

n<sup>o</sup>



# Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 6 - 2006 | € 10,00

# Revista do Fórum Português de Administração Educacional

Publicação Periódica do Fórum Português de Administração Educacional

Índice]

## Directora

Maria Beatriz Bettencourt

## Conselho Editorial

Berta Macedo, Filomena Marques, Cristina Silveira de Carvalho, Graça Guedes, João Pinhal, Sofia Viseu, Luís Leandro Diniz (coordenação geral)

## Conselho Consultivo

Ana Paula Curado, António Vasconcelos, António Sousa Fernandes, Belmiro Cabrito, Clementina Marques Cardoso, Fernanda Carapinha Santos, Florbela Luís de Sousa, João Barroso, João Formosinho, Jorge Martins, Leonel Silva, Licínio Lima, Lucília Ramos, Luísa Homem, Madalena Fontoura, Manuel Sarmiento, Maria de Fátima Chorão Sanches, Maria do Carmo Clímaco, Maria José Martins, Natércio Afonso, Norberta Falcão, Ruben Cabral, Virgínio Sá, Vitor Alaiz.

## Concepção Gráfica (Capa)

Patrícia Maya

## Editor

Fórum Português de Administração Educacional  
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação  
Alameda da Universidade  
1649-013 LISBOA  
Portugal  
www.fpce.ul.pt/org/fpae  
fpae@netcabo.pt

## Execução Gráfica

Simões & Gaspar, Lda.

## Tiragem

1000 exemplares

## Preço

€ 10,00

ISSN 1645 - 2240

Depósito Legal: 168441/01

## Fórum Português de Administração Educacional Corpos Gerentes – Triénio 2006/2009

### Mesa da Assembleia Geral

*Presidente*, Jorge Adelino Costa  
*Vogal*, António Neto Mendes  
*Vogal*, Alexandre Ventura

### Direcção

*Presidente*, Maria Beatriz Bettencourt  
*Vice-presidente*, João Pinhal  
*Secretária*, Graça Guedes  
*Tesoureira*, Cristina Silveira de Carvalho  
*Vogal*, Sofia Viseu  
*Vogal (suplente)*, Berta Macedo  
*Vogal (suplente)*, Filomena Marques

### Conselho Fiscal

*Presidente*, Henrique da Costa Ferreira  
*Vogal*, Maria de Lurdes Machado  
*Vogal*, Maria Gentil Pontes Vaz

<http://www.fpce.ul.pt/org/fpae>

A Administração Educacional publica artigos no âmbito da política e da administração da educação. A revista está aberta à colaboração de educadores, de gestores escolares, de gestores dos sectores educativos das autarquias locais, de membros dos serviços centrais do Ministério da Educação e, em geral, de profissionais da administração da educação e da formação.

03 [ Editorial ]

*Luís Leandro Diniz*

07 [ A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos ]

*Jorge Ávila de Lima*

19 [ Modos de Governação da Educação: Políticas, Actores e Conexões ]

*Fernando Uláio Ferreira*

28 [ As Escolas Primárias Portuguesas na Viragem do Século: Actores e Processos de Mudança (1986-2003) ]

*Mariana Dias*

37 [ Apontamentos sobre as Relações entre Conhecimento e Política Educativa ]

*Luís Miguel Carvalho*

46 [ A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores dos *Princípios Comuns* ao Ângulo Português ]

*Fátima Antunes*

65 [ As Políticas de Descentralização da Gestão e Autonomia Financeira como Estratégias para a Redefinição do Estado Brasileiro ]

*Tereziinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos*

77 [ A Liderança Educacional e a Direcção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im)possibilidade ]

*António Bolívar*

95 [ Os Chefes de Estabelecimento de Ensino em França: Entre a Racionalização Modernista, os Constrangimentos Culturais e o Desejo de Justiça ]

*Yves Dutercq*

103 [ Qualidade e Liderança em Educação ]

*Mannel Alvarez*

111 [ As Autarquias e a Educação ]

*Gracinda Nave, Jorge Martins*

128 [ A Participação dos Professores do Ensino Primário / 1.º Ciclo na Organização da Escola e do Processo Educativo ]

*Henrique Ferreira*

149 [ Da Avaliação à Intervenção para o Sucesso Escolar: Um Estudo da Universidade de Lisboa ]

*Ana Paula Curado*

# A Participação dos Professores do Ensino Primário/1º Ciclo na Organização da Escola e do Processo Educativo

HENRIQUE FERREIRA  
Escola Superior de Educação  
Instituto Politécnico de Bragança, Portugal

## RESUMO

Neste artigo, o autor ensaia uma síntese da sua tese de doutoramento (2005), sobre o tema *A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo?* A síntese acompanha o percurso da tese, nas suas quatro partes essenciais: 1) o significado educacional actual da participação; 2) a sua relação com a teoria organizacional; 3) a emergência da teoria da participação na teoria política, nos últimos quinhentos anos; e, 4) a participação dos professores do ensino primário/1º Ciclo na organização da escola e do processo educativo.

**Palavras-chave:** Participação – Teoria organizacional – Teoria política – Modelos políticos – Modelos organizacionais – Formas de participação – Participação dos professores.

## O objecto de estudo

O estudo teve por objecto a estruturação e evolução do Estado, da Administração Pública e, em particular, da Administração da Educação Primária, em Portugal, entre 1926 e 1995, e ainda as formas da participação que, nos dois subperíodos político-administrativos (1926-1974 e 1974-1995) daquele horizonte temporal, os professores do ensino primário, 1º ciclo do ensino básico a partir de Fevereiro de 1988<sup>1</sup>, realizaram na organização da escola e do processo educativo.

Para a realização deste desiderato foi construído um esquema teórico da participação a partir da teoria educacional, da teoria política e da teoria organizacional.

A partir do concurso da teoria educacional, reconstituímos os diferentes significados da participação tanto enquanto processo de envolvimento na actividade educativa, como enquanto processo de reconstrução e de desenvolvimento pessoal e social, como ainda de tomada de consciência cívica

e social e de cidadania.

Mobilizando a teoria política, reconstruímos historicamente a emergência dos diferentes sistemas políticos, contextualizando-a histórica, social e culturalmente face a três itens essenciais: as relações entre Estado e Sociedade Civil, a igualdade e as oportunidades de participação. Iniciámos o nosso estudo em Nicoló Machiavelli (1512) e em Jean Bodin (1576) e na afirmação do Estado Soberano, operando assim a transição da poliarquia medieval (Amaral, 1998) para o Estado Absoluto e para o Estado Autoritário. E destes para o Estado Liberal e para o Estado Democrático. Em todos os sistemas, analisámos as variantes essenciais, ao longo do período estudado, e ainda as suas concretizações no Século XX.

Pela mobilização da teoria organizacional, relacionámos modelos de sistemas políticos (Bush, 1994; Afonso, 1994; Lima, 2006); e modelos e configurações organizacionais (March, 1991, 1991a, 1991b, 1991c, March & Olsen, 1991, 1991a; González, 1993, 2003; Mintzberg, 1993; Costa, 1996;

Quadro 1 - Interação entre Modelos da Teoria Política, Configurações Estruturais, Modelos Analíticos, Imagens Organizacionais e Formas de Participação (Ferreira, 2005: 368-369)

Modelos da Teoria Política	Configurações Estruturais	Modelos Analíticos	Imagens organizacionais	Formas dominantes de participação
Absolutismo e Autoritarismo (Autocracia e Unitarismo)	Burocracia Mecânica	Modelos formais-racionais burocráticos	Metáfora da Máquina	- Participação individual heterónoma na execução; - Participação informal; - Participação submissão.
	Organização Missionária	Modelos da subjectividade (valores, crenças, ideologia) e culturais	Sistema de Dominação psíquica	Participação autónoma, individual, grupal ou colectiva
Democracia Participativa e Social	Burocracias Profissionais e Adhocracias	Colegiais, de sistema social e culturais	- Organismo, Cérebro e Fluxo de transformação; - Perspectiva de recursos humanos.	- Participação variada, desde tecnologia social a participação-poder; - Participação formal e informal; individual e/ou grupal.
Liberalismo, Democracia Liberal Coponativismo	Burocracia Profissional Adhocracia	Modelos racionais, políticos e da ambiguidade	- Organização sistema de competências e político; - Sistemas debilmente articulados; - Tecnocracia; - Organização como sistema de competências e sócio-técnico; - Sistemas debilmente articulados.	- Participação autónoma; - Participação formal e informal; - Participação-Poder.
Anarquismo	Anarquia Organizada ou Sistemas Políticos (Mintzberg, 1991)	Modelos políticos, da ambiguidade e da subjectividade	- Organização como Anema. - Sistemas debilmente articulados	- Participação autónoma; - Participação formal e informal; - Participação-Poder.
	Organização Anárquica	Modelos da subjectividade	«Communitas» <sup>2</sup>	Não-participação

Lima, 2003; e analisámos estes à luz das suas possibilidades de participação formal, não-formal, informal e clandestina (Lima, 1998, 2003). No Quadro nº 1, procuramos estabelecer a síntese das relações entre modelos políticos e modelos organizacionais.

A análise da participação fez-se por descrição e comparação entre participação decretada e participação praticada (Lima, 1998, 2003, 2006), inquirindo, através de entrevista, dois grupos de 12 professores que tenham trabalhado em cada um dos subperíodos considerados.

## A problematidade do conceito de participação

### Os significados da palavra participação

O termo participação é de uso abundante nas formulações teóricas de vários sistemas sociais mas tem significações próprias no interior de cada sistema. É um termo de significação poliédrica, epistemologicamente equívoco e de uso multifacetado (Hermel, 1988: 2).

Verificámos ser a participação um conceito fértil de significações, no plano conceptual, e fértil de limitações no plano da sua utilização, intencionalidade e objectividade. Além disso, verificou-se ser um termo de fácil apropriação pelo neo-liberalismo e pela *Nova Direita*, desde o início dos Anos 70, no Século XX, para fins de manipulação e de subordinação das relações sociais e laborais (Held, 1997;

Arblaster, 2004). E ainda de fácil apropriação pelos novos movimentos gestionários ou do *New Management*, enfatizando a eficiência, e enfatizando a participação como tecnologia social para essa eficiência e para a paz empresarial (Girard & Claude Neuschwander, 1997; Godfrain, 1999; Le Goff, 1999; Lima, 2003).

Assim, a objectivização do uso do termo participação, no nosso estudo, implicou sempre o recurso a mais que um, a vários ou mesmo a todos os seguintes dez elementos ou categorias, contribuintes para uma taxonomia da participação<sup>3</sup>:

- Um complemento de lugar ou tópico organizacional (*participação na decisão, participação na consulta, participação na execução*);
- Um adjectivo funcionando como complemento de modo (*participação formal, participação não formal, participação informal, participação clandestina*);
- Uma graduação de autonomia na sua formulação (*participação hetero-instituída, participação auto-instituída, participação hetero e auto-instituída*);
- Uma graduação de autonomia na sua estruturação e organização (*participação autónoma, participação heterónoma, participação heterónoma e autónoma*);
- Uma graduação na capacidade de orientação estratégica da organização (*participação na formulação político-estratégica, participação na gestão, participação na execução*);

- Uma definição da situação do participante face à sua presença no processo da participação (*participação directa, participação indirecta ou representada, participação directa e representada*);

- Uma graduação do envolvimento do participante no decurso da acção (*participação activa, participação passiva, participação forçada*);

- Uma classificação da atitude do participante face aos objectivos da organização formal (*participação convergente, participação divergente e participação neutra*);

- Uma classificação da participação em função do estatuto legal-social dos participantes (*participação com estatuto legal-social definido e autónomo, participação com estatuto indefinido e participação com estatuto legal-social definido e dependente*), e

- Uma quantificação do nº de participantes (*participação individual, participação grupal, participação colectiva*).

Em todas as suas limitações e potencialidades, a participação revelou-se um conceito limitado e relativamente pobre no propiciamento de um poder efectivo de formulação política e de controlo da execução desta, ao contrário do optimismo com que, sobretudo as teorias democráticas participativas clássicas<sup>4</sup> e a teoria democrático-participativa contemporânea (Held, 1997; Canotilho, 1999), a enfatizaram. No Quadro nº 2, procuramos uma síntese das relações entre democracia, participação e educação.

Com efeito, e a menos que o participante possa participar em todos os momentos do processo organizacional, desde a formulação política à execução, o que é manifestamente impossível, tanto em compreensão como em extensão, e mesmo que ele participe directamente nas decisões e as possa influenciar por voto, deterá apenas uma pequena parcela de poder que poderá ser anulada, reorientada ou distorcida se o participante não puder determinar a organização das diferentes fases do ciclo organizacional, isto é, formulação estratégica, planeamento, organização, supervisão e controlo<sup>5</sup>.

Em termos organizacionais, isto implica a dificuldade de uma sobredeterminação efectiva de todas as fases do ciclo e a dificuldade da garantia de uma gestão e de uma execução em conformidade com a formulação político-estratégica ou de uma execução em conformidade com os planeamentos e programações da gestão. O que nos permite afirmar que quem formula políticas raramente formula a organização do respectivo plano de acção e que quem organiza a gestão das orientações políticas raramente tem a noção real do processo da sua execução. Mesmo assim, está muito mais

próxima a gestão das orientações políticas e da formulação dos programas de acção do processo da execução. E, na medida em que compete à gestão a formulação dos planos de acção, fica evidente a grande possibilidade de, através destes planos, se modificar as formulações políticas iniciais. Como fica evidente que, por um processo de interpretação e adaptação, ao longo da execução, se possa alterar as orientações da gestão (Barroso, 2005).

Verifica-se assim ter a teoria da burocracia, nas suas diferentes reformulações, grandes potencialidades interpretativas do fenómeno organizacional e das suas incongruências.

No processo educativo, em que é defendido pelos autores das teorias do contrato pedagógico e do desenvolvimento pessoal e social que a participação pode conduzir à conscientização e autonomia dos participantes (Freire, 1975; Not, 1991; Lima, 2000), orientação que também defendemos, não deixa de haver evidências da equivocidade do conceito de participação, ao considerar-se participados pelos alunos processos pedagógicos e curriculares em relação aos quais nada decidiram e a que são solicitados a aderir através do empenho e do envolvimento nas tarefas e nos rituais pedagógicos, confundindo-se a energética da acção e do envolvimento do aluno com um processo de participação efectiva. Quando muito, tratar-se-ia de uma participação na execução, sem qualquer intervenção nem na orientação política nem na estruturação do plano de acção das tarefas. O mesmo ocorrerá quando se solicita ao aluno que se pronuncie sobre a sua auto-avaliação sem ter participado na definição dos critérios da mesma.

Ocorre assim frequentemente que se considera participação fenómenos que o não são de todo mas que surgem associados nos planos político e educacional, à participação efectiva.

Porém, destas dificuldades não derivará a impossibilidade de ensaiar uma definição de participação mas antes o desafio de o fazer. No nosso trabalho, operacionalizámos tal definição em dois domínios: o domínio da formulação política ou político-organizacional e de gestão, e o domínio da execução de programas de acção.

A nível da formulação política ou político-organizacional, considerámos um processo de participação efectiva aquele em que um indivíduo, um cidadão ou um funcionário, dotados de um estatuto específico e reconhecido legal e socialmente, por presença própria ou através de representantes, intervém num processo de organização de uma decisão e na tomada

Quadro 2 - Formas de Democracia, Participação e Realização da Educação (Ferreira, 2005: 310-311)

Formas de Democracia	Liberalismo Democrático	Democracia Liberal
Natureza da Soberania	- Representativa / mandato livre; - Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites.	- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites - competição entre elites.
Papel dos indivíduos / cidadãos	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar petições individuais.	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.
Organização da Administração Pública	- Serviços estatais reduzidos; - Comunitarismo mais que descentralização; - Funções sociais mínimas.	- Serviços estatais e não-estatais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado.
Formas dominantes de participação	- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio restrito a alguns homens; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações e partidos.	- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio universal masculino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações.
Realização da Educação	- Escolas predominantemente não estatais, hierarquizadas, classistas ou segregadas; - Acesso universal à escola; - Poucos apoios sociais a alunos carenciados; - Diversidade mas selectividade do currículo e da pedagogia.	- Escolas estatais e não estatais, hierarquizadas, classistas ou segregadas na sua componente não-estatal; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Apoios sociais a alunos carenciados; - Uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar.

Formas de Democracia	Democracia Liberal-Social	Democracia Participativa e Social
Natureza da Soberania	- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas, entre elites e entre associações intermédias; - Competição entre elites e entre associações.	- Representativa / mandato livre, mas em articulação com representados; - Partilhada e contratualizada em organizações intermédias; - Competição entre associações.
Papel dos indivíduos / cidadãos	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Direito de petição popular; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Direito de petição popular; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.
Organização da Administração Pública	- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil.	- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil.
Formas dominantes de participação	- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública.	- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública.
Realização da Educação	- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares; - Apoios sociais e escolares a alunos carenciados ou com Necessidades Educativas Especiais; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar; - Universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa.	- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Apoios sociais e escolares a alunos carenciados e ou com Necessidades Educativas Especiais; - Diversificação e diferenciação positiva do currículo e da pedagogia; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar; - Universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa; - Participação na Direcção e na Gestão da Escola.

da decisão respectiva, afirmando o poder de expressar a sua posição ou a do grupo que representa e votando em conformidade com tal posição. Esta participação pode dar-se tanto a nível político-organizacional como a nível da gestão como ainda a nível da execução de programas.

A nível da execução dos programas e das acções organizacionais, consideramos ainda participação efectiva aquela em que um actor, qualquer que ele seja, detém um poder específico de interpretar, adaptar e executar formulações políticas e planos de gestão, seus ou de outrem,

podendo reorientá-los, formal, não formal, informal ou clandestinamente para finalidades diferentes das inicialmente previstas.

Estas duas concepções de participação implicam a consideração do estatuto e habilitação profissional do participante e ainda a cultura de participação ou a sua ausência.

O participante é dotado de um estatuto social e legal específico que lhe confere direitos e prerrogativas em troca de deveres cívicos, legais e funcionais. Esse estatuto pode

implicar requisitos de vária ordem, desde o reconhecimento cívico, legal e social, ao reconhecimento académico. O que importa para aqui é que ninguém pode participar sem o reconhecimento legal e funcional de um poder específico que lhe foi outorgado para o efeito. De aí que os requisitos da participação possam ser diferenciados conforme as áreas e os domínios de participação<sup>6</sup>.

Porém, a participação é mais facilitada numa cultura organizacional colaborativa e democrático-participativa, de interacção grupal (Chorão, 1992; Torres, 2004), ou ainda quando a estrutura da tomada de decisões obriga à articulação e/ou negociação das opções em confronto.

No caso dos professores do ensino não superior, a standardização das formações, subjacente à configuração das burocracias profissionais, e o estatuto oferecido pelo contrato de trabalho com a entidade empregadora estatal são considerados os requisitos essenciais à participação, diferenciando-se agora, a partir da aprovação do novo Estatuto da Carreira Docente (Novembro de 2006), a extensão e a profundidade da participação em função da categoria do professor. A formação académica e profissional inicial do professor, associada ao cumprimento de um ano de indução profissional é reconhecida, pela entidade empregadora, como o conjunto de competências cívicas, éticas e profissionais requeridas pelo exercício da profissão de professor, o que se tem revelado polémico, em todos os planos, sobretudo através do confronto entre competências formalmente pressupostas e competências efectivamente realizadas na acção.

### **Participação e estruturação político-administrativa e organizacional**

A análise da participação nas organizações exige também a consideração do grau de autonomia política destas, isto é, da capacidade de formulação dos seus próprios objectivos estratégicos e da possibilidade de derivar os objectivos intermédios e de acção daqueles.

Nas organizações do projecto de sociedade, isto é, as organizações da Administração Pública, tanto as do Estado como as não-estatais, ditas vulgarmente privadas, com as quais o Estado contratualizou um ou mais serviços do projecto de sociedade, esta autonomia na capacidade de formulação estratégica é, com excepção das autarquias locais e das regiões autónomas, limitada, mesmo nas instituições da Administração Indirecta do Estado.

No entanto, usando o processo da desconcentração

funcional, os sucessivos governos têm vindo, sobretudo nos últimos 20 anos, a equiparar alguns serviços da Administração Directa, no todo ou em parte, a instituições de Administração Indirecta e, no caso das escolas/agrupamentos, a instituições da Administração Indirecta, nos domínios curricular e pedagógico, isto é, com capacidade total para a sua gestão, e a autarquias locais, nos domínios do projecto educativo, da área de projecto e da educação para a cidadania, isto é, com capacidade de formulação política e de gestão.

Assim, a participação, concebida como possibilidade ideal de intervenção e de decisão nos três *locus* ou níveis da estrutura decisória organizacional (participação político-estratégica; participação em todo o processo da gestão ou numa das suas fases; participação na execução), e, menos idealmente, como possibilidade de intervenção e decisão em um ou dois destes *locus* é, no plano formal, uma participação limitada a determinadas áreas organizacionais e, no caso das escolas, à gestão, nos domínios curricular e pedagógico, e à execução, nos domínios financeiro, patrimonial, burocrático e de recursos humanos

Porém, como vimos, a análise da participação dos actores pressupõe também a consideração das teorias organizacionais, obrigando ao confronto entre as possibilidades de participação formal e a participação auto-instituída por eles, seja como participação não formal<sup>7</sup>, seja como participação informal<sup>8</sup>, seja ainda como participação clandestina<sup>9</sup>, constituindo o conjunto das quatro formas de participação possibilidades de observação da participação real.

A análise organizacional da participação auto-instituída pelos actores pode “dar-nos” então uma realidade organizacional diferente, ou mesmo em contravenção com a organização formalmente proposta (ou imposta), tendo os actores formulado novos objectivos ou, menos ambiciosamente, novas regras de gestão e de organização, de acordo com critérios variáveis, desde valores e crenças partilhados a interesses e lutas por poder e vantagens, ou, então, tendo deixado cair a organização numa anarquia organizacional, no sentido referencial do termo, a fim de que cada actor institua a prossecução seja das suas concepções e valores seja dos seus interesses.

Teremos, neste caso, o conflito entre o poder real dos actores e a regra formal (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1995), proposta ou imposta, confirmando-nos que, com excepção das configurações estruturais simples, de relação homem a homem (superior hierárquico-

subordinado), não existem sistemas nem verdadeiramente centralizados nem completamente controlados na execução das práticas pelo que a «arte» da boa administração consistirá em usar estratégias de busca da identificação dos actores com os objectivos formais da administração, usando uma participação como tecnologia social.

Nestes termos, apesar de as organizações de gestão democrática pressuporem e proporem a participação dos actores na sua administração, no suposto de que haverá identificação com os objectivos formalmente propostos, em interpretação do Projecto de Sociedade, tal não constitui requisito suficiente para uma verificação empírica, nem de uma participação empenhada, nem de uma participação conforme aos objectivos formais ou em consonância com tal projecto. Ao lado, ou no interior desta organização, pode ou podem existir uma ou várias outras formas de organização, partilhadas ou conflituadas pelos actores ou por diferentes grupos de actores, os quais, numa organização democrática e profissional, encontram solo fértil para a instituição de modelos organizacionais diversos, desde os formais, aos políticos, aos micropolíticos, aos culturais, aos simbólicos e aos da ambiguidade.

Mesmo no âmbito da burocracia e como foi abundantemente demonstrado por March (1991), Crozier & Friedberg (1977), Friedberg (1995), e ainda por Lima (1998), a análise revela-se fecunda ao nível das possibilidades de constatação de que, mesmo em sistemas centralizados e autoritários, o poder de manipulação das regras, por parte dos actores, lhes pode conferir a capacidade de reorientação estratégica e de obstacularização/modificação das normas, ou, mesmo, de infidelidades normativas, dotando-os de um poder efectivo de realização que os supervisores não podem contornar e que se revela, muitas vezes, de difícil cooptação.

### **Participação e teoria política**

O percurso da teoria política, desde a civilização grega, até aos nossos dias, decorre sob a luta entre escravidão e liberdade (De Latour, 2003), com períodos de domínio da primeira ou da segunda mas com os vestígios da dimensão postergada a germinarem e a medrarem de tempos a tempos. E, se os relatos da história nos trazem a ideia de que há muitos séculos atrás, esses períodos eram longos, o Século XX e a sua civilização, fizeram-nos conviver com mudanças radicais em poucas décadas. Só na segunda metade deste Século

assistimos à ascensão e queda do Estado Social (1950-1975) ao apogeu (Década de 70) e relativização (década de 90) das políticas de participação, à emergência dos movimentos da Nova Esquerda (1960-1984) e da Nova Direita (1956-1980), desembocando esta no neoliberalismo actual.

Neste contexto, valores iniciados com a Nova Esquerda, em 1960, como a Democracia Participativa e Social (Canotilho, 1996; Lima, 1998) parecem temporariamente em causa, que não arredados como ambição e vontade de libertação popular.

Enquanto estratégia de afirmação ou luta pela liberdade e pela igualdade, a participação é, desde o início da civilização ocidental, entendido este início como localizado na civilização grega, um tema longitudinal a toda a história da humanidade, procurando sempre os mais pobres e os oprimidos formas de dignificação do seu estatuto político e social, enquanto poder de diálogo e afirmação perante outros poderes. E procurando os detentores ou em aliança com os detentores de poder e de riqueza diminuir as possibilidades de igualdade, de liberdade e de acesso ao poder por parte dos que estão distantes deste na estrutura social, exercendo assim controlo sobre as possibilidades de mobilidade social e política.

Os temas da aspiração à igualdade, à liberdade e ao acesso ao poder encontram-se já abundantemente documentados na filosofia política grega<sup>10</sup>, pelo lado dos defensores da democracia, assim como os temas da inveja, da mediocridade e da aristocracia como governo dos melhores, por parte dos representantes e arautos da oligarquia. O processo do julgamento e da condenação à morte de Sócrates são ilustrativos deste debate.

Estes temas fundadores do debate entre democracia e liberalismo, reemergentes, de uma forma explícita, nos debates da Universidade de Chartres, logo em meados do Século XII, e nas lutas de poder entre realeza e nobreza terratenente que conduziram à assinatura da *Magna Carta*, em 1215, por João Sem-Terra, assinatura que, presumivelmente, terá constituído o momento fundador da democracia aristocrática, mais tarde teorizada por John Locke no seu *Ensaio sobre o Governo Civil* (1690), atravessaram toda a história ocidental e são particularmente acutilantes nos conflitos das repúblicas, comunidades e ligas medievais, onde se ancoram os movimentos republicanistas e autonomistas das corporações, comunidades, burgos, condados e ducados da Alta Idade Média e das repúblicas italianas, servindo

*“de suporte à teorização do Republicanismo como condição*

para a liberdade e para a igualdade entre os homens, para a sua autonomia e para a participação activa dos cidadãos na vida das cidades-estado, para a eleição de governos e para a constituição da Soberania Popular” (Ferreira, 2005: 257).

A teorização explícita e pioneira do republicanismo como forma da democracia clássica deve-se, segundo Dadid Held (1997), a Marcilio de Pádua (1275 -1342), com o seu *Defensor Pacis* (1324). Ali desenvolve este autor algumas teses da democracia participativa

“- a participação política é uma condição essencial da liberdade pessoal; se os cidadãos não se governarem a si mesmos, serão dominados por outros;

- Liberdade de expressão e de associação;

- Mecanismos variados de participação: eleições de representantes e conselhos de republicanos;

- Pluralismo económico e social;

- Competição entre grupos;

- Igualdade de oportunidades face ao bem comum, instituído como interesse geral;

- Distinção entre Poder Legislativo e Poder Executivo;

- Pequenas comunidades governantes;

- Mulheres excluídas da participação política (a primeira reivindicação de participação das mulheres é a de Mary Wollstonecraft (1792);

- República como Poder Popular e como oposto a Monarquia.” (Ferreira, 2005: 258).

Como vemos, esta teorização é bem anterior à sistematização dos sistemas políticos modernos, tanto dos absolutistas, a partir de Nicoló Machiavelli e o seu *Il Príncipe* (1512) e de Jean Bodin e o seu *Les Six Livres de la République* (1576) como dos liberais corporativos, a partir de João Alússio, com o seu *Política Methodice Digesta* (1603), e revela ideais que haveriam de emergir mais tarde, sobre as ruínas do absolutismo, a partir do início do Século XVIII, oriundas, sobretudo do utilitarismo francês e inglês, do comunitarismo alemão e da moral “kantiana”.

O Século XVI e a primeira metade do Século XVII consolidam a ruptura entre estas duas visões do Estado e da Sociedade e cada uma delas associa-se preferentemente a uma religião: o liberalismo preferentemente ao protestantismo e o absolutismo preferentemente ao catolicismo. E, enquanto estas lutas decorrem, prepara-se, sob o novo poder da burguesia comercial e industrial emergente, a consolidação

do liberalismo, a partir do início do Século XVIII e, consequentemente, o fim do absolutismo.

O Século XVI e a primeira metade do Século XVII são um período de grandes conflitualidades políticas, sociais e culturais, as quais levam a guerra a toda a Europa Central e só terminam com o reconhecimento de que Estado e Religião têm de estar separados. Esse momento fundador do futuro estado laico é conhecido por Tratado de Westfalia (1648) mas, mesmo assim, não evitou teorizações absolutistas várias, as quais são vistas como a referência a evitar.

Todas as grandes construções teóricas emergentes no sentido de resolver este “estado de guerra de todos contra todos” (Thomas Hobbes, 1650) se baseiam no princípio da participação e do contrato social. Michel Therestchenko (1994) chama-lhes teorias contratuálistas. As mais conhecidas são as formulações autoritárias do *Leviathan*, de Thomas Hobbes (1650), as formulações da negociação continuada e evolutiva entre representantes da aristocracia, dos dois *Essay on the Civil Government*, de John Locke (1690) e as formulações do princípio da maioria do *Du Contract Social*, de Jean-Jacques Rousseau (1762).

Thomas Hobbes socorreu-se do princípio da lei do mais forte, de Hugo Grócio e de Samuel Pufendorf para declarar que o problema da «guerra civil» tinha de ser resolvido pela transferência voluntária da liberdade de acção e de iniciativa dos cidadãos para o Estado, em troca dos «sagrados direitos» liberais da garantia do direito à vida, à propriedade e à liberdade de iniciativa e de circulação. Esta transferência seria um acto de liberdade e transformava-se num contrato.

Num sentido diferente, John Locke (1690), argumentou que não se podia confiar num único poder que logo se transformaria em poder arbitrário e que o que era necessário era organizar o poder de forma a que o seu exercício fosse contrabalançado por outros poderes. E que, por isso, era necessária uma assembleia representativa dos poderes sociais instituídos e reconhecidos (o que excluía os pobres e os escravos) onde, por voto ponderado, se tomassem deliberações políticas que, depois, seria executadas por um governo sob o controlo da assembleia.

John Locke usava já algumas formulações teóricas sobre a necessidade de dividir o exercício do poder, formuladas em Inglaterra por Oliver Cromwell (1653) e Anthony Shaftesbury (1688) e que continuariam com Henry Bolingbroke (1715), até à aquisição definitiva da partilha do poder como forma de limitação do exercício do poder (“pour que le pouvoir arrête le pouvoir”), por Charles de Secondat, Barão de Montesquieu,

no *Espírito das Leis*, em 1742.

Negociação, contrato e partilha do poder surgem pois na tradição inglesa do Séculos XVII e XVIII como formas de harmonização social e de constituição de um poder socialmente reconhecido e com capacidade legítima de exercício.

Numa perspectiva mais racionalista e voluntarista, Jean-Jacques Rousseau (1762), vai querer dar um passo em frente na defesa da igualdade entre todos os cidadãos, instituindo o voto universal e o princípio da maioria. A passagem do indivíduo do liberalismo, ao cidadão da democracia, operar-se-ia justamente pela aceitação individual das regras sociais, participando nas votações e obedecendo, sem limites, às decisões da maioria.

Rousseau não reconheceu o direito de apelo das minorias. Pelo contrário, no seu racionalismo absolutista, defendeu mesmo que o cidadão perdedor deveria ser defensor e prosélito da decisão vencedora. Os seus vindouros, da primeira metade do Século XIX, sobretudo Benjamin Constant, Emmanuel Seyès e Alexis de Tocqueville chamarão a atenção para estas contradições e encarregar-se-ão de promover o regresso das liberdades liberais, mesmo contra os absolutismos esclarecidos napoleónicos.

Num plano também racionalista mas já com outro fundamento, Immanuel Kant, nas últimas duas décadas do Século XVIII, propôs os princípios para a construção de uma paz perpétua e reconciliação dos Homens. Tais princípios, escritos em *A Paz Perpétua*, em *Crítica da Razão Prática* e em *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* remetem-nos para uma visão do Estado e da Sociedade organizados a partir de Deus e sob o princípio evangélico de que *todo o homem é meu irmão*. Por isso, em tudo o que fizermos, fá-lo-emos na medida em que, na nossa acção representaremos também a utilidade dela para todos os outros, segundo a máxima “*age de tal maneira que os fundamentos da tua acção possam constituir-se numa máxima universal*”.

Kant operou assim uma solução metafísica para o problema da adopção da Lei e da regulação das ordens social e política, instituindo o princípio da participação segundo o dever moral, princípio que acabou por ser caro ao utilitarismo mais elaborado de John Stuart Mill, nas décadas de 50 a 70 do Século XIX e também a formulações contratuálistas de fundamentação da democracia já no Século XX, tais como as de Jurgen Habermas (1987) em *Théorie de l'Agir Communicationnel*, como as de John Rawls (1973), em *Uma Teoria da Justiça*, e de Carlos Estêvão (2001 e 2004), em *Justiça*

e *Educação* e em *Educação, Justiça e Autonomia*.

Mas o Século XVIII não produziu apenas soluções racionalistas. Sobretudo na Grã-Bretanha e na Alemanha, desabrocharam soluções mais pragmáticas para o problema da definição do bem comum e para a salvaguarda da autonomia dos cidadãos e das comunidades. Essas soluções enquadram-se no processo de construção teórica do liberalismo e são visíveis também em França.

Em vez de soluções metafísicas, só possíveis na medida em que os envolvidos partilhem delas, o empirismo, o utilitarismo e o liberalismo clássico em geral fornecem-nos soluções “terra-a-terra”, a partir da harmonização dos interesses individuais e da defesa radical dos espaços de liberdade individuais e comunitários. A partir da segunda década do Século XVIII, o conflito entre submissão dos sujeitos a uma ordem estruturada fora dos sujeitos e vivência numa ordem estruturada pelos sujeitos agudiza-se, até como forma de a segunda perspectiva garantir a afirmação do liberalismo e a consequente anulação do absolutismo.

O contributo inglês para a construção de uma ordem política e social baseada na participação e na democracia representativa inicia-se de facto com o liberalismo aristocrático de John Locke (1690). Este liberalismo aristocrático evolui, ao longo do Século XVIII, para utilitarismo clássico. A evolução inicia-se com a teoria da associação natural entre seres humanos conforme as suas inclinações naturais, por Anthony Shaftesbury (1711), e com a fábula das abelhas de Bernard de Mandeville (1714) defendendo que são o egoísmo e os interesses materiais do homem que promovem as associações humanas, tese que irá ser adoptada na *Teoria dos Sentimentos Morais* (1759) e em *A Riqueza das Nações* (1775) por Adam Smith. David Hume (1751 e 1758) deu um contributo decisivo à afirmação desta perspectiva pela procura de «uma solução humana, terrestre, baseada na sua concepção de “virtudes artificiais” impostas pela necessidade de cooperação mútua, e de “identificação artificial de interesses”, imposta pela necessidade de viver com os outros em sociedade, e em conflito de interesses. Neste sentido, David Hume será o criador da teoria da harmonização dos interesses como fundamento da participação (Ferreira, 2005: 177).

Em França, este liberalismo aristocrático e liberalismo clássico tiveram também os seus representantes: Stephan Condillac (1715-1780), com a teoria de que são as emoções e a respectiva simpatia e partilha a fonte das associações humanas; Robert Turgot (1727-1781), António Caritat,

Marquês de Condorcet (1743-1794) e Claude-Adrian Helvetius (1715-1771).

Porém, ao longo do Século XIX, o utilitarismo inglês romperá com o liberalismo radical e aristocrático procurando conciliar um princípio geral do bem e da felicidade, o “*sumum bonnum*”, incorporando princípios “kantianos” com os pressupostos anteriores. Esta tarefa coube a Jeremy Bentham (1748-1832) e a John Stuart Mill (1806-1873) e foi concretizada no “*greatest happiness principle*” ou “princípio da maior felicidade para o maior número, cada um valendo por um” (Ferreira, 2005: 179).

Vemos assim que, enquanto na França se procurava, essencialmente através de Rousseau, soluções metafísicas para o problema da harmonia social, na Grã-Bretanha se procurava salvaguardar, pela via da associação e articulação de interesses, a liberdade individual e a liberdade comunitária. O problema central de John Stuart Mill, sobretudo em *On Liberty* (1859), será responder a Rousseau, a Kant, a Constant e a Tocqueville, procurando conciliar a ordem social com a salvaguarda da liberdade individual e da iniciativa individual ou grupal na transformação pacífica da ordem social.

O Século XVIII concretizou múltiplas perspectivas na resolução do debate entre liberdade individual e ordem social que, como vimos no início desta secção, é longitudinal a toda a história da humanidade. A originalidade do Século XVIII está em que começou com a defesa do liberalismo radical com Bernard de Maineville, Cesare Beccaria e Thomas Paine e terminou com o socialismo utópico de Saint-Simon e de Charles Fourier. Na génese da sua oposição está o conflito entre liberdade associada a conquista e reserva do poder *versus* igualdade associada a partilha do poder e fruição da propriedade.

O liberalismo radical defendeu que tudo o que viesse do ou que fosse Estado seria mau porque a liberdade natural do mais forte era coarctada<sup>11</sup>.

Em contrapartida, o socialismo utópico dos finais do Século XVIII e princípios do Século XIX, radicalizando o liberalismo dos direitos humanos, de Turgot e de Condorcet, que defenderam a discriminação positiva, contrapunha uma sociedade de iguais e a eliminação das causas das desigualdades, a propriedade privada.

No final do Século XVIII, o problema central do Século XIX estava lançado, ou seja, como fazer da propriedade privada a razão de ser dos direitos fundamentais de cidadania e de participação (liberalismo) e como resgatar a cidadania para aqueles que, desprovidos de propriedade e

desumanizados pela Revolução Industrial, haviam perdido todos os direitos de cidadania.

O debate do Século XIX reposiciona assim o debate entre liberdade e igualdade, acrescentando-o: 1) da discussão sobre as formas da participação (directa *versus* representativa); 2) da discussão sobre o mérito para participar e governar; 3) da discussão sobre as possibilidades de governar com igualdade e proporcionalidade a partir da estrutura de poder da burguesia, a burocracia; 4) da discussão sobre a liberdade (mandato livre) ou vinculação aos eleitores (mandato imperativo) dos representantes. Os principais pólos de discussão destas questões foram Emanuel Seyès (1791), Benjamin Constant (1813-1835) e John Stuart Mill (1859-1870).

Para os liberais, o direito de voto será sempre um direito de voto restrito aos detentores da propriedade vindo as habilitações literárias a ser assimiladas, no final do Século, a propriedade privada, em virtude da força da escola como contribuinte eficaz na selecção social, ao longo do Século. Por outro lado, a democracia ou qualquer outra forma de extensão universal dos direitos de cidadania seria a promoção da mediocridade e da perversão da base de selecção das elites governativas (Bobbio, 1989).

Os democratas ou aquilo que os representava enquanto aspiração a democracia (basicamente os movimentos anarquistas, desde o início do Século e, desde 1835, os Sindicatos e os partidos políticos) tratavam de lutar pelo reconhecimento dos direitos cívicos, políticos económicos e sociais aos indivíduos vítimas da Revolução Industrial e, portanto, da substituição da propriedade pelos direitos de participação, de negociação e de inclusão política e social.

O que é mais notável para a história da participação na primeira metade do Século XIX é que estes movimentos tenham trazido para a discussão pública a forma da participação directa como estratégia de mudança da economia, da sociedade e do Estado, por via revolucionária, através do sindicalismo anarquista e marxista.

De repente, parece que o centro da discussão se transferiu, na primeira metade deste Século, de Inglaterra para França e para a Alemanha, onde o capitalismo triunfante e o estado unificado como seu símbolo pela burocracia, eram exaltados por Hegel, em 1818, na sua *Introdução à Filosofia do Direito* e anatémizados por Ludwig Feuerbach e Karl Marx, tanto em *A Ideologia Alemã* (1843) como em *Os manuscritos Económico-Filosóficos* (1844).

A solução para resolver os problemas da economia,

da sociedade e do Estado era, então, a revolução, violenta e universal, fruto da participação directa de todos os trabalhadores no movimento sindical<sup>12</sup> pois não haveria outra forma de derrubar a burguesia, segundo Marx.

A verdade é que, com excepção da fugaz experiência da Comuna de Paris, em 1870, e da experiência da revolução bolchevique, em 1917, na União soviética, nenhum outro país da Europa ensaiou esta via revolucionária. Em 1863, foi lançado na Alemanha o Partido Socialista e, em 1869, o Partido Social-Democrata, este de carácter reformista e contratualizador de interesses entre proletariado e classe burguesa. Como que adivinhando o que se iria passar na União Soviética, este movimento preferiu transformar muitos pobres em classe média a transformar ricos e pobres em pobres, dentro do movimento comunista. A estratégia foi a participação como negociação e a concertação da extensão universal dos direitos humanos e do Estado Social (Grawitz & Jean Lecca, 1985).

O período que decorreu entre 1870 e 1945 é um período marcado por cinco tendências: 1) expansão e internacionalização do liberalismo económico e consolidação do liberalismo político; 2) crescimento e afirmação do movimento sindical<sup>13</sup>; 3) transformação dos partidos políticos em movimentos de integração e socialização política; 4) adopção de eleições como método para a constituição de governos mas com colégios eleitorais restritos, com voto censitário e ponderado; 5) progressiva concessão do direito de voto a homens e mulheres<sup>14</sup>; 6) expansão lenta do Estado Providência; 7) revisão das teorias clássicas da democracia e incremento da teoria das elites, com algumas experiências de carácter autoritário (Itália, Espanha e Portugal) e absolutista (Alemanha Nazi e Socialismo Soviético).

Para a história da concepção revisionista da democracia e consolidação do liberalismo democrático é particularmente relevante a consideração do percurso da teoria das elites, desde Frédéric Bastiat (1849) e Herbert Spencer (1879), a Friederich Nietzsche (1900), a Mosei Ostrogorski (1908), a Max Weber (1916), a Caetano Mosca (1916), a Vildfredo Pareto (1929), e a Joseph Shumpeter (1947). Segundo as perspectivas destes autores, a democracia transformar-se-ia em método de eleição de dirigentes e em sistema de competição entre elites pelo que a participação do povo seria uma participação meramente circunstancial no voto e em eleições gerais, além de que o sistema governativo prescindiria do seu contributo porque a resolução dos problemas políticos, administrativos, económicos e sociais

exigiria uma tecnoburocracia competente e disciplinada.

A par deste ataque da teoria das elites, os movimentos a favor da democracia participativa, arredados de uma maior participação política e social pela conjuntura de 70 anos de guerras e de recomposições da ordem mundial (1870-1945) viram o capitalismo e o liberalismo económico e político prosperarem no pós II Guerra Mundial e viram a legitimidade da sua participação contestada pelo fortalecimento do Estado Social (1945-1980), baseado no crescimento das economias.

Este relativo estado de graça permitiu ao liberalismo democrático consolidar-se teoricamente, tanto na forma de teoria pluralista ou poliárquica da democracia (Arthur Bentley, 1908; Berelson, 1954; Dahl, 1956, 1971, 1982); Lipset, 1960; Sartori, 1962), com exaltação das autonomias associativas e comunitárias em contraponto ao poder do Estado, como na forma de democracia liberal-social, e começar a preparar o neoliberalismo de a partir dos anos 75 do Século XX, quando o Estado Social começou a entrar em crise, fruto da contenção de fronteiras do capitalismo e fruto das primeiras crises energéticas, não deixando grande margem de manobra aos movimentos da democracia participativa que, entretanto, haveriam de surgir a partir do início dos anos 60 do Século XX.

Esta preparação teórica de que foram arautos, entre outros, Frederik von Hayek (1946, 1972), Robert Nozick (1973) e Milton Friedman (1960, 1976) pretendeu limitar a participação dos cidadãos aos seus grupos, associações e comunidades primárias na medida em que o Estado deveria voltar a ser o estado mínimo dos liberais clássicos e desmantelar a sua estrutura produtiva e administrativa, em favor da iniciativa privada.

Neste contexto, o espaço de manobra dos arautos da democracia participativa<sup>15</sup> não era nem foi grande, apesar das suas virtualidades e fundamentos mas a sua influência perdura conceptualmente como ideal de democracia e de participação a alcançar e como modelo de educação para a cidadania a realizar. Iniciado nos EUA, em 1962, e homenageado por Carole Pateman (1970), depressa assimilou as ideias de Paulo Freire, da Escola de Summerhill, da Escola de Frankfurt, inspirou o movimento «Maio de 68», em França, e a mudança cultural por todo o mundo ocidental. Uma obra de síntese, ao longo dos anos 70, por Jurgen Habermas, consolidou-lhe o edifício teórico em *Teoria do Agir Comunicacional* e sugere que é possível o melhoramento substantivo da democracia e da participação pelo envolvimento dos cidadãos, até porque, com as novas tecnologias de informação e de comunicação,

essa participação será muito mais possível.

Do mesmo modo, e como Canotilho (1996) e Lima (1998, 2004) acentuaram, o movimento da democracia participativa permanece como ideal de democratização da sociedade e não apenas da componente política do Estado.

Acompanhando o texto de Ferreira (2005: 297-298), caracterizaremos a democracia participativa pelos seguintes valores:

a) A experiência da cidadania, ligada ao exercício da vivência social e política, e ao confronto e conciliação do interesse individual com o bem comum, ideias com origem em Jean-Jacques Rousseau e em John Stuart Mill, e reforçadas, em 1971, por John Rawls, com a sua *Theory of Justice*;

b) O contributo da participação e da democracia para a formação da pessoa, na esteira de Karl Marx (1844), de John Stuart Mill (1859) e das teorias educacionais valorizadoras da experiência e da interacção entre o sujeito, os outros sujeitos e o respectivo meio, entre as quais será justo destacar os contributos da vivência democrática em situação escolar, estudados por John Dewey (1916), o estudo do comportamento dos alunos sob a orientação de diferentes tipos de liderança (White & Lippit, 1939), o método natural, de Célestin Freinet (1965), a dialéctica da acção e do conhecimento e do processo de socialização, de Piaget, o método indutivo, de Hilda Taba (1960) e a interacção sócio-pedagógica como processo de conscientização e de libertação, de Paulo Freire (1965)<sup>16</sup>;

c) A valorização da integração comunitária dos indivíduos, através de processos de deliberação e de realização conjunta, tanto como factores de socialização como factores de formação e desenvolvimento pessoal como ainda factores de afirmação de identidade sócio-comunitária face aos Poderes externos, aspectos realçados por De Tocqueville no seu estudo sobre a *Democracia na América* (1835, 1840);

d) A associação ao conceito de democracia política de dimensões até então consideradas não políticas tais como democracia económica, democracia social, democracia cultural, discriminação positiva, mecanismos de diferenciação do acesso e da realização conforme as necessidades pessoais, igualdade formal e real, descentralização, autonomia, participação, comunitarismo, deliberação, as quais passarão a fazer parte do próprio conceito de democracia participativa e, por isso mesmo, deliberativa e social (Lima, 1998, 96-104; Canotilho, 1993: 409-411; Arblaster, 2004: 102-105);

e) O contributo da participação para a tomada de decisões, fosse a que nível político e organizacional fosse, que tivessem

em conta as necessidades e interesses e o interesse geral da comunidade, o qual seria sempre estabelecido pela maior participação possível dos cidadãos;

f) O contributo da participação para a correcta implementação das políticas adoptadas o que conduziu à reivindicação e realização de processos de cooperativismo, de auto-gestão e de co-gestão;

g) O contributo da participação para o controlo dos objectivos formulados, através do desenvolvimento de esquemas de avaliação da realização e dos resultados alcançados;

h) A crença no contributo da participação para o activismo cívico, para a desburocratização, para a eficiência e qualidade e para a descentralização do Estado e da Administração em geral (Mansbridge, 1983: 21; Hermel, 1988).

Após este percurso, a democracia participativa, suporte fundamental da participação não está adquirida. Não só pelas dificuldades, ameaças e aprisionamentos que Dahl (2000), Bóia (2002) e Todorov (2002) lhe identificam como pelas contingências da natureza humana que Aron (1965) e Arendt (1965, 1971, 1972) tão bem caracterizaram, como ainda pelos paradoxos que Santos (1998) e Otero lhe evidenciam.

Por outro lado, o neoliberalismo tenta fazer ruir as bases das condições necessárias à participação e ao estatuto legal e social compatível com ela. Com efeito, a precarização do emprego, a relativização dos direitos humanos e o «embrulho» da participação em adesão à própria filosofia neoliberal como tecnologia social (Vergara, 2002).

Vivemos no momento actual – 2005 – um enorme desequilíbrio de poderes sociais, iniciado com a crise petrolífera de 1973 e consumado a partir de finais de 1989 (queda do Muro de Berlim), com a globalização da economia e das tecnologias de informação e de comunicação. Nesse desequilíbrio de poderes, o capitalismo está, transitoriamente, vencedor mas em crise quase implosiva como documenta Soros (2001) e, tal como sempre o fez, ao longo da história, põe em risco a liberdade de quase todos em nome da defesa da de poucos, arrastando-nos para um “totalitarismo tranquilo” (André-Bellon & Robert, 2001), onde a democracia nos foi “confiscada” porque o liberalismo só pode ser inimigo da democracia (Girard & Neuschwander, 1997). Põe em causa a igualdade política, económica e social, em nome do privilégio da de poucos, colocando o Estado Social também em questão (Dean, 1996; Kaplan, 2000). Põe em causa a participação enquanto processo de formação e emancipação dos cidadãos

utilizando a dulcificação da participação para a manipulação e submissão daqueles (Canfora, 2002; Chomsky & Ramonet, 1999; Le Goff, 1999). Põe em causa a participação, enquanto processo de decisão política e de construção de uma opinião pública deliberativa porque os seus arautos querem ser os únicos participantes das deliberações. Põe em causa a Justiça desviando-a da protecção dos direitos humanos fundamentais. Põe em causa a autonomia do Político, isto é, do Estado Nação porque o horizonte do capitalismo já é o planeta Terra, exigindo uma nova reconceptualização e recomposição da própria acção política, a nível continental ou, até mesmo, global.

Por que vicissitudes vai passar a democracia para se reorganizar neste processo de recomposição política, económica e social à escala continental e planetária? (Fukuyama, 1999, Passet, 2000). A esperança é que a interdependência entre os Homens os obrigue a pensarem na *Casa Comum*. Bem necessário se torna face às disparidades bem evidenciadas pelo Relatório do PNUD para o Desenvolvimento Humano (ONU, 2005).

Mas a ameaça galopante do terrorismo e da corrupção (Zakaria, 2003) – o primeiro a requerer mais securitismo com ameaça aos direitos humanos, e a segunda a impor maior controlo e secretismo na Administração do Espaço Público –, a juntarem-se às tradicionais dificuldades da democracia, constituídas pelos egoísmos, lutas de interesses e *Vontades de Poder*, tornarão o caminho da democracia, e particularmente, da democracia participativa e social, difícil, apesar do enorme “*exército*” de gente bem intencionada que luta por ela.

Mas estas dificuldades só devem encorajar ainda mais os democratas porque foi nos períodos mais difíceis da História Ocidental que o ideário e as instituições democráticas mais avançaram (Touraine, 1999).

### A participação dos professores

#### *O estatuto da escola face ao conjunto da administração da educação primária*

A Escola Primária estatal portuguesa foi sempre (desde 1911, no horizonte temporal do nosso estudo) um “serviço local do Estado” (Formosinho, 1989: 53-86), integrando-se na “Administração Periférica do Estado” (Caupers, 1993).

Esta expressão “Serviço Local do Estado” significa, em primeiro lugar, que a Escola Primária é um serviço da Administração Directa do Estado. Em segundo lugar, pela Administração Periférica, que é um serviço disperso

territorialmente, com base em clientelas e, obviamente, na natureza do serviço. Em terceiro lugar, que tanto pode fazer parte da Administração Directa Centralizada como da Administração Directa Desconcentrada. É a Escola Primária portuguesa, desde 1974, integra-se em ambas estas formas. Pela Administração do Currículo, na segunda. Pela administração burocrática, na primeira. Até 1974, o Estado tentou, sem o conseguir inteiramente, que ela se integrasse por inteiro na Administração Directa Centralizada.

Na I República (1911-1926), foi «um Serviço Local do Estado» através das Juntas Escolares, instaladas nas Câmaras Municipais, e dos Inspectores de “Concelho” Escolar.

No Estado Novo ou II República, foi-o através das Delegações Escolares concelhias ou de Zona Escolar e das Direcções de Distrito Escolar, criadas as primeiras em 1928 e as segundas em 1933.

Na III República ou República Democrática e Pluralista, foi-o do mesmo modo, até finais de 1984, altura em que os espaços físicos, os edifícios e parte da acção social escolar foram transferidos para as Câmaras Municipais<sup>17</sup>. De então para cá, e até 1998, esta situação manteve-se apesar da profusão legislativa, anunciando e enunciando novas competências para as Câmaras Municipais.

Nesta profusão é de realçar a substituição legal – mas não de facto – das Direcções Escolares pelos Centros de Área Educativa, a partir de finais 1993. E das Delegações Escolares pelos Agrupamentos de Associação de Escolas, em momentos variados, entre finais de 1998 e finais de 2003, conforme a dinâmica de constituição de Agrupamentos, em cada Município. Neste caso, a escola primária passou a ser um serviço local de outro serviço local – o Agrupamento.

Entretanto, desde 1990/91, decorreu a experiência das Escolas Básicas Integradas<sup>18</sup>, integrando, sob a mesma direcção, que não necessariamente no mesmo edifício, três (Pré-escolar e 1º e 2º ciclos do ensino básico) ou quatro (Pré-escolar mais os três ciclos do ensino básico) ciclos de escolaridade.

Este modelo organizativo teria uma alternativa, a partir de 1991/92, também em regime de experiência, em 5 instituições<sup>19</sup>, que, nos termos do Decreto-Lei nº 172/91, de 18/5, se constituíram em Áreas Escolares, agrupando escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, constituindo o que veio a designar-se nos termos do Decreto-Lei de 1998, Agrupamento Horizontal para o distinguir das associações dos restantes ciclos, apeladas de Agrupamentos Verticais.

De 1998 para cá, pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4/5, esses dois tipos de experiências foram transformados em instituições efectivas. Por este mesmo decreto-lei, complementado com o Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 12/6, as restantes escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, bem como as dos 2º e 3º ciclos do mesmo nível de ensino, deveriam agrupar-se autonomamente.

Porém, face à resistência, em muitos municípios, dos educadores de infância e dos professores em fazê-lo, e invocando as necessidades de resolver o problema de isolamento das escolas com menos de 10 alunos e de diminuir custos financeiros, o XV Governo Constitucional, através do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15/1, preparou as condições para, através do Despacho nº 13.313, de 2003, tornar compulsiva a constituição de agrupamentos verticais para funcionarem a partir do ano lectivo de 2003/2004, rompendo com a lógica dos Agrupamentos Horizontais, que só excepcionalmente foram mantidos<sup>20</sup>.

No entanto, há que sublinhar a diferença fundamental entre Escolas Básicas Integradas *versus* Áreas Escolares ou Agrupamentos. Naquelas, a lógica era a do funcionamento de todos os ciclos no mesmo edifício, ainda que, por razões várias, tal não tivesse acontecido. Nestes, a lógica é a da manutenção da dispersão territorial das escolas.

A Escola Primária tem sido assim, sempre, a área operacional, o local de produção e realização do trabalho educativo para os alunos, o último escalão da estrutura organizativa da Administração Educativa, o local onde, como nos diz Dinis (1989), os alunos podem conhecer o Sistema Educativo, através dos professores. O local de concretização ou de substituição das políticas educativas e da organização administrativa da educação por outras – as dos principais «actores» escolares, os professores.

Como serviço, a Escola Primária é um serviço disperso territorialmente e a sua dimensão varia conforme a clientela que as comunidades ofereciam aos poderes decisores da construção dos edifícios. Há edifícios de vários tipos, de uma sala, duas salas, três salas, quatro salas, os mais abundantes no interior do país, e, depois, de mais salas, nas zonas urbanas maiores. No interior do país, o modelo mais abundante será o do Plano dos Centenários, aprovado em 1941 e reformulado em 1960. A partir de 1970, os modelos de edifícios variam de região para região, e, por vezes, de concelho para concelho, na medida em que os mesmos edifícios passaram a ser construídos pelas câmaras municipais. Ainda há escolas em

edifícios doados ao Estado por particulares e, por isso, não integrados em qualquer tipologia<sup>21</sup>.

Até 1960, o princípio de construção foi sempre o de uma sala para dois grupos de alunos, um de manhã e outro de tarde. Tal princípio levou a que, em muitas zonas mais populosas, face à pressão social de frequência escolar, a partir dos anos 60, muitos edifícios funcionassem em regime triplo (três grupos de alunos por sala, ao longo do dia, em períodos de 4,5 horas cada), situação que, tanto quanto conseguimos averiguar, já não existe hoje mas existiu até meados dos anos 90 do Século XX.

O funcionamento em regime duplo (dois grupos de alunos, por sala, ao longo do dia, em períodos de cinco horas cada) mantém-se, até, como veremos, por interesse, conveniência e pressão dos professores e também por ausência de refeitórios escolares e de outras instalações de bem-estar dos alunos. A situação parece estar a mudar com a implementação de uma conceito importado da Região Autónoma da Madeira – a Escola em Tempo Integral (ETI) pela qual todos os alunos ficarão em regime normal, desde as 09h00 até às 17h30.

Ainda no que respeita aos edifícios, uma boa parte deles não tinha quaisquer condições de funcionamento, ao nível de aquecimento, de higiene e limpeza, de alimentação e de apoio a crianças doentes. A escola era um local de passagem, onde, no entanto, se produzi(r)am (produzem) imensos afectos e imensos recalcamientos.

Nestes termos, as escolas primárias foram e são, para lá da última estrutura da Administração Educativa, um local de trabalho, onde, pelo menos em 40% delas, não trabalha(va)m mais que dois professores e, muitas vezes, um de manhã e outro de tarde. A esta dimensão de escola fisicamente isolada há que acrescentar pois a de professor, física, psicológica e socio-profissionalmente isolado.

#### ***A escola primária, entre a burocracia mecânica e a burocracia profissional***

O estatuto organizacional da escola primária resulta das atribuições e competências dos professores e dos modos como a relação entre eles e entre eles e os superiores hierárquicos na cadeia escalar seguinte da Administração foi organizada e percebida.

Nesta secção, vamos dar atenção apenas aos aspectos formalmente/legalmente estabelecidos.

Mesmo no aspecto legal, a escola primária foi, até 1998, uma organização dual, cindida entre trabalho burocrático,

mecânico e rotineiro e trabalho pedagógico, de natureza tecnológica flexível e, por isso, burocrático-profissional.

No entanto, na década de 30, o Estado Novo, sobretudo através do Ministro Gustavo Cordeiro Ramos, tentou padronizar comportamentos pedagógicos, por meio de “*instruções de serviço*”. Não tendo conseguido o êxito pretendido, o Estado Novo, através de Carneiro Pacheco, optou por condicionar os instrumentos de trabalho dos professores, os resultados escolares e o seu comportamento social: delimitação de manuais escolares, de horário escolar, de possíveis conteúdos dos exames e incentivo aos professores para, com a sua instrução, serem os melhores ajudantes dos Presidentes de Junta de Freguesia e do Pároco.

Foi um processo que se aproximou das características de uma burocracia mecânica. Porém, no horizonte temporal de 1911 a 1998, foi limitado ao período 1933-1974 e, no subperíodo 1961-1974, já foi concedida (pelo menos expressa em documentos legais e de orientação) mais liberdade pedagógica aos professores. Até porque os programas de formação de professores nas Escolas de Formação para o Magistério Primário foram alterados em conformidade, em 1961.

#### **A participação dos professores**

Dada a brevidade deste trabalho, duas conclusões principais se nos impõem.

A primeira é a de que o trabalho burocrático, na escola, tanto antes como depois do «25 de Abril», era não só rudimentar como rotineiro como ainda desprovido de significado profissional.

Por isso, a profissionalidade dos professores “empurrou” este trabalho para fora do campo profissional. Poderá ver-se também a rejeição da tecnologia dos projectos como analogia com aquele trabalho burocrático.

Em consequência desta rejeição, parece emergir a fragmentação do campo profissional dos professores. Estes valorizam a sua componente específica de educadores. Mas, por isto mesmo, a escola apresenta-se como uma organização dual, cindida entre os domínios administrativo-burocrático e organizacional-curricular.

A segunda conclusão permite ver a escola primária como uma organização pouco estruturada, divergente de Conselho Escolar para Conselho Escolar, e, mesmo, no interior de cada Conselho Escolar.

Para além da diferenciação entre escolas, resultante

das suas diferenças em termos de projectos, existe uma articulação pouco precisa entre as actividades no interior de cada projecto.

Assim, a escola «pós 25 de Abril» e, particularmente, da década de 90, parece ter sido fértil em desarticulações de práticas docentes e em debates democráticos internos ao Conselho Escolar que oscilavam entre o silêncio conformista e a luta de interesses mais desleal, constituindo-se, nalguns aspectos, como recantos de infidelidades normativas e mesmo práticas informais e também práticas clandestinas.

Já o primeiro período, o do Estado Novo, não proporcionou aos professores mais que uma possibilidade de execução flexível, gerada pela especificidade dos saberes profissionais, cuja exigência de adaptabilidade a diferentes situações garantiam aos professores alguma capacidade para gerar diferenças significativas na execução, diferenças incrementadas até, no plano oficial, a partir dos anos 1950.

Por outro lado, existiram práticas informais diferenciadas, nada consentâneas com as regras formais existentes ao tempo, quer da parte dos superiores quer da parte dos professores.

A escola constituiu-se também em um espaço de pequenas infidelidades normativas e, sobretudo de formas de acção estratégica, pela qual os «actores» professores sobreviveram e não deixaram de levar a água ao seu moinho e de retirá-la ao de outros.

Os professores puderam realizar, pelo menos até à constituição dos agrupamentos, o conceito de participação na gestão, na execução e no controlo.

No entanto não usaram tal poder porque a execução continuou individual, podendo decorrer em desconformidade com as orientações do Conselho Escolar. Neste sentido, houve participação divergente e convergente, tanto face às orientações superiores como face às orientações do Conselho Escolar.

A escola primária, no pós-25 de Abril, chegou mesmo a ter alguma autonomia política, no que respeita à área escola (1990-2000). No entanto, devemos ver esta autonomia com reservas dadas as limitações financeiras e em meios.

Os professores disseram que, sempre que lhes foi possível, usaram esta autonomia política mas que o seu âmbito era muito restrito.

Na perspectiva dos professores entrevistados, esta escola, como ficou expresso no capítulo anterior, realiza, no plano curricular e pedagógico, o modelo de burocracia profissional. Alicerça-se em competências profissionais específicas e cada

vez mais exigentes e o seu saber-fazer não pode ser nem regulamentado nem standardizado.

Como tal, os professores viram a escola como um sistema anárquico de projectos e como um sistema pouco articulado, em termos das execuções do Conselho Escolar, tanto no interior da mesma escola como, sobretudo, entre escolas.

Além disso, conquanto se considerem as limitações impostas pela escassez de recursos, o Conselho Escolar prestava-se, na perspectiva dos professores, ao confronto político e ao confronto de interesses, emergindo, por isso, como órgão de participação política e micropolítica.

Em conclusão, no “pós-25 de Abril”, e considerando o conteúdo das entrevistas destes professores, eles participaram essencialmente na gestão, tomaram decisões quase sempre por via informal, praticaram regularmente infidelidades normativas, não tendo os livros da escrituração em dia, atrasando as actas do Conselho Escolar, infringindo as orientações do despacho sobre a escolha dos horários, desrespeitando as regras de inscrição e matrícula, infringindo individualmente as decisões do Conselho Escolar.

Realizaram ainda uma participação autónoma, directa, activa uns, passiva outros, preferentemente informal, grupal e individual, simultaneamente.

Nestes termos, deveremos falar também tanto de uma participação auto-instituente como inter-instituente, na medida em que a escola se transformou num local de produção de regras e de orientações para uma acção marcada pela informalidade.

### Referências bibliográficas

AFONSO, Natércio (1994). *A Reforma da Administração Escolar - A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

AMARAL, Carlos Pacheco (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e Autonomia - Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.

ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

ARENDDT, Hannah (1971). *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores.

ARENDDT, Hannah (1972). *Du Mensonge à la Violence*. Paris: Calman-Lévy.

ARENDDT, Hannah (1972b). *Le Système Totalitaire, 2ª ed.* Paris: Seuil.

ARON, Raymond (1965). *Démocratie et Totalitarisme*. Paris:

Éditions Gallimard.

BARROSO, João (1995a). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BASTIAT, Frédéric (1983). *Oeuvres Économiques*. Paris: PUF.

BENTHAM, David (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Estampa.

BELLON, André & ROBERT, Anne-Cécile (2001). *Un Totalitarisme Tranquille*. Paris: Éditions Syllepse.

BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Ediciones Paidós.

BOIA, Lucian (2002). *Le Mythe de la Démocratie*. Paris: Les Belles Lettres.

BOISMENU, Gérard & HAMEL, Pierre & LABICA, Georges (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Presses Universitaires de Montreal.

BOLMAN, L. G. & DEAL, T. E. (1996). *Repenser Les Organisations - Pour que diriger soit un art*. Paris: MAXIMA.

BUSH, Tony & WEST-BURNHAM, John (Orgs.) (1994). *The Principles of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing.

CANFORA, Luciano (2003). *Crítica de la Retórica Democrática*. Barcelona: Crítica.

CANOTILHO, Joaquim Gomes (1999). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. Terceira Edição, revista e actualizada.

CAUPERS, João (1993). *A Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Acquitas/Editorial Notícias.

CHOMKY, Noam & RAMONET, Ignacio (1999). *Como nos Venden la Moto*. Barcelona: Icaria Editorial.

CHORÃO, Fátima (1992). *Cultura Organizacional. Um Paradigma de Análise da Realidade Escolar*. Lisboa: MEC/GEP.

COLL, Ferran Requejo (1994). *Las Democracias - Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

CONSTANT, Benjamin (1986). *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Paris: Flammarion.

CONSTANT, Benjamin (2001). *A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*. Coimbra: Editora Tenacitas.

COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da*

*Escola*. Porto: ASA.

CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*. Paris: Editions du Seuil.

DAHL, A. Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

DAHL, A. Robert (1971). *Pluralism*. New Haven: Yale University Press.

DAHL, A. Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy - Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press.

DE LATOUR, Sophie Guérard (2003). *A Sociedade Justa: Igualdade e Diferença*. Porto: Porto Editora.

DEAN, Hartley (1996). *Welfare, Law and Citizenship*. London: Prentice Hall - Harvester Wheatsheaf.

DINIS, Luís Leandro (1989). “Imagem do Professor”. In *O Professor*, nºs 125 e 126.

EISENSTADT, S. N. (2000). *Os Regimes Democráticos - Fragilidade, Continuidade e Transformabilidade*. Oeiras: Celta Editora.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2004). *Educação, Justiça e Autonomia - os Lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: ASA.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2004). *Escola Justiça e Autonomia*. Separata da Revista PAPELES SALMANTINOS de EDUCACIÓN, nº 3. Universidad Pontificia de Salamanca (23/04/05).

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. (2001). *Justiça e Educação*. S. Paulo: Cortez Editora.

FERREIRA, Henrique C. (1995). “A Escola - De Organização Participada a Organização Participativa - será um Projecto Possível?” In ESTRELA, Albano; João Barroso e Júlia FERREIRA (1995): *A Escola, Um Objecto de Estudo, L'École un Object d'Étude*. Actas do V Colóquio Nacional «A Escola: um Objecto de Estudo», «L'École: un Object d'Étude», promovido pela APELF/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.

FERRERREIRA, H. C. (2005). *A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo?* Tese de Doutoramento. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

FORMOSINHO, João (1989b): *A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, Comunicação apresentada ao Congresso “A Educação, o Socialismo

Democrático e a Europa”, Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989.

FORMOSINHO, João (1999). *O Ensino Primário - De Ciclo Único do Ensino Básico a Ciclo Intermédio da Educação Básica*, Cadernos PEPT nº 21. Lisboa: Ministério da Educação. Programa Educação Para Todos.

FRÉIRE, Paulo (1975): *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento.

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra*, Lisboa: Instituto Piaget.

FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Círculo de Leitores.

FUKUYAMA, Francis (2000). *A Grande Ruptura - a Natureza Humana e a Reconstituição da Ordem Social*. Lisboa: Quetzal Editores.

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.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa, (coord. 2003). *Organización y Gestión de Centros Escolares. Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, S.A.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa (1993). “Nuevas Perspectivas en el análisis de las Organizaciones Educativas” In GAIIRÍN SALLÁN, Joaquín e Serafin ANTÚNEZ MARCOS (1993). *Organización Escolar - Nuevas Aportaciones*, Barcelona: PPU, pp. 159-194.

GRANDGUILLAUME, Nicolas (1996). *Théorie Générale de la Bureaucratie*. Paris: Éditions Économica.

GRAWITZ, Madeleine & LEÇA, Jean (Orgs.) (1985). *Traité de Science Politique. Vols 2 - Les Régimes Politique Contemporains e 4 - Les Politiques Publiques*. Paris: PUF.

HABERMAS, Jurgen (1987). *Théorie de l'Agir Communicationnel*. Paris: Fayard.

HAYEK, Friedrich A. (1981). *Droit, Législation et Liberté : II - Le Mirage de la Justice Sociale*. Paris: PUF. Original, 1976.

HAYEK, Friedrich A. (1985). *La Route de la Servitude*. Paris: PUF. Original, 1946.

HAYEK, Friedrich A. (1995). *Droit, Législation et Liberté : III - L'ordre Politique d'un Peuple Libre*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1979.

HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães Editores.

HELD, David (1997). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. Polity Press.

HERMEL, Philippe (1988). *Le Management Participatif*

– sens, réalités actions. Paris: Les Éditions d'Organisation.

HOBBS, Thomas (1983). *Le Léviathã*. Paris: Éditions Syreï.

HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine*. Paris: Garnier-Flammarion.

HUME, David (1983). *Une Enquête sur L'Entendement Humain*. Paris: Garnier-Flammarion.

KANT, Emmanuel (1960). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Coimbra: Atlântida Editora.

KANT, Emmanuel (2001). *Crítica da Razão Prática*. Lisboa: Edições 70.

KANT, Emmanuel (2002). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.

KAPLAN, Robert D. (2002). *La Anarquía que Viene – La Destrucción e los Sueños de la Posguerra Fria*.

LE GOFF, Jean-Pierre (1999). *La Barbarie Douce - La Modernisation Aveugle des Entreprises et de l'École*. Paris: Éditions la Découverte.

LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de Democracia – Formas de Gobierno y Resultados en treinta y seis Países*. Original, *Patterns of Democracy*, 1999).

LIMA, Licínio C. (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal*, Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

LIMA, Licínio C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação da Escola Pública*. S. Paulo: Instituto Paulo Freire e Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (Org.) (2006). *Compreender a Escola – Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.

LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.

LOCKE, John (1999). *Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*, Lisboa: Edições 70.

MACHADO, Baptista (1982). *Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina.

MACPHERSON, B. C. (2003). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid: Alianza Editorial, S. A. Quarta Edição.

MANSBRIDGE, Jane M. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

MARCH, James G. (1991). "L'Entreprise comme

Coalition Politique". In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 17-32.

MARCH, James G. (1991b). "Rationalité Limitée, Ambiguïté et Ingénierie des Choix" In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. Pp. 133-162.

MARCH, James G. (1991c). "Systèmes d'Information et Prise de Décision: des liens Ambigus" In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 231-254.

MARCH, James G. (Org.) (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.

MARCH, James G. & OLSEN, P. (1991). "Le Modèle de «Garbage Can» dans les Anarchies Organisées" In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 163-204.

MARCH, James G. & OLSEN, P. (1991a). "La Mémoire Incertaine: Apprentissage Organisationnelle et Ambiguïté" In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 205-230.

MARTIN, Dominique (1994): *Démocratie Industrielle - La Participation Directe Dans Les Entreprises*. Paris: PUF.

MARX, Karl (1846). "A Ideologia Alemã" In MARX, Karl & ENGELS, Frederick (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e outros Textos Filosóficos (Antologia)*. Lisboa: Editorial Estampa. pp. 25-49.

MARX, Karl (1971). *Os Manuscritos Económico-Filosóficos*. Porto: Brasília Editora.

MARX, Karl (1974). *O Capital* – I e II Volumes. Lisboa: Delfos. Original (1967, I, e 1885, II, este já por Engels, e o III, em 1905, por Kautski).

MARX, Karl (1976). *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa: Edições 70.

MARX, Karl (2000). *Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*, in François GUERY (2000). *Marx- Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*. Paris: Ed. Ellipses.

MARX, Karl & ENGELS, Friederich (1968). *Manifesto do Partido Comunista*. S. Paulo: Editora Escriba, ltdª, p. 23). Original, 1848.

MARX, Karl & ENGELS, Friederich (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e Outros Textos Filosóficos*. Lisboa: Editorial Estampa.

MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté*. Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por

Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty*.

MILL, John Stuart (1998). *L'Utilitarisme. Essai sur Bentham*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução a partir de J.S.Mill, *Utilitarianism and Bentham's*, 1969, por Williams Collins Sons & CO. Ltd.

MINTZBERG, Henry (1993). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. Original americano: *The structuring of Organisations: a synthesis of the Research*, 1981, Prentice-Hall.

MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Hemel Hempstead: Prentice-Hall International.

MIRANDA, Jorge (2002). *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.

MONTESQUIEU (2002): *Do Espírito das Leis*. S. Paulo: Martin Claret. Tradução de Jean Melville. Original, 1748, *De l'Esprit des Lois, ou du Rapport que les Lois Doivent Avoir avec la Constitution de Chaque Gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc.*

NIETZSCHE, Friederich (1976). *A Genealogia da Moral*. Lisboa: Guimarães Editores, 3ª edição. Tradução de Carlos José de Meneses.

NIETZSCHE, Friederich (1978). *Assim Falava Zaratustra – Livro para Todos e para Ninguém*. Lisboa: Editorial Editorial Presença – Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Carlos Grifo Babo.

NIETZSCHE, Friederich (1997). *O Anticristo*. Lisboa: Guimarães Editores, 9ª edição. Primeira Edição, 1916, Guimarães Editores. Tradução de Carlos José de Meneses.

NIETZSCHE, Friederich (1998). *Para Além do Bem e do Mal*. Lisboa: Guimarães Editores, 7ª edição. Tradução de Hermann Pfluger. Primeira Edição, 1917, Guimarães Editores.

NOT, Louis (1991). *As Pedagogias do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand do Brasil.

NOZICK, Robert (1988). *Anarchie, État et Utopie*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1974, New York: Basic Books.

OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et Les Partis Politiques*. Paris: Calman-Lévy Éditeurs.

OSTROGORSKI, Moisei. *Les Origines des Associations Politiques et des Organisations des Partis en Angleterre*. Revue Historique, Vol LII, Julho-Agosto de 1893.

OTERO, Paulo (2001). *A Democracia Totalitária. Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária – a Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI*. Cascais: Principia – publicações universitárias e científicas.

PASSET, René (2002). *A Ilusão Neo-liberal – o Homem, Jogete ou Actor da História?* Lisboa: Terramar.

PATEMAN, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press (7).

PATEMAN, Carole (1988). "The Patriarchal Welfare State". In GUTMAN, Amy (Ed.) (1988). *Democracy and Welfare State*. Princeton: Princeton University Press. pp. 112-125.

PATEMAN, Carole (1983). "Feminism and Democracy" In DUNCAN, Graeme (Ed.) (1983). *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 204-217.

RAWLS, John (1996). *Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença.

RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, Harvard University Press.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973). *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.

SAINT-SIMON (1951). *Saint-Simon- Textes Choisis*. Paris: Éditions Sociales. Prefácio e comentários de Jean Dautray.

SAMPEDRO BLANCO, Victor (2000). *Opinião Pública y Democracia Deliberativa – Medios, Sondeos y Urnas*. Madrid: Ediciones Istmo.

SASSOON, Donald (2001). *Cem anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX – Vols 1 e 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.

SHUMPETER, Joseph (1990). *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Éditions Payot. Original alemão, 1947.

SMITH, Adam (1999). *Riqueza das Nações*. Vols. I e II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição. Tradução e notas de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. Original, 1776: *An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*.

SOROS, George (1999). *A Crise do Capitalismo Global – A Sociedade Aberta Ameaçada*. Lisboa. Temas e Debates – Actividades Editoriais.

SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State*. Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. Porto: Rés-Editora. Tradução de Maria da

Conceição Ferreira da Cunha. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1836 e 1845.

TODOROV, Tzvetan (2002). *Memória do Mal, Tentação do Bem – Uma Análise do Século XX*. Porto: ASA Editores II. Original, *Mémoires du Mal, Tentation du Bien* 1990, por Éditions Robert Laffont, Paris.

TORRES, Leonor Lima (2004). *Cultura Organizacional Escolar em Contexto Educativo – Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico numa Escola Secundária*. Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia.

TOURAINÉ, Alain (1999). *Como Sair do Liberalismo?* Lisboa: Terramar.

VERGARA, Francisco (2002): *Les Fondements Philosophiques du Libéralisme: Libéralisme et Éthique*. Paris: Éditions La Découverte.

ZAKARIA, Fareed (2004). *O Futuro da Liberdade: A Democracia Liberal nos Estados Unidos e no Mundo*. Lisboa: Gradiva.

#### Notas Finais

<sup>1</sup> Decreto-Lei nº 35/88, de 18/2.

<sup>2</sup> O Conceito é proposto por Easthope (1975), como significando individualismo anárquico.

<sup>3</sup> Esta taxonomia resulta da consideração da teoria organizacional e da teoria política. As principais fontes para a sua estruturação são as seguintes: Rousseau (1762); Constant (1814-2001); Machado (1982); Formosinho (1989); G. Boismenu; Pierre Hamel e Georges Labica (1992); R. Coll (1994); Barroso (1995); Held (1997); Lima (1992, 1998, 2003); Ferreira (1996); Canotilho (1999); Victor Sampedro Blanco (2000); Lijphart (2000); Eisenstadt; Macpherson (2003); Arblaster (2004).

<sup>4</sup> Uma vez que não podemos desenvolver a variedade destas democracias, elencamos as suas classificações em função da variedade dos suportes teóricos antes enunciados: democracia ateniense; republicanismo medieval e pré-moderno; democracia rousseauiana; socialismo utópico; anarquismo; revolução proletária. Todas estas formas de democracia e de participação defenderam, em maior ou menor grau, a democracia directa, universal, individual e presencial. A contestação a estas formas de democracia começou 120 anos antes do amadurecimento da sua revisão teórica com Max Weber (1916) e com Joseph Shumpeter (1947). A experiência da revolução francesa conduziu Emmanuel Seyès (1891) e Benjamin Constant (1814, 1819) e, mais tarde, Alexis de Tocqueville (1836, 1840) e John Stuart Mill (1859) a uma poderosa defesa da democracia representativa, consolidada por Joseph Shumpeter.

<sup>5</sup> Ganha particular relevo nesta análise a Teoria da Burocracia em função do estudo das disfunções organizacionais e das teorias da racionalidade limitada (Crozier & Friedberg, 1977; Beetham, 1988; March, 1991; Grandguillaume, 1996; Mintzberg, 1994).

<sup>6</sup> O que não quer dizer que os domínios que exigem maiores requisitos académicos e profissionais sejam os mais exigentes do

ponto de vista da participação. De qualquer forma, vista como processo de exercício da cidadania e da aprendizagem da democracia e da responsabilidade a participação em eleições, através do voto, de um ponto de vista da democracia participativa não pode exigir quaisquer requisitos académicos.

<sup>7</sup> Será aquela que se institui em domínios não regulamentados ou aproveitando ambiguidades e contradições na interpretação das normas e regras (Lima, 1992, 1998, 2003).

<sup>8</sup> Em contrapartida, a participação informal ocorre paralelamente às normas de participação formal, adequando-as ao perfil, valores e interesses dos actores, constituindo-se numa forma natural e espontânea de participação.

<sup>9</sup> Já a participação clandestina resulta da adopção pelos actores de formas e práticas de participação contra as regras instituídas, constituindo-se em *infielidades normativas* (Lima, 1992, 1998, 2003) que, nos termos regulamentares, não podem ser formalizadas.

<sup>10</sup> O debate entre igualdade e igualitarismo vem desde os primeiros teóricos do liberalismo, os sofistas radicais gregos (séc. IV antes de Cristo). Entre esses Sofistas, e insurgindo-se contra a igualdade, Tirassímaco e Calicles defendem que a cidade, longe de ser um dom dos deuses, conforme à natureza dos homens, é uma invenção artificial, destinada a permitir aos mais fracos o direito de comandar os fortes e os que têm uma superioridade natural. Confirmando esta ideia, Tirassímaco, citado por Platão em «A República» dirá ainda que cada Governo deve estabelecer as leis conforme o seu interesse e as vantagens do mais forte, não havendo Bem nem Justiça em si mesmos. Calicles, por sua vez, citado por Platão no *Górgias*, defenderá o direito natural dos mais fortes a exprimirem as suas paixões e a dominarem os mais fracos, do mesmo modo que afirmará que as convenções são contrárias à natureza humana e só defendidas pelos mais fracos para se protegerem e dominarem os mais fortes. Mas já os Sofistas moderados Antípon e Alcidas perfilam um pensamento contratualista, pré-percursando Thomas Hobbes: “a cidade e as leis não têm outro fim senão a garantia mútua dos direitos por uma espécie de contrato destinado a garantir a segurança das pessoas” (Ferreira, 2005: 2006, citando Teestchenko, 1996: 2-3).

<sup>11</sup> As representações mais radicais deste princípio são as da Fábula das Abelhas, de Bernard de Maindeville (1714); as de Thomas Paine (1776), citado por Ferreira (2005: 203) a partir de Bobbio (1989: 22), de que “La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; (...). La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aún bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, y, en la peor, es insostenible”, e as do anti-kantiano Wilhelm von Humboldt (1792) para quem o furor de governar seria a mais terrível enfermidade dos governos modernos (Bobbio, 1989: 25).

<sup>12</sup> Eis a síntese operada por Ferreira (2005: 244) acerca deste movimento: Compulsando Robert Dahl (2000: 104), Donald Sassoon (2001: 32-39) e Karl Marx & Friederick Engels (1848-1968: 15-23), concluímos que, segundo Dahl, o primeiro Partido a ser criado foi o Democrata, nos E.U.A., por Thomas Jefferson e James Madison, ao longo da primeira década do Século XIX, que se começou a chamar de Republicano, depois de Republicano Democrático e, a partir da década de 30, de Democrático. A razão de tal criação teve a ver com a necessidade de fazer oposição organizada aos Federalistas de John

Adams e Alexander Hamilton. Na Europa, pelo contrário, os Partidos serão muito mais tardios, da década de 40, ao contrário dos Sindicatos, que terão sido legalizados, como vimos, em 1825, na Grã-Bretanha. Foi na clandestinidade que a “*Liga dos Comunistas*” mandou redigir, em 1847 o Manifesto do Partido Comunista, o qual foi publicado em Londres, em 1848 (Marx & Engels, 1848-1968): Os autores falam ainda da existência do Partido Comunista Polaco e das suas movimentações, em Cracóvia, em 1846. Mas, no Prefácio de 1890, já só escrito por Engels, este afirma que foi em 1864 que a Internacional Comunista se fundou (p. 18), voltando a repeti-lo na pag. 19: «Entretanto, a 28 de Setembro de 1864, os proletários da maior parte dos países da Europa Ocidental reuniram-se na Associação Internacional de Trabalhadores (...)». e, nas páginas 19-20, deduz-se que tal aconteceu como reacção à criação do Partido Socialista Alemão (1863), por Ferdinand Lassalle, através da Associação Geral dos Trabalhadores Alemães, de influência marxista, mas sem revolução, e Social-Democrata Alemão, por Liebknecht e Bebel: “O socialismo significava em 1847 um movimento burguês e o comunismo era exactamente o contrário. O socialismo era admitido nos salões da alta sociedade no continente pelo menos; o comunismo era exactamente o contrário”. E, mais adiante escreve que “as suas forças, mobilizadas pela primeira vez num só exército, sob uma só bandeira e por um mesmo fim imediato: a fixação legal da jornada normal de oito horas, proclamada já em 1866 pelo Congresso Internacional, reunido em Genebra (...)”.

<sup>13</sup> Segundo Carmo Reis (1976: 111), o movimento operário já estava legalizado, em Inglaterra, em 1825, mas em França, só o foi em 1884. Organizado em *trade-unions* (uniões de trabalho, os sindicalistas conseguiriam dinamizar as Internacionais Socialistas. Em França, só em 1895, se formaria a Confederação Geral do Trabalho. Em 1886, o operariado conseguiria o 1º de Maio e, em 1890, a legalização de apenas oito horas de trabalho. A resistência da Comuna de Paris, contra a opressão da «burguesia» e do exército alemão é um símbolo da força sindical, celebrado por Marx no seu célebre escrito “*A Comuna de Paris*”, exemplo a seguir, segundo ele, da acção revolucionária. Em Portugal, foi em 1872 que se formou a Federação Portuguesa da Associação Internacional do Trabalho, sob a iniciativa das mesmas pessoas que fundaram o Partido Operário Socialista: José Fontana e Antero de Quental, Azedo Gneco, Sousa Brandão, Nobre França e Batalha Reis, Face aos contributos do Socialismo Utópico, do Anarquismo e do Sindicalismo, o Marxismo tinha todos os pressupostos teóricos para a acção Revolucionária e, pelo Manifesto do Partido Comunista é possível concluir que, pelo menos em 1844, a Liga dos Comunistas já existia, sucedendo-lhe o Partido Socialista Alemão (1863) e o Partido Social-Democrata-Alemão (1869), com a particularidade de ambos eles serem marxistas mas não preconizarem a revolução mas sim o reformismo. A evolução económica da Alemanha já havia constituído uma classe média razoável, que obrigava ao diálogo entre «a Direita» e a «Esquerda» (Ferreira, 2005: 241).

<sup>14</sup> Diz Ferreira (2005: 245): “Há que sublinhar que os próprios partidos e sindicatos tinham ainda, na segunda metade do Século XIX, uma concepção restrita de direito ao sufrágio universal. Donald Sassoon (2001: 37), na sua importantíssima obra *Cem Anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX*, evidencia-nos que a extensão do direito de sufrágio ocorreu, para os homens, entre 1871, na Alemanha e 1919 na Itália, estando Portugal e Espanha excluídos

deste estudo e deste processo. No entanto, Guy Mermet (1997: 31-32), afirma que, em França, a extensão do direito de voto aos homens se deu em 1848). E, no que respeita à extensão do direito de voto às mulheres, ela só ocorreu a partir de 1893, ano em que a Nova Zelândia o adoptou, seguindo-se a Austrália, em 1902. Em Inglaterra, ao longo do Século XIX, os eleitores com direito de voto subiram de 8,8% dos homens, em 1831, para 57% em 1886 e 60% em 1914. As mulheres só puderam votar em 1921 mas precisavam de ser cabeça de casal, proprietárias e instruídas. O eleitorado inglês, mesmo em 1931, excluía os homens e as mulheres analfabetas (para diferentes dados, Dahl, 2000: 32 e 105; Lavau & Duhamel, 1985: 30; Liphart, 2000: 62; Touraine, 1994: 118)”.

<sup>15</sup> Para uma caracterização mais profunda deste modelo e democracia, ver Ferreira (2005: 296-307).

<sup>16</sup> Para uma sistematização da relação entre educação e participação, deverão citar-se ainda: Kneller (1970), Not (1991); Bertrand (1991).

<sup>17</sup> De facto, em 1984, operou-se a primeira tentativa de juridificação da autonomia do “Poder Local”, através do Decreto-Lei nº 77/84, de 8/3, delimitando as competências da Administração Central, Regional e Local, Decreto pelo qual se tentava ordenar a «anarquia» gerada pelo Decreto-Lei nº 701-A/76. Na mesma linha, o Decreto-Lei nº 100/84, de 30/3, condensaria as competências dos órgãos municipais, cujo regime de eleição também foi alterada pela Lei nº 1/2001. Só recentemente, pelas Leis 159/99 e 169/99, de 18/9, esta alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11/1, aqueles ordenamentos jurídicos foram alterados, com muita retórica e com muito poucos efeitos práticos. Nesta linha, em finais de 1984, pelos Decretos-Lei nº 299/1984, de 5/9, e 399-A/1984, de 28/12, o Estado transferiu para as Autarquias Locais Municipais todo o património, e respectiva gestão, das escolas primárias e dos então jardins de infância e ainda toda a acção social escolar para os alunos do ensino básico, com excepção dos alunos com NFE (s).

<sup>18</sup> (Despachos nºs 19/SERE/SEAM/90, de 15/5; 45/SEEBs/SERE/92, de 16/10; 45 SEEBs/SERE/93, de 24/12)

<sup>19</sup> Estamos a seguir o Relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Administração das Escolas/Áreas Escolares, relatório de 1996.

<sup>20</sup> Para uma análise das lógicas políticas subjacentes à construção dos Agrupamentos, ver Licínio Lima, *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Descentralizada*, Revista Portuguesa de Educação, Vol. 17, nº 2 (2004), pp. 7-47; Pires (2003), *A Administração e Gestão da escola do 1º Ciclo*, Lisboa, Ministério da Educação, Departamento de Educação Básica; e Simões, Graça (2004), *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas – a Teia das Lógicas da Acção*, Porto, Edições ASA.

<sup>21</sup> Não sendo objecto deste trabalho, o inventário e caracterização do parque escolar do ensino primário só parcialmente está feito porque carente de muitos dados. Tivemos imensas dificuldades na caracterização dos modelos de construção e data desta, relativamente às escolas do Concelho de Bragança, aquando dos trabalhos preparatórios da Carta Educativa. Pelo menos, pudemos socorrer-nos da caracterização geral dos modelos em Beja, Filomena & Serra, Júlia & Machás, Estela & Saldanha, Isabel (1996). *Muitos anos de Escolas, Vols I e II*; e ainda de Departamento de Programação e Gestão Financeira (1994), *Organização dos Recursos das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*,

*PARTICIPATION OF PRIMARY SCHOOL TEACHERS / 1ST CYCLE IN THE SCHOOL ORGANISATION OF THE AND EDUCATIONAL PROCESS*

**ABSTRACT**

In this paper, the author presents a synthesis of his doctoral thesis (2005) on the topic The Administration of Primary Education between 1926 and 1995: Which Participation Have Teachers Undertaken in the Organisation of the School and in the Education Process? The synthesis goes through the body of the thesis and reflects its four essential sections: 1) the current educational meaning of participation; 2) its relation with organisational theory; 3) the rising of a theory of participation in the theory of politics in the past five hundred years; 4) the participation of Primary School Teachers /1st Cycle in the organisation of the school and in the education process.

**Keywords:** Participation – Organisational theory – Political theory – Political models – Organisational models – Ways of Participation – Participation of teachers.

# *Da Avaliação à Intervenção para o Sucesso Escolar. Um Estudo da Universidade de Lisboa*

ANA PAULA CURADO

Reitoria

Universidade de Lisboa, Portugal

**RESUMO**

Para melhor compreender o problema do insucesso na Universidade de Lisboa, foi realizado um conjunto de estudos que culminou na construção de um Observatório de Percursos Estudantis. O texto aqui apresentado corresponde a uma versão condensada do primeiro estudo preparatório, intitulado “Factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa”. Foram utilizados, como fontes principais de informação, dados estatísticos fornecidos pela Direcção-Geral de Ensino Superior e pelo Observatório da Ciência e do Ensino Superior, relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa dos cursos de cada faculdade, estudos internos sobre sucesso/insucesso, relatórios de actividade das Unidades de Inserção na Vida Activa e dos Gabinetes de Apoio ao Aluno de cada Faculdade. Poram, ainda, realizadas entrevistas exploratórias aos Presidentes dos Conselhos Pedagógicos e aos animadores das Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA) e dos Gabinetes de Apoio ao Aluno de cada Faculdade. Estas entrevistas ajudaram a definir melhor a problemática do estudo. Identificaram-se factores de sucesso/insucesso relacionados com o contexto socio-económico e cultural dos alunos da Universidade de Lisboa, o seu percurso no ensino secundário e formas específicas de funcionamento e organização das várias faculdades e da Universidade de Lisboa no seu todo, realçando-se um conjunto de “boas práticas” que poderão ser convertidos em programas de intervenção para o sucesso dos alunos da Universidade de Lisboa.

**Palavras-chave:** Ensino Superior – Ensino Superior em Portugal – Insucesso no ensino superior – Políticas de ensino superior – Investigação sobre ensino superior.

**Apresentação**

A Universidade de Lisboa está a realizar um conjunto de investigações sobre as trajectórias escolares dos alunos da Universidade de Lisboa que levarão à construção de um Observatório de Percursos Estudantis. O texto aqui apresentado corresponde a uma versão condensada do primeiro estudo preparatório, intitulado “Factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa” (Curado & Almeida, 2005).

O insucesso escolar no ensino superior, entendido do ponto de vista integrado de elevadas taxas de abandono e reprovação e reduzidas taxas de diplomação, tem sido tema de preocupação dos responsáveis académicos da generalidade dos países ocidentais, levando à adopção de medidas que os permitam combater. Sendo muito variados os factores que, segundo a literatura, contribuem para explicar os fenómenos do abandono e insucesso escolares no ensino superior, o conjunto de estudos agora iniciados na

Universidade de Lisboa pretende identificar grandes linhas de força em termos de análise e actuação, que vão desde a caracterização sociográfica dos alunos da Universidade de Lisboa e dos processos de ensino e aprendizagem em vigor, às formas de selecção dos alunos e de recrutamento e desenvolvimento profissional dos professores, até às modalidades de apoio pedagógico, financeiro, social, cultural e profissional dos jovens. Combinar-se-á a realização de estudos quantitativos, descritivos, identificadores de grandes tendências, com estudos de caso de carácter biográfico, que nos permitam entender de que forma as estratégias individuais e familiares, de formação e emprego, se entrecruzam na explicação das atitudes, comportamentos e resultados dos alunos da Universidade de Lisboa. Pretende-se igualmente, para além da compreensão das várias formas de que se revestem os fenómenos do abandono e insucesso escolares na Universidade de Lisboa, o desenvolvimento de programas fundamentados de intervenção para a promoção do sucesso escolar. Este conjunto de estudos pretende,

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

1] Os artigos propostos para publicação deverão ter até 60.000 caracteres (excluídos os espaços) e ser entregues em ficheiro informático de preferência processado em Microsoft Word for Windows ou noutro programa convertível para este. Excepcionalmente, poderá um artigo ultrapassar aquele limite, mas nunca exceder os 80.000 caracteres.

Os quadros e as figuras devem possibilitar a sua reprodução sem perda apreciável de nitidez e a sua eventual redução. Devem ser apresentados em folhas separadas, devidamente numeradas e com legendas. A sua localização no texto deve ser claramente indicada.

Os artigos devem apresentar apenas dois tipos de estruturação interna, a saber: partes principais e partes secundárias, devendo ser evitadas outras subdivisões; os títulos das primeiras centradas em negrito e os das segundas em itálico alinhadas à margem esquerda.

As notas devem ser apresentadas no fim do artigo recorrendo a uma numeração sequencial de acordo com o seu aparecimento ao longo do texto.

As referências bibliográficas deverão obedecer a norma de referência do sistema "autor, data: página" (Stoer, 1982: 82) devendo as obras ser referenciadas de forma inequívoca e por ordem alfabética na bibliografia a incluir no final do artigo.

Exemplos:

Identificação da referência bibliográfica		
	no texto	na bibliografia
Livro	(Santos, 1993a)	Santos, Boaventura de Sousa (1993a). <i>Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna</i> . Porto: Afrontamento.
	(Santos, 1993b: 27)	Santos, Boaventura de Sousa (1993b). <i>Um Discurso sobre as Ciências</i> . Porto: Afrontamento
Parte ou capítulo de Livro	(Weick, 1988)	Weick, Karl E. (1988). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", in Westoby, Adam (org.) <i>Culture and Power in Educational Organizations</i> . Milton Keynes: Open University Press, pp. 56-72.
Artigo de revista	(Weindling & Earley, 1987)	Weindling, Dick & Earley, Peter (1987). "The First years of Headship: Towards Better Practice", <i>Educational Research</i> , vol. 29(3), pp. 202-212.
Mais de dois autores	(Stego et al., 1988)	Stego, N. Eskill & Gielen, Kees & Glatzer, Ron & Hord, Shirley. (orgs.) (1988). <i>Le Rôle des Chefs d'Établissement dans l'Amélioration du Fonctionnement de l'École</i> . Paris: Economica.

A separação entre o título e o subtítulo do artigo deve ser feita com dois pontos, independentemente da grafia original.

Sempre que se trate de colectânea e independentemente da designação original (ex.: ed., dir., coord.) utilizar sempre (org.) ou (orgs.).

2] Os artigos devem incluir obrigatoriamente um resumo em português e outro em Francês ou Inglês e uma selecção de cinco palavras-chave. Deve ainda ser indicado o título na lingua estrangeira escolhida para o resumo. Os resumos não devem exceder cada um os 800 caracteres (excluídos os espaços).

3] Todos os artigos serão publicados em português. Aceitam-se artigos escritos noutras línguas, designadamente as mais faladas na Europa. Neste caso, depois de decidida a publicação, a direcção da revista encarregar-se-á da respectiva tradução.

4] Depois de analisados pelo Conselho Editorial, os artigos propostos serão remetidos, sob anonimato, a dois membros do Conselho Consultivo, que submeterão os seus pareceres por escrito. Serão enviadas, sem identificação, cópias dos pareceres aos autores. A decisão relativa à publicação terá em consideração os pareceres, eventualmente, após a realização de alterações sugeridas por estes, e tendo em conta as prioridades editoriais da revista.

5] Aos autores poderá ser facultada a revisão de provas tipográficas dos seus artigos em prazo que será fixado, caso a caso pela direcção da revista.

6] A cada autor serão oferecidos 5 exemplares da revista.

7] As opiniões expressas são da responsabilidade dos autores.