

colecção ponto e vírgula [;]

ONOMIA DA ESCOLA SUCESSO EDUCATIVO

Obstáculos e soluções

Prefácio de
e Joaquim Machado



[;]

DA AUTONOMIA DA ESCOLA AO SUCESSO EDUCATIVO

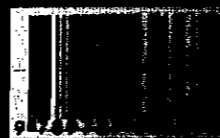
[;]

colecção ponto e vírgula [;]

Esta Colecção, que a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém organiza com a Editora Cosmos, destina-se a educadore/as e professore/as e procura dar respostas a questões que os preocupam no quotidiano do seu trabalho.

Este livro divulga análises e trabalhos de investigação de vários autores e autoras sobre a escola como espaço de autonomia promotor de um maior sucesso educativo.

Maria João Cardona (Coord.)
Ramiro Marques (Coord.)



JOÃO FORMOSINHO & JOAQUIM MACHADO,
GRAÇA MARIA JEGUNDO SIMÕES, HENRIQUE FERREIRA,
JOÃO PINHAL, PAULO COELHO DIAS, ANTÓNIO V. BENTO,
SÓNIA ALEXANDRE GALINHA, JESUS MARIA SOUSA, TERESA SEABRA,

RAMIRO MARQUES, MARIA JOÃO CARDONA (COORD.)

DA AUTONOMIA DA ESCOLA AO SUCESSO EDUCATIVO

Obstáculos e soluções

PREFÁCIO DE
JOÃO FORMOSINHO & JOAQUIM MACHADO



EDIÇÕES



Escola Superior de Educação
ESES

ÍNDICE

© 2011, Edições Cosmos

Colecção: "Ponto e Vírgula: práticas e saberes"

Título: Da autonomia da escola ao sucesso educativo.
Obstáculos e Soluções

Autores: João Formosinho & Joaquim Machado, Graça Maria Jegundo Simões,
Henrique Ferreira, João Pinhal, Paulo Coelho Dias, António V. Bento,
Sónia Alexandre Galinha, Jesus Maria Sousa, Teresa Seabra
Coordenação de Ramiro Marques e Maria João Cardona

Prefácio: João Formosinho & Joaquim Machado

Capa: José Manuel Basto Soares

Fotocomposição, impressão e acabamento:
Garrido Artes Gráficas – ALPIARÇA – PORTUGAL
Tel.: +351 243 559 280 – Fax: +351 243 559 289
E-mail: tipgarrido@mail.telepac.pt

Edição: Dezembro de 2011

ISBN 978-972-762-367-9
Depósito legal 337193/11

Edições Cosmos

PORTUGAL: Apartado 82 – 2140-909 CHAMUSCA
Tel.: +351 249 768 122 – Fax: +351 249 768 124

ANGOLA: Rua Nossa Senhora da Muxima, 22 - r/c – LUANDA
Tel.: +244 222 335 865 – Fax: +244 222 339 808
E-mail: edicoescosmos@gmail.com
www.edicoescosmos.blogspot.com

Sem autorização expressa do editor não é permitida a reprodução parcial ou total

PREFÁCIO – Abordagens à autonomia da escola <i>João Formosinho e Joaquim Machado</i>	7
INTRODUÇÃO Ramiro Marques e Maria João Cardona	15
AUTONOMIA E GOVERNAÇÃO DA ESCOLA EM PORTUGAL João Formosinho e Joaquim Machado	19
A AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS E A REGULAÇÃO DA ACÇÃO PÚBLICA EM EDUCAÇÃO Graça Maria Jegundo Simões	43
A PARTICIPAÇÃO: ILUSÃO, IDEOLOGIA OU POSSIBILIDADE? Henrique da Costa Ferreira	75
A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO LOCAL EM PORTUGAL: UMA HISTÓRIA RECENTE João Pinhal	109
AUTONOMIA DAS ESCOLAS NO ÂMBITO DA AUTONOMIA AUTÁRQUICA: AUTONOMIA OU ANTINOMIA? Paulo Coelho Dias	127
TENDÊNCIAS ACTUAIS NA REFORMA DA ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS E DA GESTÃO DO PESSOAL DOCENTE NOS EUA Ramiro Marques	159

A FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA UNIVERSIDADE DA MADEIRA

António V. Bento 171

PSICOSSOCIOLOGIA DAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

Sónia Alexandre Galinha 183

UM MODELO COMPLEXO DO ACTO EDUCATIVO

Jesus Maria Sousa..... 215

CONCEPÇÕES EDUCATIVAS E PERCURSOS ESCOLARES NUMA ESCOLA QUE PROCURA PROMOVER A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES PARA TODO/AS

Maria João Cardona 229

DESEMPENHOS ESCOLARES CONTRASTANTES EM CRIANÇAS DE ORIGEM IMIGRANTE: CONTRIBUTO PARA O SEU ENTENDIMENTO

Teresa Seabra 245

NOTAS CURRICULARES..... 279

PREFÁCIO

Abordagens à autonomia da escola

João Formosinho
Joaquim Machado

1. Em Portugal, os estudos organizacionais da educação caracterizam-se numa primeira fase pelo predomínio das abordagens jurídicas e normativas e incidem no conhecimento da legislação aplicável, na interpretação jurídica e no modo de organização pedagógica, mais com a função de agir em conformidade com a lei que de transformar a escola. Estas abordagens encontram justificação, em grande parte, na centralização política e administrativa do país e no correlato controlo da escola, concebida apenas como serviço local do Estado integrado na sua administração periférica. Nesta concepção, a escola “é um serviço chefiado por órgãos locais (...) que funciona na dependência hierárquica dos serviços centrais do Ministério da Educação” (Formosinho, 1989:55): a sua direcção situa-se fora dela e comunica através de despachos normativos, despachos, circulares e instruções directas; não tem autonomia (científica, pedagógica, curricular, organizativa, financeira ou administrativa); a comunidade escolar é restrita aos professores, funcionários e alunos (todos eles elementos enquadráveis na cadeia hierárquica e sujeitos ao poder disciplinar do Estado); presta contas exclusivamente ao Estado através dos serviços centrais, nos quais se inclui a Inspeção.

A partir da década de 80 do século XX e a pretexto da Reforma Educativa, os debates em torno da descentralização, da participação e da autonomia, as exigências da formação de professores e realizações como a “gestão democrática” incitam a novas abordagens da escola como organização e conduzem a uma perspectiva diferente do que deverá ser “a contribuição das perspectivas sociológica e

- SOLEAUX, G. (2005). Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation. In Dutercq, Y. (Dir). *Les régulations des politiques d'éducation*. (pp. 17-50). Rennes: PUR
- STOER, S.; Magalhães, A. (2003). Educação, conhecimento e a sociedade em rede. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 24 n. 85, Dezembro
- TAVARES, M. R. (2006) *Auto-avaliação de uma Escola Secundária: Aplicação do Modelo de Excelência da EFQM*. Universidade de Aveiro: Tese de Mestrado (Policopiada)
- TEDDLIE, C; Reynolds, D.; Sammons, P. (2000) The Methodology and Scientific Properties of School Effectiveness Research. In Teddlie; Reynolds (eds) *The International Handbook of School Effectiveness Research*. London and New York : Routledge, pp. 55-133
- THRUPP, M. (2001). Sociological and Political Concerns about School Effectiveness Research: Time for a New Research Agenda. In *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 12, nº1, pp. 7-40
- THRUPP, M. et al (2003) Schools can make a difference – but do teachers, heads and governors really agree? in *Oxford Review of Education*, Vol 29, nº 4, December 2003
- VAN HAECHT, A. (1998). Les politiques éducatives, figures exemplaire des politiques politiques? *Education et Sociétés*, nº1 (1998-1), pp. 21-46
- VAN ZANTEN, A. (2004a) *Les politiques d'éducation*. Col. Que sais-je?. Paris: Puf
- VENTURA, A. (2006) *Avaliação e inspeção das escolas: estudo de impacto do programa de avaliação integrada*. Aveiro: UA (Tese de Doutoramento policopiada)
- VIAL, M. (2001). Évaluation et regulation. In Figari, G.; Achouche, M. (2001) *L'activité évaluative réinterrogée: regards scolaires et socioprofessionnels*. Pp. 68-78. Bruxelles: De Boeck Université
- WILLMOT, H. (1999) School Effectiveness Research: an Ideological Commitment?. *Journal of Philosophy of Education*, Vol 33, nº2
- WRIGLEY, T. (2003) Is School Effectiveness Anti- Democratic?. *British Journal of Educational Studies*, vol 51, nº 2, pp. 89-112
- WRIGLEY, T. (2004) School effectiveness: the problem of reductionism. *Journal of Educational Studies*, Vol 30, nº 2, April 2004, pp. 227-

A PARTICIPAÇÃO: ILUSÃO, IDEOLOGIA OU POSSIBILIDADE?

Henrique da Costa Ferreira

Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Bragança

henrique.ferreira@ipb.pt

Resumo

Em ensaio teórico, o autor reflecte sobre a investigação realizada no âmbito da participação, sobretudo em Portugal. Contextualiza a emergência da participação como um problema de investigação, a nível político e a nível organizacional, e ensaia a proposta de estruturação de áreas, domínios e formas de participação em ambos os níveis.

1. A Emergência do tema

Embora apenas colocado como estratégia de decisão com a democracia ateniense (Séculos V – Século IV A.C.)⁶, o tema da participação é tão antigo como a história da humanidade embora formulado de modos diferentes e com implicações e significados também diferentes nas diversas culturas e civilizações. Ernest Dale, ao descrever o Êxodo dos Judeus do Egipto, coloca a questão em termos da organização da fuga e do necessário enquadramento grupal das pessoas, dirigidas por um delegado de Moisés, que ouviria os grupos e transmitiria as suas necessidades e pensamentos ao líder.

⁶ Os Gregos da Atenas Clássica organizaram as decisões sobre a vida democrática na base da presença de todos os homens com direito de cidadania na *ágora*, a praça das reuniões comuns ao bem público, onde, por convocatória dos dirigentes, tais homens eram chamados a votar as decisões, de braço no ar. No entanto, apesar de presencial e directa, esta participação não era universal

Em *Teoria Política*, a palavra e o conceito «democratizaram-se» com os trabalhos teóricos inerentes às revisões da Constituição Francesa de 1789, sobretudo com os politólogos da *Restauração*⁷, Emanuel Sieyès e Benjamin Constant e, um pouco mais tarde, com o utilitarismo inglês de James Mill (1836) e do seu filho John Stuart Mill (1859). Já em 1762, no *Du Contract Social*, Rousseau colocara a questão em torno da eleição dos governos e da decisão sobre as políticas públicas. Porém, sob o significado de limitação e partilha do poder, a palavra participação é mais antiga e começa a ganhar cidadania com Oliver Cromwell (1648) e com Henry Bolingbroke (1730), consagrando-se com Charles de Secondat (Barão de Montesquieu), em 1742, no *L'Esprit des Lois*. E, como negociação, a palavra está consagrada, desde 1215, pela *Magna Carta*, de João-Sem-Terra aos nobres e latifundiários ingleses e, mais tarde, em 1690, como negociação e representação, pelo *Essay on Civil Government*, de John Locke.

Por várias vezes, ao longo da história, houve quem tentasse recuperar o ideal de participação directa e universal e de participação representativa⁸ nas decisões e na organização da vida em sociedade,

Zelândia, desde 1894, e na Austrália, desde 1898 (cf. Arend Lijphart, 2000; SASSOON, Donald (2001). *Cem anos de Socialismo - A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX - Vol II*. Lisboa. Contexto Editora. Primeira Edição. Tradução de Mário Dias Correia, a partir de. *One Hundred Years of Socialism - The West European Left in The Twentieth Century*. London. I.B. Tauris e Co Ltd, 1996).

⁷ *Restauração* é uma palavra que significa o movimento de normalização da vida política francesa relativamente às ideias extremistas dos revolucionários de 1789. A principal manifestação deste movimento encontra-se na sobre-determinação dos governos por uma Assembleia Nacional, eleita pela população, e por uma submissão dos actos de ambos a um *poder neutro*, que controlaria a legalidade das leis e dos regulamentos. O «movimento» que controlaria a legalidade das leis e dos regulamentos. O «movimento» reagia assim aos poderes absolutos dos governos revolucionários e suas arbitrariedades e também às ideias de Rousseau de uma liberdade relativa do Príncipe (Governo) face ao Soberano (Povo).

⁸ Note-se que «participação universal» é um conceito da segunda metade do Século XX. Os ingleses, pátria da democracia, só o adquiriram em 1936, ano em que estenderam o direito de voto a todos os indivíduos/cidadãos e mulheres. E outros povos muito mais tarde. E outros ainda sem o terem adquirido. Na

que se havia perdido desde a Grécia e Roma clássicas. A mais marcante terá sido a de Marsílio de Pádua⁹, no Século XIV (1324), com o seu *Defensor Pacis*. Mas os contributos de Thomas Morus, com a *Ilha da Utopia* (1516); de Erasmo de Roterdão, com *Elogio da Loucura* (1536); e de Thomas Campanella, com *Cidade do Sol* (1623) também apelaram para repúblicas de cidadãos livres e iguais em direitos e deveres e com liberdade de expressão e ainda para o *consentimento* dos cidadãos como legitimação do Poder.

Mas, como se disse no início, a participação é um tema que só se torna dominante na Sociedade e no Estado da Idade Contemporânea, justamente porque ambos geraram problemas novos de organização política e social. Com a Revolução Industrial, o Estado teve de começar a lidar com problemas derivados da concentração de grandes massas de população nas cidades e as perspectivas de legitimação do Poder tiveram de ser reequacionadas pela concessão de alguns direitos civis e políticos às pessoas que, pelo emparcelamento das terras, haviam sido despojadas de quaisquer direitos de propriedade. Assim, segundo Ferreira (2007: 235), os direitos humanos e políticos foram a moeda de troca, a nova propriedade, em substituição da propriedade-terra perdida.

Em *Teoria da Educação*, a palavra ganhou cidadania a partir dos finais do Século XIX e princípios do Século XX¹⁰, com alguns

Grécia Clássica, a participação era directa e presencial mas não era universal pois escravos, estrangeiros e artesãos não eram considerados cidadãos.
⁹ Marsílio de Pádua (1280-1343) baseou a sua «reflexão política na necessidade do consentimento dos súbditos como critério de legitimidade política». Defendeu que a «única realidade política é o Estado que chamava de *Regnum*, baseado na soberania do povo, e que o clero teria de se subordinar às leis e normas ditadas pelos leigos». Reformadores como Lutero e Calvino e os defensores da Igreja Anglicana retomaram estas ideias. *Defensor pacis* é um tratado sobre teoria política determinante para a moderna ideia de estado. Declarado herético (1326), foi excomungado pelo papa João XXII e teve de fugir. Estas ideias foram tomadas de <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/MarsiPad.html>, acedido em 08/06/2011 e de David HELD, 1997: 55-61.

¹⁰ Numa clara influência do romantismo em educação, de que *Émile*, de Rousseau é o emblema, chamando a atenção para as características, necessidades e interesses das crianças e para a sua necessidade de aprender pela acção e pelo contacto com a natureza.

pedagogos da *Educação Nova*, sobretudo Maria Montessori, Ovide Decroly e John Dewey. Depois, na primeira metade do Século XX, Edouard Claparède, Adolphe Ferrière, Roger Cousinet, Célestin Freinet e Jean Piaget, sendo colocado tanto em termos de princípios de ensino e de aprendizagem como em termos de organização do contexto escolar. No que respeita a esta última vertente, são mais relevantes os contributos de Dewey, Decroly e Freinet. E, no início da segunda metade do Século, surgem os contributos de Carl Rogers e de Paulo Freire, ambos preconizando pedagogias da liberdade, da autonomia e da libertação, com uma séria contestação à *pedagogia da submissão* (Rogers) e à *pedagogia bancária* (Freire) ¹¹.

Mas, na *Teoria das Organizações*, só foi um tema marcante a partir do início da década de 30 do Século XX, década em que a *Escola das Relações Humanas* o colocou nas agendas teórica e empírica da Gestão das Organizações, graças aos contributos da Psicologia Social e da Psicologia Comportamental. O tema é quase ignorado pela Escola da Administração Científica (1890-1920) e pela Escola da Burocracia (1920-1940) e emerge com a *Escola das Relações Humanas*, por resultados não intencionais, a partir da *Experiência de Hawthorne* e da figura de Elton Mayo (1934), permitindo descobrir a importância da motivação, das relações informais e da participação nas decisões e sendo desenvolvido pela *Teoria Comportamentalista* (1940>) e pela *Teoria do Desenvolvimento Organizacional* (1950>) e, em Sociologia, pela *Teoria do Interaccionismo Simbólico* (1960>)

Desde então, o tema da participação não mais foi abandonado em *Teoria das Organizações*, sendo mais marcante na *Teoria do Desenvolvimento Organizacional*, mas teve o seu apogeu teórico entre 1962 e 1996 ¹², a partir dos movimentos estudantis americanos de

¹¹ Sendo um dos primeiros conceitos de luta de Paulo Freire, importa materializá-lo. Pedagogia Bancária tem três significados principais: 1) é uma pedagogia sentada, de inação física e sem suporte material; 2) é uma pedagogia baseada num único construtor-transmissor do saber, o professor; 3) é uma pedagogia com uma única fonte do saber e dá autoridade, a Escola.

¹² Estamos a seguir uma periodologia que também se adapta ao caso português. Com efeito, a primeira obra sistemática sobre a participação é de Marcelo Caetano (1966), a segunda é de Baptista, Kovacs e Antunes (1985); a terceira

1962¹³ e das revoltas estudantis de *Maio de 1968*, em França. São desde período as contribuições pioneiras de Rensis Lickert (1967), da Carole Pateman (1970) e de Jacques Ardoino (1974).

Porém, a partir destes dois movimentos, a palavra adquiriu dois sentidos maiores: 1) o de participação nas decisões políticas e organizacionais com a finalidade de desenvolvimento pessoal e profissional dos participantes, a *dimensão expressiva da participação* (Pateman, 1970; Lima, 1992, 1998 e 2003); e, 2) o de ilusão de participação pela busca por parte do partenariado e dos gestores da adesão dos trabalhadores às políticas e interesses da organização em troca da concessão aos trabalhadores de representação nos processos de decisão, de juízo opinativo na organização e na execução, de concessão de benefícios sociais e, até, como foi o caso da social-democracia sueca, nos anos 70 e 80 do Século XX, da participação nos lucros das empresas (*dimensão de participação como tecnologia social*).

A partir de 1990, após a queda do Muro de Berlim, preparase um movimento, suportado pelo neoliberalismo económico, de cooptação da participação para fins de flexibilização do trabalho, de limitação do emprego, de fim do emprego para toda a vida, de uma vida com muitos e variados empregos, de um horário de trabalho sem horário, de uma formação e auto-formação constantes. As palavras de ordem passaram a ser então «racionalidade», «eficiência», «eficácia», «flexibilidade», «auto-formação», «formação permanente», «competitividade», «sobrevivência dos melhores», «adaptação rápida a novos contextos de trabalho», «teletrabalho», «trabalho sem horário de trabalho», «criatividade», «empreendedorismo» (Girard e Neuschwander, 1997; Le Goff, 1999; Godfrain, 1999).

A ideologia deste movimento é a de valorizar a formação, a iniciativa, a criatividade e a disponibilidade das pessoas para gerar

é de João Formosinho (1987); a quarta e a quinta são de Licínio Lima, 1988 e 1992; a sexta, a sétima e a oitava, de Henrique Ferreira (1993, 2002 e 2005)

¹³ Nos Estados Unidos da América, com os movimentos estudantis, de 1962, da *Students for a Democratic Society*, reivindicando uma democracia mais participativa através do manifesto de *Port Huron* (Boismenu, Hamel e Labica (1992): *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Presses Universitaires de Montréal.

riqueza; a de extrair delas o melhor da sua criatividade e inovação para, em troca, e sob o argumento de um mundo completamente mudado com a abertura de todos os mercados à livre concorrência (*globalização*), lhes oferecer um emprego precário e mal remunerado e uma total falta de estabilidade em relação à constituição de família, com reflexos dramáticos no equilíbrio demográfico e na sustentabilidade dos sistemas de segurança e protecção social. Este movimento atingiu sobretudo os jovens porque estavam a entrar no novo modelo globalizado.

Em termos de participação, este movimento utiliza a dimensão de tecnologia social, manipulando a participação no interesse dos accionistas e dos gestores. Porque, paradoxal e inversamente, assistimos, parcialmente, ao triunfo da ideia de Warren Bennis de que o futuro seria dos gestores. Com efeito, Bennis não antecipou que os gestores pudessem ser apenas os arautos de uma forma de capitalismo novo baseado nos accionistas como detentores da propriedade. E, assim, o princípio weberiano, no qual se baseava Bennis, da separação entre propriedade e gestão, só se verificou em parte.

2. O conceito de participação: participar como poder de fazer parte, de influenciar, de decidir, de organizar, de executar e de adaptar/modificar os planos de acção

Embora na secção anterior já tenhamos usado alguns significados para a palavra participação, vamos agora debruçar-nos sobre a construção de um conceito que possa englobar todos os possíveis significados e formas de realização do processo participativo, desde a dimensão da decisão política à execução dos planos de acção, passando pela dimensão organizacional.

De acordo com Ferreira,

«A lição que retirámos do nosso percurso de investigação política é a de que ninguém participa sem estar investido de um poder específico. E que os outros o representem portador

próxima ou distante, presente ou ausente, física ou simbólica, mas social e organizacionalmente reconhecida.» (Ferreira, 2007: 581).

As palavras que retirámos da obra *Teoria Política, Educação e Participação dos Professores* remetem-nos para um primeiro significado de participação como poder.

De facto, só participa quem está investido formalmente do poder de participar ou quem, não estando investido deste poder formal, pertence à organização e influencia a vida desta através de meios não formais e/ou informais. Por vezes, até quem não pertence à organização, pelo seu poder, de qualquer natureza, junto dos decisores, pode influenciar estes mas, neste caso, estamos num domínio exclusivamente informal.

A primeira condição para que se tenha o poder de participar é a de que se seja reconhecido como parte, como membro, como parceiro, como influenciador, como executor, neste caso último, na qualidade de funcionário da organização, com competências específicas.

O poder que se detém pode advir de uma delegação formal de competências mas também da influência do «jogo» que cada um exerce na organização. Investida de um poder formal ou de um poder real (por via informal), a pessoa exerce influência sobre os outros e condiciona as decisões ou a execução das decisões.

O processo organizacional é muito complexo. Começa por decisões estratégicas e políticas. Seguem-se planos intermédios de execução que são operacionalizados e adequados aos clientes (no nosso caso, aos alunos) pelas estruturas operacionais de base. Porém, o executante final, mesmo que individual, tem sempre um poder de orientação, de adaptação, de mora, de apressamento, de tirar/dar proveito ou de evitar prejuízo, etc. . Até o prisioneiro, na prisão, pode, com actos de diversão, obrigar o guarda prisional a estar junto dele e, assim, dar mais liberdade à acção de outros prisioneiros.

Para lá das competências de decisão ou enquadramento que, a cada um destes níveis, os profissionais possam deter, formalmente, por um poder delegado, ou exercer, por um poder real informal

Erhard Friedberg (1977) chamaram *acção estratégica* dos actores organizacionais, pela qual eles orientam a sua acção para fins que entendem melhores ou que são do seu interesse. Razão pela qual ninguém pode afirmar, *a priori*, a conformidade dos planos (intermédios ou operacionais) às decisões políticas e estratégicas ou, dito de outro modo, ninguém pode afirmar que, por participar na decisão a um determinado nível, fica salvaguardada uma execução em conformidade às orientações da decisão.

Colocada a questão da participação nestes termos, vemos que, numa organização, até o funcionário do fundo da hierarquia funcional detém um razoável poder de determinar a execução das decisões, seja pela demora seja pelo modo da execução. Por outro lado, concluímos também que a participação, ao nível mais elevado, não só não vincula *a priori* a acção das pessoas dos níveis inferiores como não garante o controlo nem da qualidade nem da propriedade das decisões, obrigando, mesmo em organizações profissionais, funcionalmente especializadas, como é o caso da Escola, a sucessivos níveis de controlo funcional para garantir o mais possível, uma execução em conformidade, que raramente (diríamos mesmo nunca) ocorre.

Isto dito, concluímos que, numa organização, todos têm o poder de participar: uns na estruturação das decisões; outros na elaboração de planos intermédios; outros ainda, de planos operacionais; outros, por fim, na orientação das execuções (cumprimento das orientações e dos planos).

Pelo que não é necessário especificamente fazer parte de um órgão de decisão ou estar investido de determinadas competências de co-decisão para participar. Participamos também cumprindo os planos de acção da organização influenciando, de diversos modos, a sua execução. Isto porque fomos investidos de um poder formal: o de fazer parte da organização, de ser seu membro e de levar à prática determinadas acções e tarefas, por vezes, até, muito mais que isso, porque muito mais abrangentes e organizadas em funções.

Ao elaborarmos esta componente do conceito de participação como **participação-poder**, colocamos o conceito de participação no âmbito da *Teoria das Decisões* e no âmbito da *Teoria da Burocracia*

e num espectro alargado de níveis de acção organizacional, desde a decisão política à execução dos planos detalhados de acção.

Pela *Teoria da Democracia Participativa* e pela *Teoria das Decisões* participar é ter o poder de, pessoalmente ou em representação de terceiros, informar os suportes da decisão (participação consultiva) e, em última análise participar no próprio acto de decisão, ou por voto ou por omissão dele (participação efectiva na decisão).

Mas, pela *Teoria da Burocracia*, que supõe a coerência entre fins/orientações, meios, processos, execução e produto final, verificamos que este circuito raramente se realiza e que as decisões de topo vão sendo modificadas de nível em nível de planificação e de execução. Vale a pena por isso considerar a *Sociologia da Burocracia* e as disfunções à pretensa racionalidade desta (Campos, 1971; Crozier e Friedberg, 1977; Friedberg, 1995; Grandguillaume, 1996) como fontes de um poder real de participação/modificação por parte de todos os profissionais e funcionários com competências específicas.

Este **conceito de participação, com largo espectro político** (opções estratégicas/orientações) e **com largo espectro organizacional** (avaliação inicial, planeamento, organização, direcção/ execução/ supervisão, controlo, avaliação final e informação para nova avaliação inicial) conduz-nos a um processo de participação com várias formas possíveis, das quais a mais perfeita será aquela que permite ao participante a decisão política, a decisão organizacional, a execução e o seu controlo e a menos perfeita aquela que apenas permite adaptar, contextualizar, reorientar e modificar os planos de acção.

Nestes termos, construiremos o **conceito de participação como processo pelo qual podemos intervir nas decisões e procedimentos de uma organização, de diferentes formas e em diferentes momentos, estruturando as decisões ou influenciando-as ou ainda modificando a sua execução, em grau tanto mais profundo quanto mais possamos decidir ou influenciar as opções estratégicas da organização, os planos intermédios e operacionais, a execução destes e o controlo da conformidade entre os primeiros e os últimos, e em grau**

menos profundo pela simples acção estratégica face aos planos operacionais de acção na fase da sua execução.

Pelo meio, identificar-se-ão várias outras formas que analisaremos na Secção 4 deste artigo.

3. Áreas e domínios da participação

«Participação» é, segundo Dimitri Weiss, citado por Philippe Hermel (1988: 16), um termo poliédrico, dada a sua polissemia e multiplicidade de usos em diferentes contextos teóricos e com diferentes significados, muitas vezes contraditórios. Daí que Hervé Serieyx (1988: 18) nos advirta para o facto de que em torno do termo participação se tenham estabelecido confusões conceptuais que é necessário esclarecer.

Com efeito, e seguindo Henrique Ferreira (2007), o processo da participação é assumido como inerente a muitas áreas disciplinares, desde a Teoria Política à Teoria Organizacional, passando pela Teoria das Religiões, pela Teoria da Economia, pela Teoria Sociológica, pela Teoria Filosófica, pela Teoria Antropológica, pela Psicologia Social, pela Psicologia Genética, pela Teoria Pedagógica, para só citar as que se afiguram mais evidentes.

Daí que o autor nos advirta para que

«Usada e interpretada em diferentes domínios científicos, a palavra participação ganha significados e valorizações diferentes conforme a perspectiva epistemológica e social de cada um desses domínios, os quais poderão ir desde: a união mística, na religião e no mito; à comunhão da mente com o mundo das ideias, na filosofia platónica; à posse de propriedade (acções e obrigações), em economia; à partilha, divisão, limitação e contratualização de poderes, em política; ao envolvimento afectivo, cognitivo e sensorio-motor em tarefas educativas ou no trabalho nas organizações sociais, entre elas as da educação; à do contributo em ideias para melhorar o ambiente social e a produtividade nas organizações sociais; à da intervenção na formulação, votação, execução e controlo de decisões políticas e político-organizacionais.

Sequencializando estas diferentes perspectivas, caminharíamos de uma participação alienante, no mito, para a possibilidade de uma participação autónoma, afirmativa e limitativa do poder dos outros, em política, e nas organizações sociais, entre elas a Administração Pública e a Administração da Educação.» (Ferreira, 2007: 19).

Nesta secção, daremos mais atenção a três domínios estabelecidos por Ferreira (2007: Capítulo VI): participação nas decisões políticas de nível macro; participação no governo das organizações do projecto de sociedade ¹⁴; participação na educação.

Sendo associada à democratização das **decisões políticas e sociais**, a participação é objecto privilegiado nas reflexões teóricas sobre a constituição das entidades e dos órgãos do poder político, desde um nível macro do país até ao nível micro da freguesia e das associações de bairro. Porém, há que distinguir entre o plano da participação presencial, directa e universal na eleição de alguns órgãos e o nível da participação na formulação das políticas e dos programas onde a participação dos cidadãos se resume a algumas oportunidades de fazerem ouvir as suas opiniões por via indirecta: greves, manifestações, petições populares, opiniões em jornais e pequenos actos de rebeldia, socialmente tolerados.

De resto, o próprio quadro organizativo no qual ocorre a participação nas eleições é um quadro que é decidido previamente à consulta aos cidadãos e que lhes é imposto como única opção possível de voto para lá do voto em branco. Isto leva alguns autores (João Santos, 1998; Paulo Otero, 2001; Lucien Boia, 2002; Luciano Canfora, 2003 e 2007) a tecerem duras críticas à democracia assacando-lhe epítetos, respectivamente, de paradoxal, totalitária, mito, ideologia.

¹⁴ Organizações do projecto de sociedade ou organizações do interesse geral comum são organizações responsáveis pelo cumprimento dos princípios da administração pública a cargo do Estado, no respeito pela igualdade de acesso e atendimento de todos os cidadãos, e na prossecução dos interesses gerais comuns do Estado e da Sociedade.

No caso português, o facto de o referendo ser, ao contrário dos exemplos suíço e canadiano, muito pouco usado, conduziu Nogueira de Brito (2000: 6-7) a utilizar a metáfora da crítica de Emanuel Sieyès à Revolução Francesa, «da colocação do Povo no lugar do Rei»¹⁵, ou seja, do exercício do poder absoluto à maneira pretoriana, por parte dos Governos eleitos.

Os defensores desta tese apressaram-se a ver nas elevadas taxas de não participação nos três referendos já havidos (1998, 1999 e 2007) um sinal de adequação do sistema representativo, tendencialmente centralizado e jacobino, ao caso português, invocando o facto de um povo pouco preparado para a democracia e necessitando de um tutor, mas esquecendo que eles próprios citam repetidamente as palavras do poeta António Machado de que «o caminho se faz caminhando». Invocam mesmo o trabalho de Sónia Sebastião (2005), que defende que a democracia directa é adequada ao caso suíço, para contraporem que ao caso português é adequada a democracia indirecta, de um Parlamento, de um Governo e de um Presidente da República que tudo decidem autonomamente.

E, assim, ainda no caso português, restaria a democracia de proximidade para exercício da cidadania democrática, concretizada nas autarquias municipais e de freguesia, e em associações de bairro e associações cívicas várias. É possível ver nesta organização do poder político uma proposta de afastamento dos cidadãos relativamente às grandes decisões políticas ou, dito de outro modo, de continuar a propor a «educação para a passividade», na linha das propostas do Estado Novo (Formosinho, 1987).

¹⁵ Retiramos de Ferreira (2007: 102), a seguinte nota: «Para Sieyès, a construção da Constituição é um processo histórico de acção-reflexão-intervenção, integrando o passado, o presente e o futuro. Como sugere Nogueira de BRITO, os americanos, ao contrário dos continentais, não tiveram que negociar e pactuar com as instituições do passado para construírem a sua Constituição. Mas os Europeus, sim. Por isso «Era, pois, natural que, na sequência da Revolução Francesa se tivesse cedido à tentação de colocar o povo no lugar do rei, vendo no primeiro, tal como acontecia com o segundo, o exercício de um poder absoluto». (Cf. Miguel Nogueira de Brito, 2000, A

O sistema político português é assim um terreno fértil para o debate entre governo representativo e governo participado, para o debate entre democracia indirecta e democracia directa e para o debate entre participação na execução das políticas, participação consultiva na formulação das políticas e participação na decisão das políticas, sendo que, neste último caso, restaria ao comum dos cidadãos a participação pelo voto na formação dos parlamentos e a participação submetida na execução das políticas propostas a partir de cima, a par de manifestações, de greves, de petições populares (estas só reconhecidas em 2007) para fazer ouvir as suas opiniões

De qualquer forma, os cidadãos têm ainda assegurada a sua representação corporativa e sindical, mediante os corpos dirigentes que elegem, no processo de negociação das políticas de cada sector, entre os governos e a Sociedade Civil. É uma participação indirecta e mediada pelos representantes nos órgãos. Porém, esta participação só é possível se a pessoa for sócia de um Sindicato ou de uma associação, que se confedera com outras do mesmo sector para poderem ter representação no processo negocial.

Existe um última possibilidade de participação: a militância política. Também aqui as oportunidades são diferentes conforme o partido tenha representação parlamentar ou não. Com representação parlamentar, poderá, com um representante activo e militante, fazer ouvir a sua voz no Parlamento. Sem ela, restam-lhe as manifestações e o activismo de rua de opinião publicada.

A participação dos cidadãos nas organizações sociais do projecto de sociedade está limitada às organizações em que o cidadão é membro e utilizador /beneficiário ou em que o cidadão é utilizador /beneficiário¹⁶.

¹⁶ Para melhor percebermos a distinção e relação entre estes três estatutos, seguimos Peter Blau e Richard Scott (1970: 54-74) e Formosinho (1989, p. 14), citados por Ferreira (2002: 20), que elaboraram uma concepção do estatuto de cliente, de membro, de utilizador/utente e de beneficiário das organizações. Segundo os autores referidos, membro de uma organização é aquele que é funcionário e que co-determina, organiza e executa os serviços prestados. Faz parte da organização e da sua cultura. No entanto, pode, nesta qualidade, ser

Se o cidadão é membro da organização (caso em que não é fácil sê-lo em mais que uma), pode ter direito a diferentes formas de participação, na linha do que vimos na Secção 1 deste artigo.

Se o cidadão é apenas utilizador /beneficiário, tem a participação limitada à sua influência informal, ao direito de reclamação¹⁷, ao direito de opinião publicada, ao direito de recurso hierárquico e ao direito de recurso contencioso.

Enquanto membro de uma organização, o cidadão é um profissional (funcionário ou agente) dessa entidade. Conforme o seu grau de formação e estatuto profissional pode ser eleito (participação representativa) para determinados órgãos, com competências específicas ou pode neles participar por inerência da condição de profissional (participação directa).

Pode ainda fazer uso da sua capacidade de influência, isto é, poder de referência e poder pessoal, e participar informalmente na vida e decisões da organização. Ou pode, pura e simplesmente, seguir uma via de acção estratégica nos processos de execução dos planos de acção.

Por ora, nesta área da **participação nas organizações interessa-nos analisar os domínios da participação**. Eles são três: **participação política; participação organizacional; participação na execução dos planos de acção**.

Cliente será aquele que paga os serviços de uma organização, podendo, por isso, influenciar a sua oferta, natureza e execução. Neste aspecto, o cliente poderá também ser utilizador e beneficiário mas não membro. Utilizador/utente é aquele que recebe os serviços da organização e, por isso, também é seu beneficiário.

Finalmente, beneficiário, em exclusivo, é aquele que está fora da organização mas beneficia dela indirectamente, tais como as famílias dos alunos, dos doentes e dos idosos. Mas, *strictu sensu*, todos os utilizadores e membros podem ser beneficiários directos.

¹⁷ Este direito, consagrado desde o Código Administrativo, de 1936, e ampliado democraticamente pelo Código do Procedimento Administrativo, de 1992, só foi operacionalizado, na prática, através do livro de reclamações, em 1997. A sua prática tem sido objecto de restrições e ameaças pelos sujeitos e entidades beneficiários, sedimentando o medo no uso da reclamação e confirmando a

A **participação político-estratégica** consiste no estabelecimento de prioridades e de objectivos estratégicos, de longo, médio ou curto prazos. Como participação directa, exige a presença em determinados órgãos: Conselho Geral, Conselho de Accionistas, Conselho de Administração. Em consequência, ou se é membro deles por inerência, ou se é eleito e, neste caso, exerce-se o mandato em democracia representativa e indirecta.

Não participando nestes órgãos, só se pode participar nas decisões por participação consultiva, se ela for desencadeada ou por assessoria em comissões e grupos de trabalho, ou, então, por conversas informais.

A **participação organizacional ou de gestão** pode ocorrer em todas as fases do desenvolvimento organizacional, em várias ou em apenas uma. Essas fases são as do ciclo PODC da *Teoria Neoclássica da Administração* (Planeamento, Organização, Direcção/Supervisão/ Execução e Controlo), acrescidas, no caso da *Teoria do Desenvolvimento Organizacional*, de Avaliação Inicial, de Supervisão/Execução no processo da Direcção, e de Avaliação da Qualidade Final e Informação de Suporte a Nova Decisão, no processo de Controlo.

A participação será tanto mais rica quanto a quantas mais fases puder aceder. As grandes organizações especializam as diferentes fases. Por isso, quanto mais pequenas forem as organizações mais rica pode ser a participação organizacional ou de gestão. A visão da organização e a consciência necessária da interligação das suas partes recomenda uma participação global nas diferentes fases do ciclo organizacional. Afigura-se assim que organizações pequenas proporcionarão mais possibilidades de totalidade deste ciclo e ainda de participação directa e presencial, ao mesmo tempo que permitirão uma maior e melhor informalidade nas relações entre as pessoas.

Cada uma das fases do ciclo organizacional requer uma especialização e uma tecnologia (*Know-How*) específicas. Isto evidencia as dificuldades de abrangência participativa no ciclo por parte de uma só pessoa ou por parte de um só grupo de pessoas.

A **participação na execução dos planos de acção** pode,

organização do processo de ensino-aprendizagem ou caso da actuação médica face às diferentes doenças e cirurgias ou como uma execução normativa de procedimentos rotineiros e mecânicos, requerendo uma mera execução em conformidade, para tarefas simples, mecânicas e não especializadas.

Mesmo assim, o «actor»-trabalhador ou funcionário tem perante uma execução não flexível um poder real, o poder de demora, de fazer encaixes incorrectos, de boicote, etc.. Isto significa que, mesmo nestas circunstâncias de uma execução de pretensa conformidade, a acção estratégica é possível, podendo-se, mesmo aqui, falar de uma acção convergente e activa ou de uma acção divergente, de resistência e, por isso, de participação passiva.

De resto, a distinção entre participação activa e passiva é pertinente. Há uns que se identificam com «a situação», ou seja, com os objectivos da organização e que, por isso, têm uma atitude proactiva e dinâmica, envolvendo-se numa participação activa. Outros, pelo contrário, não se identificam com aqueles objectivos ou estão descontentes, por qualquer outra razão e resistem: fazem as coisas passivamente. O «activista», apesar de tudo, pode ter uma atitude convergente ou divergente. Convergente se a favor do «*status quo*» ou das propostas da organização. Divergente se contra aquelas propostas. Claro que há outras variantes: pode-se ser convergente por lealdade ou um por imperativo de dever de consciência apesar de se estar descontente. É provável que a sobrevivência do Sistema Educativo, nas escolas, entre 2007 e 2008, derive de uma atitude destas por parte dos professores, a ponderarmos o seu descontentamento face às políticas do Ministério da Educação e do Governo de então.

A terminar esta secção uma chamada de atenção para um fenómeno comum, que é o de se pensar que o participante é activo, interventivo, comunicativo e empreendedor. Por trás do acto participativo podem estar muitas personalidades, umas introvertidas, outras extrovertidas. As introvertidas tenderão a não ser expansivas e, no entanto estão a participar dando a aparência de não participarem.

Do mesmo modo, pode-se agir por calculismo. Não me

não me interessa ajudar a sair deste problema porque quero ser oposição ou porque espero que, em breve, a situação me possa vir a ser favorável.

A observação empírica da participação em acção é deveras surpreendente e só vivendo temporariamente junto dos «actores» podemos, de facto, compreender as diferentes motivações que subjazem e justificam os diferentes actos praticados. Verificamos então a utilidade das diferentes imagens organizacionais (Morgan, 1989; Bacharach e Mundell, 1995; Costa, 1996) e dos diferentes modelos de administração (Tony Bush, 1995) como possíveis chaves de leitura da realidade. Num grande número de vezes, somos surpreendidos por uma intrigante constatação de lutas de poder, de interesses, de invejas, de oportunismos, de actos de mesquinhez até, mas também de gestos de boa vontade e de boas intenções, que, no interior do que costuma chamar-se burocracia (uma palavra com as costas grandes) se desenvolvem, a demonstrar que ela (a burocracia) não é mais do que um «*contexto concreto de acção*» (Crozier e Friedberg, 1977; Simões, 2004), constituído por normas gerais e abstractas, no interior das quais uma enorme liberdade de acção é possível.

Terminamos esta secção construindo um quadro com os domínios da participação.

Quadro nº 1: Áreas e domínios da participação

Áreas de participação	Domínios de participação
Participação macro-política	Eleição dos parlamentos
	Eleição dos órgãos sindicais da nossa corporação e/ou sub-corporação
	Negociação indirecta (representada) pelos sindicatos ou outras organizações das políticas globais do sector nos órgãos do Governo e da Administração Pública Central, Regional e Local
	Possibilidade de greves, manifestações e opinião publicada sobre as acções dos

	Possibilidade de petição popular
	Possibilidade de activismo de rua e/ou de informação
	Possibilidade de militância em partido político
	Possibilidade de militância em sindicato profissional
Participação organizacional	Participação estratégica, participação na gestão e participação na execução
- Participação político-organizacional	Formulação de grandes opções estratégicas e das grandes orientações e linhas de acção da meso-organização através de participação directa, por eleição, ou através de participação indirecta por representação
	Possibilidade de activismo e mobilização da informação, seja por acção sindical ou outra
	Possibilidade de greves e manifestações, se «decretadas» por via sindical
	Possibilidade de participação informal
- Participação no desenvolvimento organizacional (na gestão)	Concepção e organização do ciclo do desenvolvimento organizacional ou de componentes deste, seja no âmbito de comissões e grupos de trabalho seja por eleição para os órgãos de gestão, de nível institucional e intermédio
	Participação em todos os domínios de acção, por via informal
	Possibilidade de activismo e mobilização da informação, seja por acção sindical ou outra
	Possibilidade de greves e manifestações, se «decretadas» por via sindical
- Participação na execução	Possibilidade de execução em conformidade, passiva ou activa, divergente ou convergente
	Possibilidade de acção estratégica sobre os planos e operações de acção
	Possibilidade de execução flexível, se prevista e atribuída
	Possibilidade de activismo de informação ou outro
	Possibilidade de participação informal
	Participação nos órgãos de execução, por inerência.

4. Formas possíveis da participação

Embora já tenhamos, ao longo do texto, utilizado nomenclaturas referentes a diversas formas de participação, vamos agora sistematizá-las.

Antes de mais, vamos contextualizar **as fontes ou a origem da participação**. Ela pode ter origem numa *participação decretada* (Lima, 1992; Barroso, 1995; Ferreira, 2005 e 2007) pelo Governo ou pela Administração e numa *participação auto-instituída* (Ferreira, 2005 e 2007), caso em que são os «actores» da organização a estabelecer outras formas e vias de participação, seja por via não-formal seja por via informal¹⁸.

Em ambos os casos, *a participação praticada* (Lima, 1992; Barroso, 1995; Ferreira, 2007), o terceiro conceito, é da ordem da acção, não é da ordem da norma. Isto é, um actor ou uma organização podem ter muita autonomia ou muitas possibilidades de participação decretada mas de que vale isso se eles não implementam essas possibilidades? O mesmo acontece com a *participação auto-instituída*. A escola ou os «actores» instituíram-na. De que serve se ela não for implementada?

Assim, o conceito de *participação praticada* remete-nos para uma *participação real*, cumprindo ou a *participação formal* ou a *participação auto-instituída* ou a *participação não-formal* ou a *participação informal* ou, até, a *participação clandestina e oculta* que, enquanto não auto-instituídas seguirão constituindo sempre outras fontes possíveis de participação.

Para além das duas categorias já analisadas (origem e realidade da participação), consideraremos agora, de acordo com os nossos

¹⁸ A distinção entre formal, não-formal e informal foi feita por Licínio Lima já em 1992. Formal é o conjunto de regras e de estruturas estabelecidas e regulamentadas. Não-formal é o formal com espaços de liberdade que os «actores» podem preencher com novas regras. Informal refere-se a práticas estabelecidas pelos «actores», sem regras escritas e sem estrutura definida mas que dirigem e amenizam a des-humanidade das organizações, simplificam a sua complexidade e juntam a partilha de valores, de afectos e de senti-

trabalhos anteriores, outras categorias. Apresentamo-las a seguir, em síntese:

- a) capacidade de decisão dos participantes
- b) nível de profundidade da participação
- c) proximidade dos participantes em relação aos órgãos de decisão
- d) efeitos sociais da participação
- e) estratégias de participação
- f) atitudes políticas face à participação
- g) congruência com os objectivos da organização
- h) processo de participação
- i) atitudes da administração face à participação
- j) envolvimento dos participantes na acção
- k) orientação da acção participativa face aos objectivos da organização
- l) amplitude dos domínios de participação
- m) forma social da participação.

Em cada uma destas categorias encontramos níveis de realização da participação.

A categoria **capacidade de decisão** dos participantes – significa a natureza da relação estabelecida entre o indivíduo e a organização. Assim, temos:

- *participação não-vinculante* para a organização, que se realiza através de propostas, informações, exposições, protestos (Lima, 1988: 25);
- *Participação vinculante*, que obriga ao contrato e ao compromisso entre os participantes;
- *Participação vinculante e autónoma* que impõe a total «*devoção de poderes*» por parte do Estado ao ente que, por tal, é totalmente autónomo, funcionando em autonomia administrativa e funcional.

- *participação na fase preparatória do processo*, que consiste em ser informado e ouvido sem resultar daí qualquer tipo de vínculo às decisões que vierem a ser tomadas pelos órgãos competentes e que é uma participação consultiva na medida em que serve para a administração conhecer as opiniões, interesses e problemas dos administrados.
- *participação na fase de decisão do processo*: «só o direito de voto na decisão final corresponde a uma verdadeira participação no poder de decidir. A participação, por inteiro, implica não só que sejam tomadas em conta as nossas opiniões e as nossas razões, mas também que a nossa vontade tenha um peso específico (através do voto) na decisão final» (B. Machado, 1982: 43).
- *participação na implementação ou execução da decisão* e que é uma *participação cooptativa* pois se trata de uma «*relação de colaboração entre as autoridades ou poderes que dispensam a ajuda e os beneficiários dela*» (Machado, 1989: 42).

Na categoria «*proximidade dos participantes em relação à decisão*», distinguimos, de acordo com Baptista Machado (1982, p. 39-40); com Formosinho, 1989b, p. 27; Lima (1988, p. 68), as seguintes formas:

- **Participação directa** em que o participante toma parte presencialmente na decisão; exemplo, a eleição dos representantes dos Professores no Conselho de Direcção ou a eleição para o Presidente da República.
- **Participação indirecta** em que a participação na consulta e na decisão se faz através de representantes que, esses sim, foram escolhidos por participação directa. A participação indirecta é, assim uma participação mediatizada e representativa.
- **Participação diferida** em que a intervenção na vida administrativa se faz através de processos informais: campanhas, conferências de imprensa, tomadas de posição pública, moções de associações ou comissões, grupos de

... da «*profundidade da participação*», distin-

Na categoria «efeitos sociais da participação», distinguimos igualmente três formas:

- **Conformismo** em que, pela ausência de processos de participação ou indiferença em relação à vida escolar, o indivíduo acaba por se tornar passivo às ordens da administração.
- **Colaboração** em que, pelos processos da participação consultiva e cooptativa, o participante actua solidário com a administração. No entanto, a colaboração pode também ser uma consequência da implementação da participação vinculante.
- **Iniciativa** em que, por um processo de auto-educação e conscientização, o indivíduo se torna responsável por si, pelos outros e pela organização, assumindo atitudes de mudança onde tentativa de resolução dos problemas.

Na categoria «estratégias de participação» distinguimos as seguintes formas:

- **participação pela comunicação pessoal presencial**, directa ou presencial grupal directa que consiste no levantamento de problemas ou até no enunciado de soluções e sugestões para eles, junto dos representantes da administração.
- **participação pela comunicação grupal**, através de acções conjuntas tais como tomadas de posição, moções, artigos na imprensa, etc.. (acção popular ou associativa), revestindo carácter informal.
- **participação pelo voto** que é uma participação na tomada de decisão e que pode assumir duas formas:
 - participação na eleição de representantes (democracia representativa) que irão representar os votantes nos órgãos de direcção.
 - Pedido de opinião para a tomada de posições concretas (referendum = democracia directa).

Na categoria «*atitudes políticas face à participação*» distinguimos as seguintes formas (Canotilho, 1981 e 1998):

- **Negação da participação** – posição dos conservadores e defensores da administração centralizada e da manutenção do status quo.
- **Afirmação reservada da participação** – posição dos liberais para quem a participação reveste a forma de eleição dos representantes numa concepção de democracia representativa centralizada, sendo que tal participação só se dá a nível político.
- **Afirmação total da participação** – próprio de uma concepção pluralista da participação e que prescreve a democracia participativa para todos os subsistemas e organizações.
- **Participação como revolução** (perspectiva de esquerda), segundo a qual a participação é agente de mudança político-social).

Na categoria «*congruência com os objectivos da organização*», distinguimos as seguintes formas, inspiradas em Lima, (1988: 70 e 1992¹⁹):

- **participação conformista ou passiva** em que os indivíduos vivem na organização, aceitando os seus objectivos mas sem entusiasmo nem dedicação.
- **participação convergente** em que os indivíduos reconhecem a validade das normas e objectivos organizacionais, cumprem e realizam as tarefas conducentes à consecução dos objectivos, esforçando-se para que os outros o façam também.
- **participação divergente** em que os indivíduos procuram mudar o rumo da organização em função de novas concepções sociais, científicas, culturais, etc..

¹⁹ Lima, Licínio Viana (1992): *A Escola Como Organização e a Participação na*

Na categoria «*processos de participação*» distinguimos as seguintes formas (igualmente de acordo com Lima, 1988):

- **participação formal** – organizada em função dos regulamentos que permitem uma concepção do sistema de comunicações na organização.
- **participação mista** – organizada em função dos regulamentos e das relações face a face entre as pessoas na organização.
- **participação informal** resultante de consensos que se vão estabelecendo entre as pessoas no interior da organização, e tendo em conta as relações informais que entre elas estabeleceram.

Na categoria «*atitudes da administração face à participação*», distinguimos, de acordo com Rensis Likert, (1978: 257-271²⁰), as seguintes formas de atitudes:

- **Autoritária – coercitiva** em que a administração não permite a participação já que todos os processos de decisão são centralizados no topo da hierarquia da organização; igualmente a rede de comunicações é precária, privilegiando-se as comunicações verticais; verifica-se desconfiança em relação às relações inter pessoais.
- **Autoritária-benevolente** em que a administração permite alguma participação formal e convergente pela existência de pequenas delegações de poderes, apesar de nela ainda prevalecerem as comunicações descendentes sobre as paralelas e ascendentes; a organização informal ainda é considerada uma ameaça à organização.
- **atitude consultiva** em que a participação é tida em conta mas sob as formas consultiva não vinculante e de participação na fase preparatória do processo. Reconhece-se a necessidade de comunicações multilaterais mas só são desenvolvidas as descendentes, ascendentes e pouco as horizontais, existindo alguma confiança nas pessoas e nas

suas relações informais.

- **atitude participativa** que reconhece a necessidade da participação em todas as fases do processo de decisão, sendo o poder totalmente delegado e descentralizado. Neste sistema, o nível institucional define políticas e controla resultados, através de um conjunto de comunicações multidireccional, onde as pessoas são profissionais responsáveis e competentes. Os pressupostos da teoria Y de Douglas Macgregor são o suporte pedagógico desta atitude²¹.

Na categoria **envolvimento dos participantes** na acção participativa (Lima, 1992), encontramos:

- **participação activa**, de auto-mobilização;
- **participação passiva**, de não-adesão mas de não boicote nem de acção estratégica;
- **participação alienante**, uma não-participação real, submetida.

Na categoria **atitude em relação aos objectivos da organização, encontramos:**

- **Participação convergente**, concordante
- **Participação divergente**, discordante
- **Participação submetida**, alienante.
- na categoria **amplitude dos domínios de participação**, distinguimos
 - participação macro-política
 - participação organizacional
 - participação na execução
- na categoria **forma social da participação**, distinguimos:
 - participação plenária
 - participação grupal
 - participação individual.

²¹ Para uma síntese dos princípios das teorias X e Y, consultar, por exemplo, Chiavenato, Idalberto (1987): *Teoria Geral da Administração*, II Vol, pp.135-

Sintetizamos estas possibilidades e formas de participação no Quadro nº 2, que segue.

Quadro nº 2: Categorias e formas da participação

Categorias organizadoras	Formas ou espécies
Fontes da participação	<ul style="list-style-type: none"> - Formalizada externa à escola, decretada - Auto-instituída - Não-formal - Informal - Clandestina
Realidade da participação	<ul style="list-style-type: none"> - Possível: formal, auto-instituída, não formal, informal, clandestina - Real, praticada
Intensidade da participação	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeita - participação no voto e na decisão - Imperfeita <ul style="list-style-type: none"> - Consultiva - Consultiva Diferida - Cooptativa activa - Não Participação <ul style="list-style-type: none"> - Cooptativa submissiva - Cooptativa passiva
Formas de democracia	<ul style="list-style-type: none"> - Democracia Directa - participação perfeita através de <ul style="list-style-type: none"> - Participação universal no voto e - Referendo - Democracia Indirecta - participação perfeita e imperfeita <ul style="list-style-type: none"> - Participação perfeita para os representantes - Participação imperfeita para os representados
Capacidade de decisão dos participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Não vinculante - Vinculante - Vinculante e autónoma
Níveis de profundidade da	<ul style="list-style-type: none"> - Na fase preparatória do processo - Na fase de decisão do processo - Na fase de implementação da decisão

Proximidade dos participantes em relação à decisão	<ul style="list-style-type: none"> - Participação directa - Participação indirecta - Participação diferida
Efeitos sociais da participação	<ul style="list-style-type: none"> - Conformismo - Colaboração - Iniciativa
Estratégias de participação	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicação directa - Participação nos órgãos democráticos - Acção popular - Acção estratégica
Atitudes políticas face à participação	<ul style="list-style-type: none"> - Não participação - Participação controlada - Participação universal - Participação como forma de revolução
Congruência com os objectivos da organização	<ul style="list-style-type: none"> - Participação conformista passiva - Participação convergente - Participação divergente
Processos de participação	<ul style="list-style-type: none"> - Participação formal - Participação informal - Participação mista
Atitudes da administração em relação à administração	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritária coercitiva - Autoritária benevolente - Consultiva - Participativa
Envolvimento dos participantes na acção	<ul style="list-style-type: none"> - Activa - Passiva - Alienante
Atitude em relação aos objectivos da organização	<ul style="list-style-type: none"> - Convergente - Divergente - Activista contestatária

5. Síntese conclusiva: a participação - ilusão, ideologia ou possibilidade?

O poder, o consentimento, a participação e o contrato sempre estiveram presentes nas sociedades humanas, em formas mais

dominador, é necessário que os dominados se deixem subjugar ou que, no mínimo, consintam no domínio.

Neste sentido, é fácil verificar que a aspiração e a luta pela liberdade e pela igualdade têm marcas várias ao longo da história da humanidade. Participar é um acto de liberdade mas é, também, um momento de igualdade, em que outros aceitam que nós expressemos o nosso pequeno ou grande poder.

Foi necessário que os diferentes poderes políticos e sociais se tornassem suficientemente fortes para que os dominadores sentissem necessidade de ceder algum dos seu poder para continuarem a ter poder. Nesse momento, em 1648, na Inglaterra de Cromwell, começou a falar-se de divisão do poder e logo Thomas Hobbes tentou legitimar a autoridade do poder político de então, uma monarquia absoluta, propondo e inaugurando um processo contratualista, pelo qual, em troca da liberdade de circulação, segurança, propriedade privada e direito à vida, se obedecesse ao Soberano. John Locke (1690), introduziu o acordo, a negociação e um lugar para a sua construção, o Parlamento. Henry Boolingbrocke (1736), e Barão de Montesquieu (1742) formularam a teoria dos poderes limitados ou teoria da limitação do poder para que todos os interesses pudessem harmonizar-se. Jean-Jacques Rousseau (1763) equivocou-se e colocou o Povo no lugar do Rei, com o mesmo poder absoluto, mas não deixou de chamar a atenção para a maioria como uma soma e articulação de vontades.

Emanuel Sieyès (1798) e Benjamin Constant (1819) transferiram definitivamente a soberania para o Povo, para o voto individual, e James Mill, Jeremy Bentam e John Stuart Mill, ao longo dos primeiros setenta anos do Século XIX, tornarão a política como o lugar de harmonização artificial dos interesses a partir de um ideal de bem comum, o *Sumum Bonnum*, ideal de liberdade, de igualdade e de paz social co-construída.

Os 130 anos que, entretanto, se passaram, legaram-nos momentos de luz e de sombras que Tvetan Todorov (2002) celebra no seu célebre e genial livro *Memória do Mal, tentação do Bem*, mas

Consagrados definitivamente na ONU, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, os direitos humanos garantem a dignidade de todos os homens e cidadãos para, em função de um estatuto social e profissional e de um poder inerente, poderem participar na política e na organização, em função de um poder ou atribuído ou conquistado. Apesar da comunidade da ideia de dignidade de todo o ser humano, a participação continua a ser uma conquista na «arena social e organizacional», onde cada um, a seu modo, coloca e busca bem-estar, prestígio e poder.

A participação continua assim a ser uma **possibilidade**, terrível para os que quase sempre perdem, legitimando os vencedores; boa para os que ganham, mas nunca realizada porque a sua realização é o acto de participar, transformando-se em realidade.

Mas ela é, e talvez seja sempre, **uma ilusão, uma ficção necessária** como João Barroso diz da autonomia, para que continuemos a sentir necessidade de convivermos com o «outro» e de, em paz, vivermos melhor, construirmos mais saber, mais eficiência, mais eficácia social, e assim servirmos melhor a comunidade que nos alberga.

6. Referências bibliográficas e Webgráficas

- ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América. Original Inglês, 2002, Buckingham, Open University Press. Tradução de José Espadeiro Martins. Segunda Edição, revista. Primeira Edição Portuguesa: Editorial Estampa
- ARDOINO, Jacques. *Avant-Propos – Du Changement Social*. Em Lickert, Rensis (1974). *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*. Paris : Gauthiers Villars Éditeur. Pp. V-XXI.
- ARTETA, Aurelio; Elena García Guitián; Ramón Máiz (Eds., 2003). *Teoría Política: Poder, Moral, Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- BACHARACH, Samuel B. e Mundell, Bryan L. (Editores, 1995). *Images of School -- Structures and Roles in Organizational Behavior*. Thousand Oaks, California. Corwin Press, Inc. .

- Gestão Alternativa: para uma Sociologia das Organizações a partir de uma Experiência Portuguesa*. Lisboa: Relógio d'Água.
- BAUMIER, Mathieu (2007). *A Democracia Totalitária – Pensar a Modernidade Pós-Democrática*. Mem Martins: Publicações Europa-América
- BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. Tradução de José F. Fernandez Santillán a partir das 1ª e 2ª edições em Italiano, 1985 e 1986, Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Ángeli Libri, s,r,l.
- BOIA, Lucian (2002). *Le Mythe de la Démocratie*. Paris. Les Belles Lettres
- BOISMENU, Gérard; Pierre Hamel e Georges Labica (1992): *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L' Harmattan e Presses Universitaires de Montréal
- BUSH, Tony (1995): *Theories of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing. Segunda Edição, revista e aumentada da de 1986, também por Paul Chapman Publishing
- CAMPOS, Eduíno (1971). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- CANFORA, Luciano (2003). *Crítica de la Retórica Democrática*. Barcelona: Crítica. Tradução espanhola do Original italiano, de 2002
- CANFORA, Luciano (2007). *A Democracia: História de uma Ideologia*. Lisboa: Edições 70. Original, 2004, Gius. Laterza & Figli, s.p.a., Roma-Bári
- COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*, Porto, ASA
- CROZIER, Michel e Friedberg, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*, Editions du Seuil, Paris.
- DAVID, Gérard (1998). *La Démocratie: Mémoire et Perspectives d'un Project Politique*. Paris: Éditions du Temps
- FERREIRA, Henrique C. (2007). *Teoria Política, Educação e Participação dos Professores – a Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995*. Lisboa: EDUCA. Também disponível sob a forma de tese de doutoramento em http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5675/43/Tese_Toda.pdf
- FERREIRA, Henrique C. (1995). *A Escola – De Organização Participada a Organização Participativa – será um Projecto Viável?* – in *A Escola*, Actas do V Colóquio Nacional «A Escola.

- AIPELF/AFIRSE, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 17, 18 e 19 de Novembro de 1994, pp. 275 – 300
- FERREIRA, Henrique C. (1993). *A participação dos professores na direcção da Escola Secundária entre 1926 e 1986*. Bragança, IPB, Série Estudos, nº 51. Reedição em 2002. Disponível também em <http://hdl.handle.net/10198/206>
- FORMOSINHO, João (1987). *Educating for Passivity – A Study of Portuguese Education (1926-1968)*, Ph. Thesis, University of London, Institute of Education
- FORMOSINHO, João (1989a). *De Serviço de Estado a Comunidade Educativa – Uma Nova Concepção para A Escola Portuguesa*, in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 1 (1989), pp. 53-86, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João; A. Sousa Fernandes; Joaquim Machado; Fernando Ilídio Ferreira (2005). *Administração da Educação – Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João; António Sousa Fernandes; Joaquim Machado; Henrique Ferreira (2010). *A autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão
- FREIRE, Paulo (2005). *Pedagogia da Autonomia*. S. Paulo: Paz e Terra. Original, 1996
- FREIRE, Paulo (s.d.). *Educação Como Prática de Liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 5ª Edição. Pp. 1.26
- FRIEDBERG, Erhard (1995): *O Poder e a Regra*. Lisboa: Instituto Piaget
- GIRARD, Alain et Claude Neuschwander (1997). *Le Libéralisme contre la Démocratie – Le temps des Citoyens*. Paris. La Découverte et Syros
- GODFRAIN, Jacques (1999). *Politique Sociale et Participation*. Paris. Éditions du Rocher
- GRANDGUILLAUME, Nicolas (1996). *Théorie Générale de la Bureaucratie*. Paris: Éditions Economica
- GUERRA, Miguel Ángel Santos (1999). *El Crisol de la Participación – Investigación sobre la Participación en Consejos Escolares de Centros*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe
- GUERRA, Miguel Ángel Santos (2002). *Os Desafios da Participação – Desenvolver a Democracia na Escola*. Porto. Porto Editora

- La Démocratie dans l'Entreprise. Une Utopie?* Revista «Panoramiques». Paris. Éditions Corlet
- HELD, David (1997). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. Segunda Edição. Primeira Edição, 1996, Polity Press
- HERMEL, Philippe (1988). *Le Management Participatif – Sens, Réalités, Actions*, Paris, Les Éditions d'Organisation
- HOMEM, Maria Luísa (2002). *O Jardim de Infância e a Família: As Fronteiras da Cooperação*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- LE GOFF, Jean-Pierre (1999). *La Barbarie Douce – La Modernisation Aveugle des Entreprises et de l'École*. Paris. Éditions la Découverte (4)
- LICKERT, Rensis (1967). *The Human Organization: its Management and Value*. New York: McGraw-Hill
- LICKERT, Rensis (1974). *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*. Paris: Bordas e Gauthier Villars Éditeur. Tradução de *The Human Organization*, 1967.
- LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de Democracia – Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países*. Barcelona: Editorial Ariel. Trad. Espanhola de *Patterns of Democracy*, 1999, Yale University Press (11/02/04, Cervantes)
- LIMA, Licínio (Org., 2006). *Compreender a Escola – Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: ASA
- LIMA, Licínio C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical – Paulo Freire e a Governação da Escola Pública*. S. Paulo. Cortez Editora e Instituto Paulo Freire (2)
- LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*, 2ª Edição, Braga.; IE.Uminho. Ed. revista e aumentada
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*, 2ª Edição, Braga.; IE.Uminho.
- FERREIRA, Henrique C. (1992). *A administração da Educação Primária entre 1926 e 1986 – Que participação dos professores?* Tese de Mestrado. Cap. I
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1988). *A gestão das Escolas Secundárias – a*

- Neutralidade na Constituição de 1976*, Livraria Almedina, Coimbra
- MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Tradução de *Decisions and Organizations*, 1989. (3)
- MORGAN, Gareth (1989). *Images de l'Organization*, Laval- Canadá, Editions ESKA. Original Inglês, 1986, Sage Publications, Beverly Hills, Califórnia
- NOGUEIRA DE BRITO, 2000, *A Constituição Constituinte – Ensaio Sobre o Poder de Revisão da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora
- OTERO, Paulo (2001). *A Democracia Totalitária – Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária – A Influência do Totalitarismo no Século XXI*. Cascais. Principia
- PATEMAN, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press (7)
- RESNICK, Philip (1984). *Parliament vs People: An Essay on Democracy and Canadian Political Culture*. Vancouver: New Star Books
- RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, *Theory of Justice*, por Harvard University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973). *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.
- SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa – uma Abordagem Sociológica e Organizacional*. Braga: CIED do Instituto de Educação e Psicologia da Unibversidade do Minho
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *Democracia e Participação*. Porto: Afrontamento. (02/12/02)
- SANTOS, João de Almeida (1998). *Paradoxos da Democracia*, Lisboa: Fenda Edições
- SASSOON, Donald (2001). *Cem anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX – Vol II*. Lisboa. Contexto Editora. Primeira Edição. Tradução de Mário Dias Correia, a partir de. *One Hundred Years of Socialism – The West European Left in The Twentieth Century*. London. I.B. Tauris e Co Ltd, 1996
- SEBASTIÃO, Sónia M. Pedro (2005). *A Democracia Directa ainda Interessa? – O Caso Suíço*. Lisboa: Universidade éÉcnica de Lisboa – ISCSP

Management Participatif – Sens, Réalités, Actions, Paris, Les Éditions d'Organization. Pp. 17-18

SIMÕES, Graça (2004). *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas – a Têia das Lógicas da Acção*. Porto: Edições ASA

Webgrafia

WIKIPÉDIA. Marsílio de Pádua. Em <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/MarsiPad.html>. Acedido em 08/06/2011

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO LOCAL EM PORTUGAL: UMA HISTÓRIA RECENTE

João Pinhal

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Resumo

A descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes. Neste artigo, assume-se a preferência por um modelo de descentralização de base comunitária, no qual o papel-charneira caiba aos municípios. Embora o sistema escolar deva manter-se sob a alçada do Estado, os municípios têm o direito e o dever de definir e concretizar políticas educativas próprias, adequadas aos processos de desenvolvimento dos seus territórios e comunidades.

Neste artigo apresenta-se uma resenha histórica do que tem sido a intervenção municipal na área da educação até meados da primeira década do século XXI. Ainda não estão aqui reflectidos certos desenvolvimentos de cariz recentralizador que se têm verificado nos últimos tempos.

A importância dos municípios

No caminho da democratização da sociedade e do desenvolvimento, os municípios têm um papel principal, não um mero papel de apoio ou complementar do papel do Estado. Nem tão pouco o de mero suporte das iniciativas de uma sociedade civil, a quem tenha sido deixada grande parte da iniciativa de provisão dos bens e dos serviços de que carecem os cidadãos.

É certo que esse papel principal não foi sempre reconhecido, e isso é particularmente verdade em relação a Portugal. Mas o fundamento da constituição dos municípios, associado ao direito