam ser considerados positivos (todos precisamos de alguma constância; a maior parte do que vivenciamos enquadra-se em contextos de permanência e não de mudança), pode ser uma fonte de conflito e retardar a possibilidade de adaptação e de sucesso organizacional. Tanto mais que, muitas vezes, esta

resistência manifesta-se sub-repticiamente, isto é, explorando não os canais formais e da estrutura da organização mas, ao invés, traduzindo-se “em perda de lealdade à organização, desmotivação para o trabalho, aumento do número de erros e omissões e maior absentismo” (Câmara, 2001, p. 218) os quais, mais cedo ou mais tarde, resultarão em ineficácia organizacional.

Vimos previamente, concordando com Camara (2001), que a resistência à mudança tanto podia ser individual como organizacional.

Na vertente individual, a rotina e a preservação de hábitos constituem fortes impedimentos à mudança. Porque nos sentimos em segurança com as rotinas do nosso dia-a-dia, alterar essas mesmas rotinas torna-se uma ameaça a esse sentimento de segurança. A troca do adquirido, certo, apreendido, pelo desconhecido gera nas pessoas uma insegurança e uma incerteza que as impele a resistir à mudança. Por vezes, também, a mudança é acompanhada de fatores económicos desfavoráveis (mais trabalho, mais investimento, mais tempo de trabalho, etc...) ou coloca o status adquirido em causa. Todos estes aspetos poderão surgir numa situação de mudança e provocar (isoladamente ou em articulação) a resistência à sua implementação por parte dos atores por eles atingidos.

Contudo, a resistência organizacional não é menos importante e os seus efeitos não deixam de, igualmente, por em risco a mudança. Por vezes as mudanças organizacionais provocam nas próprias estruturas uma certa inércia ou desorientação porque, por um lado os atores não compreendem o seu papel na nova formação ou, por outro, esbarram em novas exigências para as quais não estão preparadas (porque o seu conhecimento técnico, por exemplo, foi posto em causa ou substituído) enquanto parte da estrutura. Da mesma forma, se a mudança é operada numa pequena parte da organização, então é possível que o efeito dessa mudança rapidamente possa ser neutralizado pela restante estrutura. Finalmente, se as mudanças alteram as relações de forças entre diferentes estruturas, é comum que esta situação configure uma ameaça de poder às demais estruturas que, obviamente,

combaterão as mudanças implementadas com o intuito de manterem os privilégios originais.

Daí que o processo de mudança “para ser conduzido com sucesso, tem que antes ser maduramente pensado, quanto aos objetivos a atingir e ao direcionamento a seguir” (Câmara, 2001, p. 235).

Galpin (2000) acredita que “a armadilha mais importante em qualquer processo de mudança é, possivelmente, a falta de compreensão da resistência à mudança”. Na sua concepção, é possível desenhar uma pirâmide de resistência que nos ajude a compreender as razões que conduzem as pessoas a resistir à mudança. A pirâmide da resistência (desenvolvida por Nieder e Zimmerman) “tal como na pirâmide das necessidades de Maslow” é uma sucessão de três níveis na qual “a satisfação de cada nível de resistência reduz a resistência ao nível seguinte” (Galpin, 2000, p. 71).

Na base da pirâmide, Galpin coloca a falta de conhecimento. As pessoas resistem, em primeiro lugar porque desconhecem. Logo, “aquilo que as pessoas precisam em primeiro lugar, é de conhecimento” (Galpin, 2000, p. 72). Num processo de mudança as pessoas têm dúvidas que, de um modo geral, podem ser equacionadas com perguntas simples: Para quê? Por quê? Como é que eu serei afetado?

No nível intermédio desta pirâmide da resistência encontramos a falta de capacidade. Para aderirem à mudança, as pessoas deverão ter consciência de que as suas aptidões serão adequadas às novas exigências. Se cada um não tiver esta percepção (ou se tiver a percepção de que não possui as capacidades requeridas pela mudança) então, o mais certo é promover uma resistência tentando impedir ou dificultar essa mudança.

Finalmente, no vértice superior, encontramos a falta de vontade. Muitos colaboradores sabem o que se lhes é exigido, detêm as capacidades adequadas para o respetivo exercício mas, simplesmente, não estão motivados para os processos de mudança. Neste particular, Galpin considera

que “quanto mais os benefícios individuais da mudança forem comunicados mais os egos dos indivíduos serão exaltados e mais será encorajada a sua vontade de mudar” (2000, p. 73).

Coerente com a sequência piramidal, Galpin concebeu uma matriz da estratégia de comunicação como forma de promover a mudança. Esta matriz, assente em quatro fases, progride desde um nível mais global (dirigido a toda a organização) até ao nível operacional (específico para cada equipa da organização) concentrando os esforços em torno de outras tantas ideias, a saber:

- Ao nível de toda a organização inserida no seu ambiente – Gerar Consciência (“isto é o que está a acontecer”)
- Ao nível específico da organização – Definir o projeto (“Isto é onde pretendemos chegar”)
- Ao nível específico do projeto – Passagem à prática (“Isto é o que vai significar para si”)
- Ao nível específico de cada equipa – Acompanhamento (“É assim que vamos fazer”).

Com esta matriz o autor perpassa todos os stakeholders e o papel que lhes compete no processo de mudança, todos os objetivos, define mensagens chave para cada um deles, define responsabilidades e estabelece prazos de implementação.

Neste enquadramento, considera Galpin (p. 82) que “para melhorar a comunicação organizacional durante um processo de mudança, as empresas devem mudar a sua ‘arena’... fornecendo mais informação aos stakeholders sujeitos à mudança, e assimilando melhor o feedback por eles fornecido”. Conclui, pela necessidade de “articulação entre as mensagens e o objetivo estratégico da mudança, comunicações honestas e realistas, a adopção de uma abordagem proactiva e não reactiva, e a transmissão de mensagens repetidas e consistentes através de múltiplos canais” (Galpin, 2000, p. 83).

Kotter⁴, por seu turno, defende uma teoria em oito passos para promover e liderar a transformação e a mudança organizacional.

- 1º Passo - Criar um sentimento de urgência
- 2º Passo - Criar uma aliança poderosa
- 3º Passo - Desenvolver uma visão de mudança
- 4º Passo - Comunicar a visão
- 5º Passo: Autorizar os outros a atuar
- 6º Passo: Gerar vitórias a curto prazo
- 7º Passo: Consolidar melhorias e criar mais mudanças
- 8º Passo: "Re-congelar" a mudança

Esta proposta de Kotter (teoria em 8 passos) e, no mesmo sentido, o modelo de Galpin (no pressuposto teórico da Janela de Johari) revelam, quanto a nós, um ponto de partida discutível; a mudança é aplicada 'de cima para baixo' e a resistência à mudança opera-se 'de baixo para cima'. Igualmente, ambos os modelos evidenciam a preocupação de 'ganhar para a causa' da mudança os demais intervenientes. Ora este facto torna moroso, dispendioso e crítico para a organização qualquer processo de mudança o que, nos dias de hoje, caracterizados por um acentuado nível de imprevisibilidade, pode ser fatal e empurrar a organização para a exclusão. Assim, ao contrário de um modelo baseado numa matriz de comunicação (Galpin) ou em oito passos (Kotter) parece-nos que seria importante perceber como é que as organizações atuais, sujeitas a condicionalismos e pressões constantes se adaptam, corrigem a sua visão e modificam os seus mecanismos para se poderem manter nesta sociedade onde a única coisa previsível é que nada é previsível.

⁴ O modelo mais detalhado pode ser consultado em Kotter International: because change is essencial (<http://www.kotterinternational.com/our-principles/changesteps/step-1>)

2.5. “Jogos” de poder na escola pública

Nas palavras de Barroso (2006) “se a regulação nacional remete para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo, a “microrregulação local” remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (Barroso, 2006, p. 56). No seu entender, a importância que os diversos intervenientes ganham neste processo de regulação local é consequência direta do “crescente protagonismo dos indivíduos da chamada ‘sociedade civil’ na organização social” (Barroso, 2006, p. 57). Para além disso, não é apenas o facto de alguns desses actores (autarquias, pais, interesses económicos e culturais locais, etc.) terem passado a influenciar mais diretamente a organização social mas, também, o facto de agirem e se “desenvolverem de acordo com uma estrutura reticular”, isto é, nos termos de Boltanski e Chiapello (1999) citados por Barroso (Barroso, 2006, p. 58), agindo “num mundo em rede, [onde] cada um procura estabelecer os laços que lhe interessam e com as pessoas da sua escolha”. Dito de outra forma, são os interesses e as estratégias individuais que ditam as relações e motivações que acabam por determinar o percurso da organização.

A aplicação da metáfora das organizações como sistemas políticos possibilita visualizar os interesses concorrentes, os conflitos e os jogos de poder a influenciar as organizações. A organização e a sua administração apresentam-se como processos políticos sendo o conflito de interesses assumido como inerente a toda organização. Reconhece-se a existência concomitante de actores diferentes que, simultaneamente, evidenciam interesses diferentes e que atuam na salvaguarda desses interesses. Neste sentido, parece existir um distanciamento de identificação entre alguns membros da organização (normalmente a maioria que aplica as decisões tomadas) e os seus decisores (que usam de ‘artimanhas’ para poderem decidir

em prol dos seus interesses e não nos interesses da organização). A este propósito, diz Morgan, lamentando-se, que “isto é uma pena porque pode impedir-nos de reconhecer que a política ou politicagem podem ser aspetos essenciais da vida organizacional e não necessariamente uma opção ou disfunção extra” (Morgan, 1996, p. 179). Apesar disso, reconhece a existência de estilos de liderança política nas organizações, tal como nas nações e, nestes estilos, as decisões organizacionais não deixam, elas próprias, de ser também decisões políticas. Até porque estas decisões consubstanciam conceções políticas diversas (autocracia, burocracia, tecnocracia, democracia, entre outros), conduzem a ações diferentes e a resultados, supostamente também eles, diferentes. Interesses de tarefa (orientados para a eficiência), interesses de carreira (aspiração sobre o futuro individual) ou interesses pessoais alheios ao trabalho mas que o influenciam, em conjunto, definem a política, a postura que cada ator imprime na sua ação dentro da organização. Esta tríade permite, inclusive, fazer-nos perceber as relações entre os diferentes atores e, de alguma maneira, explicar o referido jogo político entre eles, uma vez que, como se disse e compreende, os respetivos interesses são, declaradamente, distintos. Contudo, esta distinção de interesses nem sempre pode ser vista como intrinsecamente negativa. Como no jogo puramente político, também nas organizações se constroem coligações (de interesses) sempre que isso permita obter ganhos para as partes envolvidas. Neste sentido, a coligação tem em vista reforçar a defesa dos interesses próprios, o poder e a influência na organização ainda que, temporariamente, isso possa ser partilhado com outros atores que militam interesses não coincidentes mas, toleráveis. De qualquer forma, na metáfora política, tudo se joga na esfera do controlo e do poder. O conflito ou a coligação são apenas aspetos estratégicos ao serviço desse poder. Por isso se torna tão importante identificar, na organização, não só as relações de poder mas também observar quais são os recursos de poder empregues e quais as fontes de poder utilizadas no exercício desse poder. Neste sentido, esta metáfora mostra que todos os membros da organização são atores políticos uma vez que, pela sua

ação, pelos seus relacionamentos, são parte ativa na construção de acordos ou na participação em conflitos.

Tal como se propusera demonstrar Silva (2004), a escola é entendida como “uma démarche de natureza multiparadigmática”. No seu entender (Silva, 2004, p. 248) é ao olharmos para a Escola, entendida no prisma de uma construção social mas também política que, “são discutidas as questões do controlo, da democracia e da participação, da pluralidade de racionalidades e estratégias no espaço organizacional, dos conflitos, poderes e autoridade”.

Fernandes (2012) vai ainda mais longe, quando refere que a metáfora política “adota um ponto de vista que não se atém em exclusivo às estruturas formais e racionais: ausculta e torna inteligíveis as ‘vísceras’ da escola, os campos vitais dos atores na sua interação”. Entenda-se, portanto, que a metáfora política expõe aquela que é a realidade mais intrínseca, mais recôndita da organização. Os jogos de poder entre os seus atores vistos como o fenómeno central de uma escola que é concebida como um “campo de ação estratégica, um jogo que se joga num contexto que não é neutro nem estático, mas antes, uma estrutura dinâmica ideologicamente orientada” (Fernandes, 2012). No limite, diz, a metáfora política faz-nos “perceber que a escola é as pessoas”.

Então, numa análise focalizada na Escola podemos discernir pelo menos três estratos onde este “campo de ação estratégica” se movimenta:

a) Na gestão de topo

Considerando, ao nível da unidade organizacional, os órgãos de administração e gestão atualmente previstos nos regulamentos legais⁵ estes estão, desde logo, sujeitos a um poder normativo que lhes atribui/fixa competências ilustradoras de um determinado perfil político concebido pela tutela e, claramente enunciadas no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho. Neste diploma é dito: “mantêm-se os órgãos de administração e gestão, mas reforça-se a competência do conselho geral, atenta a sua legitimidade,... adicionalmente, procede-se ao reajustamento do processo

⁵ Designadamente no Decreto-Lei n.º 75/2008 na versão do Decreto-Lei n.º 137/2012

eleitoral do diretor, conferindo-lhe maior legitimidade...”. Verifica-se, portanto, que por via legislativa, os poderes dos atores obedecem a supostos “reforços de competências” e a “reajustamentos” os quais ignoram a situação real, local ou individual apesar de, o mesmo diploma (uns parágrafos antes), advogar “o aprofundamento da autonomia das escolas”. Neste contexto, os diversos poderes ficam vinculados ao verdadeiro poder político. Mas é, sobretudo, na aplicação prática destes normativos legais, no exercício do dia-a-dia, que grande parte dos conflitos de interesses eclodem e presenciamos o que Mintzberg, citado por Borenstein (1996), apelidou de “arena política”. Isto é, “quando a organização se torna um local de confronto de forças, cada um lutando, através do subsistema de política, para atingir os seus objetivos particulares” (Borenstein, 1996). Sobretudo ao nível do conselho geral é evidente, no processo de designação dos representantes da autarquia, o primado do peso político em desfavor de questões mais diretamente relacionadas com o projeto educativo da escola, por exemplo. Ainda nesta esfera a existência de diferentes listas candidatas a este órgão (aplicação do método de Hondt), se por um lado manifestam as possibilidades de um sistema pretensamente democrático, são o reflexo indelével de interesses divergentes (conflitantes) que não quiseram ou não puderam ajustar-se em acordo ou em coligação.

b) Na gestão intermédia

Friedberg (1993) atesta que “nenhum ator ‘armazena’ o poder, mesmo que este exista nas estruturas. Exerce-o, sacando os recursos sempre assimétricos que as estruturas de um contexto de ação põem à sua disposição; é ao exercê-lo que lhe dá a sua realidade e a sua eficácia” (Friedberg, 1993, p. 116). Nesta conceção fica evidente a dimensão instrumental do poder, isto é, “não se tecem relações de poder gratuitamente ou só pelo prazer de o ter” (Friedberg, 1993, p. 117). Ao invés, uma relação de poder pressupõe que se obtém a cooperação de outras pessoas para a realização de uma tarefa, seja ela qual for. Neste sentido, o poder só existe numa relação, no mínimo bilateral, mas o mais das vezes, numa natureza multilateral. Sendo assim e, na

“medida em que é sinónimo de troca, comporta também e sempre um embrião de negociação” (Friedberg, 1993, p. 118) ainda que por vezes de forma inconsciente. Esta conceção ajuda-nos a justificar grande parte do (sub)sistema político exercido ao nível das estruturas intermédias nas nossas escolas, muitas vezes reféns dos múltiplos interesses presentes no seu seio (departamentos integrando grupos de recrutamento concorrentes entre si, por exemplo, pela carga curricular que deve ser partilhada) e, ao mesmo tempo, da convivência experimentada pelos seus membros no cumprimento do ato educativo.

c) Na gestão de carreira (individual)

Avaliação de desempenho docente, observação do cumprimento de quotas, preenchimento de vagas, “escolha” de horários, turmas/alunos melhores, etc... são alguns dos assuntos pelos quais a gestão individual da carreira de um docente pode passar e lhe suscitar relevante interesse. Se é verdade que até há uns (poucos) pares de anos atrás à maioria destes temas era atribuída reduzida importância, atualmente tal já não se verifica notando-se um crescente número de docentes que passaram a estar muito atentos a este tipo de variáveis no seu “currículo”. Neste contexto, a disputa por uma melhor nota na avaliação de desempenho e, também com esse fito, a procura por turmas que garantam um melhor “serviço” está, cada vez mais, presente no tabuleiro da esfera docente.

Podemos então considerar que, se na verdade, como atrás se referiu, “a escola são as pessoas” então, os seus interesses, os conflitos gerados entre essas pessoas e as suas disputas pelo poder são, também eles, escola. Neste sentido, embora partilhemos da noção de que qualquer metáfora apenas nos apresenta uma certa faceta da realidade (e não o seu todo) a ‘arena política’ consegue chamar a nossa atenção para a centralidade do pensamento político nas organizações e, inclusive, seguindo o raciocínio de Thomas Hobbes (1951) citado por Morgan (1996), “mostrando como a sociedade pode evitar a degeneração [naquilo que poderia ser descrito] como uma guerra de todos contra todos”.

2.6. Gestão da mudança e aprendizagem organizacional

Neste percurso que temos vindo a calcorrear no presente capítulo começámos por uma análise aos sistemas de gestão organizacional, designadamente os relativos às políticas de administração pública, e passamos pela abordagem da resistência à mudança que sempre acontece nas nossas organizações. No contexto da escola pública em Portugal, fizemos um pequeno apontamento sobre as imagens das organizações vistas à luz das metáforas tendo desembocado nos jogos de poder da arena política identificados em diversos atores do nosso sistema educativo. Pensamos que seria pertinente analisar, agora, os contornos desta arena política e de que forma a própria organização se posiciona, numa perspetiva que podemos designar de aprendizagem organizacional.

De acordo com Lopes (2002, p. 71), “a preocupação com a aprendizagem organizacional passou, a partir de 1990, a ter um grande destaque no domínio das ciências das organizações”. Sobretudo por via do avanço da globalização e da consciência de que as rápidas mudanças no meio deveriam ser enfrentadas com uma eficaz aprendizagem no seio das organizações “este fenómeno passou a ter um grande impacto na gestão das empresas e se desenvolveram muitos estudos neste domínio” (Lopes, 2002, p. 71). Apesar disso, Lopes refere Tsang (1997) lamentando que ainda “não existe nenhum quadro conceptual que tenha conseguido reunir todos os avanços atingidos no domínio da aprendizagem organizacional”. Eventualmente na origem deste facto possa estar a convicção de que a aprendizagem organizacional é uma realidade complexa e ainda pouco conhecida que se encontra interligada com outra realidade (também complexa) que é a aprendizagem individual. O autor admite, citando Simon, (1991) e Kim, (1993) entre outros, que o nosso conhecimento acerca dos processos de aprendizagem individual é relativamente reduzido e ainda não compreendemos bem “como é que a aprendizagem ocorre dentro da cabeça das pessoas”. Por isso, propõe que,

para um melhor entendimento da aprendizagem organizacional, “os estudos se distanciam das investigações desenvolvidas sobre a aprendizagem individual” (Lopes, 2002, p. 72). Apesar desta proposta, o autor aceita que “não há aprendizagem organizacional sem aprendizagem individual”. No entanto, esta é condição necessária mas não suficiente para a ocorrência daquela. Recorrendo a Hedberg (1981), Lopes reconhece que “os membros das organizações entram e saem, os líderes mudam, mas as memórias das organizações preservam alguns comportamentos, normas, mapas mentais e valores ao longo dos tempos” (Lopes, 2002, p. 73). Desta forma, conclui que são as memórias das organizações que têm um papel determinante na aprendizagem organizacional.

Também Parente (2003) evoca Hedberg (1981) para precisar os conceitos de mudança e de aprendizagem: “o conceito de mudança significa um simples comportamento de ajustamento defensivo a um estímulo ... enquanto o de aprendizagem organizacional envolve a compreensão das razões inerentes àquelas mudanças” (Parente, 2003, p. 89).

Vemos, assim, que a aprendizagem organizacional pressupõe uma certa consciência que alguns classificam como “rotinas dinâmicas” ou “comportamento de pesquisa” e que é orientada para novas aprendizagens estando na origem da inovação e da mudança nas empresas (Parente, 2003, p. 91). Desta forma, parece consensual que aprendizagem e mudança, sendo conceitos diferentes, no mínimo, encontram-se relacionados entre si.

De facto, seguindo o modelo das teorias de ação defendidas por Argyris e Schon (1978) apresentado por Parente (2003, p. 93) a aprendizagem organizacional obedece a dois ciclos de amplitude e impactos diferentes. A um nível adaptativo, corretivo ou incremental os trabalhadores detetam erros e corrigem pontualmente os seus comportamentos produzindo relativamente pequenas mudanças, a que os autores chamam ‘single loop learning’. É o tipo ideal de aprendizagem num contexto de estabilidade organizacional uma vez que se assiste “apenas à modificação de alguns aspetos da organização, corrigindo-se as ações que provocaram os erros, o que garante a eficiência a

curto prazo” (Parente, 2003, p. 94). Em contraponto, a aprendizagem em ‘double loop learning’, já implica a alteração das normas e dos pressupostos organizacionais uma vez que afeta os valores fundamentais da organização. Neste sentido, “o double loop learning’ constitui uma espécie de questionamento organizacional que interroga os valores que guiam as estratégias de acção e que altera ou elimina as normas organizacionais incompatíveis com o funcionamento eficaz da organização” (idem). Vemos então que, quer ao nível ‘simples’, quer ao nível ‘duplo’ a aprendizagem produz mudanças com impacto na organização. Assim, a aprendizagem torna-se num “processo de endogeneização das mudanças pelos sujeitos, resultando na introdução de mudanças necessariamente ao nível cognitivo e, eventualmente comportamental, [...] podendo manifestar-se aos níveis colectivo e organizacional” (Parente, 2003, p. 95). A estas mudanças operadas pelos sujeitos não ficam alheias, por outro lado, “as dinâmicas coletivas que se criam no seio dos grupos de trabalho e que potenciam, por via da riqueza das interacções, a produção de saberes” Wittorski (1997) citado por Parente (2003, p. 95). Assim, podemos concluir que a aprendizagem organizacional, de facto, assenta na aprendizagem individual mas vai muito para além desta pela influência do trabalho coletivo como “um meio de transformação conjunta dos indivíduos, dos colectivos e das organizações finalizado na melhoria da eficácia organizacional” (Parente, 2003, p. 95).

Curiosamente, o autor trata as mudanças organizacionais enquanto ocasião de aprendizagem mas também de “não aprendizagem ou mesmo de regressão de saberes” (Parente, 2003, p. 96). Com esta extensão do conceito de aprendizagem, o autor introduz a possibilidade de, em certas ocasiões, ocorrer uma não aprendizagem ou perda de saberes. De facto, as situações decorrentes de alterações muito repentinas, muito intensas ou inesperadas podem produzir na organização uma incapacidade de reacção de sentido positivo e, ao invés, no lugar da produção de novos saberes, ocorrer a destruição de saberes. Daí que, para que a aprendizagem organizacional se

concretize devem reunir-se, pelo menos, duas condições, “as quais, a verificarem-se, tendem a relacionar-se entre si de forma sinérgica:

- (i) um exercício de actividade de trabalho pautado por condições de desempenho laboral propícias ao desenvolvimento da aprendizagem (modelo antropocêntrico da organização do trabalho);
- (ii) a possibilidade de participação indirecta no projecto da empresa e de participação directa na actividade de trabalho, de estabelecimento de interacções e de comunicação livres entre os trabalhadores, de forma a partilharem-se e discutirem-se dúvidas, disfuncionamentos e perturbações, a fazer-se circular a informação, a disseminar os novos ensinamentos e a generalizar-se a aprendizagem (modelos de gestão directa flexíveis).

São, segundo Parente (2003), estas duas condições que, “interdependentes entre si, funcionam como suporte à produção de saberes individuais e à passagem do conhecimento individual para o conhecimento colectivo e organizacional” (2003, p. 103).

O importante a reter neste parágrafo é, por um lado (a primeira condição), a necessidade da criação, por parte dos respetivos dirigentes, de configurações organizacionais facilitadoras da aprendizagem e, por outro (a segunda condição), a importância de práticas de participação directa que podem revestir a diversidade de opiniões, a promoção da sua troca e confrontação em interacções pessoais e grupais, de tal modo que se desenvolva uma compreensão e aceitação partilhadas por todos.

Desta forma, conclui Parente, “os processos de aprendizagem (aos seus diversos níveis) encontram frequentemente condições propícias ao seu desenvolvimento em contextos de mudança, [...] estando as relações entre mudança e aprendizagem dependentes do que designamos de condições organizacionais de aprendizagem” (Parente, 2003, p. 105).

Assim, em jeito de conclusão, verificamos que qualquer organização é composta e incorpora no seu ‘ADN’ resquícios de modelos organizacionais diversos – mas que podem subsistir concomitantemente – sendo que o de mais importante a salvaguardar (como vimos lá atrás com Torres) deverá ser a

defesa das legítimas expectativas dos seus cidadãos numa lógica de atuação baseada na ética.

Apesar disso, sabemos que as organizações são sujeitas permanentemente a pressões, limitações e constrangimentos quer externos, quer internos e, por isso, são forçadas a adaptarem-se promovendo ou reagindo a processos de mudança. Estes processos de mudança que afetam a evolução da própria organização não deixam de ter impacto, também, nos seus atores. Para que estes processos de mudança possam cumprir o objetivo desejado (manter viva a organização) é necessário agir sobre as pessoas, sobre os seus comportamentos, sobre as suas atitudes e processos de trabalho. Contudo, estas mudanças acarretam, inevitavelmente, ganhos e perdas e reações de adesão ou resistência dos diferentes atores e estruturas que fazem parte da organização. Por isso, achamos importantes os contributos de Kotter (teoria em oito passos) e de Galpin (matriz de comunicação) mas assaltou-nos a dúvida quanto à possibilidade destas propostas - que obedecem a um planeamento e implementação assumidamente morosos - estarem adequadas a um tempo de globalização onde as mudanças que se operam são caracterizadas por ciclos curtos, rápidos e permanentes.

Confirmamos que também as nossas escolas são organizações, que sofrem as pressões internas e do ambiente e que, no seu seio, também se promovem mudanças consideráveis. Assumimos que os diversos atores reagem a estas mudanças e se movem naquilo que já foi descrito como 'a arena política' consagrando a existência de conflitos, de alianças e acordos. Em suma, mostrando como os jogos de poder e a atuação estratégica dos atores se processa.

Finalmente, precisávamos de responder à questão atrás deixada em aberto sobre processos de mudança em ambientes voláteis e de grande instabilidade tendo encontrado no conceito de aprendizagem organizacional o que nos parece ser a resposta adequada. De facto, aceitando o raciocínio de Parente, apropriamo-nos das duas condições que têm relevo na condução permanente de processos de adaptação da organização às exigências de mudança a que

está sujeita: por um lado, a organização deve alinhar-se criando efetivas condições de aprendizagem; por outro (aproveitando, positivamente, os conceitos de conflito, alianças e acordos oriundos da 'arena política') o fomento de interações e comunicações livres entre os atores transformando a resistência, a crítica e as adversidades em matéria de aprendizagem.

Também, desta forma, pensamos ter ultrapassado o desabafo de Morgan quando lamentava a nossa impossibilidade de reconhecer que a 'arena política' podia conter aspetos essenciais para a vida organizacional e não ser, necessariamente, uma opção ou disfunção extra.

CAPÍTULO III – ESTUDO EMPÍRICO

3.1. Contextualização do estudo

O nosso estudo empírico teve o seu desenvolvimento agrupamentos de escolas públicas do concelho do distrito do Porto. Recentemente sujeitos a um processo de agregação, estes agrupamentos de escolas e escolas secundárias permitem a recolha de dados em pleno fluir dos acontecimentos o que, a nosso ver, pode deixar captar eventuais jogos de interesses, conflitos e movimentações de poder enquanto a nova organização se instala.

3.2. Opções metodológicas

3.2.1. Considerações metodológicas

Embora tenhamos consciência de que a proposta de Guba e Lincoln (1994) na sua perspetiva de análise comparativa entre diferentes paradigmas de investigação baseada em questões ontológicas, epistemológicas e metodológicas seja mais abrangente, a nossa perceção é que as opções metodológicas deverão ater-se intimamente à “natureza do problema em estudo” (Bexiga, 2009, p. 151). Para tal, o autor considera como aceitável a dupla dualidade “entre metodologias qualitativas e metodologias quantitativas” (Lessard-Hébert, 1990, p. 31).

Também nós, atendendo a que o nosso estudo empírico pretende captar perspetivas, ações e comportamentos dos diferentes atores, anuímos em adotar a relação dicotómica: qualitativo-quantitativo privilegiando a primeira.

3.2.2. Objetivos do estudo empírico

Já atrás referimos (socorrendo-nos de Boutinet) a importância de globalidade no que diz respeito aos objetivos do projeto. Nessa fase, apresentámos os seis objetivos gerais a que nos propúnhamos sendo que os

dois primeiros eram direcionados para a revisão dos quadros político legal e teórico e os três seguintes apontavam para a nossa realização empírica.

- Conhecer as perspectivas dos atores (órgãos de gestão e dos professores) sobre os processos de agregação das novas unidades organizacionais
- Identificar as tensões e conflitos entre os atores que decorrem do processo de agregação das unidades organizacionais
- Perceber como é possível preservar a unidade organizacional e respeitar a diferenciação decorrente das distintas necessidades e interesses das subunidades.

3.2.3. O Público alvo

Os atores principais, ao nível local, neste processo de agregação entre escolas foram identificados segundo a perspectiva que representam: a escola/agrupamento; a autarquia e a direção regional de educação.

Neste processo de agregação tiveram um papel ativo os diretores dos agrupamentos, os diretores das escolas secundárias bem como os correspondentes presidentes dos conselhos gerais. Por parte da autarquia as tomadas de decisão ocorreram, essencialmente, no contexto do pelouro da educação sendo encabeçadas pelo vereador respetivo que encetou negociações com o diretor regional de educação.

No nosso trabalho empírico elegemos como público-alvo quatro ex-diretores (dois exercem as funções de presidente da CAP no processo de fusão e os outros dois são membros da CAP, mas não presidentes); um ex-presidente do Conselho Geral (que transitou para o atual Conselho Geral Transitório mas não ocupa as funções de presidente); um coordenador de departamento (por força da lei manteve-se no cargo que já ocupava antes do processo de fusão) e seis coordenadores de estabelecimento (que também já tinham essas funções antes da fusão). Todos estes atores aceitaram contribuir para o nosso trabalho empírico.

3.2.4. As técnicas e instrumentos de recolha de dados

De acordo com Lessard-Hébert (1990, p. 25), o estudo empírico constitui o “polo técnico da investigação” sendo aqui que se processa a “tomada de contacto ‘instrumental’ do investigador com o real” e se executa a aplicação de “operações técnicas de recolha de dados”. Para tal, oferece-nos um “quadro de análise para a identificação das técnicas de recolha de dados utilizadas no contexto das metodologias qualitativas” (Lessard-Hébert, 1990, p. 25) agrupando-as em três categorias conforme classificação de De Bruyne (1975): os inquéritos, as observações e as análises documentais.

Também aos olhos de Lessard-Hébert (1996) “o inquérito é uma maneira indirecta de recolher dados sobre a realidade”. Esta técnica de recolha de dados possibilita, através das respostas dadas, perceber as opiniões dos sujeitos respondentes sobre acontecimentos, sobre outras pessoas ou sobre si próprio (Lessard-Hébert, 1996, p. 100). Tendo presente o tipo de matéria do nosso estudo empírico e a opção metodológica que tomamos entendemos adequado o uso das técnicas inquérito e análise documental.

No caso concreto, optamos por inquérito baseado em questionário escrito uma vez que pretendemos aplicá-lo num curto espaço de tempo, aproveitando o facto das organizações em estudo se encontrarem em plena fase de instalação, mais concretamente, no momento em que se tratava de proceder ao concurso para eleição dos novos diretores. As questões elaboradas são todas abertas deixando aos respondentes completa liberdade conforme se pode observar no apêndice A. Após o elencar das questões e sua distribuição pelos diferentes respondentes foram construídos os questionários conforme apêndices B.

Quanto à análise documental, aproveitamos a definição de Lessard-Hébert (Lessard-Hébert, 1990, p. 143) segundo a qual “é uma espécie de análise de conteúdo que incide sobre documentos relativos a um local ou uma situação que corresponde, do ponto de vista técnico, a uma observação de artefactos escritos”. Neste contexto, foi recolhido um documento produzido no

desenrolar do processo de agregação permitindo uma análise de conteúdo complementar às declarações recolhidas pelos questionários e, dentro do possível, facilitando alguma triangulação dos dados obtidos (Lessard-Hébert, 1990, p. 144). Veja-se, a propósito, o anexo 1.

3.2.5. As técnicas e instrumentos de análise de dados

Retomando Lessard-Hébert “o conjunto do material compilado no campo não é, em si mesmo, um conjunto de dados, mas é, sim, uma fonte de dados” (1990, p. 107) (apêndices C).

Então, aproveitando o modelo interativo proposto por Miles e Huberman (1984) que nos chega por intermédio de Lessard-Hébert (1990, p. 108), seguimos no nosso trabalho empírico as três fases ou componentes de análise de dados. Os autores descrevem a primeira destas fases do modelo, “a redução dos dados, como o processo de selecção, de centração, de simplificação, de abstracção e de transformação do material compilado” (Lessard-Hébert, 1990, p. 109). Foi aqui que construímos a nossa “Grelha de análise dos questionários e do abaixo-assinado” apresentada no apêndice D e, pela qual, obtivemos um conjunto de inferências essenciais que desenvolveremos no ponto 3.4.

3.3. O percurso

Tomando como ponto de partida os objetivos que havíamos delineado para o trabalho empírico começamos por elencar as dimensões e sub-dimensões em que os mesmos se poderiam desdobrar.

A fase seguinte consistiu em produzir questões que pudessem dar resposta àquelas sub-dimensões e, para o efeito, foram formuladas dezassete perguntas.

Num terceiro momento dirigimos a nossa preocupação ao perfil dos sujeitos mais adequados para dar resposta a estas questões e que deveriam ser ex-Diretores, ex-Presidentes do Conselho Geral, Coordenadores de

Departamento (membros do Conselho Pedagógico) e Coordenadores de Estabelecimento garantindo assim, o seu anterior envolvimento no processo de fusão. Após esta etapa, numa tabela de dupla entrada construímos o Guião de Questões (apêndice A).

Através de contactos vários (pessoalmente, por email) foram os sujeitos convidados a preencher o questionário adequado a cada perfil. Para garantir o anonimato as respostas eram introduzidas num formulário online sem que houvesse a recolha de quaisquer elementos de identificação pessoal que possibilitassem a identificação do respondente. O formulário dirigiu as respostas para uma folha de formato excel o que facilitou a sistematização e codificação das respostas.

Paralelamente, foram observados cinco documentos com o intuito de verificar os argumentos utilizados quanto à nossa temática.

Finalmente, recolhidos os dados, foram trabalhados numa abordagem qualitativa com a intenção de extrair inferências que nos ajudem a dar resposta aos objetivos traçados.

Os dados obtidos e analisados apresentam-se de seguida.

3.4. Apresentação e discussão de dados

3.4.1. Perspetivas dos atores sobre o processo de agregação

Como já referimos anteriormente, um dos nossos objetivos gerais é conhecer as perspetivas dos atores (órgãos de gestão e dos professores) sobre os processos de agregação das novas unidades organizacionais.

Nas respostas recolhidas parece poder aferir-se que quase todos os inquiridos vêm aspetos positivos e negativos no processo de agregação (no geral).

Compreendem os argumentos de natureza financeira e administrativa mas colocam mais reticências nas questões pedagógicas chegando a afirmar que o modelo é ineficaz, descabido pedagogicamente e gerador de insucesso.

Quanto aos critérios de constituição do novo agrupamento as opiniões vacilam entre o desconhecimento e a ausência de critérios uniformes. O número de alunos parece ser evocado em mais respostas.

Também parecem temer que a dimensão dos novos agrupamentos possa ser impeditiva de um melhor serviço educativo considerando que os atores (incluindo os dirigentes) não estejam preparados. Fazem depender o sucesso da “qualidade das diretrizes” mas assumem ser difícil qualquer entendimento.

A distância criada entre os atores será um fator negativo.

Sobre as potenciais consequências do processo de agregação podemos dividi-las em aspetos positivos e negativos;

Positivos:

Articulação curricular e sequencialidade;

Melhor gestão burocrática e de recursos;

Segurança e Equidade nos princípios;

Apoio e combate ao isolamento facilita políticas de coesão;

Negativos:

Falta de comunicação entre os (inúmeros) atores;

Distância limita a possibilidade de resolução dos problemas imediatos de forma personalizada;

Falta de ferramentas de gestão adequadas;

Esforço redobrado da direção;

Dimensão (alunos e docentes) dos problemas;

Deficiente representatividade no CP;

Fuga à responsabilidade;

3.4.2. Tensões e conflitos identificados entre os atores

Também pretendíamos identificar as tensões e conflitos entre os atores que decorrem do processo de agregação destas unidades organizacionais.

Na tomada de decisão sobre a constituição dos agrupamentos parece poder-se aferir que não houve consenso. As opiniões expressas dão conta de que o processo foi incrementado pela DREN com alguma ambiguidade nas posições assumidas pela autarquia e, de modo a parecer uma decisão democrática.

As tomadas de posição (discordância) pelas escolas foram ignoradas (“não houve resposta da DREN”) e os acontecimentos “precipitaram-se”.

Parece ser visível que todos os atores da parte das escolas discordam mas não tiveram capacidade de contrariar a decisão tomada pela tutela.

O processo de tomada de decisão é considerado autoritário, incoerente e sem transparência.

Quanto ao processo de implementação da decisão de agregação parece haver duas posturas relativamente acentuadas: por um lado, surgem várias expressões que afirmam que o processo está a correr bem (melhor do que o esperado) apesar de ter iniciado com alguma confusão. Alguns incidentes iniciais parece terem sido “ultrapassados” naturalmente.

Por parte dos docentes parece poder inferir-se que estão apreensivos mas resignados e acabaram por aceitar a situação “como inevitável” e adaptaram-se à nova situação. Descortina-se que os docentes estão isolados e quase não se conhecem ou os contactos são deficitários. A comunidade também está “alheada do processo”, resignada ou, se muito, expectante mas sem iniciativas de oposição.

Apesar do processo ser de agregação entre diferentes unidades organizacionais parece que apenas foram operadas alterações ao nível dos órgãos de gestão e direcção (CAP e CGT) pois tudo parece continuar igual.

Pensando no impacto que a agregação teve nas relações entre os atores pode inferir-se que:

Tem havido preocupação na integração de todos os atores;

Existe alguma desconfiança (inicial) mas as relações vão-se normalizando apesar de alguns “mal-entendidos” e de se reconhecer algum distanciamento entre os docentes (pouco diálogo);

Por outro lado, não existe confiança neste processo. Algumas afirmações referem que está a ser “pouco pacífica” a sua implementação verificando-se uma grande divisão entre docentes, designadamente, entre os da EB 2/3 e da secundária.

As tensões entre os atores revelam-se ao nível dos métodos de trabalho e dos procedimentos, causando “angústia e preocupação”. Também a comunidade reconhece que se trata apenas de uma medida economicista e “não gosta”. Parece que em termos de comunidade mais alargada as diferenças são mínimas e não se sentem grandes alterações.

3.4.3. Identidade e diferenciação: perspetivas dos atores

Sobre o terceiro objetivo do estudo empírico, perceber como é possível preservar a unidade organizacional e respeitar a diferenciação decorrente das distintas necessidades e interesses das subunidades, todos os respondentes pareceram valorizar as duas identidades (Escola e Agrupamento) como importantes e compatíveis.

A ideia mais comum é a de uma identidade de escola que se enquadra na identidade do agrupamento.

Quanto ao modo como preservar/criar essa(s) identidade(s) as sugestões passam por um Projeto Educativo e um Plano de Atividades comuns. São ainda aludidas preocupações como o trabalho cooperativo, a partilha, respeito pela diferença e uma boa liderança.

A existência de um regulamento interno único para todo o agrupamento e a instauração de um tema de trabalho (fio condutor) que atravesse todos os níveis de ensino a par de procedimentos burocráticos uniformizados são instrumentos ao serviço desta dupla identidade.

Quanto ao possível impacto no percurso dos alunos algumas respostas são mais cautelosas referindo ainda ser cedo para tirar conclusões. Contudo, algumas opiniões mostram que não é a agregação que facilita/impede a sequencialidade dos alunos num mesmo agrupamento.

3.4.4. Sugestões para melhoria

Finalmente, pretendendo colher sugestões que nos ajudem na elaboração do plano de ação foram questionados expressamente sobre quais os instrumentos de gestão que facilitem/criem a(s) identidade(s) no respeito pela(s) característica(s) individuais. As respostas parecem apontar para o Projeto Educativo, o Plano Anual de Atividades, a intervenção das lideranças (topo e intermédias) numa postura de abertura ao meio envolvente através do diálogo e da partilha.

3.5. Uma leitura síntese da investigação desenvolvida

3.5.1. Das tomadas de decisão com verdadeiro impacto

Através da nossa investigação julgamos ter conseguido perceber algumas lógicas de atuação denunciadas pelos atores de quem recolhemos informação.

Por parte dos representantes da administração central – apesar de não termos inquirido diretamente nenhum dos seus membros – seria expectável que houvesse alguma preocupação com a preservação das dinâmicas locais, respeitando os interesses das comunidades educativas (desde que legitimadas), a sua maturidade individual e as suas ambições expressas em sede de projeto educativo. Contudo, tal não se verificou. A decisão por um processo de agregação teve um sentido unilateral, sendo imposto

exclusivamente fazendo lei da vontade da administração central. Antecipando dificuldades e manifesta resistência por parte, essencialmente, dos conselhos gerais e também por parte de alguns diretores a administração central utilizou a estratégia de não implementar a agregação em todas as escolas e agrupamento de uma só vez (esta tentativa, na DREN, correu mal em 2011) mas, ao contrário, intervindo cirurgicamente nas unidades cujo perfil (proximidade/continuidade geográfica, número de alunos) teria, à partida, insuficiência argumental para evitar o processo de agregação.

3.5.2. Dos conflitos internos em torno da conquista da nova ordem

Ao nível dos atores internos as tensões verificaram-se em vários ‘tempos’ e com amplitudes e estratégias diferentes. Numa primeira fase (ainda ao nível da tomada de decisão sobre a efetivação da agregação) podemos considerar uma tensão Escola vs DREN. Conforme atrás se referiu, sobretudo por via dos Conselhos Gerais das escolas e agrupamentos, as manifestações de discordância com o processo foram bem patentes quer através das reuniões que se realizaram na sede da DREN, quer por intermédio de “abaixo assinados” e “comunicados” onde essa discordância era expressa. Estas tensões eram sistematicamente encabeçadas pelos presidentes dos conselhos gerais verificando-se uma posição estrategicamente mais velada por parte dos diretores em funções. Assistimos a um segundo momento de tensões (relativo à fase de instalação da nova organização) quando a organização teve de voltar-se, de novo, para dentro e começaram os processos de atribuição de papéis (designação da CAP e constituição do CGT). Neste particular, algumas opiniões falam de “processo atribulado” ou “processo de nomeação política” referindo-se aos mecanismos de constituição destes órgãos, sobretudo na designação do presidente da CAP (gerando tensões entre os dois anteriores diretores e os seus mais diretos colaboradores). E, finalmente, um terceiro momento – fase final do processo de instalação da nova organização – em que parece haver duas posturas antagónicas. Por um lado, há os que

entendem que afinal, o “processo está a correr bem” depois de alguns incidentes iniciais terem sido ultrapassados e, por outro, os que detetam tensões nas formas de atuação e ao nível dos métodos de trabalho entre atores que pertenciam a unidades orgânicas anteriormente separadas (“os docentes sentem-se angustiados e preocupados”) e que são percecionadas como de “difícil entendimento”.

3.5.3. Do entendimento necessário para a preservação da(s) identidade(s)

Apesar da existência destes momentos de tensão – verdadeiramente corrosivos para a instituição – a investigação permite captar aspetos positivos elencados pelos diferentes atores. A possibilidade de articulação pedagógica, a existência de um único regulamento interno e de um único projeto educativo parecem reunir consenso entre os atores. Também existe unanimidade no que diz respeito às vantagens (e desejo) de preservação das identidades individuais embora seja aceite a existência (a criar) de uma identidade comum. Para tal, surgem sugestões (a par do projeto educativo único e do regulamento interno) para que os planos anuais de atividades sejam comuns (melhor dizendo, seja apenas um). Neste contexto de ‘unidade’ são relevantes as referências como “diálogo”, “partilha”, “fio condutor”, “convite à comunidade” e “promoção das lideranças intermédias” enquanto instrumentos a utilizar na construção da aludida identidade da nova organização e, simultaneamente, de manutenção das identidades individuais de cada estabelecimento que o compõe.

CAPÍTULO IV – PLANO DE AÇÃO

4.1. Ponto de partida e planificação geral

Boutinet (1990, p. 258) encarrega-se de nos recordar que “o projecto não pode conceber-se senão num ambiente aberto, susceptível de ser explorado e modificado”. Simultaneamente alega que é sempre necessária uma “visão optimista, pela qual se pensa poder provocar uma mudança ... mudança que não poderia ocorrer sem a acção do seu autor” (Boutinet, 1990, p. 258).

É com esta intencionalidade que elaboramos planos de ação.

Um plano de ação é, na sua essência, um documento estruturado onde se sistematizam as atividades que deverão ser levadas a efeito com vista à satisfação de um ou mais objetivos.

Existem vários tipos de suporte para a elaboração de planos de ação, contudo, o importante é o relacionamento dos objetivos ou prioridades da organização com as atividades, iniciativas ou programas devendo com maior ou menor detalhe serem dadas respostas a perguntas, tais como:

O que é necessário fazer?

Como fazer?

Quando fazer?

Quem irá realizar?

Que recursos são necessários?

Neste contexto, fazendo mão da nossa aprendizagem ao longo dos Capítulos II e III, orientaremos o nosso plano de ação no sentido de dar resposta aos problemas identificados tendo como princípios norteadores os elencados na aprendizagem organizacional, isto é, tendo consciência das tensões e conflitos existentes na organização mas colocando-os ao serviço da organização criando efetivas condições de aprendizagem e fomentando interações e comunicações livres entre os atores.

4.2. Planificação operacional

4.2.1. Objetivos do plano de ação

O nosso plano de ação pretende dar resposta ao último dos objetivos inicialmente definidos para o nosso projeto.

- Desenvolver um plano de ação que permita minorar o(s) problema(s) identificado(s).

De toda a análise realizada podemos elencar, essencialmente, dois problemas que gostaríamos de ver “minorados/resolvidos”:

1. As tensões e conflitos entre os atores;
2. A necessidade de criar uma identidade do agrupamento e, ao mesmo tempo, respeitar a diversidade das unidades agregadas.

Assim sendo, importa agora definir os objetivos específicos que ajudem a ultrapassar estes problemas identificados.

4.2.1.1. Objetivos ao nível das tensões e conflitos

1. Valorizar ações que promovam o sentimento de pertença, de realização pessoal e de respeito por si e pelos outros
2. Disponibilizar formação sistemática, adequada e pertinente como processo de melhoria do desempenho individual
3. Promover condições para o trabalho colaborativo e de cooperação pedagógica entre docentes
4. Valorizar as tarefas do pessoal não docente de apoio à ação educativa
5. Incentivar a participação ativa dos encarregados de educação individualmente ou em associação.
6. Fomentar práticas de “democracia participativa”

7. Cooperar com a associação de estudantes integrando as suas propostas de atividades no Plano Anual de Atividades

8. Melhorar os meios de comunicação abrindo canais bi/multidirecionais

4.2.1.2. Objetivos ao nível da identidade organizacional

1. Divulgar o Regulamento Interno e fomentar a sua aplicação numa perspetiva participativa

2. Promover através do Conselho Pedagógico a elaboração de uma Proposta de Projeto Educativo a submeter ao Conselho Geral

3. Prosseguir uma política de alinhamento estratégico cimentando e consolidando uma identidade para o Agrupamento com respeito pelas diferenças dos estabelecimentos que o compõem.

4. Criar relações de cooperação com outras instituições

5. Elaborar um Plano Anual de Atividades que englobe todas as atividades dos diversos estabelecimentos

4.2.2. Plano operacional

	Objetivos	Estratégias/Ações/Iniciativas	Responsáveis	Calendário
Tensões e Conflitos	1. Valorizar ações que promovam o sentimento de pertença, de realização pessoal e de respeito por si e pelos outros	Abrir, por consulta da comunidade, a escolha de um tema anual para tratamento por parte de todo (no PAA) o agrupamento	Direção e Chefias intermédias	Julho a Setembro
		Incentivar a visita de alunos aos 2 centros de recursos do agrupamento	Bibliotecárias	Ao longo do ano
		Promover atividades que envolvam mais do que um estabelecimento	Coordenadores de estabelecimento	Ao longo do ano
	2. Disponibilizar formação sistemática, adequada e pertinente como processo de melhoria do desempenho individual	Elaborar o Plano de Formação para o Agrupamento	Direção e Centro de Formação	Julho a Setembro
		Criar pequenas sessões de debate sobre temas pertinentes e práticos	Coordenadores de Departamento	Ao longo do ano
		Divulgar todas as oportunidades de formação (consideradas adequadas)	Direção	Todo o ano
	3. Promover condições para o trabalho colaborativo e de cooperação pedagógica entre docentes	Elaborar os horários docentes deixando uma tarde comum livre por cada departamento	Direção	Agosto e Setembro
		Intervir na sala de professores tornando-a um espaço agradável e facilitador de convívio	Conselho Administrativo	Interrupções letivas
		Apoiar o clube de Futsal de professores	Direção	Ao longo do ano
	4. Valorizar as tarefas do pessoal não docente de apoio à ação educativa	Ajustar as tarefas de cada colaborador às suas capacidades e expectativas	Direção Coordenadora de PND Chefe de serviços	Ao longo do ano

	Objetivos	Estratégias/Ações/Iniciativas	Responsáveis	Calendário
		Eliminar tarefas desnecessárias	Coordenadora de PND Chefe de serviços	Ao longo do ano
	5. Incentivar a participação ativa dos encarregados de educação individualmente ou em associação.	Promover encontros regulares com as associações de pais	Direção	2 vezes por período
		Participar em atividades promovidas pelas associações de pais		
		Disponibilizar atividades (formativas) para pais	Conselho Pedagógico	1 vez por período
	6. Fomentar práticas de “democracia participativa”	Criar consultas regulares à comunidade sobre aspetos de gestão corrente		
		Criar Fóruns temáticos de intervenção livre	Conselho Pedagógico	Todo o ano
	7. Cooperar com a associação de estudantes integrando as suas propostas de atividades no Plano Anual de Atividades	Inserir as propostas de atividades da associação de estudantes no plano anual de atividades	Conselho Pedagógico	Setembro
		Promover reuniões com as estruturas da associação de estudantes	Direção	2 vezes por período
		Convidar os dirigentes da associação de estudantes para participar nas reuniões do Conselho Pedagógico	Conselho Pedagógico	1 vez por período
	8. Melhorar os meios de comunicação abrindo canais bi/multidirecionais	Rentabilizar a plataforma Moodle	Coordenador TIC	Todo o ano
		Abrir em todas as disciplinas um recurso “Diálogo” de acesso a toda a comunidade para contacto com a direção	Coordenador TIC	Setembro

	Objetivos	Estratégias/Ações/Iniciativas	Responsáveis	Calendário
		Reservar um espaço semanal para atendimento à comunidade	Direção	Todo o ano
Identidade Organizacional	1. Divulgar o Regulamento Interno e fomentar a sua aplicação numa perspectiva participativa	Criar um “termo aleatório de glossário” dinâmico que envie à comunidade excertos do RI	Coordenador TIC	Todo o ano
		Promover em todas as reuniões formais os aspetos do TI relacionados com os assuntos a tratar	Presidentes das reuniões	Todo o ano
		Suscitar a discussão sobre aspetos do RI menos consensuais	Direção	Todo o ano
	2. Promover através do Conselho Pedagógico a elaboração de uma Proposta de Projeto Educativo a submeter ao Conselho Geral	Criar uma equipa de trabalho, multidisciplinar, para elaborar a proposta de PE	Conselho Pedagógico	Calendário próprio
		Convidar instituições da comunidade a revelarem-se à comunidade escolar em momentos criados para o efeito (termo de período)	Conselho Geral	Final de cada período
		Solicitar ao Centro de Formação a organização de formação sobre elaboração de PE	Direção	Início ano letivo
	3. Prosseguir uma política de alinhamento estratégico cimentando e consolidando uma identidade para o Agrupamento com respeito pelas diferenças dos estabelecimentos que o compõem.	Promover a interdisciplinaridade intra e inter departamentos	Conselho Pedagógico	Todo o ano
		Comunicar resultados e pequenas vitórias com regularidade	Direção Conselho Pedagógico	Sempre que ocorra
		Promover conscientemente as atividades dinamizadas pelas diferentes escolas	Coordenadores de Estabelecimento	Sempre que ocorra
		Promover a divulgação de aspetos relevantes da vida do patrono do agrupamento	Conselho Geral	Todo o ano

	Objetivos	Estratégias/Ações/Iniciativas	Responsáveis	Calendário
	4. Criar relações de cooperação com outras instituições	Criar parcerias com instituições da comunidade	Direção	
		Promover visitas de estudo a instituições da região	Coord de Ciclo e Departamento	Todo o ano
	5. Elaborar um Plano Anual de Atividades que englobe todas as atividades dos diversos estabelecimentos	Criar um recurso de lançamento do PAA comum para todos os estabelecimentos	Coordenador TIC	Julho
		Divulgar o PAA por todos os estabelecimentos incluindo todas as atividades	Direção	Todo o ano
		Proceder à avaliação das atividades no momento imediato à sua implementação	Responsáveis pela atividade	Todo o ano
		Monitorizar a evolução do PAA	Conselho Pedagógico	Todo o ano
		Criar um repositório de “memórias” de cada atividade	Coordenador TIC	Início do ano

4.3. Avaliação e acompanhamento

4.3.1. Natureza da avaliação

A avaliação do plano de ação deverá ser o “processo pelo qual se pode determinar a qualidade do mesmo em contexto educativo” (Capucha, 2008, p. 45). É, ao mesmo tempo, importante por “evidenciar os resultados da intervenção [...] auxiliar precioso de prestação de contas [...] como potencia a capacidade negocial e de participação dos intervenientes e das populações” (p. 45).

Neste sentido, a avaliação do nosso plano de ação deverá ser assumida pela equipa – já existente no agrupamento – que processa a autoavaliação organizacional. Uma vez que esta equipa já tem um trabalho relativamente consolidado e dispõe de técnicas e instrumentos de avaliação normalizados deixamos ao seu engenho a incorporação de mais esta tarefa devendo ter, apenas, em consideração os objetivos aqui expressos. Contudo, propõe-se que seja dado um enfoque a ciclos curtos de avaliação do plano devolvendo à comunidade regulares feedback e, ao mesmo tempo, permitam aferir do grau de implementação do plano e eventuais desvios em relação aos objetivos traçados.

4.4. Considerações finais

O presente plano de ação não deve considerar-se como um documento fechado, acabado e inflexível. Antes pelo contrário. Na lógica da aprendizagem organizacional, se queremos, de facto, criar espaços para que os atores se pronunciem, discutam, analisem, proponham, então este plano de ação deverá reservar-se a aspetos centrais (mostrando a filosofia de base) mas, ao mesmo tempo, permitir uma ampla margem de integração (por essa razão deixamos em cada objetivo uma linha em branco).

A organização aprenderá verdadeiramente se for possível encontrar espaço para a inovação, para a partilha e cooperação. A organização aprenderá se

encontrar o seu 'blue ocean', isto é, um novo espaço onde todos os atores têm lugar na sua individualidade mas se sentem como parte integrante de um todo.

Bibliografia

- Afonso, N. G. (1994). *A reforma da administração escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Almeida, L. (2010). *O Governo das escolas do 1º Ciclo do ensino básico, em Portugal: Legislação e vigência dos professores*. (Vol. VI). Práxis Educacional, Vitória da Conquista.
- Alves, J. M. (2010). *Mega-agrupamentos: sistematizando a crítica*. Obtido em Maio de 2013, de <http://terrear.blogspot.pt/2010/06/mega-agrupamentos-sistematizando.html>
- Barroso, J. (2001). *Imagens em Confronto*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Bexiga, F. L. (2009). *Lideranças nas organizações escolares*. Aveiro: Departamento de Ciências da Educação. Universidade de Aveiro.
- Borenstein, C. R. (1996). *A Dinâmica do Sistema de Poder nas Organizações do Setor Elétrico Brasileiro: O caso da Eletrosul*. Obtido de <http://www.eps.ufsc.br/teses96/borenstein/cap5/capitulo5.htm#5.2>
- Boutinet, J.-P. (1990). *Antropologia do Projecto*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Brás, M. F. (2003). *Proposta de Relato e Medida do Goodwill Gerado Internamente pelo Capital Humano Organizacional*.
- Câmara, P. B. (2001). *Humanator. Recursos Humanos e sucesso Empresarial*. Porto: Publicações Dom Quixote.
- Capucha, L. (2008). *Planeamento e avaliação de projectos*. Lisboa: DGIDC.
- Chiavenato, I. (2005). *Comportamento Organizacional. A Dinâmica do Sucesso das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Fernandes, M. F. (2012). *A Escola Como sistema Político. i-diário mínimo*.
- Friedberg, E. (1993). *O Poder e a Regra: Dinâmicas da Ação Organizada*. Editions du Seuil.
- Galpin, T. J. (2000). *O Lado Humano da mudança*. Lisboa: Silabo.
- Guba, E. (1994). *Competing paradigms in qualitative*. Londres: Sage Publications.
- Lessard-Hébert, M. (1990). *Investigação Qualitativa*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lessard-Hébert, M. (1996). *Pesquisa em educação*. Lisboa: Horizontes Pedagógicos, Instituto Piaget.
- Lima, L. C. (2004). *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada*. *Revista Portuguesa de Educação*, 17, pp. 7-47.

- Lima, L. C. (2009). A Democratização do Governo das Escolas Públicas em Portugal. *Revista da Faculdade de Letras*, 19.
- Lopes, A. (2002). Delimitação do Conceito de Aprendizagem Organizacional: sua relação com a aprendizagem individual. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*.
- Mendes, M. V. (2003). A Reforma da Administração Pública em Portugal. *A Reforma da Administração Pública em Portugal e o Código do Trabalho* (p. 3). Porto: Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Norte.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.
- Parente, C. (2003). Conceitos de Mudança e Aprendizagem Organizacional. Contributos para a análise da produção de saberes.
- Secchi, L. (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista da Administração Pública*, 43.
- Silva, V. R. (2004). Escola, Poder e Formação: um modelo micropolítico de análise. *Revista Portuguesa de Educação*.
- Torres, A. (2009). Poder local: Como potenciar a participação dos cidadãos na vida do município de Montijo. Lisboa.
- Torres, A. (2011). A Questão da Ética Pública no Século XXI. Lisboa: Âncora Editora.

Legislação Consultada

Constituição da República Portuguesa
Decreto-Lei n.º 769-A/1976
Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86
Decreto-Lei n.º 43/1989
Decreto-lei n.º 172/1991
Despacho Normativo 27/1997
Decreto-Lei n.º 115-A/1998
Despacho n.º 13313/2003
Decreto-Lei n.º 75/2008
Decreto-Lei n.º 224/2009
Decreto-Lei n.º 86-A/2011
Decreto-Lei n.º 137/2012