



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Isabel Cristina Guerreiro Pimentel Maia

***GOVERNANCE* DOS CONSELHOS GERAIS DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO NÃO SUPERIOR**

Tese no âmbito do Doutoramento em Gestão de Empresas orientada pela
Professora Doutora Patrícia Helena F. L. de Moura e Sá
e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Novembro de 2021



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Isabel Cristina Guerreiro Pimentel Maia

**GOVERNANCE DOS CONSELHOS GERAIS
DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
PÚBLICO NÃO SUPERIOR**

Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutor

Orientadora: Prof. Doutora Patrícia Helena F. L. de Moura e Sá

Coimbra, novembro de 2021

*À minha mãe, por continuar a acompanhar incondicionalmente o meu caminho,
Ao meu marido, por ser parte de mim e confirmar o meu sentido de vida,
Aos meus filhos, por todos os dias me provarem que vale a pena!*

AGRADECIMENTOS

Chegou ao final o que parece ser o começo.

Vivo a sinceridade de agradecer a quem me orientou, tornou possível o que parecia ser inalcançável e acompanhou com incentivo da certeza de que este dia ia acontecer: Professora Doutora Patrícia Helena Ferreira Lopes de Moura e Sá, muito obrigada.

Deixo o meu profundo agradecimento a todos os elementos dos conselhos gerais das escolas onde fiz o meu trabalho de campo desta investigação — embora anónimos no meu trabalho final, todos foram imprescindíveis e todos me dedicaram muito do seu tempo.

A todos os peritos com quem conversei e que entrevistei, que comigo colaboraram na validação das várias etapas do meu trabalho, muito obrigada.

Ao Professor Doutor Rui Brites pelo apoio e ensinamentos essenciais no processo de categorização, bem como, a tantos outros que me acompanharam em toda a minha educação formal, um obrigado muito especial.

Ao Professor Doutor Romero de Magalhães que me “forçou” a continuar até aqui e que, ainda em 2018 me fez prometer *não desistir*.

Aos amigos de sempre e familiares que acreditaram em mim e estão felizes por este momento, em especial à minha mana, um doce agradecimento.

E o que fazer quando um obrigado não basta para demonstrar tudo o que sentimos, o que dizer aos sete pilares da minha vida?

À minha mãe e minha professora primária um abraço infinito de um amor maior.

Ao meu marido, companheiro, cúmplice de todo o tempo da minha vida, só posso assegurar o brilho de o amar cada vez mais, todos os dias.

Aos meus filhos, Manuel, João, José, Inês e Maria tudo é pouco para reconhecer a especial compreensão, resiliência, motivação e união de um amor mágico, incondicional que pinta com as cores da felicidade todos os meus dissabores, tristezas e impossíveis. São a minha vida!

Por todos e com a força de todos, estou aqui!

“Uma escola sem educação nega a condição humana,
uma educação sem escola nega a inclusão”

Álvaro José Brilhante Laborinho Lúcio, 2020, Nazaré

RESUMO

Nas últimas três décadas, as “teorias” da *governance* assumem um lugar central na investigação académica. A introdução de princípios da nova gestão pública e, mais tarde, da nova *governance* pública contribuiu para a abertura das instituições e das organizações públicas à sociedade. Esta alteração de paradigma da gestão de organizações complexas, como são as instituições de ensino não superior, conduziu à integração de novos atores nos órgãos de gestão de topo. Concretamente, legitimou a representação de partes interessadas internas e externas na direção estratégica das organizações.

A *governance* das instituições de ensino não superior é perspectivada neste trabalho como uma *governance* complexa, multinível e em rede. Neste contexto, faz sentido estudar a *governance* nas instituições de ensino não superior e, em especial, analisar o funcionamento do órgão de *governance* instituído pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, o conselho geral, um órgão de direção estratégica, colegial, democrático e com representação de todas as partes interessadas internas (docentes, não-docentes e alunos) e externas (autarquia, encarregados de educação e comunidade local).

Passada mais de uma década do início da implementação deste modelo de *governance*, pretende-se com este trabalho compreender o funcionamento do conselho geral, percebendo de que modo este se afasta (ou não) dos propósitos que presidiram à sua criação e até que ponto as expectativas nele depositadas estão ou não a ser cumpridas.

A investigação, de natureza qualitativa, foi conduzida de acordo com os princípios da *grounded theory*, triangulando várias fontes de dados primários e secundários. A amostra resultou de um estudo de caso múltiplo, realizado em quatro escolas de um único concelho, com diferentes perfis de população académica e abrangendo os vários tipos de escola — agrupada, não agrupada, com e sem contrato de autonomia. Para responder às questões de investigação (iniciais ou subsequentes), foram realizadas entrevistas semiestruturadas, analisados documentos diversos e efetuada a observação não participante em várias reuniões dos conselhos gerais. Complementarmente, organizaram-se ainda, na fase final do trabalho, dois grupos de foco e duas entrevistas a peritos.

À medida que os dados eram analisados, as dimensões de representação e de participação foram assumindo um papel central na explicação do modo de funcionamento dos conselhos gerais das escolas estudadas. Paralelamente, foi-se percebendo que as questões da

comunicação, da informação disponível e da confiança condicionam, na prática, a forma como o órgão exerce as competências que lhe estão atribuídas, sendo frequentemente encaradas pelos participantes no estudo como obstáculos importantes e como fatores inibidores de uma participação mais ativa.

De facto, a investigação realizada mostra que a *governance* implementada nas escolas, de acordo com o funcionamento dos conselhos gerais estudados, fica aquém do modelo normativo fixado na lei, no que respeita ao envolvimento e participação das partes interessadas na vida das instituições. O objetivo de o conselho geral ser um órgão de direção e estratégia não se realiza no seu funcionamento prático: os atores têm a perceção de efetivar uma representação individual de interesses e não de grupo e a sua participação, relativamente à tomada de decisão, tende a ser ilusória e substancialmente passiva ou reservada. O órgão é geralmente apresentado como um agente de ratificação das propostas e decisões do diretor, sem se verificar uma verdadeira prestação de contas deste último ao órgão de topo, como previsto. A figura central é a do diretor, que frequentemente influencia e domina a tomada de decisão no órgão. As expectativas que sustentaram a decisão de entrada no órgão das partes interessadas internas e externas foram-se perdendo e os constrangimentos encontrados são muitos.

No final do trabalho, é apresentado um modelo que sintetiza o modo de funcionamento do órgão conselho geral e a forma como este se articula com as restantes estruturas das escolas. Com base nos constrangimentos identificados, são apresentadas, na conclusão, recomendações de boas práticas para a *governance* do conselho geral, de forma a tornar este órgão mais efetivo e central na vida destas instituições, cumprindo de modo mais cabal o papel que lhe foi consagrado pela lei.

Palavras-chave: conselho geral; diretor; *governance*; *grounded theory*; participação representação.

ABSTRACT

In the last three decades governance “theories” have taken a central place in academic research. The introduction of the new public management principles and, at a later stage, those of the new public governance contributed to the opening of institutions and public organizations to society. This paradigm shift in complex organizations’ management, as the non-higher education institutions, has led to include new players in top management bodies. In concrete terms, it legitimized the representation of internal and external stakeholders in the organizations’ strategic direction.

Non-higher education institutions’ governance is seen in this essay as a complex, multilevel and network governance. In this context it makes sense to study governance in non-higher education institutions and with special focus on the analysis of the way the body of governance implemented by the Decree-Law no. 75/2008 – general council - works. This is a body with a strategic direction, collegial, democratic and with representation of all internal (teaching staff, non-teaching staff and students) and external (city halls, parents, and local community) stakeholders.

More than a decade has gone by since the beginning of the implementation of this governance model, so this essay intends to understand the way of working of the general council and to analyse how close (or not) it is to the principles which were the base to its creation and to what extent are the expectations being met or not.

The research it was selected a qualitative methodology. This research was conducted in accordance with the grounded theory, triangulating several sources of primary and secondary data. The sample is the result of a multiple case study performed in four schools in a single administrative district, with different academic population profiles and including the several kinds of schools – grouped; non grouped; with or without autonomy contract. In order to answer the research questions (initial or subsequent) semi-structured interviews were conducted, several documents were analysed, and non-participation observation was done in several meetings of the general councils. As a complement two focus groups and two interviews to experts were organised in the final phase of the study.

As data was analysed, the representation and participation dimension were taking a central role in the explanation to the way of working in the general councils of the schools being studied. At the same time, it was made clear that issues regarding communication, available

information and trust constrict in practical terms the way in which the general council puts into practice its authorities. Those are frequently seen by the study participants as important obstacles and inhibition factors to a more active participation.

In fact, the investigation that took place shows that in accordance with the way of working of the general councils studied the governance implemented in schools falls short of the normative model specified by law regarding the engagement and participation of the stakeholders in the institutions' everyday life. The general council's aim of being a strategic direction body is not verified in practical terms during its operation: the players have a perception of carrying out a representation of individual interests and not those of a group, and an illusory and substantially passive or reserved participation, as far as the decision-making process is concerned. The general council is usually presented as a ratification agent of the director's proposals and decisions, with no verification of the true accountability of the director to a top body, as established. The main character is the director, who influences and dominates the decision-making process within the body. The expectations that supported the decision to enter the body of the internal and external stakeholders were lost, and many constraints were found.

At the end of this investigation, it is present a model that summarises the way of working of the general council body and the way how it articulates with the other structures in the school. Based on the identified constraints, good practices recommendations regarding the general council's governance are presented in the conclusion in order to make this body more effective and central in the everyday life of the institutions and to thoroughly fulfil the role enshrined in the law.

Keywords: general council; director; governance; grounded theory; participation; representation.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

1º CEB	— 1º ciclo do ensino básico
2º CEB	— 2º ciclo do ensino básico
3º CEB	— 3º ciclo do ensino básico
A2 3 4 5	— Representante da autarquia no conselho geral da IEPNS2 3 4 5
A	— Autarquia
AE	— Avaliação externa
Ag	— Agrupada
AI	— Avaliação interna
Al	— Alunos
Al2 3 4 5	— Representante dos alunos no conselho geral da IEPNS2 3 4 5
BM	— Banco Mundial
C	— Comunidade local
C2 3 4 5	— Representante da comunidade local no conselho geral da IEPNS2 3 4 5
CA	— Conselho Administrativo
CE	— Centro Educativo
CEB	— Ciclo de ensino básico
CG	— Conselho geral
CIM	— Comunidade InterMunicipal
CP	— Conselho Pedagógico
CRP	— Constituição da República Portuguesa
D	— Docente
Dr	— Diretor
D2 3 4 5	— Representante dos docentes no conselho geral da IEPNS2 3 4 5
Dr2 3 4 5	— Diretor da IEPNS2 3 4 5
DREC	— Direção Regional de Educação do Centro
EB1	— Escola básica de 1º ciclo
EB1,2,3	— Escola básica de 1º, 2º e 3º ciclos
EB2	— Escola básica de 2º ciclo
EB2,3	— Escola básica de 2º e 3º ciclos
EB3	— Escola básica de 3º ciclo
EE	— Encarregados de educação
EE2 3 4 5	— Representante dos encarregados de educação no conselho geral da IEPNS2 3 4 5

ESec	— Ensino secundário
IEPNS	— Instituição de ensino público não superior
JI	— Jardim de infância
LBSE	— Lei de Bases do Sistema Educativo
NA	— Não agrupada
ND	— Não docente
ND2 3 4 5	— Representante dos não docentes no conselho geral da IEPNS2 3 4 5
OCDE	— Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
P	— Presidente
P2 3 4 5	— Presidente do conselho geral da IEPNS2 3 4 5
PA	— Plano de atividades
PAA	— Plano anual de atividades
PAAA	— Plano anual de atividades do agrupamento
PE	— Projeto educativo
RAA	— Relatório de atividades do agrupamento
RI	— Regulamento interno
Sec	— Secundário
SPSS	— <i>Statistical Package for the Social Science</i>
UE	— União Europeia

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1. - <i>Governance</i> multinível em rede no sistema educativo.....	56
Figura 4.2. - Influências multinível.....	60
Figura 4.3. - Regulação no sistema educativo multinível.....	65
Figura 4.4. - Composição dos órgãos sociais das escolas.....	72
Figura 5.1. - Desenho de pesquisa.....	87
Figura 5.2. - Materiais empíricos.....	101
Figura 6.1. - Modelo de análise sintético.....	136
Figura 7.1 - Desenvolvimento da análise de conteúdo.....	139
Figura 7.2. - Designação dos elementos do conselho geral do estudo de caso.....	151
Figura 7.3. - Papel representado pelos representantes no conselho geral.....	152
Figura 7.4.- Representação no conselho geral.....	153
Figura 7.5 - Representação na tomada de decisão no conselho geral.....	154
Figura 7.6. - Influência na tomada de decisão.....	161
Figura 7.7. - Participação na tomada de decisão.....	162
Figura 7.8. - Tipos de regulamentação percebida no conselho geral.....	164
Figura 7.9. - Níveis de envolvimento.....	166
Figura 7.10. - Envolvimento das partes interessadas.....	167
Figura 7.11. - Envolvimento por grupo no conselho geral.....	167
Figura 7.12. - Envolvimento por escola.....	169
Figura 7.13. - Orientação.....	169
Figura 7.14.- Expectativas e constrangimentos.....	172
Figura 7.15. - Relações entre expectativas e constrangimentos na participação do conselho geral.....	183
Figura 7.16. - Confiança.....	186
Figura 7.17. - Representação do laço da formação da confiança.....	191
Figura 7.18. - Comunicação intraorgânica com os seus pares.....	193
Figura 7.19. - Comunicação intraorgânica com os outros grupos.....	194
Figura 7.20. - Comunicação intraorgânica com o presidente do conselho geral.....	195
Figura 7.21. - Comunicação intraorgânica.....	196
Figura 7.22. - Comunicação interorgânica com o diretor.....	197
Figura 7.23. - Comunicação interorgânica com o conselho pedagógico.....	199
Figura 7.24. - Comunicação interorgânica com o conselho administrativo.....	200
Figura 7.25. - Comunicação interorgânica.....	200
Figura 7.26. - Informação.....	202
Figura 7.27. - Categorização da participação.....	205
Figura 7.28. - Resultado da codificação da participação.....	206
Figura 7.29. - Nuvem de categorização das entrevistas efetuadas.....	208
Figura 7.30. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS2/grupo representado.....	212
Figura 7.31. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS2/grupo representado.....	213
Figura 7.32. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS2/por elemento do órgão.....	214
Figura 7.33. - Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS2.....	214

Figura 7.34. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS2.....	215
Figura 7.35. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS3/grupo representado.....	217
Figura 7.36.- Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS3/grupo representado	218
Figura 7.37. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS3/por elemento do órgão.....	219
Figura 7.38. - Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS3.....	219
Figura 7.39. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS3.....	220
Figura 7.40. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS4/grupo representado	222
Figura 7.41. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS4/grupo representado.....	223
Figura 7.42. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS4/por elemento do órgão.....	224
Figura 7.43.- Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS4.....	225
Figura 7.44.- Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS4.....	226
Figura 7.45. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS5/grupo representado	228
Figura 7.46. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS5/grupo representado.....	228
Figura 7.47. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS5/por elemento do órgão.....	229
Figura 7.48. - Resultados das votações no conselho geral da IEPNS5	230
Figura 7.49. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS5.....	231
Figura 7.50. - Modelo de análise refinado I.....	248
Figura 7.51. - Modelo refinado II	249

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1. - Modelos de <i>governance</i>	24
Quadro 4.1. - Competências atribuídas ao órgão de direção, nos três modelos de <i>governance</i>	71
Quadro 4.2. - Síntese da investigação empírica mais relevante, em Portugal.....	77
Quadro 5.1. - Guião geral das entrevistas do estudo de caso	103
Quadro 6.1. - Categorização da representação.....	127
Quadro 6.2. - Categorização da participação	130
Quadro 6.3. - Categorização dos condicionantes da participação.....	132
Quadro 7.1. - Características diferenciadoras das unidades de análise.....	141
Quadro 7.2. - Grelha de análise categorial das entrevistas.....	149
Quadro 7.3. - Influência na tomada de decisão do conselho geral.....	158
Quadro 7.4. - Resultados da análise categorial das escolas.....	232

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1. - Recolha de dados do estudo de caso	117
Tabela 7.1. - Habilitações académicas e atividade profissional dos encarregados de educação	143
Tabela 7.2. - Composição da população escolar por escola.....	144
Tabela 7.3. - Composição do conselho geral das unidades de estudo.....	145
Tabela 7.4. - Resumo dos elementos de perfil dos respondentes	146
Tabela 7.5. - Quem representa na tomada de decisão?.....	154
Tabela 7.6. - Grupos mais influentes na tomada de decisão do conselho geral.....	157
Tabela 7.7. - Grupos cuja participação é condicionada pela presença do diretor	158
Tabela 7.8. - Opinião sobre a presença do diretor nas reuniões do conselho geral.....	160

SUMÁRIO

RESUMO	XIII
ABSTRACT.....	XV
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS.....	XVII
LISTA DE FIGURAS.....	XIX
LISTA DE QUADROS	XX
LISTA DE TABELAS.....	XXI
SUMÁRIO.....	XVII
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCETUAL.....	7
2.1. O que é a <i>governance</i> ?	7
2.2. A <i>governance</i> sistémica.....	8
2.3. A <i>governance</i> multinível	11
2.4. A importância das redes na <i>governance</i>	16
2.5. Considerações sobre regulação no âmbito da <i>governance</i>	18
2.6. Perspetivas de evolução da gestão pública e sua influência na <i>governance</i> das instituições	20
2.7. A importância da Teoria Institucional para a compreensão da <i>governance</i>	25
2.8. Dimensões da (boa) <i>governance</i>	29
2.9. Novas tendências de <i>governance</i>	30
CAPÍTULO III – A <i>GOVERNANCE</i> NO SETOR DA EDUCAÇÃO.....	31
3.1. A aplicação dos conceitos e perspetivas de <i>governance</i> no sistema educativo não superior.....	31
3.2. A importância das partes interessadas na <i>governance</i> da educação	34
3.3. Algumas tendências da <i>governance</i> educativa no contexto internacional	36
CAPÍTULO IV – FUNDAMENTOS DO SISTEMA DA <i>GOVERNANCE</i> EDUCATIVA EM PORTUGAL.....	43
4.1. Evolução histórica.....	43
4.2. O atual sistema de <i>governance</i> : características e influências.....	49
4.3. Características e instrumentos da regulação do sistema educativo	61
4.4. Os órgãos de gestão no modelo de <i>governance</i> das escolas: o conselho geral e o diretor.....	69
4.5. Investigação empírica prévia relevante, em Portugal.....	76
CAPÍTULO V – METODOLOGIA	85

5.1. Questões de investigação e desenho global da pesquisa.....	85
5.2. A <i>grounded theory</i> como base do processo de investigação.....	91
5.3. O estudo de caso como estratégia de investigação.....	95
5.4. Unidades do estudo de caso	96
5.5. Técnicas e instrumentos de recolha de dados primários.....	98
5.6. Procedimentos de validação prévia dos instrumentos	108
5.7. Técnicas de análise de dados aplicadas.....	110
5.8. Condução do trabalho de campo no estudo de caso múltiplo	116
5.9. Fiabilidade e validade da investigação realizada	118
CAPÍTULO VI – DIMENSÕES DO MODELO DE ANÁLISE DE <i>GOVERNANCE</i>	
NAS ESCOLAS	125
6.1. Representação.....	125
6.2. Participação.....	127
6.3. Condicionantes da participação.....	131
6.4. Modelo de análise sintético.....	136
CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	139
7.1. Caracterização das unidades de análise.....	140
7.2. Composição do conselho geral das escolas e caracterização dos seus membros.....	144
7.3. Análise categorial das entrevistas.....	148
7.3.1. Representação.....	150
7.3.2. Participação.....	156
7.3.3. Outros resultados das entrevistas	206
7.3.4. Análise da nuvem de categorização.....	207
7.4. Resultados da observação não participada	209
7.5. Comparação de resultados das escolas do estudo de caso	232
7.6. Discussão alargada dos resultados.....	235
7.6.1. Resultados das entrevistas com peritos.....	236
7.6.2. Resultados dos grupos de foco com representantes dos encarregados de educação.....	242
7.7. Confronto com resultados de estudos anteriores.....	245
7.8. Modelo de análise refinado	247
CAPÍTULO VIII – CONCLUSÕES	251
8.1. Considerações metodológicas finais	251
8.2. Síntese teórica.....	252

8.3. Síntese empírica.....	254
8.4. Recomendações de boas práticas para a <i>governance</i> do conselho geral.....	258
8.5. Limitações da investigação realizada e sugestões de trabalho futuro	261
LISTA DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	263
APÊNDICES	279
Apêndice I - Resultados da avaliação externa das IEPNS (2-5).....	280
Apêndice II – Distribuição da amostra por sexo/IEPNS.....	280
Apêndice III - Distribuição da amostra por idade/grupo/IEPNS.....	281
Apêndice IV – Idade média/grupo representado.....	281
Apêndice V – Habilitações académicas/grupo representado.....	282
Apêndice VI – Reuniões do conselho geral da IEPNS2 com 100% de presenças/grupo.....	282
Apêndice VII - Reuniões do conselho geral da IEPNS3 com 100% de presenças/grupo.....	283
Apêndice VIII - Reuniões do conselho geral da IEPNS4 com 100% de presenças/grupo.....	283
Apêndice IX - Reuniões do conselho geral da IEPNS5 com 100% de presenças/grupo..	284
Apêndice X – Categorização e relação entre os códigos	285

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, as “teorias” da *governance* assumem um lugar central na investigação académica. O modo como atualmente se aprecia a *governance* reflete a influência dos princípios da nova gestão pública e também da nova *governance* pública, nomeadamente no que se refere à abertura das instituições públicas à sociedade.

As instituições de ensino, como organizações complexas que são, não ficaram alheias a esta tendência e têm vindo a incluir novos atores nos seus órgãos de gestão de topo, onde passaram a estar representadas tanto partes interessadas internas, como partes interessadas externas. A gestão das escolas, tradicionalmente fechada e centralizada, dá lugar a uma *governance* em rede e multinível.

A *governance*, tal como a consideramos no nosso trabalho, é entendida como uma *governance* complexa, global e interativa. Os atores que a integram são os que compõem uma unidade social — indivíduos, associações, líderes, departamentos, empresas e incluem características culturais, científicas, institucionais e económicas que os representam. São estes os atores que dinamizam as estruturas dentro das quais operam e que influenciam toda a vida da organização.

Se, nos últimos anos, se têm vindo a multiplicar os estudos da *governance* no ensino superior, à semelhança do que acontece noutras áreas (como a saúde, por exemplo), a mesma atenção não tem sido dada ao ensino não superior. São poucos os autores que investigam e publicam sobre esta temática, destacando-se algumas exceções, como L. C. Lima (2008), Barroso (2018), (N. Afonso, 2014b), e Teodoro & Aníbal (2008) — ainda assim mais dedicados ao estudo da regulação do sistema do que propriamente à *governance* das instituições. Especificamente sobre o conselho geral, órgão em que se foca a presente investigação, foram ao longo da última década realizadas algumas dissertações de mestrado (P. M. G. Ferreira (2010), Veva (2011), Adónis (2012), Teixeira (2012), Everard (2013), Nunes (2013), M. A. M. Gonçalves (2015), S. Gonçalves (2016), Ramos (2016), Castro (2017), Lopes (2017), Neto (2018) e Pires (2020), mas geralmente não deram lugar a publicações científicas relevantes, nomeadamente sob a forma de artigos científicos em revistas indexadas. A maioria destas investigações provêm das ciências da educação e dão especial atenção ao estudo da participação de alguns atores e/ou de grupos de atores no

conselho geral, mas não propriamente ao funcionamento do órgão no seu todo ao modo como este se relaciona com outros existentes nas escolas.

A importância atribuída ao sistema educativo, como produtor de um bem público necessário ao desenvolvimento e promotor da equidade social, tem chamado a atenção dos decisores políticos para a *governance* das escolas, num mundo cada vez mais globalizado.

A escola emerge como uma organização, com uma comunidade própria, cujo contexto é um singular resultado da interação de múltiplos atores sociais, conjugando interesses próprios com os da própria escola. É, pois, um espaço de permanente mudança e um palco de negociações e conflitos, apelando para mecanismos de coordenação e cooperação, marcados por afinidades formais e informais (N. Afonso, 2000).

Tal como refere Torres (2011), a centralidade da escola é o núcleo de *governance*. Cada organização tem o seu funcionamento próprio, fruto da participação das diversas partes interessadas e da influência das orientações que recebe de níveis superiores, entre os quais do governo central.

Apesar de o ensino não superior integrar, em Portugal, instituições públicas, privadas e do designado ‘terceiro setor’, dado o seu peso relativo, é nas primeiras que se foca este trabalho.

Neste contexto, volvida mais de uma década sobre a publicação do modelo estrutural previsto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, consideramos determinante realizar uma investigação que aprofunde o estudo do modo como o modelo foi de facto implementado nas escolas, dando especial atenção ao conselho geral e à análise do modo como o órgão tem respondido aos propósitos que presidiram à sua reformulação e às expectativas que sobre ele recaiam por parte de vários atores externos.

Vários dos estudos anteriores (Teixeira (2012), Veva (2011) Adónis (2012); Castro (2017)) tinham apontado para a possibilidade de um desvio entre o modelo estrutural ou normativo e o modelo realmente implementado, reforçando o nosso interesse na realização desta investigação, para identificar e compreender as razões de um tal desvio, caso existisse.

Entendemos que, para tanto, seria mais adequado realizar estudos de caso, uma vez que cada escola (escola não agrupada ou um agrupamento¹ de escolas) tem a sua identidade

¹ As agregações de escolas (escola que inclui várias unidades escolares e vários ciclos de ensino) no ensino não superior constituem os chamados agrupamentos de escolas. Estes agrupamentos podem ter uma

própria e singularidade, em construção social permanente, combinando ideias, lógicas e recomendações muitas vezes conflituantes e até contraditórias (Carlos Alberto Vilar Estêvão, 2011), que não conseguem ser captadas quando se conduzem estudos puramente quantitativos apoiados em inquéritos transversais. E também para poder cruzar dados recolhidos em escolas de perfis e naturezas diferentes, o que pode auxiliar na respetiva análise.

Para a escolha do tema terá também contribuído a experiência pessoal e profissional da doutoranda, ao integrar vários conselhos de administração de empresas privadas e ao ter participado durante mais de uma década em órgãos das escolas, como elemento de assembleias de escola, do conselho geral, do conselho pedagógico, como membro do conselho consultivo de escolas profissionais e ainda como “amigo crítico”.

Definimos como propósito geral da investigação: Compreender como funciona o novo² modelo de *governance* no ensino não superior.

Concretamente, procurámos saber como funciona, a nível micro, o modelo de *governance* nas escolas a partir do estudo do seu novo órgão democrático e representativo de toda a comunidade, de direção e estratégia, o conselho geral.

A partir deste propósito global, definimos as seguintes questões de investigação:

- i) Como é que os vários elementos representantes no conselho geral participam e exercem as suas competências?
- ii) Como se relacionam entre si os elementos do conselho geral e qual a relação deste órgão com os restantes órgãos da escola?
- iii) Como se desenvolve o processo de tomada de decisão?
- iv) Como é percecionado pelos diversos atores o papel do conselho geral na *governance* da escola?

constituição horizontal ou vertical. Na maioria, constituíram-se verticalmente (com vários níveis de ensino), onde uma das escolas assume o lugar de sede do agrupamento, quase sempre a de nível de ensino mais elevado.

² Apesar da publicação do modelo de *governance* ter ocorrido há cerca de doze anos, continuamos, por comodidade de exposição, a identificá-lo como “novo modelo”, com isso significando o enquadramento mais recentemente vigente em Portugal, construído a partir do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Deste modo, dispomos de uma expressão que permite contrastar e confrontar o quadro hoje vigente com os precedentes.

v) Em que medida a representação dos diversos grupos corresponde aos objetivos de funcionamento do conselho geral?

vi) Que práticas podem ser recomendadas para a (boa) *governance* do conselho geral?

No âmbito da *governance*, damos importância ao estudo do funcionamento do conselho geral, na medida em que é considerado o órgão chave para a *governance* da escola³. Ao mesmo tempo, a pesquisa bibliográfica que efetuámos sobre o tema “conselho geral no ensino superior”, revelou, por um lado, que os vários estudos existentes com base empírica eram redutores ao considerarem apenas aspetos muito específicos do funcionamento do órgão — como a participação de apenas um ou dois grupos representados na tomada de decisão, a articulação da tomada de decisão com os restantes órgãos, a perceção de constrangimentos na participação da tomada de decisão, ou a autonomia do órgão na tomada de decisão, por exemplo — e, por outro, basearam-se, quase sempre, em apenas uma ou duas técnicas de recolha de dados. No nosso caso, propomo-nos analisar o funcionamento conselho geral de maneira integrada, considerando simultaneamente várias dimensões e perspetivas, e assentar a pesquisa em múltiplas fontes de dados que pretendemos triangular.

A metodologia seguida não encara a revisão da literatura e a recolha e análise dos dados como momentos estanques. Ao seguirmos os princípios da *grounded theory*⁴ tivemos, ao longo do trabalho, de “ir e voltar” aos dados e à literatura. No entanto, na exposição escrita do trabalho entendemos ser mais adequado e claro efetuarmos uma apresentação sequencial, com algum fio condutor lógico, apesar de não corresponder totalmente à sequência cronológica da investigação. Assim, os vários conceitos e as principais teorias visitadas são apresentados antes da análise dos dados por constituírem a base de todo o trabalho empírico e explicarem o quadro analítico para a interpretação dos resultados.

Este trabalho de investigação centra-se, pois, na *governance* das escolas públicas não superiores e, concretamente, na sua análise micro, da implementação do modelo de *governance* do conselho geral.

³ Quando referimos “escola” queremos dizer “agrupamentos e escolas não agrupadas do ensino não-superior”, globalmente incluindo todas as organizações que fazem parte do ensino não superior.

⁴ Preferimos não traduzir, por convenção, *grounded theory* para português, por não se encontrar uma expressão isenta de leituras dúbias sobre a própria teoria. Optámos por utilizar a expressão original, em inglês. Alguns autores e, em especial, os espanhóis utilizam a expressão “teoria fundamentada”, “teoria fundamental” ou “teoria básica”.

A nossa proposta de investigação pretende contribuir para um maior conhecimento da área da gestão estratégica em educação no ensino não superior e, nomeadamente, da possibilidade de melhoria do funcionamento do conselho geral.

A contribuição deste trabalho poderá interessar não só às escolas e aos seus gestores como a todos os interessados e envolvidos na tomada de decisão nas escolas, sobretudo membros de conselhos gerais. Também poderá ser útil, como reflexão e chamada de atenção, para os decisores da *governance* de níveis superiores, bem como para que a definição das políticas públicas educativas seja amplamente compreendida e implementada em coordenação e sintonia multinível. Só avaliando a implementação de um modelo se poderá melhorá-lo.

Para além da Introdução, este trabalho está dividido em mais seis capítulos.

O segundo capítulo é dedicado ao enquadramento teórico-concetual, onde abordamos alguns dos principais conceitos consultados nas sucessivas fases de revisão da literatura, nomeadamente discutindo as aceções dadas a termos com *governance* (sistemática, multinível e em rede), sistema e regulação. Nele, são ainda apresentadas as perspetivas da evolução da gestão pública e dos seus modelos e a sua influência na *governance* das instituições. Especial atenção é dada à teoria institucional, uma vez que entendemos que ela constitui uma importante referência para compreender a *governance* das escolas.

No terceiro capítulo, discutimos a *governance* no contexto do sistema educativo, em geral, isto é, sem atendermos ainda à realidade concreta do sistema português. Neste sentido, abordamos a transposição dos conceitos e perspetivas da *governance* para o contexto das escolas, destacando o papel e a importância das partes interessadas.

Centrado no sistema educativo português, o quarto capítulo analisa as suas características e influências enquanto sistema multinível complexo, regulado por diferentes instâncias, e descreve, em termos de composição e competências, os órgãos existentes nas escolas, com especial destaque para o conselho geral e para o diretor. O capítulo finaliza com uma síntese da investigação empírica prévia relevante, realizada em Portugal, desde a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

O capítulo quinto identifica e justifica a metodologia seguida neste trabalho, explicando as principais opções metodológicas assumidas. Nele, fundamentamos a opção

pelo estudo de caso múltiplo, descrevemos as questões de investigação abordadas ao longo do estudo e justificamos o recurso à *grounded theory* como base do processo de pesquisa. Detalhamos, ainda, o desenho de pesquisa apresentando sumariamente as fases e técnicas utilizadas na investigação. Esclarecemos os procedimentos considerados na validação prévia dos instrumentos de recolha de dados, descrevemos a condução do trabalho de campo, bem como as técnicas de análise de dados aplicadas, tendo sempre como preocupação aumentar a fiabilidade e a validade da investigação.

No sexto capítulo, apresentamos as dimensões do modelo de análise da *governance* e o modelo de análise sintético.

No sétimo capítulo, apresentamos e discutimos os resultados. Concretamente, caracterizamos as unidades de análise e efetuamos a análise categorial. Analisamos as categorias, representação e participação, discutindo os indicadores encontrados como resposta às questões de investigação e triangulamos com a análise dos resultados da observação não participada das reuniões do conselho geral. A discussão dos resultados é enriquecida com a apresentação das opiniões recolhidas das entrevistas efetuadas a dois peritos — o vereador da educação do concelho das unidades de análise e a Ministra da Educação ao tempo da introdução do modelo de *governance* estipulado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, Maria de Lurdes Rodrigues. Para o mesmo efeito de discussão dos resultados, efetuamos dois grupos de foco com representantes de pais e confederação de pais e encarregados de educação, cujos resultados também triangulamos. Apresentamos uma comparação entre as escolas do estudo de caso, de acordo com o modelo de análise. O capítulo encerra com a representação, na forma de modelo, do modo como funciona o conselho geral, tendo em conta toda a informação obtida e tratada nesta investigação.

No oitavo e último capítulo são apresentadas algumas considerações finais e formuladas recomendações para a melhoria do funcionamento do conselho geral. Como resultado prático e útil para qualquer escola e, especificamente, para os interessados na *governance* do conselho geral, enunciamos um conjunto de princípios e sugestões para uma (boa) *governance*. Por fim, refletimos sobre as principais limitações do trabalho realizado e deixamos algumas pistas para investigações futuras.

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCETUAL

A *governance* é o tema central deste trabalho de investigação.

Deste modo começamos por abordar um conjunto de conceitos, teorias e modelos necessários ao estudo da *governance*, que iremos utilizar nas várias fases do trabalho e a partir dos quais são tomadas opções metodológicas e processuais.

Simultaneamente, ao longo deste capítulo, são identificadas as principais características das teorias organizacionais adotadas neste trabalho, a teoria sistémica, a teoria institucional e a nova *governance* pública.

2.1. O que é a *governance*?

O termo *governance* surgiu no seio da teoria económica institucionalista. Aparentemente, foi usado pela primeira vez num estudo de *Ronald Coase*, “The nature of the firm”, de 1937 (Gaudin, 2002). No entanto, só em 1975 é que o termo *governance* assume o seu papel relevante com *Oliver E. Williamson*, em “Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications”. A partir de então, é utilizado no âmbito alargado, considerado numa perspetiva de análise da coordenação nos sistemas sociais de produção.

A palavra “*governance*” é muito comum na literatura da ciência política e da gestão pública, apesar de se poder usar com legitimidade em quase todas as ciências sociais. O termo *governance* refere-se ao o funcionamento das instituições públicas e/ou privadas, considerando as necessidades da sociedade (Hughes, 2010). A abrangência da palavra foi-se consolidando e a sua aplicabilidade foi-se disseminando por mais domínios. Em geral, respeita a alterações do papel do Estado, sobretudo, no último quartel do séc. XX, mostrando a maior interação das instituições públicas relativamente à sociedade civil e, ainda, algumas influências devidas às ligações internacionais (Bevir, 2010).

Como síntese geral da diversidade de definições de *governance* presentes na vasta literatura disponível: Kooiman (1993c), Rhodes (1997), S. P. Osborne (2010), (Bevir, 2010, 2013), (Pierre & Peters, 2020) seguimos a de Klijn (2012), embora de forma adaptada.

A “governance” surge, assim, como a *coordenação* complexa de um conjunto de regras formais, não formais e informais, numa dinâmica de tomada de decisão coletiva (interação), fruto de uma pluralidade de atores, representantes de vários grupos de partes interessadas internas e externas de uma organização ou organizações.

Consideramos incluído na definição de *governance* o conceito de governação (*government*). A *governance* é utilizada como um conceito mais abrangente englobando a estratégia, o planeamento, a operacionalização e a monitorização com a participação de todos os atores das partes interessadas que também inclui a governação (Rosenau, 2000). Já a governação tem um âmbito mais restrito, operacional e executivo que visa garantir a implementação das políticas instituídas (Monteiro e Horta, 2018). Sublinhe-se que o conceito de *governance* não corresponde inteiramente ao de *governance* societária.

A “interação” é outro elemento nuclear na definição de *governance*. Os atores todos eles *interagem*, pese embora a existência de pressões ou influências múltiplas, e inter-relacionam-se horizontalmente num dado território ou nível e verticalmente entre os vários territórios ou níveis.

Assim, todas as interações resultam de um nível intencional (interesses de cada ator) e de um nível estrutural (interesses comuns). Podemos dizer que o Estado, o mercado e a sociedade civil podem efetuar interações, relativamente aos modelos de *governance*, associados a três tipos de interações: interferência de interação na *auto-governance*; na *co-governance* ou ainda na *governance hierárquica* (Kooiman, 2003).

Na *governance*, a ação de “coordenar” é reconhecidamente importante por designar uma forma de intervir em algo complexo, como é uma sociedade, uma organização ou a ligação de organizações. Apesar das vantagens óbvias da coordenação, há também fatores menos positivos, como a possibilidade de perda de autonomia, aumento da incerteza para os atores participantes quanto às mais-valias que conseguem obter, entre outras.

2.2. A *governance* sistémica

O conceito linear e estático de *governance* pública evoluiu, nas últimas décadas, para uma conceção alargada de movimento, mais do que apenas vertical ou horizontal (Draelants & Maroy, 2007a), onde a “ação pública” reflete a complexidade da tomada de decisão pública, fruto da existência não só de novos atores, mas também com novas escalas

e níveis (Van Zanten, 2004). Esta sistematização de dimensões da ação pública tem uma natureza compósita dos vários atores, incluindo o Estado, marcados pela negociação permanente entre as diversas camadas do todo, como numa engrenagem sistémica (Kooiman, 2004, 2010).

A *governance*, tal como a consideramos, é complexa, global e interativa, onde os atores — indivíduos, associações, líderes, departamentos, empresas, outros — compõem uma unidade social, com características culturais, científicas, leis, acordos, materiais, meios técnicos, que oferecem inúmeras possibilidades de conjugação. São estes atores que dinamizam as estruturas dentro das quais operam.

O sistema traduz um conjunto de inter-relações entre “entidades” (Kooiman, 2010) e um arranjo complexo de elementos ou subsistemas que estão relacionados num todo (Bevir, 2013, 2017).

A teoria dos sistemas permite estruturar o estudo da *governance* considerando o sistema como um arranjo complexo de elementos de um todo em que a *governance*, por sua vez, é uma coordenação que adapta, em permanência, os vários elementos ao contexto e ambiente circunstancial, facilitando os necessários ajustes estruturais (Bevir, 2007a).

Independentemente da estrutura de *governance* instituída, a sua implementação à escala micro, de cada organização, terá que garantir a modelagem necessária ao seu contexto e ambiente identitário (Kooiman, 2010).

As múltiplas interações possíveis para o funcionamento do todo, considerando as partes que constituem o sistema, produzem padrões que resultam também da maior ou menor complexidade nesse corpo onde atua uma multiplicidade de atores (Bevir, 2007a; Kooiman, 1993b). Estes padrões ou ordens criados conseguem adaptar-se aos ambientes, às situações e, neste processo, os atores interpretam os ditos padrões e agem de acordo com a percepção inerente ao sistema social em que se enquadram (Kooiman, 1993a, 1993c).

A teoria dos sistemas mostra, também, que há limites reais a considerar nas capacidades de *governance* em cada sistema, havendo sempre estratégias e opções de coordenação diversas.

A complexidade, a diversidade e a dinâmica das várias partes do sistema, seja ele natural ou social, nas suas inter-relações, levam à incerteza do comportamento global do próprio sistema. É importante alinhar as opções, em cada nível de análise, dos subconjuntos

(subsistemas) equilibrando escalas e hierarquias. A escala de um sistema pode ser espacial e atribuída a um dado nível, dependendo este do objeto de análise, do território escolhido dentro desse sistema, ou mesmo da questão central em cada investigação (Kooiman, 2010). Nesta investigação adotaremos uma escala de análise fundamentalmente micro (a escola).

Os sistemas assim considerados podem ser mais ou menos abertos, dentro de um limite aceitável, não funcionando como sistemas se forem considerados extremos, ou seja, totalmente fechados (acabarão por desaparecer de acordo com as leis da entropia, sem mais informação e alimentação dos processos) ou totalmente abertos (sem identidade). Consideramos nesta investigação um sistema com um encaixe de subsistemas com limites — por vezes, não muito definidos —, flexíveis e adaptáveis de acordo com as alterações de contexto (Kooiman, 2008). É necessário que cada sistema consiga um equilíbrio dinâmico, entre as várias partes. Caso contrário, pode cair na inércia e mesmo no caos, situações obviamente prejudiciais à *governance* (Bevir, 2004).

A teoria dos sistemas, quando aplicada a casos de instituições com alguma complexidade, serve como um complemento e desafia a linearidade, a previsibilidade, a segurança e a própria dicotomia de caos e inércia (Bevir, 2017).

As instituições públicas, como é o caso das escolas, tendem a concretizar os seus objetivos e políticas, influenciando a sociedade, o que pode ajudar a compreender melhor o funcionamento da *governance* em sistemas complexos. Cada ator dentro de um sistema tenta operacionalizar os seus planos e simultaneamente interpreta mensagens externas para se interligar (Bevir, 2007a).

A diversidade, a complexidade e a dinâmica fazem depender o estado permanente de mudança de todo o processo sistémico (Kooiman, 2010). A *governance* em sistemas complexos tem de ser suficientemente capaz de assumir uma relativa flexibilidade para conciliar o dinamismo e a mudança exigente da atualidade, acompanhada com a real escassez de recursos (OECD, 2017).

Kooiman (1993b) realça três formas possíveis de gerir a complexidade crescente da *governance* de um sistema:

i) **redução e seleção** (Luhmann, 1970, *apud* Kooiman 1993b) — na sua teoria dos sistemas, Luhmann propõe uma redução com seleção para diminuir não a quantidade em si, mas a diversidade de subsistemas a funcionarem dentro de um só sistema e a forma como

interagem entre si. Se forem agrupadas e selecionadas as interações, o sistema será mais fácil de lidar e menos complexo;

ii) **estruturação** (Simon, 1969 *apud* Kooiman 1993b) — tal como a “arquitetura da complexidade” (segundo Kooiman), a estruturação admite que é possível identificar no interior de um sistema complexo de vários pequenos sistemas que podem ser esquematizados, como se se tratasse de uma estrutura hierárquica interna, ou seja, estruturas dentro da estrutura maior, em que umas peças estão mais relacionadas com outras dentro do todo, do “grande” sistema;

iii) **operacionalização** (La Porte et al, 1975 *apud* Kooiman 1993b) — relacionada com a complexidade de cada sistema. La Porte identifica a complexidade como um problema operacional, que tem a ver com a multiplicidade de interações das múltiplas peças dentro do sistema. O autor propõe suprimir certas interações entre algumas das partes do sistema e simplificar, reportando-se ao todo, sem tomar como principais as interações das partes. Mas assume que cada caso pode ter uma solução diferente, sendo sempre necessário decompor o todo para resolver o problema da complexidade pela operacionalização.

Em síntese, para Kooiman (1993b) qualquer das formas possíveis para diminuir a complexidade de um sistema é essencial, pois as interações geradas influenciam e facilitam a “descomplexidade” da *governance* e, necessariamente, da regulação do sistema em causa. Refira-se que nem sempre um aumento de diversidade das componentes implica aumento da complexidade das relações. Há sistemas ditos simples que são complexos quanto à interação com os seus subsistemas ou componentes. A complexidade refere-se ao tipo de estrutura, enquanto a diversidade examina as características do sistema (os seus objetivos, interações, poderes).

2.3. A *governance* multinível

O estudo da *governance* sistémica prevê a análise dos vários subsistemas que a compõem e que se enquadram num território específico, decompondo o todo em camadas ou níveis.

A análise da *governance* nos vários níveis e a sua relação com eles permite uma perspetiva multinível.

A primeira vez que identificámos na literatura a utilização da expressão *governance* multinível (multi-level *governance*) foi num trabalho de Gery Marks de 1992 (Bache, 2008). A ideia da relação entre o Estado e os cidadãos é vista globalmente, em escalas espaciais, com atores e instituições diferentes, com sentidos de verticalidade e horizontalidade das integrações e interações, permitindo algumas sobreposições de normas, tradições, valores.

A expressão *multinível* remete-nos para interações verticais entre os diferentes níveis territoriais e para a interdependência e inter-relação entre esses diferentes níveis. Ao associar-se a expressão multinível à *governance*, a interdependência abrange igualmente interações horizontais, entre os governos e atores não-governamentais. Esta associação de interações horizontais e verticais designa-se por *governance multinível*.

De forma resumida, destacam-se cinco níveis de *governance*: o nível transnacional; o nível nacional; o nível regional; o nível local e o nível organizacional.

i) **a *governance* transnacional** surge com o aparecimento de instituições territorialmente acima do nível nacional (supranacional) como a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial entre outras.

A União Europeia, por exemplo, é integrada na *governance* transnacional, compreendendo um dado conjunto de países em cooperação internacional.

As políticas de transnacionalização referem-se às que são planeadas a nível supranacional e ao papel de entidades, agências ou organizações internacionais na influência das várias políticas a nível nacional. Neste aspeto, a maioria dos autores (e.g. Bevir, 2010) considera que o papel destas instituições diminui a autonomia dos Estados-nação. As decisões transnacionais de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Banco Mundial influenciam um conjunto de países, fazendo-o através das “recomendações” internacionais, por exemplo, usando a marca de “boa *governance*” ou de “boa prática”.

ii) **a *governance* nacional** é considerada como de nível nuclear (onde está o Estado-nação e a sua administração pública central) e como sendo de nível macro relativamente ao sistema de *governance* dos vários setores, num dado país — saúde, educação, justiça, entre outros. As interações são definidas de forma ordenada e relativamente estável, na articulação com os seus vários subsistemas (Kooiman, 1993c).

iii) a *governance regional* e iv) a *governance a nível local* — dada a especificidade da dinâmica destes dois níveis em cada país, estes serão caracterizados com referência ao caso português, descrito mais adiante no ponto 4.2.

A complexidade da tomada de decisão nas últimas décadas trouxe alguns novos elementos de influência, como novas modalidades e atores do espaço supranacional e subnacional (regional e local). Essa diversidade e complexidade dinâmica traduz muito do sistema de *governance* global (Kooiman, 2003).

A ausência de um Estado ao nível global (que congregue todo o grande sistema) ou de um órgão político que assuma uma autoridade abrangente leva a que se identifique na *governance* global a existência de um nível superior considerando vários atores (Estados), várias organizações internacionais e agências, que participam no que se designa por *governance* transnacional, reunindo esses elementos de *governance* nacionais. O trabalho destas agências e organizações internacionais, refletido em relatórios, orientações e recomendações, acaba por influenciar o desenvolvimento dos sistemas e políticas nacionais, em grau diferente consoante a permeabilidade de cada país (Ball, 2015).

A mutação da tomada de decisão na *governance* multinível tem-se verificado ao mesmo tempo que os processos e a metodologia consideram o alargamento dos territórios, muito para além do nacional. Assim, entre o Conselho Europeu, a Comissão Europeia, a Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura — dependendo do assunto versado —, há uma possível articulação sistemática de políticas com metas semelhantes ou comuns. Embora excluindo a obrigatoriedade da adoção de metas e medidas concretas para as operacionalizar, acaba por se firmar um compromisso de cada Estado em contribuir autonomamente para os propósitos assumidos por todos, dando lugar a mecanismos de regulação com avaliação de resultados e controlo de linhas orientadoras individuais (Antunes, 2005). Portugal prescreve legalmente que todas as novas leis e decisões normativas devem passar por um período de consulta pública e audição das partes interessadas. O Conselho Nacional de Educação, as assessorias ao Ministério da Educação e o Parlamento em todos assuntos relativos à educação garantem a participação de profissionais científicos, académicos, sociais, culturais e económicos para integrarem um amplo consenso nas políticas de educação (Commission, 2017).

As coordenadas para a tomada de decisão do sistema nacional em causa resultam direta ou indiretamente, na sua maioria, de orientações supranacionais acordadas pelos

representantes nacionais que nelas participam. Naturalmente, este facto pode afetar, em certos contextos, mais ou menos as políticas em cada país, dependendo dos processos negociais nos espaços supranacional e nacional. Nalgumas circunstâncias, o não alinhamento das políticas nacionais com as decisões supranacionais compromete a racionalidade inicial das primeiras e pode conduzir ao seu abandono ou desvirtuamento (Antunes, 2005).

A teoria institucional reconhece parte da reestruturação dos sistemas por pressões das organizações internacionais, nomeadamente pressões culturais (Dale, 2004). Estas influências refletem com frequência um certo isomorfismo, de forma mimética, em que cada país tende por imitação a adotar práticas de outros países ou mesmo a adotar medidas a nível nacional como simples transferência do que ocorre em outros países (Dale, 2004). Estes processos são, por vezes, designados como políticas “de empréstimo” (Walford, 2001).

Se, por um lado, a *governance* possibilita uma visão real da complexidade dos sistemas dinâmicos com necessidades permanentes de adaptação a novos desafios e necessidades muito heterogéneas (Bevir, 2007a), por outro, requer um trabalho multidisciplinar nos seus vários níveis — local, regional, nacional, supranacional — de operacionalização com interligações muitas vezes complexas. A interpenetração de limites entre níveis, como o nível supranacional e o nacional, ou mesmo infranacional, implicará a existência de novas formas de *governance*.

A crescente globalização impõe a necessidade de ultrapassar as fronteiras geográficas e revela uma diversidade de ligações e níveis de *governance*, com a participação de multiatores, diferentes contextos e dinâmicas (Kooiman, 2004). Esta multiplicidade de atores que se relacionam, interagem e se influenciam atuam em escalas muito diferentes, sem, no entanto, necessariamente se imporem em todas as circunstâncias (Kooiman, 1993c).

A dinâmica da globalização, que ultrapassa fronteiras, permitiu que dos modelos de gestão linear e estática com território definido e fechado na sua *governance* identitária se evoluísse para expressões de *governance* de multiníveis e multiatores que partilham territórios através de instrumentos de colaboração ou da cooperação dependendo de diferentes interesses.

Kooiman (1993b) distingue três tipos de *governance*: *auto-governance*, *governance* hierárquica e *co-governance*.

A *auto-governance* resulta da capacidade de as entidades se coordenarem internamente nas suas múltiplas interações sociais, definindo estratégias, e de se governarem autonomamente, mantendo a sua identidade, conseguindo os recursos e os meios necessários para se desenvolverem, com um elevado grau de autonomia político-social. Podemos caracterizar a *auto-governance* como a *governance* num sistema autónomo, com identidade própria, baseada em autorreferenciais e fechada sobre si mesma.

Por sua vez, a *governance* hierárquica decorre da existência de sistemas dentro de um sistema, ou um sistema com alguns subsistemas internos, onde o todo tem de estar num equilíbrio dinâmico, conseguindo gerir a diversidade das características de cada uma das partes (Kooiman, 1993b). Este equilíbrio deve ser conseguido nível a nível, função a função, em todo o sistema complexo pelas relações e interpelações de funcionamento. Muitas vezes, neste processo bastará a existência de uma certa autorregulação ligada à coordenação para que, em cada nível de *governance*, se estabeleça uma rotina de cumprimento da lei e das normas existentes, sem necessidade de acrescentar outro tipo de regulação ou monitorização para o funcionamento em equilíbrio (Dunsire, 1993). Daí que, a diferentes níveis de *governance*, não seja diretamente atribuído o mesmo tipo de regulação, como veremos no decurso deste trabalho.

Por fim, a *co-governance* é entendida como uma colaboração e uma cooperação. Frequentes vezes, alguns autores tomam estes termos como sinónimos, mas para Kooiman assumem sentidos distintos. A colaboração é entendida pelo autor como menos formal do que a cooperação. Parcerias público-privadas ou redes são exemplos de *co-governance* — que gerem diferentes interesses assumidos utilizando formalmente vários instrumentos de *governance*, como contratos de vários tipos.

Estes três tipos de *governance* permitem compreender melhor a *governance* sistémica numa lógica *multinível*. As interligações que se formam não são meras ligações hierárquicas, mas interligações sustentadas em trocas complexas e compromissos assumidos pelos vários elementos constituintes, influenciando as políticas públicas de cada elemento a nível interno e contagiando, por sua vez, os vários níveis de *governance*, sucessivamente.

2.4. A importância das redes na *governance*

A nova *governance* pública integra uma diversidade de atores em vários níveis. A *governance* pública tem assumido, tendencialmente, cada vez mais a ligação em “rede”, coexistindo a orientação de interligações horizontais e verticais, que se cruzam entre si, formando “nós” de uma malha maior (rede), que ultrapassa territórios multinível delimitados (Klijn, 2012). A criação de uma rede e a interação entre as várias instituições (“nós” cruzados) conta com uma coordenação dedicada a uma prestação integrada de respostas a toda a sociedade.

A nova perspectiva de *governance* tratada por R. A. W. Rhodes (2000) — em que esta só é possível a partir da operacionalização de redes suficientemente abrangentes e consistentes para captar todas as influências comportamentais dos vários atores — não exclui todas as outras definições, antes pelo contrário, assume-as com a complementaridade desta nova abordagem mais alargada (Hughes, 2010).

A rede estabelece ligações entre os vários territórios e níveis, fazendo com que todas as partes interessadas se relacionem, envolvendo uma diversidade de atores com interesses, crenças e graus de confiança heterogéneos (Bevir & Blakely, 2018; Bevir & Rhodes, 2007). Esta abordagem em rede permite uma certa ordem dentro de um sistema que, sem uma ordem e coordenação complexas, se poderia tornar “caótico” (Justino & Batista, 2013).

Segundo S. P. Osborne (2010), a nova *governance* pública pode entender-se sob cinco perspectivas de coordenação:

i) *governance sociopolítica* — das relações institucionais na sociedade, em que o Estado inclui na tomada de decisão outros atores sociais, para se legitimar e conseguir uma melhor implementação das suas políticas e mudanças;

ii) *governance das políticas públicas* — das elites e das redes políticas com o modo de relacionamento na preparação e controlo da implementação das políticas públicas, num sistema multinível de *governance* e de redes com diversos grupos de partes interessadas;

iii) *governance administrativa* — da operacionalização da administração pública e reposicionamento do próprio Estado;

iv) *contrato de governance* — que trata do funcionamento interno, num ambiente típico da nova gestão pública, com contratos de serviços ou transferência de competências e das relações contratuais dos fornecimentos de serviços públicos;

v) *governance em rede* — que funciona como uma organização de relações entre redes organizacionais; o foco são as redes que implementam as políticas públicas e prestam serviços públicos.

A *governance* das políticas públicas e a *governance em rede* são as que apresentam maior relevância para o nosso trabalho, no âmbito do sistema educativo.

Sendo a coordenação uma questão fundamental inerente à *governance* sistémica, pode dizer-se que num sistema multinível, por um lado, existe uma forma de coordenação horizontal em cada um dos vários níveis, considerando a ação e o envolvimento coletivo — para afetar recursos e assumir a resolução política de problemas identificados — e, por outro, é em muitos casos necessário um movimento de ligação entre níveis (coordenação vertical), embora também surja a possibilidade de aplicação de uma coordenação dupla e simétrica (Klijn, 2012).

A *governance* em sentido horizontal é determinante para gerir toda a área territorial a um dado nível, de modo a identificar conteúdos, a motivar e a vincular os vários atores aí representados, numa interação funcional, onde a participação na tomada de decisão determina a capacidade de gerir todo o processo de modo a obter resultados.

A *governance* em rede exige um fator importante em toda a dinâmica processual — a “confiança”, que une os vários “nós” de toda a malha, permitindo interligá-los. Por outro lado, a *confiança* não se obtém facilmente, vai sendo construída e sedimentada.

A utilidade de uma rede depende, em parte, da sua capacidade de inovar, isto é, de encontrar novas soluções para os problemas complexos suscitados. A criatividade deste tipo de *governance* é muitas vezes uma mais-valia importante, visto que concilia diferentes informações, valores e atores numa heterogeneidade que pode ser enriquecedora. A tomada de decisão através da rede permite um risco calculado e estratégias inovadoras que geram confiança e esta, por sua vez, permite coordenar com mais facilidade as variadas redes.

As redes são um meio para a coordenação e alocação dos recursos, transmitindo relações mais ou menos temporárias, de acordo com as necessidades de troca, em cada momento. Em rede, as preferências de cada ator e as suas escolhas são interdependentes, de acordo com as regras partilhadas e resultados coproduzidos (Bevir, 2007a; Macleod, 2016). Os vários elementos que compõem a rede têm um objetivo comum e, para que resulte, todos

têm de conseguir comunicar e partilhar informações de forma transparente (Bevir, 2004, 2013).

A convergência numa rede, considerando ligações de vários países, por exemplo, seja a nível normativo, processual, de sistema, de estruturas, da tomada de decisão, ou outros, não é linear. Em alguns casos, o que se verifica não é bem uma convergência de ações, é mais um certo isomorfismo *mimético*, que em geral é favorecido quando existe alguma incerteza quanto aos meios, aos resultados, ou objetivos a atingir (DiMaggio & Powell, 1983), em parte consequência do grande ritmo a que a globalização progride (Yoshikawa & Rasheed, 2009).

2.5. Considerações sobre regulação no âmbito da *governance*

A investigação em *governance* pública tem proporcionado uma tentativa de integrar, teoricamente, variáveis e escalas que conduzam a uma explicação das recentes abordagens e mudanças (Draelants & Maroy, 2007b). Neste sentido, Delvaux (2007) propõe a teoria da regulação social para analisar o papel dos multiatores na mudança da ação e papel do Estado.

A regulação orienta, recomenda e controla os diversos agentes da *governance* pública nas suas múltiplas ações, desempenho e resultados. Os instrumentos de regulação, como os legislativos, os informativos, os económicos, de gestão, entre outros, traduzem o acompanhamento de uma determinada orientação e implementação de uma determinada *governance* que lhe está associada, sendo também vistos como símbolos de poder necessários e muito importantes (Barroso, 2018).

Embora o conceito de regulação seja, por vezes, até confundível com o de *governance* — sobretudo na diversidade de atores relativamente à sua relação não exclusivamente hierárquica —, o conceito de regulação não exalta o processo de pilotagem do Estado, como o de *governance*, pretendendo antes construir uma congruência entre as políticas públicas e o papel político do Estado (Delvaux, 2007). A regulação é rígida na monitorização e avaliação da eficácia e eficiência dos resultados, sendo menos exigente com os processos (Barroso, 2005b).

A teoria da regulação em sistemas sociais é apresentada na literatura em duas perspetivas: económica e sociológica.

Boyer & Saillard (2002) apresentam uma perspectiva da regulação sistémica e macro, considerando as normas, as regras e os códigos de conduta para estrutural e institucionalmente orientarem as ações sociais.

Hollingsworth & Boyer (1997) cruzam duas dimensões na regulação da coordenação do mundo económico: i) o objetivo da ação e ii) o tipo de coordenação e distribuição de poder. Assim propõem seis tipos de coordenação, que se adaptam ao contexto social existente: mercados, hierarquia, comunidade, Estado, associações e redes.

Reynaud (2004) considera três tipos de regulação social: i) regulação institucional, normativa e de controlo; ii) regulação situacional, ativa e autónoma e iii) regulação conjunta. A primeira considera a produção de regras, normas e injunções efetuadas por autoridades como o Estado. A segunda, que considera as regras efetuadas pelos atores, em que as normas e regras são por eles contextualizadas através das ações e face aos diversos interesses e estratégias envolvidos. A terceira é um tipo de regulação que resulta das duas anteriores, como verdadeiras “regras do jogo” para os diversos atores poderem atuar socialmente, através de processos de negociação.

As duas perspetivas — económica e social — consideram a presença de múltiplos atores no processo composto de regulação, nos vários níveis, e defendem que mais do que equilibrar o sistema de regulação é necessário perceber essa composição formada por muitos elementos interdependentes que se vão acumulando e sedimentando. A interação entre os vários níveis e atores, não só pela estrutura como pela produção de regras do jogo, desenha a ação social no sistema (Maroy & Dupriez, 2000).

A grande reforma das políticas e modelos de *governance* pública levou à utilização de instrumentos de gestão e regulação — normas de avaliação, contratos, metas, plataformas eletrónicas, entre outros — até então considerados um exclusivo da gestão empresarial e do setor privado.

A existência de uma regulação nacional é uma necessidade do exercício da *governance* e diz respeito à forma como o Estado e a sua administração (autoridades públicas) fazem essa coordenação da monitorização, do controlo e exercem a sua influência dentro de um sistema. O que não significa que a história e o território correspondam ou se adequem plenamente à tipicidade do modelo de *governance* mais relevante. Nem significa, tão-pouco, que a cada nível de *governance* corresponda um determinado tipo de regulação implementada.

2.6. Perspetivas de evolução da gestão pública e sua influência na *governance* das instituições

Os modelos da *governance* pública, apesar de, na sua essência, serem aparentemente similares nos vários países, sobretudo na Europa, não se têm implementado com as mesmas características processuais em todos os países, desde logo por surgirem em contextos, ambientes, tradições e circunstâncias heterogéneas.

Após a grande depressão de 1929 — com a queda da Bolsa de Valores de Nova York, em 1928 — e as duas grandes guerras mundiais, o Estado minimalista deu lugar a um Estado de bem-estar (*Welfare State*). O liberalismo clássico altera-se seguindo teorias de intervenção do Estado na economia, como a do pensamento *Keynesiano* ou a implementada através do *New Deal* do Presidente Franklin Roosevelt. Segundo Keynes, ao Estado cabe o papel de estimular a atividade económica, através do consumo e do investimento, aumentando a procura global efetiva, implementando políticas de despesa pública e orçamental. Simultaneamente é o Estado que deve proporcionar toda a proteção social, bens e serviços aos cidadãos. O capitalismo *Keynesiano* afirmou-se como um paradigma de desenvolvimento social (Mishra, 1995).

O modelo tradicional de *governance* pública, dita “burocrática”, foi, de algum modo, comum à grande maioria dos países europeus, que, na generalidade, passaram por um contexto de Estado de *Bem-Estar* do “berço ao túmulo”, prometido pelo modelo burocrático na administração pública.

Neste período (entre as décadas de trinta e de setenta do século passado), a administração pública tinha como pontos-chave (Hood, 1991):

- i) o domínio do “Estado de direito”;
- ii) a prevalência da administração central (o Estado definia todas as regras);
- iii) o predomínio da burocracia na elaboração e execução das políticas públicas, com a imposição de normas e processos complexos e morosos;
- iv) a existência dentro das organizações públicas de um grupo de “administração pública” específico;
- v) a hegemonia dos profissionais nos serviços públicos e
- vi) um compromisso de orçamentação incremental.

Com o tempo, a expansão dos gastos públicos teve consequências no aumento da carga fiscal e no aumento da regulamentação e conduziu à normalização deste modelo de gestão fortemente burocratizado.

O modelo burocrático, a partir da década de setenta do século passado, tornou-se instável e frágil, sendo posta em causa a sua capacidade de dar continuidade ao cumprimento dos objetivos promovidos, considerando a complexidade crescente da administração pública para corresponder às expectativas criadas inicialmente (Mozzicafreddo, 2001).

Face à contestação de que foi alvo, fundamentalmente a partir dos anos oitenta, o modelo burocrático foi sendo substituído por novas abordagens. A fragmentação intraEstado e a introdução de novos atores nas estruturas diretivas e na tomada de decisão permitiram uma evolução para um novo conceito de *governance* pública, mais próxima do modelo da gestão privada (Monteiro & Horta, 2018). Neste, imperam movimentos de descentralização assentes em argumentos de mais eficiência, melhor eficácia e transparência, combinados com a tentativa de redução da despesa pública, sem comprometer a qualidade dos serviços públicos prestados (Carapeto, 2006).

Surge, assim, uma nova abordagem gestionária, a partir dos anos oitenta, com duas fases distintas: a primeira, como uma forma de substituição do modelo burocrático — de regras fixas e assente em autoridade — por um novo modelo, o modelo da nova gestão pública, com “menos Estado”, repartindo competências e responsabilidades, de cariz neoliberal e neoconservador (Denhardt, 2007); e a segunda, a partir dos anos noventa, assente numa reforma do papel do Estado e acrescentando à *governance* a participação do cidadão (Carapeto, 2006), o modelo da nova *governance* pública. Nesta fase, assiste-se a uma diminuição do peso liberal, manifestada, entre outros aspetos, na menor ênfase na privatização dos serviços e/ou funções públicas.

Relativamente à primeira fase, esta compreende uma reforma institucional — com a introdução de mecanismos de mercado — e, simultaneamente, uma reforma administrativa — com alterações na gestão para redução da despesa pública, apuramento e reforço de responsabilidade e satisfação do cidadão-cliente (Carapeto, 2006).

A preocupação de se conseguir uma liderança forte dentro de cada organização, compatível com a avaliação de desempenho organizacional, imposta pelos objetivos de eficiência e eficácia, é considerada essencial para a implementação desta nova gestão pública (S. P. Osborne, 2010). Foi inevitável a mudança de mentalidades na *governance* pública,

assumindo um maior cuidado em aplicar o dinheiro público (Pollitt, 2002), tal como acontece no setor privado (Bilhim, 2017).

Sobre o balanço deste modelo de nova gestão pública, a literatura revela opiniões distintas. Se, por um lado, há autores que consideram a nova gestão pública como um paradigma, outros defendem que se trata de uma junção de vários fenómenos, com uma base conceptual limitada. No entanto, a nova gestão pública é identificada, quase sempre, como uma fase de transição da administração pública dita tradicional e burocrática para a nova *governance* pública.

No início dos anos noventa, a motivação e entusiasmo com as mudanças da nova gestão pública diminuíram e houve necessidade de ela se “reinventar” (D. Osborne & Gaebler, 1992), dando origem a uma nova *governance* pública. Esta nova corrente salienta a importância de integrar a participação da sociedade na vida das organizações públicas para que estas correspondam melhor à vontade do cidadão. O envolvimento e a capacidade de a sociedade participar na *governance* pública e democrática é recomendada pelas Nações Unidas (Luchsinger, 2014), por exemplo. Também o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico recomendam a reforma da administração pública, trilhando um caminho chamado de nova *governance* democrática (Carapeto, 2006).

A *governance* pública passa a induzir um envolvimento e um compromisso de toda a comunidade, com partilha de necessidades e compromissos, para que se alinhem os objetivos de todas as partes interessadas, adaptando-se a afetação dos recursos existentes às necessidades identificadas, satisfazendo todos ou o máximo possível das partes interessadas (Bevir, 2017). A nova *governance* pública valoriza um bem comum maior: a envolvência de toda a sociedade e não apenas a maximização da eficiência e eficácia procurada pela nova gestão pública (Sanger, 2008). As prioridades devem, na sua maioria, ser definidas coletivamente, por todos os atores envolvidos e em todo o processo. A participação dos cidadãos deve ser mediada com os interesses do Estado, envolvendo de forma alargada todas as partes interessadas (S. P. Osborne, 2010).

Deste modo, os conceitos da nova gestão pública e da nova *governance* pública são diferentes (Lindsay, Osborne, & Bond, 2013; S. P. Osborne, 2010). Para Almquist, Grossi, Helden, & Reichard (2012) e para Klijn (2012) as dimensões que objetivam a prestação de contas (*accountability*) e o controlo de gestão colocam-se de modo diferente no caso da nova

governance pública, extravasando o controlo da gestão operacional interna, como acontecia na abordagem da nova gestão pública.

Estas diferenças tiveram relevância para a implementação da *governance* pública. O foco deixou de estar na organização em si e passou a residir nos interesses das relações estabelecidas “na” e “entre” toda a organização. O objetivo deixa, portanto, de ser apenas maximizar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, por instituição, para passar a ser o de coordenar globalmente essas dimensões no sistema global, em que cada instituição se integra. Quanto à prestação de contas à sociedade, ela deixa de considerar apenas os resultados — como era próprio da nova gestão pública — para passar a ser exigida nas várias fases de todo o processo (S. P. Osborne, 2010).

A nova *governance* pública promete a melhoria de desempenho, com proteção das partes interessadas envolvidas na organização, e destaca novos atores externos, considerando novos interesses, novos valores e princípios, como os da transparência, da equidade e da prestação de contas.

No setor público, a procura de informação adequada, transparente e acessível a todos os envolvidos na tomada de decisão é um instrumento determinante para a *governance*, sobretudo nas organizações mais complexas. Só mediante a implementação, na medida possível, destas dimensões se poderá considerar a prestação de contas fiel e responsável.

A *governance* passou a enfatizar as interligações da chamada globalização em “rede”, em vários níveis, e começou a dar os primeiros passos seguindo exemplos empresariais e societários (Solomon, 2020). A nova gestão pública trouxe o reconhecimento da responsabilidade individual e da obrigação de prestar contas, de informar e partilhar, por parte dos gestores públicos, tal como sucede com os do setor privado, orientações igualmente assumidas pela nova *governance* pública, com adaptações necessárias às alterações que, como vimos, introduziu (Hughes, 2010). Mas a nova *governance* pública permitiu perceber, de uma forma mais clara, que a representação e a equidade na participação da sociedade na *governance* pública se reforçam com a necessária partilha de informação, revelando-se esta um fator decisivo.

Nesta nova abordagem de *governance* questiona-se a forma de coordenação e a direção dos diferentes atores, incluindo os novos representantes da sociedade e induzem-se políticas de descentralização e afetação de recursos, que poderão funcionar em rede multinível.

De par com a desconcentração, a crescente globalização conduz à perceção de novos arranjos territoriais. As relações e interligações são, também, aceleradas e facilitadas pelas tecnologias de informação (Baptista, 2001), que convocam movimentos multinível: um movimento “para cima” no sentido da internacionalização ou, até, mundialização e, simultaneamente, “para baixo” até aos níveis infranacionais.

Como salientado anteriormente, sob a influência destes modelos de gestão pública, a *governance* tem evoluído para a formação de redes (*governance* em rede), com contratos ou outras ligações que extravasam a original organização (de nível micro), ultrapassando limites de subsistemas e mesmo o seu sistema nacional, em vários setores de atividade. As instituições e os atores que se envolvem interna ou externamente, direta ou indiretamente, estão agora mais definitivamente interligados. Presentemente, não é possível analisar a *governance* dissociando-a de uma rede ou encruzilhada de relações onde se considere um território alargado e analisado numa perspetiva multinível.

Estes diferentes modelos — burocrático, nova gestão pública e nova *governance* pública — refletem-se nas características diferenciadas da *governance* pública propostas por Farneti, Padovani, & Young (2010) e sintetizadas no Quadro 2.1.

Quadro 2.1. - Modelos de *governance*

Modelo	Fonte de Racionalidade	Forma de Controlo	Principal Característica	Foco de Prestação de Serviço
Procedimentos de <i>Governance</i> (Modelo Processual) (i)	Lei, normas, Regulamentos	Regras	Confiabilidade	Universalidade
Influências da <i>Corporate Governance</i> (Modelo Societário) (ii)	Gerencialismo	Planos	Objetivos	Metas
Nova Gestão Pública (Modelo de Mercado) (iii)	Concorrência	Contratos	Custo	Os Preços
<i>Governance</i> em rede (Modelo em rede) (iv)	As Relações e Interações	Coprodução	Flexibilidade	Mediação

Fonte: adaptado de Farneti et al. (2010) p. 257

Tal como observado no Quadro 2.1., o modelo “procedimentos de *governance* (modelo processual) (i)” corresponde ao modelo da administração pública centralizada,

muito hierarquizada, com práticas processuais rígidas, tipicamente associado ao modelo burocrático.

Farneti et al. (2010) distinguem o modelo societário da nova gestão pública, defendendo que, no primeiro, domina o gerencialismo e, no segundo, a concorrência. Para nós, neste trabalho, não é relevante esta distinção. De facto, a estes modelos são comuns as preocupações com a fixação de objetivos e monitorização de resultados. De forma mais pronunciada na nova gestão pública o mercado assume o protagonismo.

Por seu turno, no “modelo em rede (iv)” promovem-se ligações cruzadas entre as diferentes necessidades identificadas, encorajando-se um elevado nível de colaboração público-privada, com a integração das partes interessadas da sociedade civil na *governance* das organizações públicas.

Assim, a cada uma das fases descritas anteriormente, corresponde um diferente equilíbrio entre os três vértices da *governance*: Estado, mercados e redes. Se, no modelo burocrático, a *governance* assentava quase exclusivamente no Estado, com uma participação reduzida de outros atores, o panorama foi invertido na nova *governance* pública, em que o mercado se afirmou como veículo principal da prestação de bens e serviços. Com a nova *governance* pública, as redes emergem e o papel do Estado desloca-se mais para tarefas de coordenação, regulação e avaliação (Bevir, 2007a, 2007b).

2.7. A importância da Teoria Institucional para a compreensão da *governance*

A teoria institucional, referência da nossa investigação, arrastou com ela os conceitos de “instituição” e de “sistema”. A literatura francófona utiliza, reiteradamente, de forma distinta estes conceitos. Optámos por seguir a orientação anglo-saxónica, distinguindo os conceitos de “organização” e de “instituição”. Estes conceitos têm sido utilizados indiferentemente como sinónimos por muitos autores (Hollingsworth, 1998) ou em trabalhos no âmbito das ciências da educação, ao contrário do que entendemos como necessário no âmbito da gestão.

Começamos por uma abordagem teórica das diferentes perspetivas institucionais, quanto ao conceito de “instituição”.

O termo *institucionalismo* surgiu num artigo de 1918 a propósito de um seminário da American Economic Association, “The Institutional Approach to Economic Theory”,

Walton Hamilton. No entanto, a literatura remete para os institucionalistas Thorstein Veblen e John Commons (1899), que estudaram pela primeira vez o papel económico das instituições. Esta, assim designada, *velha escola institucionalista americana* debruça-se sobre os aspetos normativos e regulamentares da instituição. Diferentemente, a *nova escola* foca-se na natureza mais cognitiva das instituições.

O estudo da chamada economia institucional seguiu, de acordo com alguns autores, duas vias: uma consiste em compreender de que forma as regras e tudo o que é socialmente convencionado resiste à mudança; a outra reside em estudar as leis, os direitos de propriedade e as organizações para avaliar o seu impacto nas dinâmicas de mercado e distribuição de rendimento (Hodgson, 1993). Esta visão holística assume um sistema aberto de partida, com uma intervenção do Estado no que respeita às linhas orientadoras, na gestão social global. Por outro lado, o tempo, o espaço e o contexto histórico são importantes para essa abordagem institucional originária.

O facto de não se considerar de forma sistémica as condições económicas, interiorizando as instituições com uma hierarquia própria, fez com que surgissem outras correntes institucionalistas heterodoxas — que rompem com conceitos de racionalidade, individualismo, equilíbrio e bem-estar económico (ortodoxo) para considerarem conceitos como, especificidades da história, hábitos, regras, estrutura social, numa abordagem evolucionária — e estas integrassem as ciências sociais, distanciando-se do modelo neoclássico teórico (Conceição, 2002). A crítica ao pensamento neoclássico é conduzida através de uma errónea conceção da natureza humana, onde o indivíduo é entendido em termos hedonísticos, socialmente passivo e imutável (Veblen, 1919), contrariamente à visão de Veblen com a perspetiva de uma teoria económica evolucionária, onde os contextos, hábitos e instintos contribuem para uma evolução económica tal como acontece no sistema biológico (Hodgson, 1993).

Foi nos anos 80 que se retomou a discussão da temática institucionalista, através de uma nova forma de *Institucionalismo alargado*, que compreende a análise económica das convenções, a sociologia económica e a escola da regulação, incluindo a gestão organizacional (Rodríguez Salazar, 2001).

Na verdade, uma perspetiva institucional pode assumir várias análises. Hollingsworth (1998) propõe as seguintes análises ou níveis de análise: i) instituições; ii)

arranjos institucionais; iii) sectores institucionais; iv) organizações; v) resultados e desempenho.

Ao nível das *instituições* consideram-se as normas, as regras, as convenções, os hábitos e os valores que são determinantes para a resistência à mudança, refletindo-se nos comportamentos e no impacto que exercem sobre as outras partes, não podendo traduzir-se em estagnação, antes pelo contrário.

Quanto aos *arranjos institucionais*, estes são organizados em sociedade, de modo a coordenar os vários atores nas suas relações, ajudando-os a ultrapassar ou prevenir conflitos e até a potenciar recursos.

Os *setores institucionais* resultam de uma diversidade de inter-relações entre os sistemas político, empresarial, podendo afirmar-se, por exemplo a respeito da educação, que forma inclusive um sistema social de produção.

Todas as anteriores peças dão alguma forma às *organizações*, que atuam de acordo com o ambiente institucional existente, operacionalizando as orientações. E, por último, podemos ter a análise dos *resultados e desempenho*, para que todo o mecanismo possa ser monitorizado e “avaliado”, interna e externamente (Hollingsworth, 1998).

Todas as mudanças políticas, sociais e económicas têm impacto nas instituições e nos arranjos institucionais no âmbito dos vários sistemas, condicionando a vida das organizações. Por isso, entendemos ser importante definir, de forma breve, os limites que diferenciam o conceito de *instituição*, do conceito de *organização*.

Para as ciências sociais há uma noção mais ou menos generalizada e aceite de *instituição*, como sendo um conjunto de regras, vivências e rotinas estáveis produzidas pelos indivíduos que orientam, governam e protegem a vida em sociedade. Esta é uma noção que poderia sintetizar, de forma muito geral, a opinião de vários autores conhecidos, como Veblen (North, 1991).

Então, de uma forma genérica aceita-se que as *instituições* são metaforicamente “as regras do jogo de uma sociedade” (North, 1990, 1991), incluindo-se na definição: as normas, as regras, as injunções e as barreiras orientando o (re)equilíbrio das ações dos vários atores (Reynaud, 2003, 2004). Diferentemente, as *organizações* funcionam como “os jogadores” ou os grupos que reúnem um objetivo comum.

As *instituições* condicionam as ações e inter-relações dos indivíduos: *formalmente*, através da constituição, dos normativos, regulamentos, entre outros, e *informalmente*, através dos costumes, tradições, códigos de conduta, entre outros. Por outro lado, as *organizações* são formadas com o propósito de operacionalizar e de alcançar o objetivo comum — são os jogadores que têm a ação do “jogo”.

Apesar de as *organizações* aparentemente se formarem à volta de um objetivo comum, a verdade é que, frequentes vezes, elas sofrem pressões de mudança e mudam: reúnem a dada altura propósitos divergentes ou conflitantes entre os seus elementos (quer a nível individual, quer relativamente ao objetivo comum), provocando tensão e conflitos internos, com maior ou menor frequência, dependendo da escala, do contexto institucional, social e do próprio ambiente organizacional estabelecido (Chavance, 2001).

Por sua vez, a *governance* relaciona-se com as instituições. Segundo Hollingsworth & Boyer (1997), a *governance* assenta em diferentes *arranjos institucionais* com diferentes tipos de coordenação coletiva: i) mercados; ii) hierarquias; iii) comunidades; iv) Estado; v) redes e vi) associações. Os *mercados* têm uma coordenação horizontal dos seus atores, combinando interesses próprios onde aqueles entram e saem livremente. As *hierarquias* têm um elevado grau de relacionamento de poder assimétrico e regras institucionais muito marcantes, dentro de uma cultura corporativa, embora com grandes custos de coordenação. As *comunidades* correspondem ao grupo com comportamentos assentes na confiança e na solidariedade, tendo presenças informais baseadas em normas sociais e morais muito institucionalizadas. O *Estado* apresenta simultaneamente o papel de ator económico e coordena a operacionalização coletiva e legitimidade democrática. Presentemente, o Estado está a deixar de ter uma ligação direta “nacional-organizacional” para integrar outras ligações intermédias “regional” e “local”. As *redes*, sendo semiformais quanto à sua estrutura organizacional, pressupõem regras contratuais (entre os seus vários atores idênticos e independentes) com relações baseadas na confiança. As *associações*, apesar da sua estrutura formal e delimitada aos seus elementos (associados), mantêm estes ligados por interesses comuns.

Deste modo, podemos concluir que a *governance* traduz uma forma de coordenação complexa através de mecanismos de equilíbrio e reajustes permanentes nos comportamentos e resultados das interações entre os vários atores, nos seus vários níveis, onde se encontram

as instituições, tendo em conta os seus diversos contextos, para se alcançar o melhor resultado na prossecução de um objetivo final comum.

2.8. Dimensões da (boa) *governance*

A qualidade da *governance* é objeto de investigação em gestão, em que a análise das práticas implementadas e a sua avaliação implicam a observância de dimensões que contribuem para uma formulação de princípios de *boa governance*.

As dimensões para a avaliação da *governance* são aferidas, na sua maioria, de forma indireta, tendo de ser adaptadas a cada contexto para se avaliar a existência da “boa *governance*”, ou das “boas práticas”.

Alguns dos principais organismos que tendem a fixar regras para determinar a qualidade (menor ou maior) da *governance* nas instituições como são o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e as agências nacionais. Por exemplo, dentro e fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, os governos dos vários países utilizam muitos dos indicadores como instrumentos identificadores de problemas na *governance*, numa lógica comparativa. A literatura exprime-se através de indicadores de boa *governance*, tais como a representação e a participação na tomada de decisão, a corrupção e a transparência.

Uma das dimensões mais usadas na literatura é a verificação do *funcionamento dos processos*. Os processos são considerados peças associadas à operacionalização da governação, mas a identificação das suas falhas ou dos seus sucessos pressupõe saber *quem são os sujeitos participantes* e de que forma agem como atores na tomada de decisão (Sørensen & Torfing, 2007).

Aferir a (boa) *governance* pressupõe uma análise do objeto de estudo, através de materiais como o conteúdo documental de atas, os acordos, planos, a identificação de objetivos e a aferição de desvios relativamente aos resultados, bem como a identificação de constrangimentos ou problemas (Bevir, 2017; Bevir & Rhodes, 2007).

A representação dos diversos grupos de decisão ser ou não democrática e a existência de uma efetiva *participação* dos atores envolvidos — entendendo-se, de forma alargada, como o direito não só de fazer parte do grupo, mas também o de intervir na tomada

de decisão — são dimensões relevantes de “boa governance”, que iremos utilizar na nossa investigação.

2.9. Novas tendências de *governance*

A *governance* pública deve, no futuro, acompanhar as tendências gerais da *governance*. A primeira de tais tendências, muito reforçada pela pandemia da COVID-19 — embora não originada por ela — reside no reforço da *ESG*, na sigla inglesa: ambiente, social e *governance*. Esta tendência reside em centrar a *governance* em interesses externos às organizações, interesses não só individuais de sujeitos em concreto, mas também interesses coletivos, da própria sociedade, seja no presente, seja no futuro. A este propósito, a sustentabilidade, que implica trazer para a *governance* a proteção de interesses de gerações futuras, é um aspeto que recebe um inequívoco reforço. Continuando a enquadrar aspetos como a diferença de sexo — melhor, a igualdade de oportunidades para ambos os sexos — e a proteção ambiental, juntam-se aspetos de direitos humanos e de equilíbrio social, de promoção da comunidade.

Uma outra linha de evolução da *governance* respeita aos desafios colocados pela *era digital*. Estes desafios situam-se desde logo ao nível da *governance* dos sistemas digitais, mas também ao nível do próprio funcionamento das instituições e à sua passagem para a era digital: já não a *governance* do digital, mas sim a *governance* através do digital.

A era digital proporciona formas de *governance* muito mais participadas e, tendencialmente, universais, pela facilidade que oferece de uma permanente auscultação à comunidade sobre os assuntos que lhe possam interessar. Esta faculdade oferecida pela tecnologia terá de ser compatibilizada com a lógica de *governance* das instituições, de base representativa: em vez de (apenas) acolher as opiniões e as intervenções de representantes das partes interessadas, poderá incrementar-se, no funcionamento do modelo, a participação dos representados. Mas será necessário evitar que essa intervenção possa redundar numa atuação sem planeamento e sem coerência — ditada por posições voláteis das partes interessadas — pelo que a articulação se afigura mais uma vez essencial.

CAPÍTULO III – A GOVERNANCE NO SETOR DA EDUCAÇÃO

A nossa investigação irá focar-se no setor educativo. Apesar de serem similares os modelos de *governance* no sistema superior e não superior, o nosso interesse voltou-se para o ensino não superior, em parte por ser menos estudado na perspetiva da gestão micro. Neste capítulo iremos abordar, de forma sumária, a evolução e conceitos de *governance* no setor educativo e abordar algumas tendências de âmbito internacional.

3.1. A aplicação dos conceitos e perspetivas de *governance* no sistema educativo não superior

A *governance* do ensino não superior não é um tema novo. Será, no entanto, importante perceber como tem evoluído o entendimento do que é a *governance* neste setor.

Na *governance* em educação, pode seguir-se uma abordagem de “menos governo e mais *governance*”, no entanto muito inflexível quanto a regras, mais associada às influências da nova gestão pública apresentada por D. Osborne & Gaebler (1995). Também se pode seguir, por outro lado, a abordagem de um Estado que evolui com uma adaptação com menor rigidez de normas e maior flexibilidade dedicada aos novos desafios que a conjuntura lhe vai propondo. Na primeira abordagem, “menos governo e mais *governance*”, o conceito de “boa *governance*” associa-se a uma fórmula normativa, que é sugerida essencialmente pelo nível supranacional, sob influência de entidades como o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Já na segunda, encontramos uma outra fórmula de *governance*, aparentemente “mais leve”, apesar de mais ligada à complexidade da *governance* global e à *governance* multinível. Sendo que esta segunda abordagem não exclui a anterior (Janssen & Voort, 2016).

No âmbito desta investigação identificamos quatro aceções de *governance* relevantes no contexto da educação, sendo que as duas últimas podem coexistir, chegando a fundir-se em algumas descrições:

- i) boa *governance*;
- ii) nova *governance* pública;

- iii) *governance* multinível;
- iv) *governance* em rede.

A *boa governance* em educação no setor público compreende essencialmente os mecanismos de gestão, estratégia, liderança e monitorização da condução de políticas públicas na prestação de serviços de qualidade à sociedade. A designação de *boa governance* é usada na educação, na maioria das vezes, quando se pretende perceber a implementação do propósito de políticas a seguir, através dos normativos e recomendações feitas por constatação de *boas práticas*, quer por comparação interna (a nível nacional), quer por comparação externa (a nível internacional) (Janssen & Voort, 2016).

A *nova governance* pública educativa é estudada considerando um sistema definido por níveis territoriais, apesar de compreender outras coordenações, como: as hierarquias, as redes e as associações (Rod A. W. Rhodes, 2017). Esta *nova governance* na educação foi implementada através de políticas públicas diferenciadas de cada país.

Consideramos como escala de referência de *governance* multinível: supranacional, nacional e subnacional (ou infranacional). O nível infranacional pode ainda ser subdividido em: regional, local e organizacional.

Concretamente, no sistema educativo, a *governance* multinível considera, para além da interação “horizontal” entre multiautores (não só o Estado), a interação “vertical”, ambas enquadradas na adaptação de dinâmicas de maior ou menor centralização das políticas educativas.

A literatura, em geral, refere-se muito à *governance* em rede como uma coordenação de interorganizações adaptadas aos contextos nacionais e locais, convergindo com referências supranacionais (Yoshikawa & Rasheed, 2009).

O conjunto de redes relacionadas com a *governance* de um sistema social, como é considerado o da educação, segue padrões de relações sociais interdependentes entre atores, entre as organizações públicas e/ou os seus representantes, considerando *partes interessadas internas e externas*, na construção de políticas dentro dessa malha em rede, com o objetivo de tomada de decisões. Os diferentes atores têm interesses e perceções diferentes, muitas vezes inicialmente conflituantes ou até contraditórios, sendo necessária uma negociação orientada para a maior satisfação possível de todas as partes que compõem a dita rede.

Por outro lado, a dinâmica organizacional da ligação de uma escola em *rede* permite evocar as “capacidades” e os “recursos” que proporcionam a relação e o envolvimento externo com outras partes interessadas, para além das internas.

Outro conceito relacionado com a *governance* multinível é a “(re)distribuição de responsabilidades” ligada também a prestação de contas (*accountability*). A par da transferência formal de competências no sistema educativo, entre os vários níveis de *governance*, é visível a transferência de responsabilidades atribuídas aos atores participantes na tomada de decisão para executar essas competências e a prestação de contas correspondente (S. Batista, 2012; Maroy, 2004a; Normand & Derouet, 2011).

A *governance* multinível nos sistemas educativos tem-se tornado cada vez mais complexa, associando-se a novas zonas geográfico-espaciais do sistema e a novos atores, com inter-relações simultaneamente horizontais e verticais. A nova *governance* global pública da educação exhibe, então, novas formas de apresentação e novos níveis, em multicamadas (Kennett, 2010).

Muitas das políticas de *governance* da educação nacional são influenciadas ou induzidas pela *governance* do nível supranacional (R. A. W. Rhodes, 2000). É visível que, com a crescente globalização, as políticas e a tomada de decisão do sistema educativo se apoiam em resultados de projetos internacionais, como, por exemplo, o *Indicators of Education Systems*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a publicação anual de *Education at a Glance*, ou os relatórios do *Programme for International Students Assessment (PISA)* — da Comissão Europeia, publicados pela Agência de Execução da Cultura, Educação e Audiovisual (EACEA). Os dados publicados nestes relatórios são utilizados, na maioria das vezes, como argumentos para cada governo justificar a tomada de decisão das políticas educativas a implementar em cada país (Dale, 2000, 2008; Teodoro & Aníbal, 2007). A influência destes e outros relatórios, sobretudo quando associados a lógicas comparativas e de *rankings*, leva alguns atores de níveis territoriais de decisão a “correrem” como se estivessem nos “Jogos Olímpicos da educação, para atingirem o *podium*” (Green, 2003; Teodoro, 2016).

A *governance* do sistema educativo apresenta-se, assim, neste momento como uma forma de coordenação alargada, em rede, de uma série de elementos interligados, envolvendo diversos atores nas várias ligações cruzadas e localizadas, nos diferentes níveis de *governance* (Klijn, 2010).

3.2. A importância das partes interessadas na *governance* da educação

Os diferentes atores que interagem em todo o processo de *governance* da educação representam grupos e interesses, com objetivos próprios.

O termo *partes interessadas* (que traduzimos do inglês “stakeholders”) surgiu pela primeira vez em 1963 para designar grupos que fornecem o apoio necessário para que uma organização consiga sobreviver (R. Edward Freeman, 1984; 2010). R. Edward Freeman (1984) adota como parte interessada “qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pelos objetivos organizacionais”, referindo que o objetivo de uma organização deve ser o de atender aos interesses de todas as partes interessadas, internas e externas, para que todas se envolvam e participem, direta ou indiretamente, na organização⁵ (R. Edward Freeman, 1984, 1998). Esta definição de parte interessada é muito abrangente. A organização não deve servir apenas para mostrar o cumprimento de normativos, mas deve ter presente nas suas práticas reais todos os interesses das várias partes interessadas que a envolvem.

Clarkson (1995) define *partes interessadas* como sendo pessoas ou grupos de pessoas com a possibilidade de reivindicar a propriedade ou interesse da organização, de acordo com as suas atividades passadas, presentes ou futuras. O mesmo termo, para Stapledon (1996), pode ser usado para contemplar todos aqueles que têm um interesse comum no sucesso de uma certa entidade.

A importância da relação entre as partes interessadas e a vida das instituições, a partir dos anos oitenta, surge como um tema importante de estudo e muito associado às investigações em *governance*.

A *teoria das partes interessadas* de Freeman (1984) tem sido muito aplicada em estudos académicos, onde a participação tem um duplo papel: por um lado, incorpora a diversidade das partes interessadas, aumentando as capacidades de gestão, por outro, toma a tomada de decisão mais legitimada, atenta essa heterogeneidade dos intervenientes.

⁵ Esta organização, a que se refere Freeman, tem o propósito de criar e distribuir valor (seja ele materializado da forma que for, no caso das escolas será um deles o “conhecimento”) às suas partes interessadas e tal só é possível com a cooperação e o envolvimento de todas as partes interessadas (R. Edward Freeman et al., 2010; R. E. Freeman & Velamuri, 2006). De acordo com (Jones, Felps, & Bigley, 2007) as relações das partes interessadas internas e externas com os órgãos de gestão da organização afetam e são afetadas pela cultura organizacional, os seus valores e ética existente na organização, que condicionam a tomada de decisão e a participação de todas as partes envolvidas.

O significado etimológico abordado no nosso trabalho para as *partes interessadas* é: “alguém” ou “algo” (pessoa, grupo de pessoas, entidade ou organização) que tenha legítima ligação ou interesse na escola. Assim, no âmbito deste trabalho, quando estudamos especificamente um órgão, referimo-nos aos elementos que o constituem como “representantes” das partes interessadas que têm o direito de participar no órgão da escola (no nosso caso o Conselho Geral). Distinguimos, especificamente, dois tipos de partes interessadas: *internas* e *externas*.

As vantagens colaborativas obtidas com a entrada das partes interessadas externas na *governance* das organizações são também um fator importante para compreender a nova *governance* das escolas.

A teoria da vantagem colaborativa⁶ tem sido desenvolvida desde finais da década de oitenta. Muito do que as organizações fazem resulta da colaboração e cooperação entre indivíduos, entre grupos e até das redes colaborativas que têm sido criadas (Huxham & Vangen, 2000). A sinergia e o valor criado surgem muitas vezes pela heterogeneidade das colaborações, que concorrem com diferentes recursos, conhecimentos e visões, originando um valor acrescentado. Para que tal aconteça, tem que se saber gerir e conciliar os objetivos dos envolvidos nessa colaboração.

O comportamento das partes interessadas pode ser estudado à luz de duas teorias: a teoria da agência e a teoria da *stewardship*⁷ (traduzida algumas vezes por teoria da administração).

Na década de oitenta, refletiu-se muito sobre a necessidade de alinhar o comportamento dos indivíduos com os objetivos da organização, quer do ponto de vista económico (teoria da agência) quer do ponto de vista psicológico e sociológico, e que passaram a ser estudadas a nível organizacional (teoria da *stewardship*). A questão central foi a de saber de que forma o gestor está mais ou menos motivado e, por outro lado, até que ponto convergem os seus interesses com os da empresa, considerando dois tipos de razões:

⁶ A teoria da vantagem comparativa, sinteticamente, baseia-se em dois princípios: vantagem colaborativa e, por contraponto, inércia colaborativa. O primeiro considera uma sinergia criada a partir do trabalho conjunto e colaborativo; o segundo analisa a tendência para se gerarem frustrações, conflitos, angústia (Vangen & Huxham, 2010). As áreas mais estudadas são as da saúde, educação, pobreza, abuso e desenvolvimento económico.

⁷ Optámos por não traduzir “*stewardship*” e manter o nome na língua original, uma vez que a tradução habitualmente encontrada é “administração” e podia ser confundível com outra teoria com a mesma designação.

recompensa extrínseca (pecuniária) ou intrínseca (não pecuniária) (Frey, 1997; Rodrigues, 2013).

A teoria de agência articula-se nos casos em que os indivíduos têm as suas funções — de agente ou de principal — específicas dentro da organização e atuam de forma racional, com a perspectiva de alcançar recompensas extrínsecas, quase sempre financeiras: o objetivo é evitar conflitos e produzir o máximo ao menor “custo” (Jensen & Meckling, 1976).

Se a teoria de agência assume que cada indivíduo tem os objetivos antes dos da organização, para a teoria da *stewardship* cada indivíduo interage e alinha os objetivos individuais com os da própria organização. Nesta última, o foco não são os conflitos entre *principal* e *agente*, como na teoria da agência, mas antes o alinhamento entre a organização e os indivíduos.

Assim, enquanto a teoria de agência compreende mais a recompensa pecuniária (ou idêntica), a teoria da *stewardship* permite olhar para a organização de uma forma não tão economicista. Efetivamente, os críticos à teoria da agência destacam que os indivíduos devem ser vistos para além do racional — não apenas como seres ego-centrados e oportunistas para quem apenas a recompensa individual, monetária, é a meta (Donaldson & Davis, 1991). Assim, para os defensores da teoria da *stewardship* o indivíduo deve ser visto como um agente, ou melhor como um *steward* (um administrador), dependendo dos fatores ambientais e situacionais no contexto da organização (Pastoriza & Ariño, 2008). A sua atuação estará orientada para o envolvimento, para o controlo, para uma cultura organizacional coletiva ou individualista consoante os fatores que enfrenta (G. Davis, 1997; Donaldson & Davis, 1991).

À luz deste entendimento, a escola deve considerar os interesses de todos os grupos representados, internos e externos, prestando contas e considerando a participação de todos os seus representados, nos seus órgãos de direção e gestão.

3.3. Algumas tendências da *governance* educativa no contexto internacional

A teoria dos sistemas reflete-se no sistema educativo, justificando o seu estudo e a atenção à dinâmica de *governance* a ele associada. Como referimos anteriormente, um sistema é um arranjo complexo de elementos de uma unidade, cabendo à *governance*

coordenar a adaptação dos vários elementos ao contexto ambiental e temporal, nos seus vários níveis de *governance* (Bevir, 2007a).

Referindo-nos ao sistema educativo estamos a considerar um sistema complexo, incluindo múltiplas relações, onde se produzem padrões com complexidade⁸. Estes padrões ou ordens criadas conseguem adaptar-se aos contextos, às situações e, neste processo, os atores interpretam os padrões e agem de acordo com essa interpretação dentro do sistema social (Kooiman, 1993a, 1993c), neste caso, no sistema educativo.

Efetivamente, nos sistemas educativos, não podemos seguir exatamente o mesmo raciocínio que fazemos, em geral, nas ciências naturais, ou seja, aplicar o “padrão” simplesmente, como se de uma verdade absoluta se tratasse. Nos sistemas das ciências sociais (e da educação em particular), as regras e estruturas funcionam como um dado indicativo — não tanto como lei intransponível —, que pode induzir ou ser interpretado de acordo com uma série de condições de contexto, podendo ser feita a necessária adaptação para que funcione (Kooiman, 1993a).

Nas últimas décadas do século passado, o interesse pela evolução das políticas educativas foi identificado em alguns estudos comparativos como o de Van Zanten (2004), que analisam semelhanças, convergências e divergências nos processos de reforma educativa, nos vários países europeus. Os contextos geográficos e políticos na Europa, por exemplo, sendo diversificados, levaram a que se desenrolassem processos de implementação muito diferenciados — de desregulação, descentralização — e fossem utilizados instrumentos igualmente diversificados, como o da autonomia das escolas (Barroso, 2003b).

A partir dos anos setenta, e dadas algumas posições críticas ao Estado-Providência relativamente à sua ineficácia e ineficiência, promoveu-se investigação no âmbito da educação, das teorias de centralidade do Estado (Draelants & Maroy, 2007b). Segundo Van Zanten (2004), procurou-se compreender as causas do funcionamento do Estado, numa expressão da autora “Estado em concreto”, questionando a racionalidade das políticas públicas, a sua aplicação diversificada e a tomada de decisão num processo de participação

⁸ A complexidade e a dinâmica na *governance* deste tipo de sistema não permitem uma simples transferência de competências entre níveis de *governance*, por exemplo, mas permitem sim a flexibilidade de adaptação das políticas desenhadas e discutidas conciliando as capacidades com as necessidades dos vários *stakeholders* envolvidos no processo (Kooiman, 2003). O estudo dos sistemas organizacionais, setoriais ou outros pode ser perspetivado pela teoria da complexidade, transferindo o processo de conhecimento proposto nas ciências da vida para, da mesma forma, encarar a investigação e a dinâmica nas organizações.

de multiatores, em territórios de decisão, igualmente diferenciados. As novas dinâmicas das partes interessadas constroem um novo papel do próprio Estado (Zanten, 2005).

Após os anos oitenta, grande parte dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico enfrentou a crescente complexidade dos sistemas educativos, optando, na sua maioria, por soluções de utilização de instrumentos de descentralização, com transferências progressivas de competências até ao nível local, concretamente para a autarquia e para as escolas (nível micro) (Barroso, 2018).

Na Europa, os movimentos sistémicos de descentralização na educação apresentam três tipos geográfico-espaciais, segundo A. Fernandes (2005): (1) *regional* — onde estão os estados federados, regiões autónomas, cantões, regiões administrativas, província e departamentos; (2) *local* — onde se incluem os municípios, subdivisões dentro dos municípios ou associações dentro de alguns municípios; e (3) *institucional* — onde se podem situar os agrupamentos de escolas e as escolas não-agrupadas, redes de escolas, territórios especiais escolares (zonas de educação prioritária, territórios educativos de intervenção prioritária).

Nos sistemas educativos de países com uma *tradição mais centralizada*, como Portugal ou França, o Estado recruta e coloca os docentes nas escolas, define a progressão de carreira e de salário. É também o Estado que define pedagogicamente um currículo fixo nacional e coordena os exames nacionais para avaliação de alguns ciclos de ensino. Os movimentos de descentralização e desconcentração têm transferido competências e responsabilidades para o plano regional e local (Mons, 2004).

Sistemas educativos como os da Grécia, Bulgária e Itália são considerados *centralizados, mas com delegação às escolas de responsabilidades da gestão de recursos*. Apesar de o financiamento dos recursos ser centralizado, a gestão de recursos e a despesa é feita, na maioria dos casos, em grande parte a nível local, tal como a gestão de colocação de professores. A centralidade assume a escolha dos currículos e, por exemplo na Grécia, a escolha dos manuais escolares também é feita centralmente. Por comparação com o grupo anterior, este tipo de países incute às escolas um grau muito maior de autonomia, não só pedagógico, mas também, como a responsabilidade por parte das escolas, da conceção e avaliação dos exames certificativos.

Nos países de *sistemas com maior importância regional*, entre os quais encontramos a Alemanha, a Áustria, a Espanha ou a Bélgica (com as comunidades

autónomas), são as regiões que assumem o financiamento e a gestão dos recursos financeiros e dos recursos humanos, apesar de na Bélgica a gestão desses recursos ser, ainda, delegada na escola. Na Alemanha e na Áustria, a *governance* regional é especialmente importante, enquanto na Espanha e na Bélgica predomina a *governance* local, incluindo alguma heterogeneidade na atribuição de competências regionais e locais, mas com uma característica comum de um caráter federal.

Simultaneamente, existem países, como a Finlândia ou a Dinamarca, com sistemas colaborativos entre o Estado e a *governance* local incluindo, por vezes, as escolas, com envolvimento e partilha de regulação, podendo mesmo verificar-se que a tomada de decisão quanto à gestão de recursos humanos e financeiros cabe às escolas. Nestes países, o grau de autonomia é muito maior do que nos anteriores, de tal modo que o controlo de qualidade de cada escola é feito apenas pela autoavaliação (Mons, 2004), tendo as escolas autonomia de gestão dos recursos financeiros e humanos.

Por fim, nos *sistemas ditos descentralizados* temos países como a Suécia, a Holanda ou mesmo a Inglaterra, entre outros. Neles, a *governance* educativa é mais poderosa a nível local e da escola, competindo ao Estado participar apenas no planeamento do funcionamento do sistema educativo e das suas estruturas de controlo. A gestão de todos os recursos, incluindo a assunção de entidade empregadora dos recursos humanos, é, sobretudo, atribuída à escola.

Em termos internacionais, são pois evidentes diferenças na *governance*, nomeadamente quanto à autonomia das escolas e quanto ao nível de participação e envolvimento das partes interessadas.

A interiorização de características da sociedade, como a adaptabilidade e a flexibilidade, influenciou a mudança da educação na Finlândia, nos anos oitenta, dando atenção às necessidades identificadas fora da escola, no mercado de trabalho e no projeto de cada comunidade local. A coordenação de todos esses fatores com preocupações de planeamento estratégico, incluindo nas suas políticas a maior parte dos atores, fizeram a grande mudança no sistema de educação finlandês (Stellvall, 1993) e são um exemplo claro de uma grande abertura das escolas à participação de entidades externas na *governance*.

Em França, na década de oitenta, a tendência das políticas educativas foi no sentido da descentralização, transferindo competências para as autoridades locais (Duclaud-Williams, 1993). A abertura da escola francesa à participação da tomada de decisão pelas

partes interessadas internas — docentes, não docentes e alunos —, com uma efetiva participação na *governance*, aconteceu depois, nos anos noventa, reforçando-se em simultâneo as competências e as responsabilidades das autoridades locais. No entanto, verificou-se, sobretudo, uma desconcentração de funções e de competências, mantendo-se a centralização anterior no Estado, o que torna a autonomia organizacional pouco factual e muito retórica (Barroso, 2004; Duclaud-Williams, 1993).

Em Inglaterra e no País de Gales, a Lei de Bases de 1944 — uma importante intervenção jurídica na educação —, continha já uma delegação de competências às autoridades locais. No entanto, a implementação mereceu muitas críticas, identificando a falta de preparação a nível local e das escolas para acolher estas políticas públicas, o que gerou muita controvérsia e alterações posteriores no sistema educativo. Nos anos oitenta, em sentido contrário ao de França, por exemplo, o currículo teórico do ensino básico e do ensino profissional passou a ser da competência do Estado. Também a regulação, que acompanhou este processo de *governance*, passou a contemplar avaliações como os testes nacionais e *rankings* de escolas, apesar de continuarem a ter algumas escolas privadas e outras autónomas (Duclaud-Williams, 1993). Fernandes (2005) apresenta o caso inglês como um processo de avanços e recuos interessante de descentralização.

Se há países onde a descentralização se efetivou mediante a transferência de competências para o poder local, ficando o Estado com o papel de orientação e acompanhamento, outros há em que a centralidade permanece ainda hoje, apesar das orientações legais nacionais e até de recomendações supranacionais no sentido da descentralização (OECD, 2017).

Por outro lado, e de acordo com a informação que podemos retirar do relatório do *Programme for International Student Assessment*⁹ de 2015 (OECD, 2017), a *governance* pública tem que estar preparada, em cada país, para qualquer adaptação à mudança, risco e incerteza, que acontece com elevada rapidez nos sistemas de ensino. Estes sistemas concentram-se cada vez mais nos processos e não na sua estrutura. Para além disso, requerem

⁹ O PISA (*Programme for International Students Assessment*) é um estudo trienal desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que visa avaliar os alunos de 15 anos, independentemente do ano de escolaridade que frequentam. O PISA dá ênfase a um dos domínios de avaliação na leitura, ciências e matemática. Em 2018, o PISA avaliou a literacia de leitura como domínio principal. Participaram setenta e nove países/economias do mundo e mais de 600 000 alunos. Em Portugal, participaram duzentas e setenta e seis escolas, 5932 alunos e 5452 professores, de todas as regiões do país.

uma consciente abordagem global do sistema, contando com a participação e esforço de todas as partes em permanente processo de negociação e diálogo (OECD, 2017). Naturalmente, o sistema é dinâmico e comporta influências positivas e/ou negativas, conciliando objetivos dentro de um orçamento necessariamente bastante limitado, como acontece, pelo menos, na maioria das economias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Barroso, 2018).

A responsabilidade crescente na participação da tomada de decisão e na gestão de recursos, por parte das lideranças das escolas, tem sido outra tendência transversal à maioria dos países europeus. Podemos constatá-lo no relatório do *Programme for International Student Assessment*, sobretudo em países como a Austrália, Canadá, Espanha, Finlândia, Hong Kong (China), Israel, Reino Unido, Singapura e Suécia.

A diversidade de sistemas e modelos de *governance* educativa permite perceber que a descentralização ou a desconcentração da tomada de decisão são importantes questões para a *governance*, que manifestam diferentes políticas, em cada país. A transferência de competências do Estado para o nível de *governance* local e, concretamente, para as escolas, atribuindo-lhes maior ou menor autonomia, permite diferentes tipos de coordenação entre os vários níveis de decisão. Consequentemente, existem diferentes escalas de responsabilidade e diferentes formas de transparência relativamente aos resultados e à qualidade do ensino não superior público, nos diversos territórios e níveis.

Apesar desta diversidade de sistemas, a influência da globalização e a cada vez maior visibilidade da *governance* transnacional, aceleram um processo de convergência, atenuando diferenças nacionais e favorecendo um certo mimetismo institucional, por pressões internacionais, em cada sistema educativo (Dale, 2008). Dale (2004) analisa a relação entre o fenómeno da globalização na sua dinâmica multinível e as políticas educativas a nível nacional. O autor apresenta a hipótese teórica de, em cada país, as suas instituições não se desenvolverem autonomamente ou isoladamente, mas acolherem, cada vez mais, uma *cultura mundial comum*. Diz ainda que essas correntes são disseminadas por vias conhecidas, não só por redes já estabelecidas, mas também através da disponibilidade de trabalhos ou análises de organizações e agências internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e o Banco Mundial, por exemplo, podendo justificar a aparente convergência de modelos estruturais educativos.

A influência da crescente globalização, também na educação, surge como um fator de reforço para ligações supranacionais e internacionais, conjugando a referida descentralização e evidenciando os novos papéis atribuídos aos atores infranacionais, para além do papel do Estado na educação. A diversidade de atores, em níveis e escalas múltiplas, nas ações públicas, apresentam uma natureza compósita (não monolítica) do ator público no processo educativo global (Delvaux, 2007).

Como temos referido, todo o processo de globalização aproxima o *global* do *local* e esta maior ou menor proximidade estrutural pode gerar um certo *mimetismo institucional* (Carlos A. Vilar Estêvão, 2003). Os processos de homogeneização seguem uma ideia de alguns autores, como Adick (1993); Hufner, Meyer e Naumann (1992), citados por (Azevedo, 2007). Não se trata propriamente de um modelo de educação formal comum, mas sim de um desenho de perfil, que se pretende atingir na qualidade e nos princípios de uma educação comum, mais equitativa, homogênea, integrativa e universal. Num tempo de concorrência, de rankings, em que a comparação (benchmarking) prolifera, para além das influências de regras e contexto semelhante, o mimetismo também acontece para que se consigam melhores resultados através de “boas práticas” adotadas em organizações semelhantes.

Essas “boas práticas” influenciam a *governance* e alteram a vida das escolas, necessariamente. No entanto, existe sempre uma identidade própria por instituição educativa, que resulta de influências heterogêneas internas e externas. Cabe à *governance* ter a capacidade de formar arranjos institucionais e adaptar as decisões estruturais para que consiga um “todo” singular em cada instituição educativa.

CAPÍTULO IV – FUNDAMENTOS DO SISTEMA DA GOVERNANCE EDUCATIVA EM PORTUGAL

Neste capítulo apresentamos uma breve evolução histórica da *governance* em Educação em Portugal, nos últimos cinquenta anos. Estudaremos o atual modelo de *governance* — as suas características e influências — e o de regulação do sistema educativo multinível. Caracterizamos os órgãos de *governance* da escola, o conselho geral e o diretor e ainda apresentamos uma síntese de trabalhos de investigação empírica prévia relevante, em Portugal sobre o tema que estamos a investigar.

4.1. Evolução histórica

Em Portugal, a *governance* da educação tem sofrido, ao longo do tempo, alterações muito por influência de movimentos de políticas públicas de centralização e descentralização, e também por outras causas e condições específicas.

Seguindo Barroso (2003a), consideramos quatro segmentos temporais na construção institucional do sistema educativo português, depois da revolução de 1974. Centrám-nos na apreciação das mudanças nos órgãos de *governance*, de acordo com os objetivos do nosso trabalho: (i) revolução (1974-1976); (ii) normalização (1976 — 1986), (iii) reforma (1986 — do séc. XX) e (iv) descontentamento (desde o início do séc. XXI).

1.ª fase - a Revolução (1974-1976)

O 25 de abril de 1974 é um marco na história do séc. XX em Portugal. A revolução, que teve origem num golpe militar, terminou com um período político ditatorial muito longo, de quase meio século. A escola e todos os setores públicos tinham-se moldado a uma ditadura: com a perseguição política, a censura, a repressão e o centralismo absoluto do Estado (Ventura, Castanheira, & Costa, 2006).

O pós 25 de abril trouxe à escola este sentimento e ação de revolução, com uma nova estratégia de *governance* oposta ao experienciado antes: grande mobilização generalizada das partes interessadas na Escola, processos de ação e oposição ao poder centralizado e um sentimento de participação na tomada de decisão (L. C. Lima, 1998).

O Estado viu a sua centralidade abalada e o seu poder diminuído, cedendo competências para os níveis infranacionais. Os reitores e os diretores nomeados pelo governo foram substituídos por órgãos eleitos democraticamente — comissões de gestão, numa fase inicial, constituídas por alunos, professores e funcionários — com diferentes composições (L. C. Lima, 2011).

A expressão “gestão democrática” foi, talvez, a mais importante. O Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, formalizou a criação dos órgãos colegiais — conselhos diretivo, pedagógico e administrativo —, uma necessidade sentida para reorganizar a gestão das escolas. A partir deste normativo, a participação deixa de ser espontânea e focada nos atores para passar a ser focada nos órgãos, no coletivo. Não foi uma decisão bem aceite por parte das escolas e cerca de um terço teve dificuldades e não elegeu o conselho diretivo (J. M. Formosinho, Joaquim, 2013). A eleição de órgãos colegiais marcou a ideia de que eleger um “órgão colegial” é contribuir para um ambiente de gestão democrática, com a tomada de decisão efetuada por um maior número de envolvidos, de forma direta. Entre 1974 e 1976, a “gestão democrática” coincidiu com uma autogestão em muitas escolas, onde a tomada de decisão ocorreu em assembleias ou reuniões plenárias e a democracia foi exercida de forma direta.

No ponto 3.3. deste trabalho, abordámos o processo de descentralização em vários países, como um movimento do centro para as periferias, tal como o termo sugere. No entanto, em Portugal, o movimento fez-se de modo diferente, começando a mudança na periferia e, concretamente, num processo “de baixo para cima”, após o 25 de abril, se considerarmos o início do processo no movimento global de expulsão dos então reitores das escolas, por iniciativas originadas nas próprias escolas.

Os anos de 1974 a 1976 foram uma fase inicial de autogoverno na pós-revolução, de autogestão nas escolas (com os prós e contras do momento, tomando-se decisões em reuniões plenárias sobre qualquer assunto da escola), incluindo a participação direta de todos na tomada de decisão.

2.ª fase - a normalização (1976-1986)

A 2 de abril de 1976 foi aprovada a Constituição da República Portuguesa, o instrumento normativo mais importante da ordem jurídica, que define os direitos fundamentais dos cidadãos, a estrutura do Estado e as regras e princípios que regem a sua

atuação. Nesse mesmo mês, Portugal realizava as primeiras eleições legislativas, pós 25 de abril.

Relativamente à educação, nesta fase, o Estado assume-se como promotor da democratização da educação, para que a “escola e outros meios formativos” desenvolvam “a personalidade e o progresso da sociedade democrática e socialista”, como se podia ler no artigo 73º da Constituição.

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 77.º, n.º 1, referia que “os docentes e os alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei”. De uma forma genérica, associa-se a gestão democrática da escola a um direito que as partes interessadas internas — docentes e alunos (a que se juntam os não docentes) — têm em participar na *governance* da escola.

A chamada “normalização” constituiu uma tentativa de recuperar, em parte, alguma centralidade do poder do Estado, perdido durante o período revolucionário.

Foi necessário, em 1976, um novo diploma — o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro — para preencher o vazio do não cumprimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74. Este normativo mantém os órgãos já definidos — conselhos diretivo, pedagógico e administrativo — como responsáveis pelo funcionamento da escola, definindo regras para a sua constituição e detalhando os processos eleitorais (J. M. Formosinho, Joaquim, 2013). O Estado defendeu o poder de gestão da escola pelos docentes, de acordo com as regras formalizadas, afastando as partes interessadas externas. No entanto, manteve-se a eleição como instrumento democrático para a escolha dos docentes.

Houve neste normativo a preocupação de definir a diferença entre competências deliberativas e funções executivas, acautelando a pretensão de uma gestão democrática e os interesses de toda a comunidade escolar. Conceitos como a *eleição* e a *colegialidade* passaram a representar nestes documentos a imagem da “gestão democrática” nas escolas, continuando a ser necessário estudar para perceber melhor a *participação na tomada de decisão* no poder político-administrativo central. Ou seja, comparativamente com a primeira fase (1974-1976), em que as três dimensões estavam reunidas de facto — eleição, colegialidade e participação na tomada de decisão —, embora em algumas circunstâncias e momentos não o estivessem de direito, retoma-se a centralização do poder da tomada de decisão, garantindo normativamente no novo desenho do modelo de *governance* em educação, as práticas, as formas e as estruturas democráticas (L. C. Lima, Sá, & Silva, 2017).

Segundo J. M. Formosinho, Joaquim (2013), este modelo de *governance* educativa é um misto de modelos contrários: modelo burocrático e nova gestão pública. Burocrático, porque a escola não tem autonomia efetiva reconhecida e é dirigida pelos serviços centrais do Estado, através de regras e normas que regulam as questões pedagógicas, financeira e administrativas da escola. No entanto, podemos notar uma certa influência da nova gestão pública, quando se procede à eleição por parte de alunos, docentes e não docentes, de grupo de docentes para gerirem os órgãos sociais — havendo casos de escolas secundárias, com cursos complementares, que admitiam alunos no conselho diretivo e elementos não docentes —, instrumento democrático que não existia no modelo burocrático de que falámos atrás.

Em 1977, as competências atribuídas ao presidente do conselho diretivo foram alargadas, passando este a acumular, por inerência, a função de presidente do conselho pedagógico.

Este período de “normalização” completa-se com a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 237/1986, de 14 de outubro). A Constituição da República e a Lei de Bases do Sistema Educativo são diplomas que consubstanciam escolhas políticas da Assembleia da República, mas são redigidos de forma genérica, permitindo leituras para adaptação de diferentes modelos de *governance* educativa, de acordo com programas de governo, desde que se confirmem os mesmos princípios legais ali formalizados.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, no seu artigo 45.º, n.º 2, define os princípios de orientação da administração e gestão da escola, a democraticidade e a participação de todas as partes interessadas no processo educativo e, no n.º 4 do mesmo artigo, refere quais são os órgãos próprios da escola e como são eleitos — pelos docentes, não docentes e alunos —, não incluindo o poder local, nem os encarregados de educação.

3.ª fase - a reforma (1986-finais do séc. XX)

Neste período, a reforma do sistema educativo constituiu uma prioridade para vários governos, independentemente da orientação política seguida por cada um deles.

Dois diplomas, saídos de dois governos distintos, relevam particularmente para a evolução dos modelos de *governance*: o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio (Ministro da Educação, Roberto Carneiro) — determinando uma experiência-piloto com cinquenta escolas, que, todavia, não chegou a ser aprovada para generalização —, e o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio (Ministro da Educação, Marçal Grilo).

Vários estudos de grupos de trabalho e propostas de reforma foram preparados desde 1986 dentro do processo de reforma, não obstante o curto prazo dado pela Lei de Bases do Sistema Educativo (de apenas um ano) para a promulgação de legislação complementar necessária nos vários domínios e, concretamente, na *governance* das escolas.

O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, instituiu o conselho de escola ou conselho da área escolar (para escolas com pré-escolar e primeiro ciclo) como órgão de direção e, como órgãos de administração e gestão, o diretor executivo, o conselho administrativo e o coordenador do núcleo de escolas agrupadas em áreas escolares. A orientação educativa e pedagógica cabia ao conselho pedagógico. Neste modelo experimental, o diretor era, novamente, um órgão executivo unipessoal. A principal novidade residia na composição do conselho de escola ou conselho da área escolar, que passou a ter entre catorze e dezoito membros, 50% de docentes, sendo reservados os restantes 50% de membros à representação de várias partes interessadas: alunos, não docentes, encarregados de educação, autarquia, setores de atividade socioeconómica e interesses culturais. O diretor executivo e o presidente do conselho pedagógico integravam o órgão, ambos sem direito a voto.

A avaliação da implementação deste modelo conduziu a uma reflexão a respeito de um possível novo modelo. Em 1996, o Ministério da Educação nomeou João Barroso para elaborar um estudo sobre esse novo modelo de reforço da autonomia das escolas: esse estudo deu o mote para o novo “regime de autonomia” da escola pública que culminou na aprovação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Os órgãos de administração e gestão passaram a ser a assembleia de escola, o conselho executivo ou o diretor (opção de cada escola), mantendo-se, tal como no anterior modelo, os conselhos administrativo e pedagógico.

No âmbito do nosso trabalho, o órgão “assembleia” (órgão de direção) interessa-nos em particular. Este órgão era composto, no máximo, por vinte elementos (artigo 9.º, n.º 1): docentes (50% do órgão, no máximo — artigo 9.º, n.º 2); encarregados de educação e não docentes (10% no mínimo — artigo 9.º, n.º 3); representantes da autarquia e alunos (no caso de a escola administrar ensino básico recorrente — artigo 9.º, n.º 4), podendo ainda contemplar alguns elementos representantes da cultura, arte, ciência ou economia (artigo 8.º, n.º 3). O presidente do conselho diretivo ou diretor podia estar presente, sem direito a voto (artigo 9.º, n.º 6). Esta composição era detalhada e definida no regulamento interno da escola.

Relativamente à adesão a cada uma das possibilidades facultadas pela lei, de o órgão executivo poder ser unipessoal (diretor) ou colegial (conselho executivo), o estudo de

Delgado e Martins (2002, *apud* (Nunes, 2013) revela que, em 1999, das 1002 escolas estudadas só onze haviam optado pelo órgão unipessoal (1,1%), todas as restantes tinham um órgão executivo colegial.

4.^a fase - descontentamento (desde o início do séc. XXI)

O modelo implementado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 tinha o propósito de promover a autonomia nas escolas do ensino não superior, prevendo inclusive a contratualização faseada dessa autonomia — através dos “contratos de autonomia”. Note-se, no entanto, que até 2005 nenhum contrato deste tipo tinha sido celebrado. Assim, o normativo acabou por manter na prática inalterado todo o processo anterior de funcionamento centralizado nos serviços centrais do Estado, adiando as políticas referidas de descentralização e de autonomia da escola (L. C. Lima, 2006; L. C. Lima, Pacheco, Esteves, & Canário, 2006).

As críticas sucessivas, do descontentamento e até um sentimento de “crise de soluções” (Barroso, 2003a) promoveram a necessidade de implementar uma efetiva abertura das escolas, acompanhada do reforço da legitimidade das partes interessadas externas no órgão de direção e estratégia e assegurando-se, simultaneamente, uma liderança forte no órgão executivo e maior autonomia real. O processo culmina com a concretização do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, publicado para solucionar uma “crise de descontentamento” do modelo de *governance* do sistema educativo assente no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

O novo modelo de *governance*, implementado a partir de abril de 2008, tem como objetivo abrir a escola à comunidade e reforçar a participação no processo educativo de todas as partes interessadas internas e externas à escola, de acordo com os princípios da igualdade, participação e transparência de acordo com regras da representatividade e democraticidade (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Relativamente ao novo órgão de direção estratégica, o conselho geral compreende as várias partes interessadas representadas na sua composição — encarregados de educação, alunos, autarquia, representantes da comunidade local, não docentes e docentes —, reduzindo a percentagem máxima de docentes admitidos relativamente ao anterior modelo (50% da composição total do órgão), uma vez que, segundo o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, passa a englobar nesta contagem máxima (50%) não só os docentes, como os

não docentes. As competências do conselho geral, relativamente à anterior assembleia, são reforçadas, desde logo por passarem a incluir a eleição (e destituição) do diretor.

Quanto ao órgão executivo, passa a ser obrigatoriamente unipessoal, tal como no modelo experimental retirado do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, para o desempenho de uma liderança forte. Simultaneamente, o processo concursal passa a ser também um misto de concurso e de eleição, agora a cargo do conselho geral.

Ainda relativamente ao conselho geral, deixa de poder incluir membros da equipa do diretor, assessores ou coordenadores de estabelecimentos e passa a ser o único órgão com representação de partes interessadas externas à escola. Por outro lado, o conselho pedagógico funciona como um órgão consultivo do diretor, sem a participação de encarregados de educação, como até então acontecia.

4.2. O atual sistema de *governance*: características e influências

O atual modelo de *governance* da educação em Portugal é representado por camadas sedimentadas, de vários níveis ou extratos, e funciona com vários “nós” ou pontos de uma rede, onde se misturam as fontes, os atores e as diversas formas de implementação dessa regulação (Barroso, 2005a, 2006a; Barroso & Viseu, 2006b). Em Portugal, a *governance* em rede tem ocorrido entre outras formas, através de parcerias, contratos e protocolos (Decreto-Lei n.º 75, de 22 de abril, de 2008, artigo 13.º, alínea o)).

Este modelo é o resultado de diversas influências e escolhas. Efetivamente, nas últimas quatro décadas, as alterações na *governance* educativa em Portugal refletem a influência de algumas políticas de descentralização ou desconcentração de competências no sistema educativo, as quais têm contribuído para a afirmação deste modelo de *governance pública global*, de âmbito *multinível*, *em rede*, com a participação de novas partes interessadas.

Nas últimas décadas, independentemente da orientação política, é possível observar que as decisões políticas dos governos, em matéria educativa, se têm centrado em dois pontos com influência na *governance* das escolas: a *autonomia* das escolas e a *abertura das escolas à sociedade* (através da formalização da entrada de novas partes interessadas externas no órgão de missão, direção e estratégia — o conselho geral).

É notória e relevante a influência da nova gestão pública na atual *governance* multinível do sistema educativo em Portugal. A nível nacional, verificámos, nas últimas décadas, as múltiplas contratualizações internível (entre o poder local, autarquias e escolas) para cumprimento de uma “descentralização” faseada e de uma autonomia desejada ou “decretada” (Barroso, 2004, 2005b), através das transferências de competências, acabando na prática por se tratar de uma “desconcentração” de poderes e de algumas competências sumárias.

Refira-se que o conceito de “descentralização” ligado a uma *governance* global, multinível, não é consensual e pode ser utilizado segundo várias perspetivas. Por exemplo, numa perspetiva administrativa podemos referir que se trata de uma transferência de competências de gestão, no sentido do “topo para a base”, ou seja, do Estado (governo central) para os níveis infranacionais — unidades de governo regional e local (Rondinelli, 1981). Numa perspetiva funcional, a descentralização pode ser feita com o objetivo de obter uma maior especialização dos serviços públicos ou o alcance de objetivos territoriais, com transferência de tarefas, funções e responsabilidades por razões de proximidade dos cidadãos (J. Formosinho, 2005). Quanto a uma visão política da descentralização, ela agrega à transferência de competências, a redistribuição de recursos e autoridade. Neste âmbito, são diversas as hipóteses de implementação da gestão do sistema educativo, bem como da tomada de decisão e a imputação da suas responsabilidades (Maroy, 2004a) — com maior ou menor participação dos diferentes atores de partes interessadas regionais e/locais na *governance* (A. Fernandes, 2005).

A autonomia das escolas, em Portugal, é ainda limitada, apesar de estar presente em discursos legais e políticos. O tema da autonomia foi transversal aos vários ministros de educação e, de alguma forma, mostrou-se até consensual quanto ao caminho a percorrer: a contratualização com as escolas através de “contratos de autonomia”, criados no mandato de Marçal Grilo (embora tenha sido apenas com David Justino que se formalizou o primeiro contrato com a conhecida “escola da Ponte”). Com Maria de Lurdes Rodrigues, efetuaram-se vinte e duas contratualizações. No governo de Passos Coelho, Nuno Crato impulsionou este instrumento, chegando a duzentos e nove “contratos de autonomia” com escolas (Barroso, 2016), número que se mantém estável.

Rondinelli (1981) distingue três formas de descentralização, encontradas na literatura da *governance* em educação: a *desconcentração* — onde a transferência de

competências é feita para unidades de *governance* sob a autoridade do Estado (governo central); a *delegação* — com uma transferência para fora do governo central, mas em que as unidades de *governance* têm “poder” enquadrado pelo governo central — e a *devolução* de competências — para unidades de *governance* independentes e com autonomia na tomada de decisão.

A atribuição de maior ou menor “autonomia” à escola está muito relacionada com o conceito de descentralização do sistema educativo, uma vez que, normalmente, pode transferir competências de tomada da decisão para órgãos da escola (S. P. M. Batista, 2014; Martins, 2012). No entanto, para autores como A. Fernandes (2005) e Barroso (2005b), a autonomia dada às escolas, sobretudo em Portugal, não se pode considerar exatamente uma descentralização, dado que esta exigiria uma capacidade de exercer efetivamente competências, o que nem sempre acontece. Barroso (2005b) aplica uma expressão em que identifica a existência de uma “autonomia decretada e construída” e não “implementada”, relacionando esta não implementação, em parte, com a (in)capacidade local de exercer as competências que teoricamente estão a ser transferidas.

Em Portugal, apesar de a palavra “autonomia” estar presente nos normativos há décadas, a centralidade subsiste mesmo com os recentes processos de desconcentração administrativa, através de contratualização do Estado quer com as escolas, quer com as autarquias. As transferências de competências do Estado para as escolas e autarquias só foram, até 2018, decididas e implementadas relativamente à gestão de alguns recursos humanos e materiais, ação social e atividades extracurriculares, para o ensino pré-escolar e 1.º ciclo (Abrantes, 2012). Um pequeno passo foi adicionado, já em 2019, formalizando-se a possibilidade de alargar alguma autonomia pedagógica à escola (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho). Efetivamente, em 2019, foi conferida às escolas a possibilidade de gerirem até 25% do currículo. Está ainda em curso um processo de transferência de novas competências para as comunidades intermunicipais e para as autarquias, ainda que se possa dizer que subsiste uma centralidade forte do Estado. De acordo com Barroso (2018), de trinta e quatro países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico cuja *governance* do ensino não superior foi estudada no relatório OECD (2017), Portugal está num grupo de dez países considerados como tendo um modelo de *governance* educativa muito centralizada. Neste grupo, o Estado mantém a centralidade da decisão, com o intuito

político de garantir a igualdade da educação, definindo todas as regras e fazendo um controlo de todo o processo educativo.

A nível organizacional, e ainda sob alguma influência da nova gestão pública, tem-se assistido nas escolas a esforços de separação das funções de direção e de estratégia, da ação executiva e de controlo, nomeadamente com a concretização do órgão unipessoal, o diretor. De acordo com as características defendidas pela nova gestão pública, almejavam-se “lideranças fortes” para as escolas e criticou-se a colegialidade, responsabilizando-a, pelo menos parcialmente, pela incapacidade de a escola atingir os objetivos/resultados.

Como descrito na secção anterior (ponto 4.1.), em Portugal, após o 25 de abril, existiu nas escolas uma democracia representativa, com efetiva colegialidade dos órgãos de *governance*, eleitos, conciliada com uma administração centralizada, onde coexistiu a delegação de poderes operacionais em nome da “gestão democrática”.

O tema “gestão democrática” das escolas é uma porta de entrada para um retrato da dinâmica e da complexidade das escolas. Tal como se entende a base da democracia, a gestão democrática também se preocupa com a partilha de representação proporcional, pelo equilíbrio do poder de direção estratégica e do poder executivo. A gestão democrática implica, portanto, a eleição de um grupo de elementos, por sua vez representantes de diferentes grupos, competindo aos elementos eleitos elaborar políticas estratégicas, para que a gestão executiva as implemente. As redes, a que já nos referimos, interrompem a anterior hierarquia da prestação de contas, perdendo-se muitas vezes a noção de quem deve assumir o quê e qual a responsabilidade e o dever de prestar contas (Bevir, 2010).

A colegialidade e a eleição são duas das três características básicas associadas à “gestão democrática”, mencionadas na literatura — *colegialidade, eleição e participação na tomada de decisão* (autonomia) — (L. C. Lima, 2014), que nos permitem perceber melhor os modelos de gestão democrática das nossas escolas (L. C. Lima et al., 2017). As três têm-se mantido num plano jurídico-formal através da Constituição da República Portuguesa e da legislação não revogada. No entanto, percebe-se que há opções diferentes da colegialidade para o órgão diretor nas escolas, discutindo-se a participação efetiva das partes interessadas nos órgãos e até que ponto existe um desfasamento entre a retórica e a prática (Licínio Lima, 2014).

Após o 25 de abril e até cerca de 2008, as escolas tiveram uma democracia representativa (embora nem todas as partes interessadas estivessem representadas), com

efetiva colegialidade dos órgãos e eleição destes, conciliada com uma administração centralizada, onde coexistiu a delegação de poderes operacionais, a que foi atribuído o mesmo nome de “gestão democrática”, mas com diferentes atores a desempenharem funções diferentes.

Este modelo debateu-se com a falta de participação na tomada de decisão das partes interessadas internas (L. C. Lima et al., 2017). A escola teoricamente tornou-se gradualmente mais autónoma, mas efetivamente a sua *governance* é pensada e decidida a nível central. Ao nível institucional, são os órgãos colegiais eleitos na escola a apresentarem as diretrizes do nível central e a defenderem-nas, *a posteriori*, perante outros atores internos, como se se tratasse de uma tomada de decisão própria e não de um mero cumprimento superior (L. C. Lima & Sá, 2017). Alguma literatura refere que a democracia está desgastada, sobretudo ao nível das escolas, e até deixou de ser mencionada nos discursos políticos e normativos, substituindo-se o uso de expressões da família do vocábulo “democracia” por “modernização gestonária” (racionalidade e competitividade), “qualidade”, “prestação de contas” ou “redes de unidades de gestão” — nenhuma delas, sublinhe-se, incompatível por si mesma com a democracia (L. C. Lima et al., 2017).

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, substituiu a dimensão de *colegialidade* pela da *unipessoalidade*, procurando colocar um líder forte no órgão executivo, consagrando-se um órgão colegial para a direção estratégica de uma escola, o conselho geral, como forma de dar cumprimento à Constituição da República Portuguesa. O órgão executivo periférico, de administração e gestão — o diretor —, passa a ser o motor, a imagem para o exterior da escola, como seu líder forte.

O reforço legítimo da integração de partes interessadas (encarregados de educação, autarquia e comunidade local) no órgão de direção estratégica das escolas já tinha entrado no discurso político experimental anteriormente, mas foi só em 2008, com o novo órgão de direção colegial (o conselho geral), que se assumiu e formalizou. O modelo de *governance* das escolas, ao reforçar as funções de *governance* das partes interessadas externas, não tem só o propósito de defender os valores da sociedade, mas também o de responder às necessidades de cada grupo representado dessa comunidade, envolvendo os seus representantes e proporcionando-lhes uma participação efetiva na tomada de decisão. As forças exercidas sobre a tomada de decisão, internas e externas, através das suas novas formas de inclusão da participação multiatores (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), nos

diversos níveis de *governance* pública, podem influenciar, de modo significativo, a tomada de decisão através dos órgãos decisórios das escolas.

Para além de a estrutura hierárquica da escola ter sofrido alterações normativamente, o conceito de prestação de contas, o reforço de responsabilidades associadas à tomada de decisão e o aumento da autonomia da escola têm sido um objetivo, diminuindo a centralização no Estado e possibilitando ligações multinível. A sucessiva alteração de políticas levou a que a *governance* se direcionasse para a avaliação dos resultados e do desempenho, com novos instrumentos de avaliação e qualidade do sistema educativo, através da obrigatoriedade da avaliação externa e interna das escolas, de forma a legitimar uma autonomia responsável num sistema uno com camadas definidas espacialmente.

As mudanças fizeram-se principalmente através de dois instrumentos de reforma nos modelos da *governance* da educação, que, segundo Ball (2005), são: a *performatividade* — um método que entrou na cultura de uma classe profissional dos docentes, que compara, faz juízos entre os profissionais, que “elege” alguém como perfil de exemplo — e um tipo de *gerencialismo* — que insere a nova forma de poder, numa perspetiva de cultura empresarial de competição, vinda do setor privado para o público.

Em Portugal, o Estado tem assumido um papel mais regulador mas, simultaneamente, tem dado abertura à implementação de redes entre organizações para apoio e regulação, não só entre vários níveis verticais como horizontais entre diferentes tipos de organizações (J. Á. Lima, 2007). São exemplo dessas redes a agregação das escolas (verticais ou horizontais) em agrupamentos de escolas, que são descritas por Lima (2007) como “redes fabricadas”¹⁰.

As redes de *governance* têm sido um importante instrumento de gestão estratégica, conseguindo conviver com a gestão tradicional de centralidade do Estado e contribuindo

¹⁰ J. Á. Lima (2007) apresenta dois tipos de redes, quanto à sua génese: as redes fabricadas e as redes auto-organizadas. As primeiras, Lima entende serem redes construídas pelo Estado (parcerias público-privadas ou agrupamentos de escolas no ensino não superior) de forma a enquadrar um mecanismo de co-ordenação e implementação das políticas centrais do Estado. Quanto às segundas, as auto-organizadas, entende serem formas desencadeadas por atores que não o Estado, geralmente com origem na sociedade civil, que criam e fazem evoluir o que mais tarde se traduz numa rede com uma multiplicidade de interações entre os vários participantes (movimentos cívicos antirracismo; associações de encarregados de educação). Enquanto que as fabricadas funcionam alinhadas com o Estado, as outras têm um funcionamento paralelo ao Estado ou até em sentido oposto (Skelcher, 2005).

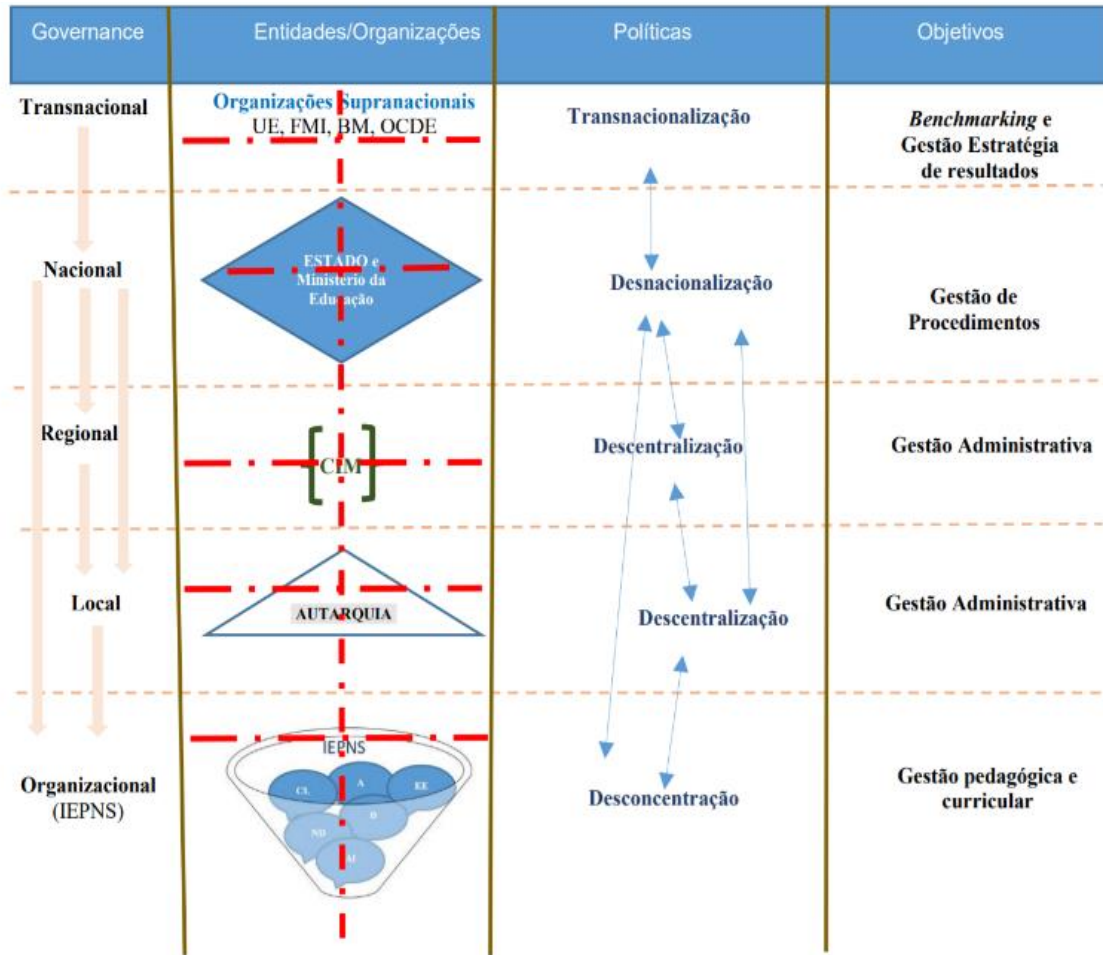
para uma melhor intervenção cívica dos cidadãos na vida da escola, através de uma participação democrática e de negociação na *governance* das escolas (J. Á. Lima, 2006).

Estas alterações têm impacto na *governance* das escolas e é importante estudar com profundidade a sua implementação. No sistema educativo português é necessário compreender a articulação desta hierarquia de órgãos, a partir de uma *governance* complexa multinível, com base na gestão democrática, em que nem sempre o discurso e a prática convergem. No âmbito da *governance* das escolas, como justificado anteriormente, interessa-nos em particular o estudo do conselho geral e dos elementos que o compõem, que são partes interessadas (internas e externas) e que representam grupos que têm legitimidade para ocupar um lugar no órgão, ou seja, cada um dos membros do órgão é representante de um dos grupos de partes interessadas: alunos, encarregados de educação, comunidade local, autarquia, docentes, não docentes e representantes das escolas “convidados”, sem direito a voto (o diretor).

Assim, e em suma, consideramos que o sistema educacional português é marcado por um modelo de *governance* multinível em rede, integrando uma *governance* policêntrica com a existência de uma hierarquia estruturada de governação. Esta estrutura compreende diferentes níveis espaciais e uma certa exclusividade mútua entre jurisdições espaciais e funcionais. Estes sistemas policêntricos, sendo menos centrados no Estado, condicionam um menor reconhecimento de legitimidade de ação e prestação de contas (Skelcher, 2005). A rede na tomada de decisão no sistema educativo pressupõe uma ideia de negociação permanente, o que será uma mais-valia para um sistema que se pretenda colaborativo e democrático.

A Figura 4.1. traduz, de forma esquemática, as principais características do sistema de *governance* multinível educativo português. Aí são identificadas as entidades essenciais que formam cada nível, bem como as políticas que lhes estão na origem e os objetivos associados mais importantes.

Figura 4.1. - *Governance* multinível em rede no sistema educativo



Fonte: adaptado de (Justino & Batista, 2013)

Destaca-se que as políticas associadas a nível do Estado são chamadas por David Justino & Batista (2013) de formas de *desnacionalização* — os autores explicam que o termo resulta de um misto de “transnacionalização” com uma simultânea “descentralização” nacional das políticas educativas que são acompanhadas por uma *regulação induzida e partilhada*, mantendo-se uma regulação intitulada de tradicional (coerciva, centralizada, burocrática e hierárquica), como se descreve, em maior detalhe, no ponto 4.3. Tendo presente o início de transferências de competências para os níveis infranacionais, esse mesmo Estado é “avaliado” e comparado, quanto aos seus resultados, com outros Estados a nível supranacional. Quando se desenvolveram políticas de massificação do ensino (em meados do séc. XX), foi uniformizado o programa curricular e a oferta educativa a nível

nacional, o que implicou uma centralização e convocou uma regulação coerciva, que poderia designar-se como um processo semelhante ao movimento de uma *nacionalização* do sistema educativo, segundo David Justino & Batista (2013). No entanto, os autores explicam ainda que, posteriormente, quer pelas pressões infranacionais para um movimento de descentralização e maior autonomia das escolas, quer pelo fenómeno incontrolável de globalização, que permitiu pressões de políticas de *governance transnacional* (a nível supranacional), o movimento acabou por inverter o sentido de *nacionalização* e uniformidade do ensino para uma “desnacionalização”. A nível nacional verifica-se a indução de políticas de descentralização com transferências de competências e responsabilidades no âmbito da intitulada *desnacionalização* (Justino & Batista, 2013).

O modelo centralizado do sistema educativo português compreende a conceção, planeamento, coordenação e avaliação de todo o sistema (L. C. Lima, 2011). Os recursos humanos e os recursos financeiros são geridos a nível central (os docentes são funcionários do Estado), tal como as metas curriculares e exames certificativos são definidos a nível estatal. A autonomia tem, todavia, acompanhado a descentralização: o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, reforçou a contratualização do Estado com a escola, através dos chamados contratos de autonomia, tal como o Conselho Nacional de Educação — órgão consultivo nacional — o fez com a Recomendação n.º 7/2012, de 23 de novembro, em que chama a atenção para o papel limitado das competências atribuídas às escolas e promove o pedido de maior autonomia das escolas através da contratação e formação de docentes, possibilidade de gerir um currículo adaptado às necessidades reconhecidas pela escola, definição de metas em função do contexto e da contratualização, entre outras. Foi neste ano de 2012 que as Direções Regionais de Educação se extinguíram, integrando-se as suas competências no serviço central do Ministério, que criou a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

A *governance a nível regional* em Portugal tem assistido a alguns passos tímidos de descentralização. A este espaço de *governance regional* foram formalmente atribuídas, por transferência do poder central, novas competências¹¹ enunciadas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e, mais recentemente, através da Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro foi reforçado

¹¹ Após uma experiência-piloto, *Aproximar Educação* (2015), com catorze autarquias contratualizadas num processo de ensaio de delegação de competências, a discussão central colocou-se para que fosse alargada a todo o país. Em 2019, iniciou-se o processo junto das autarquias e das comunidades intermunicipais com algumas questões ligadas à Lei das Finanças Locais, com a necessidade de transferência de verbas para as autarquias e entidades intermunicipais.

o papel na educação das entidades intermunicipais — comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. De acordo com este normativo cabe às entidades intermunicipais a coordenação do transporte escolar intermunicipal, a gestão da oferta educativa supramunicipal e a oferta de formação profissional, a que se poderão juntar, entretanto, outras competências a que as várias comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas se proponham e sejam aceites a nível nacional. O objetivo deste nível de *governance* é também o de assegurar algumas das transferências do nível central, que se mostram mais complexas e de difícil passagem direta e imediata do Estado para os municípios, para além daquelas em que é preferível a decisão no âmbito regional. Um exemplo traduziu-se na Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, em que o caso da contratualização dos transportes beneficia da agregação geográfica e cooperação dos vários membros da comunidade intermunicipal, simplificando a negociação, o processo e, em alguns casos, reduzindo substancialmente os custos. Nesta decisão política de associativismo intermunicipal foi notada a influência das recomendações supranacionais europeias tendo em vista a melhor *governance* na educação (Monteiro & Romão, 2018).

No nível imediatamente infrarregional, *a governance do nível local* é atribuída às autarquias, em cujo governo se encontram representadas muitas das partes interessadas ligadas à escola. A transferência de competências do nível nacional para o regional e, sobretudo, local, como forma de “descentralização tímida” (desconcentração) exige ação dos atores locais que têm de estar aptos para enfrentar questões complexas (Barroso, 2017). O facto de estarem mais próximos e, *a priori*, se poderem aperceber mais rapidamente das necessidades facilita a sua atuação, se comparada com o distanciamento que o Estado central tem da realidade individual de cada escola (F. I. Ferreira, 2006).

Através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e da Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que transferiram competências para o poder local, concretamente, para as autarquias, passou a caber às autarquias planear, gerir e realizar investimentos no âmbito definido na lei, em todo o ensino não superior. Até então, a experiência era apenas ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino não superior. Com tais transferências para as autarquias, estas assumiram as funções de gestão dos recursos humanos dos não docentes, a gestão de refeitórios e o serviço de refeições escolares, apoio social escolar, participação na construção e na organização da segurança escolar, para além da gestão da escola e do investimento, em todo o ensino não superior. Naturalmente, a regulação tem que acompanhar todo o processo de

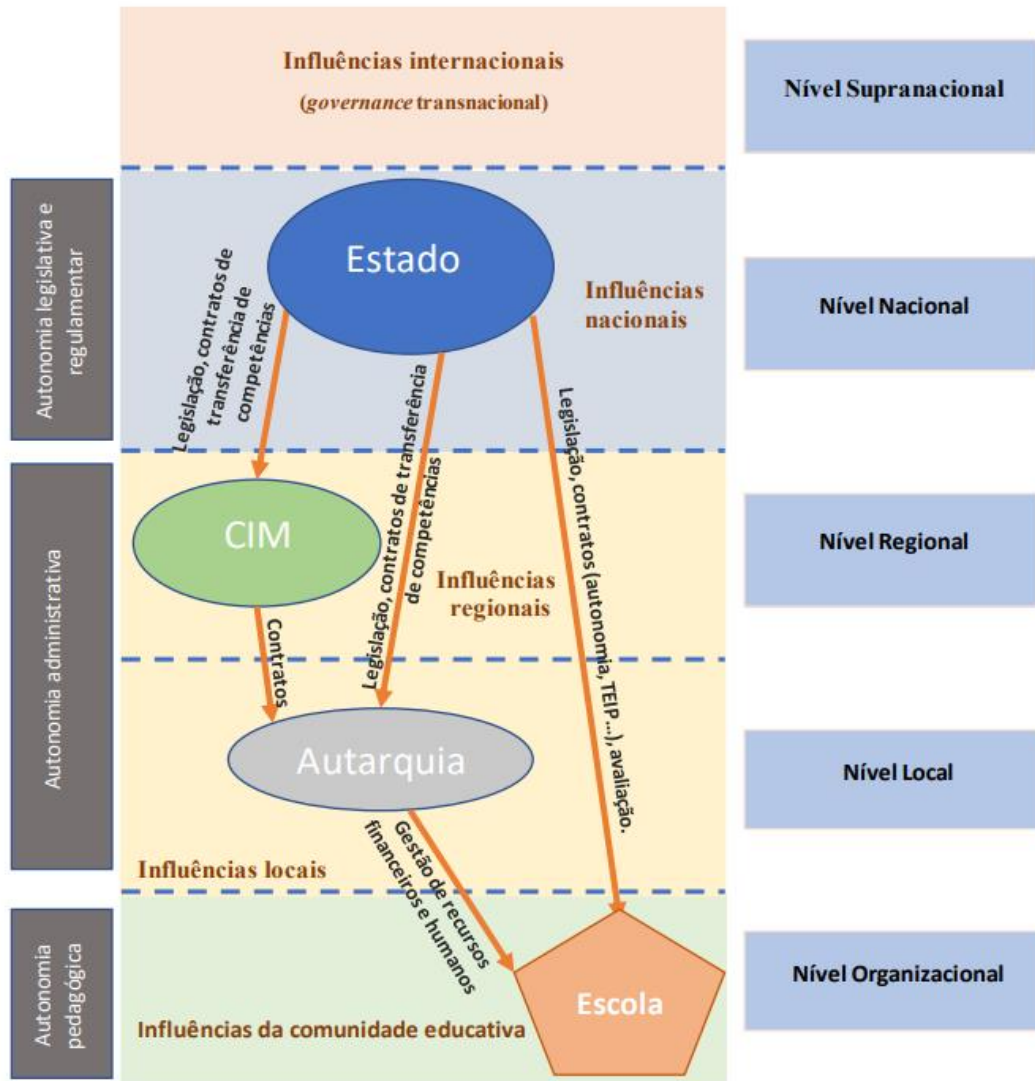
transferências para que se controle a implementação das políticas locais nas escolas, como veremos de seguida.

Por fim, a *governance a nível organizacional* devida às escolas foi, formalmente, refletida no modelo de *governance* através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Da leitura da lei decorre que a centralização do Estado se mantém, sobretudo na gestão de procedimentos. A “decretada” autonomia das escolas públicas, apesar de muito presente nas últimas décadas em múltiplos discursos políticos, é no quotidiano das escolas ainda diminuta. O projeto de gestão flexível do currículo só foi legislado em 2019. Começou, como projeto-piloto, no ano letivo 2017/2018, em duzentas e trinta e cinco escolas portuguesas, públicas e privadas, em território nacional e em quatro escolas portuguesas no estrangeiro, mas só agora foi generalizado a todas as escolas — públicas e privadas (Barroso, 2018). Em qualquer dos casos, o currículo que cabe às escolas gerir não pode ultrapassar o limite de 25% (Barroso, 2018). Note-se que a flexibilidade curricular favorece a *governance* com maior autonomia pedagógica e de oferta educativa de cada escola¹², uma vez que permite a cada uma estratégias de satisfação, a nível da oferta curricular, das várias partes interessadas — adaptação ao contexto da sociedade e das necessidades externas, a nível social, económico e cultural.

Sumariamente, através da Figura 4.2., podemos verificar esquematicamente as relações e influências de *governance* multinível.

¹² A implementação generalizada deste instrumento obrigou a um outro de regulação por parte do Ministério da Educação a partir do ano letivo 2018-2019 (Decreto-Lei n.º 55/2018 de 6 de julho). A partir do ano letivo 2019-2020, as escolas passaram a poder gerir até pelo menos 25% do currículo — de acordo com a Portaria do DR n.º 181/2019, de 11 de junho de 2019, com entrada em vigor a 1 de setembro de 2019. O que faz com que, além dos 25% de flexibilidade curricular, as escolas possam apresentar planos de inovação na gestão das suas matrizes curriculares. A justificação para esta portaria reside nos bons resultados e na capacidade das escolas que integraram o Projeto-Piloto de Inovação Pedagógica apresentarem respostas inovadoras para o aumento do sucesso escolar dos seus alunos, diminuição do abandono escolar e inclusão de todos os alunos — ninguém melhor do que a escola para, conhecendo de perto as causas concretas destes fenómenos, encontram as estratégias mais adequadas para lidar com elas.

Figura 4.2. - Influências multinível



Fonte: elaboração própria

Na análise do sistema educativo, interessa identificar as influências das decisões e recomendações da *governance* global. No *nível supranacional* temos a influência da *governance* transnacional sobre os níveis nacionais. Neste nível supranacional encontram-se outros países, agências internacionais, investigadores e redes associadas ao sistema educativo internacional.

No *nível nacional* consideramos o Estado que exerce a sua autonomia legislativa e regulamentar. Neste nível, o Estado estabelece acordos, contratos e negociações a nível regional e local, através das tomadas de decisão resultantes das competências atribuídas às comunidades intermunicipais (*nível regional*), municípios e juntas de freguesia (*nível local*)

e, ainda, ao nível das escolas (*nível organizacional*), no que respeita aos seus órgãos deliberativos e executivos. Também, as comunidades intermunicipais têm autonomia administrativa e estabelecem acordos e contratos com as autarquias e as escolas. Por sua vez, a autarquia que também tem autonomia administrativa contratualiza e gere os recursos financeiros e humanos, relativamente às escolas. A escola tem autonomia pedagógica. Todas estas relações entre os atores educativos são importantes para a compreensão da evolução histórica da política educativa e da *governance* global da educação nacional (Barroso, 2018).

4.3. Características e instrumentos da regulação do sistema educativo

No âmbito da educação, a regulação é, para João Barroso, um conjunto de “normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, que são tomados pelos políticos, ou peritos nacionais como *obrigações* ou *legitimação* para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (Barroso 2006a, p. 12). David Justino (2013) estuda também a regulação, assumindo-a como um complemento à autorregulação natural (do mercado) das interligações nos diferentes níveis do sistema educativo. Para este autor, a regulação é sempre uma forma de complementar e reforçar a autorregulação e não se limita à ação do Estado ou de outra autoridade legítima. O autor foca-se na natureza da regulação, que tanto pode ser originária de uma organização externa ao sistema onde pertencem os atores e organizações (Estado ou organização independente), como de um grupo associativo de atores que vão reforçar a autorregulação através de uma rede colaborativa.

David Justino (2013) considera a regulação em dois grupos:

(i) a *coerciva* e a *induzida*, se a origem está nas instâncias exteriores ao objeto de regulação. A regulação induzida resulta das consequências decorrentes da regulação transnacional. Por exemplo, a regulação exercida em países da União Europeia ou por organizações internacionais às quais estamos, como país, ligados, tem efeitos de indução e não de partilha, na medida em que não há uma transferência de competências ou de soberania e de poder para a sua conceção, mas há sim um método aberto de recomendação, como se fosse na prática uma coordenação das políticas e boas práticas para uma convergência das políticas nos vários países. Resulta deste método a comparação e a avaliação periódica através de indicadores que norteiam as estratégias e induzem a regulação de cada país: não são vinculativas, mas comportam-se como se fossem (Justino & Batista, 2013).

(ii) a *colaborativa*, se envolver atores e organizações que têm como propósito regular-se. A *regulação colaborativa* implica o envolvimento de atores com objetivos comuns, com uma ação conjunta que influencia a gestão de recursos e obtenção de resultados.

A partir das reformas dos anos oitenta e dos anos noventa, as tensões dos modos e dinâmicas entre regulação e *governance* na educação foram notórias. As novas formas de regulação emergiram influenciando, naturalmente, novas formas de *governance*, com instrumentos associados à descentralização, à desconcentração, à contratualização de serviços e à gestão (Barroso, 2005a). Também as políticas públicas europeias se estruturaram e se orientaram pelo reforço da autonomia das escolas, recomendando formas de avaliação externa e interna das organizações, começando a dar relevância ao controlo dos resultados (Carvalho, 2015). Assim, os sistemas de ensino público, que antes tinham como base o “Estado-Educador”, com um intuito de proporcionar um ensino universal e homogêneo, assente num modelo de regulação burocrático-profissional, passaram a sofrer a influência de um Estado-regulador e avaliador (Carvalho, 2015).

Usando a tipologia proposta por Reynaud (ponto 2.7.), a regulação da educação é um complexo e composto processo, envolvendo-se numa dimensão que não é apenas *institucional, normativa e de controlo*, mas também *situacional, ativa e autónoma* — relativamente ao processo social e aos elementos do sistema educativo, nas várias políticas e ações educativas (N. Afonso & Barroso, 2011). Como exposto anteriormente, as instituições compreendem dimensões como as normas e as regras de modo formal e, ainda, dimensões como a cognitiva e a de estratégia. Tal implica arranjos institucionais diferentes, que envolvem outras dimensões processuais de regulação também diferentes, como refere João Barroso, quando se refere à *regulação institucional, normativa e de controlo*, e à *regulação situacional, ativa e autónoma* (Barroso, 2003b, 2005a). Deste modo, considerando as duas dimensões (institucional e situacional) podemos afirmar que sistemas educativos como o português assumem um processo de orientação, coordenação e controlo com uma origem complexa e diferenciada (de fontes, instrumentos, objetos, atores) que pode indiciar ordem ou desordem, tal como equilíbrio ou desequilíbrio num sistema de regulação *multinível* (Barroso, 2003b; Maroy, 2004c).

Uma vez que consideramos o sistema educativo português como um sistema multinível, a regulação da educação que teremos em conta é uma *multirregulação*, com um

processo compósito de ajuste, flexível e adaptável às ações dos vários atores, de acordo com as normas, com os interesses individuais ou comuns e respetivos objetivos.

Por um lado, temos um Estado regulador, vigilante e controlador, onde tudo se faz pela “obediência”, por outro lado, um Estado mobilizador de *governance* com base na participação e na negociação entre as partes envolvidas no sistema (Barroso, 2011). De acordo com Maroy (2004c), o sistema educativo para estar equilibrado deve ter uma interação entre os interesses particulares e o interesse comum e tem de conseguir lidar com conflitos permanentes. Estes precisam de ser limados e ultrapassados dentro da operacionalização de negociações, com cedências e/ou acordos, o que, naturalmente, produz efeitos na replicação e transformação ou evolução do próprio sistema, nos seus vários níveis e componentes.

O processo de regulação é executado por uma autoridade macro (nacional): no caso português, por tradição histórica, o Estado, que controla ou domina o processo. No entanto, é emergente a intervenção contemporânea de outras autoridades, de nível intermédio, regional e mesmo local, que têm vindo, recentemente, a alterar os processos de regulação (Barroso, 2018).

É útil o reconhecimento da produção de normas, acordos, compromissos e valores nas várias unidades do sistema educativo e nos vários níveis do sistema educativo (Maroy & Dupriez, 2000) que afetam a vida das organizações, concretamente as escolas. Sendo verdade que as regras têm sido (quase) sempre emanadas centralmente do Estado, também há (e são importantes) as regras criadas pela interpretação, pela vivência e inter-relação entre os diversos atores, nos diversos níveis de ação, que são fruto da implementação e operacionalização.

Partilhamos a opinião de Barroso (2005a) e de Maroy (2004c) sobre a existência de um processo de regulação *múltipla e compósita* no sistema educativo português. As instâncias de regulação consideradas não são apenas as tomadas como formais, existem outras informais com relevância que, todavia, apenas são verificáveis mediante o conhecimento das organizações e dos indivíduos dentro do sistema. Assim, os mecanismos de negociação e filtragem para o equilíbrio, que comprometem interesses e estratégias entre atores, vão funcionar como “nós” de uma ligação, compondo uma grande rede nesse processo múltiplo de regulação, alterando muitas vezes o próprio sistema educativo (Barroso & Viseu, 2006a).

No início do séc. XXI, apareceram as redes colaborativas na educação, ligadas ao objetivo de promoção do sucesso escolar e combate ao abandono escolar. A grande diferença face a outras medidas anteriores foi terem a sua origem nas próprias escolas, na sociedade civil, em grupos de investigadores do ensino superior, entre outros grupos de origem nacional. Este tipo de redes organiza-se através de ligações ditas horizontais — entre escolas e atores da comunidade educativa — com objetivos comuns. Aproximam-se de uma forma de regulação voluntária, cooperativa, com um tipo de organização em associação (formal ou informal). Exemplos como a confederação nacional das associações de pais ou a associação nacional de diretores de agrupamentos e escolas públicas representam redes formais, com atores que têm objetivos comuns e se enquadram numa regulação voluntária, com objetivos similares, conseguindo resultados na sua ação conjunta (Justino & Batista, 2013) ou *partilhada*¹³.

O sistema educativo português dispõe de diversos instrumentos de regulação: normas de avaliação, contratos de autonomia, metas curriculares, plataformas eletrónicas ou digitais, entre outros. Nos últimos anos, os instrumentos de “política em tempo real”, através da gestão das refeições por parte das escolas, de bases de dados informatizadas com informações de cada escola — desde os recursos disponíveis, à avaliação, aos horários, aos perfis socioeconómicos dos alunos e famílias — atuam como uma regulação instrumental, como um controlo à distância, direto, por parte do Estado, relativamente a cada escola. Este tipo de regulação mostra a continuação de uma centralização, por parte do Estado, no sistema educativo (Barroso, 2018). Plataformas digitais deste tipo são instrumentos que condicionam uma maior autonomia e o processo da *governance* nas escolas, pois instituem uma “via verde” de informação escola-Estado, não partilhada, seja com o órgão de direção das escolas (Conselho Geral), seja com as autarquias.

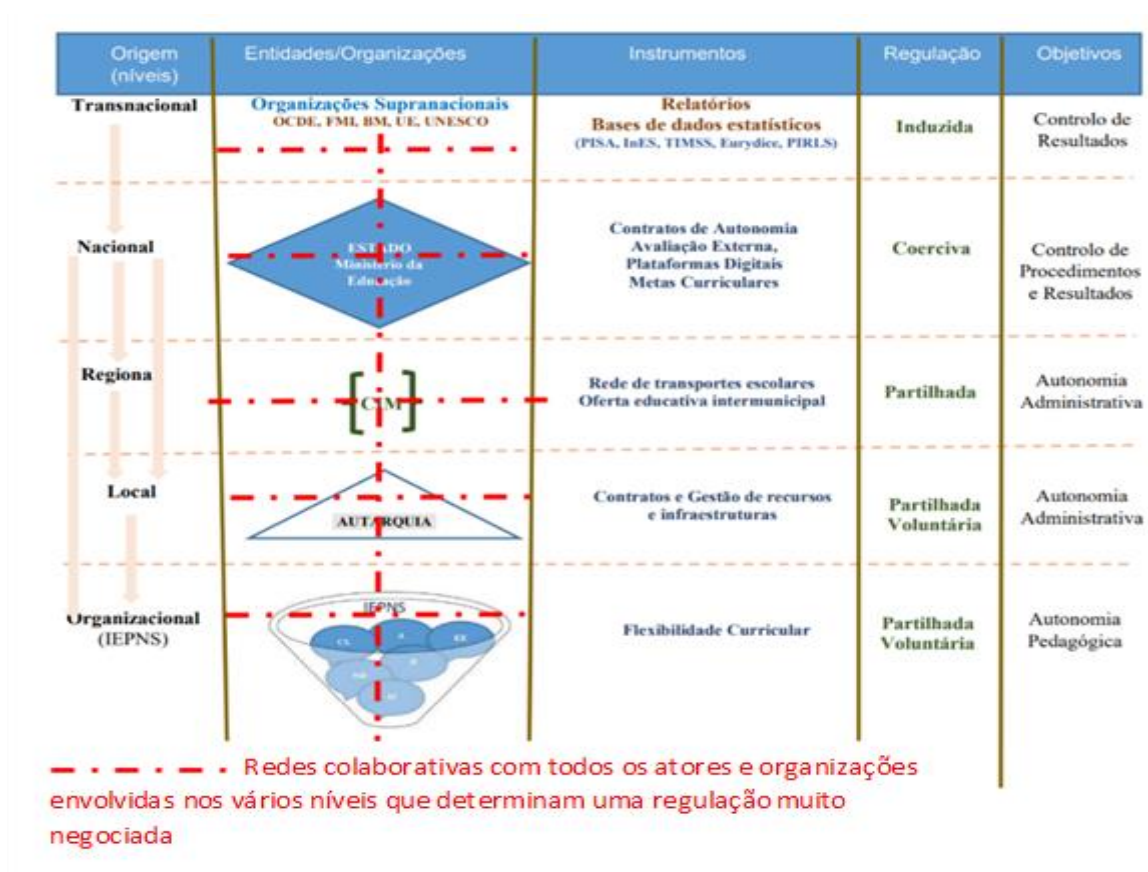
À semelhança do que sucedeu na administração pública, tem-se verificado nas escolas, a nível institucional, a coexistência de uma regulação pós-burocrática com uma regulação ainda muito burocrática (Maroy & Ball, 2009). No entanto, a racionalidade pós-burocrática na Escola contribuiu para o aparecimento de novos instrumentos de regulação,

¹³ A *regulação partilhada* refere-se à regulação que decorre de um processo de descentalização ou transferência de competências (do Estado para um nível infranacional), que, por um lado, decorre de uma contratualização com regras específicas num tempo determinado e que, por outro lado, não pode dispensar a norma coerciva que lhe deu origem, mantendo o Estado a sua autoridade para reverter a situação (exemplos: contratos de autonomia; transferência de competências para as autarquias e comunidade intermunicipal) (Justino & Batista, 2013).

tais como a contratualização, a avaliação externa, a necessidade de estruturar um projeto educativo, as metas previstas (A. J. Afonso, 2012), as boas práticas (Barroso, 2011) e toda uma preocupação de comparação permanente com os outros a nível nacional e internacional.

Em geral, e tal como acontece quanto aos níveis da *governance*, podemos encontrar cinco espaços de regulação, que fazem uso de diferentes instrumentos e, naturalmente, influenciam as características da *governance* da educação em Portugal (como podemos ver na Figura 4.3.).

Figura 4.3. - Regulação no sistema educativo multinível



Fonte : adaptada de Justino & Batista (2013) e Barroso (2013)

i) regulação de âmbito transnacional: a União Europeia e organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, o Banco Mundial como já vimos influenciam em maior ou menor escala a regulação de todo o modelo de regulação

multinível global. No trabalho sistemático que todos estes organismos realizam inclui-se a produção de relatórios sobre cada país. Os indicadores estatísticos recolhidos da análise comparativa de cada país com os restantes do grupo influenciam a adoção, em cada um dos países, de novas políticas de educação, fomentando as boas práticas que aparentemente são responsáveis pela geração de bons resultados. Tais organismos e agências são simultaneamente avaliadores e influenciadores de instrumentos de regulação nos países que lhes estão associados. Nos seus estudos de regulação multinível, Barroso (2018) destacou o *PISA* como exemplo de um instrumento de regulação transnacional influenciador da política educativa em Portugal.

Este tipo de instrumentos, com recomendações finais para cada um dos países, promove e conduz a uma aparente homogeneidade nas políticas educativas entre os vários países associados, mormente as devidas adaptações aos contextos nacionais, que são muitas vezes significativamente diferentes. Essas recomendações, aparentemente não vinculativas, são interpretadas, por muitos, como se de normas a seguir por cada um dos países se tratasse. Percebe-se um certo mimetismo nas políticas educativas seguidas nos vários países agrupados em programas como o *PISA*, na tentativa de subirem posições numa lista, que se assemelha quase a um *ranking*.

A regulação transnacional pode influenciar e concorrer com a regulação nacional (Barroso, 2006b).

ii) regulação de âmbito nacional: presentemente, a regulação nacional procura superar as normas e regulamentos inflexíveis de controlo burocrático — que tinha o seu foco quase exclusivo no controlo de procedimentos —, tentando ser mais adaptável e flexível, valorizando o planeamento processual bem como a avaliação da eficiência e eficácia dos resultados. A regulação nacional conduz a uma interpretação de acordo com o contexto e os objetivos definidos, numa interação não tão formal como anteriormente (Barroso, 2005a, 2006b).

Um dos exemplos de regulação nacional é o “instrumento” de avaliação externa das escolas (consagrado na Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro)¹⁴. Outro, mais recente, já da

¹⁴ A Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, define a avaliação do sistema de educação do ensino não superior, desenvolvendo o regime na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (a Lei de Bases do Sistema Educativo). O sistema de avaliação da educação e do ensino não superior estrutura-se com base na autoavaliação, realizada internamente em cada escola, e na avaliação externa. Os resultados da avaliação permitirão às escolas melhorar a sua organização e o seu funcionamento. Esta experiência, no âmbito da alteração das políticas públicas efetuada respondeu às necessidades de maior transparência e *accountability*, também no ensino não superior.

última década, é o das plataformas digitais, que fazem parte dos atuais processos de gestão escolar de recursos humanos e pedagógicos. São instrumentos da gestão e ação do diretor da escola, mas segundo que, como referido antes, configuram um meio direto de comunicação entre o órgão executivo das escolas e a administração central, sem partilha dos dados com outros órgãos de *governance* das instituições, permitindo um maior controlo sobre os atores escolares por parte do Estado (Catalão & Pires, 2020). As novas tecnologias permitem, tal como nos apresenta Barroso (2018) citando Williamson (2016), “uma forma *digital de governance* na educação”, em que o Estado se apoia em novos instrumentos de controlo, em tempo real. Também os relatórios de contratos de autonomia e as metas curriculares e de aprendizagem são instrumentos importantes de regulação de âmbito nacional.

iii) regulação de âmbito regional: com a nova alteração trazida pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, como descrito anteriormente, cabe às comunidades intermunicipais um papel de planear e de regular a nível regional alguns dos segmentos de recursos necessários ao funcionamento supramunicipal da educação — como a rede de transportes escolares e a rede de oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e formação profissional, tal como as prioridades de oferta de formação profissional em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional. Um dos objetivos desta lei é a monitorização permanente e transparente da qualidade dos resultados com o envolvimento das comunidades locais.

iv) regulação de âmbito local (autarquia): no âmbito local, os instrumentos de regulação não traduzem um controlo específico, sendo executada uma regulação mediante a atribuição de instrumentos de autonomia administrativa, com parâmetros controlados e regulados definidos, em níveis de regulação superiores, sobretudo do Estado (Barroso, 2018). Exemplo de instrumentos importantes são a carta educativa municipal, os diagnósticos e planos de ação social, entre outros. A regulação local contempla, além das autarquias (câmaras e juntas de freguesia), a contribuição indireta de todas as partes interessadas de uma sociedade local ligada, no caso da educação, às escolas. Comparados com outros níveis de regulação, estes “novos” atores conhecem melhor as escolas e o seu contexto, dada a sua proximidade. Espera-se, também, que os elementos que os representam

O processo de avaliação externa, apesar de ter tido significativas alterações de operacionalização, mantém-se e assume grande importância na regulação das escolas pelo Estado.

no conselho geral das escolas façam uma ligação das necessidades diagnosticadas à tomada de decisão.

v) regulação de âmbito organizacional: todo o sistema educativo do ensino não superior se encontra em processo de descentralização, o que implica adaptações de regulação ao nível da escola (Barroso, 2017). O Ministério da Educação tem revelado nos seus relatórios, publicados no seu *site* oficial, algumas das monitorizações efetuadas junto das escolas, por exemplo quanto ao cumprimento das metas previstas para a taxa de abandono ou sucesso escolar. Desde o ano letivo 2019/2020, tem sido feito um esforço de implementar nas escolas algumas dessas alterações propostas nesses relatórios, consubstanciado nas transferências de competências. São exemplos de instrumentos de regulação neste âmbito as contratualizações das escolas com os níveis superiores de *governance* e, muito recentemente, as possibilidades de concretização da flexibilidade curricular. O objetivo não é conseguir um controlo específico, mas uma forma de regulação com a atribuição de maior autonomia pedagógica. A regulação prevista, em qualquer dos níveis do sistema educativo, inclui a autorregulação, sem esquecer a obrigatoriedade da autoavaliação das escolas (Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro). Para além destes instrumentos de regulação, as escolas contam ainda com a obrigação de preparar os documentos/relatórios exigidos nos regimentos e regulamentos internos, nos vários órgãos e departamentos das escolas. Também a sociedade pode escrutinar a vida de qualquer escola através da sua página oficial institucional, dependendo do grau de transparência da instituição, da atualidade, acessibilidade e percetibilidade da informação.

A transversalidade da regulação do sistema educativo mostra a especificidade de ação em cada um dos níveis e a complementaridade entre eles. O equilíbrio da diversidade das regulações (nos seus vários níveis), que muitas vezes se sobrepõem, pode determinar o resultado do mecanismo de regulação compósita na educação, como afirma Barroso (2018).

Tal como ilustrado na Figura 4.3., a simultaneidade da atuação dos diferentes níveis de regulação, os seus objetivos — controlo de resultados e de procedimentos, autonomia administrativa e pedagógica —, podem não ser inteiramente coincidentes. Acresce o facto de poderem coexistir num sistema educativo diversas formas de regulação, pode criar a tensão na implementação de políticas, que acabam por ser condicionadas pelo contexto, o espaço e o tempo (Barroso, 2006b). A influência, maior ou menor, que cada um dos níveis exerça sobre os restantes interfere na caracterização de todo o sistema da administração

educativa, o que explica que o estudo da política educativa não possa ter em conta apenas os normativos legais, determinados a nível nacional ou supranacional, sendo necessário considerar na análise muitas outras variáveis dos restantes níveis (Barroso, 2018).

4.4. Os órgãos de gestão no modelo de *governance* das escolas: o conselho geral e o diretor

Na literatura sobre o novo modelo de *governance* e relativamente aos órgãos de gestão da escola encontramos a referência ao novo órgão de direção, como uma resposta a algumas “crises” anteriores do sistema educativo português, atribuídas muito à regulação e à implementação da decretada “gestão democrática” das escolas.

Como referimos no ponto 4.1., já depois da fase pós-revolução do 25 de abril o Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 14 de junho, criou um órgão que integrava a comunidade educativa, o conselho consultivo. Tratava-se de um órgão consultivo do conselho pedagógico e a sua descrição normativa era muito genérica, pois não indicava especificamente como eram preenchidos os lugares deste órgão, nem como se efetuava a escolha desses elementos, nem mesmo o tipo de participação que se esperava. Talvez por essas e/ou outras circunstâncias, não teve uma implantação de resultado positivo e alargado (L. C. Lima et al., 2017).

No período de 1986 a 1989, foi criada a nível central uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo, a quem se deve em grande medida a identificação e a visibilidade dada a estas questões. No âmbito do trabalho desta comissão foi desenhado um novo modelo de *governance*, dando prioridade à separação entre *direção* e *gestão*. A direção, por definição, seria atribuída a um órgão que decidiria sobre as políticas de missão e de estratégia da escola, com uma participação efetivamente democrática e alargada a toda a comunidade escolar. Entretanto, à gestão caberia executar as políticas definidas pelo órgão de direção, subordinando hierarquicamente a gestão à direção. Esta comissão, ao tempo, avançou com a proposta de criação de um novo órgão de direção, designado “conselho de direção” (Barroso, 1995). Esta proposta de alteração do modelo nunca chegou a ser aprovada, mas constitui uma identificação e contributo para a discussão do problema e deu o mote para uma experiência-piloto, em que se criou um órgão colegial de direção com a participação de toda a comunidade escolar, designado “conselho de escola”, e um outro, unipessoal, designado

“diretor executivo” (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio). Esta experiência envolveu cerca de cinquenta escolas, mas o modelo nunca foi generalizado.

Em 1998, após a realização e discussão de um estudo de João Barroso, a que atrás nos referimos no ponto 4.1., e tendo por base esse estudo, foi publicado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que passou a permitir às escolas optarem por um órgão de gestão colegial — o conselho executivo — ou unipessoal — o diretor —, integrando também no organograma da escola, um órgão colegial, de participação alargada a toda a comunidade escolar — a assembleia de escola. A grande maioria das escolas optou pela formação de um conselho executivo, no seu organograma, ou seja, optou por um órgão colegial — segundo Delgado e Martins (2002, *apud* Nunes, 2013), apenas onze de 1002 escolas, em 1999, tinham optado por um diretor. Paralelamente, a assembleia de escola foi alargada à possível participação da comunidade escolar, concretamente aos encarregados de educação e mesmo à autarquia.

Uma década depois, tornou-se necessário rever o modelo de gestão e administração conferindo uma nova dinâmica à “gestão democrática” nas escolas, retomando antigas discussões e propostas, o que se concretizou no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Neste novo modelo foi contemplado, então, um órgão de direção estratégica, de participação alargada e democrática, colegial, o conselho geral, um modelo em muito semelhante, neste aspeto, à experiência do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio (ver Quadro 4.1.).

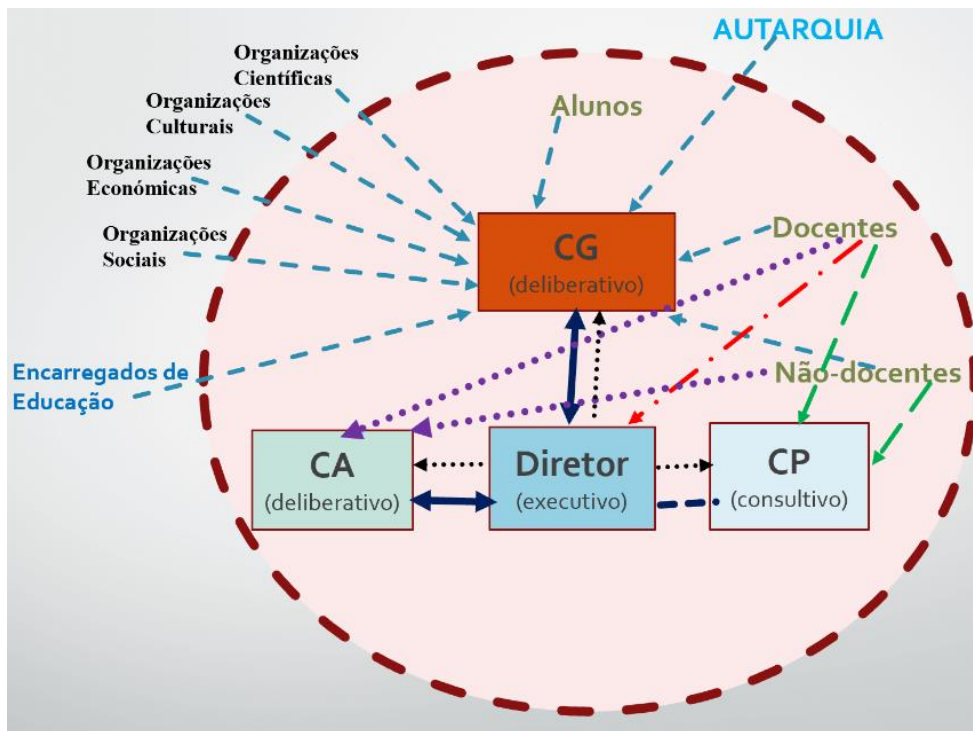
Quadro 4.1. - Competências atribuídas ao órgão de direção, nos três modelos de *governance*

Decreto-Lei n.º. 172/91, de 10 de maio	Decreto-Lei n.º.115/98, de 4 de maio	Decreto-Lei n.º. 75/2008, de 22 de abril
<p>• Capítulo II Artº 8º Conselhos de Escola e de Área Escolar</p> <p>a) Eleger o respetivo presidente de entre os representantes dos docentes que o integram b) Eleger o diretor executivo, destituí-lo ou renovar o seu mandato</p> <p>c) Aprovar o regulamento interno da escola</p> <p>d) Aprovar o projeto educativo</p> <p>e) Aprovar o plano plurianual e anual de atividades da escola</p> <p>f) Aprovar o projeto de orçamento anual da escola g) Apreciar os relatórios trimestrais de situação h) Aprovar o relatório anual de atividades i) Aprovar o relatório das contas de gerência j) Definir os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade, com as instituições e organismos com responsabilidade em matéria educativa e com outras escolas, nacionais ou estrangeiras l) Definir os critérios de participação da escola em atividades culturais, desportivas e recreativas, bem como em ações de outra natureza, a que possa prestar colaboração m) Estabelecer os critérios de realização de atividades de apoio aos valores culturais locais n) Atuar no âmbito das suas atribuições como órgão de resolução de conflitos entre outros órgãos da escola o) Aprovar as normas e critérios de ação social escolar, dentro dos limites fixados pela lei p) Determina a aplicação de penas de suspensão de nove dias a um ano a alunos, na sequência de processo disciplinar q) Apreciar e decidir os recursos interpostos das decisões do diretor executivo previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 17º r) Exercer as demais competências fixadas na lei ou no regulamento interno da escola</p>	<p>• Capítulo II – Secção I Artº 10º Assembleia de Escola</p> <p>a) Eleger o respetivo presidente de entre os seus membros docentes</p> <p>c) Aprovar o regulamento interno da escola</p> <p>b) Aprovar o projeto educativo da escola, acompanhar e avaliar a sua execução</p> <p>d) Emitir parecer sobre o plano anual de atividades, verificando da sua conformidade com o projeto educativo g) Definir linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e) Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do plano anual de atividades</p> <p>i) Apreciar o relatório de contas de gerência j) Promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa</p> <p>m) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no regulamento interno f) Aprovar as propostas de contrato de autonomia, ouvido o conselho pedagógico i) Apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola j) Acompanhar a realização do processo eleitoral para a direção executiva</p> <p>2 – No desempenho das suas competências a assembleia tem a faculdade de requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento da instituição educativa e de lhe dirigir recomendações com vista ao desenvolvimento do projeto educativo e ao cumprimento de plano anual de atividades</p>	<p>• Capítulo II Artº 8º Conselho Geral</p> <p>a) Eleger o respetivo presidente de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos b) Eleger o diretor, destituí-lo ou renovar o seu mandato nos termos dos artigos 21º a 23º do presente Decreto-Lei d) Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupadas c) Aprovar o projeto educativo da escola, acompanhar e avaliar a sua execução e) Aprovar o plano anual e plurianual de atividades</p> <p>h) Definir linhas orientadoras para a elaboração do orçamento f) Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades</p> <p>i) Aprovar o relatório de contas de gerência o) Promover o relacionamento com a comunidade educativa</p> <p>p) Definir critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas</p> <p>i) Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar</p> <p>l) Sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno g) Aprovar as propostas de contrato de autonomia j) Apreciar os resultados do processo de autoavaliação</p> <p>m) Pronunciar-se sobre o critério de organização dos horários n) Acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão</p> <p>3 – No desempenho das suas competências, o conselho geral tem a faculdade de requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e de lhes dirigir recomendações, com vista ao desenvolvimento do projeto educativo e ao cumprimento do plano anual de atividades</p>

Fonte: compilação dos dados dos respetivos Decretos-Lei

São, presentemente, quatro os órgãos de uma escola do ensino não superior — o conselho geral (órgão de direção e estratégia, colegial, que é um órgão deliberativo); o diretor (órgão unipessoal e executivo); o conselho administrativo (órgão colegial e deliberativo em matéria administrativa-financeira) e o conselho pedagógico (órgão consultivo do diretor). A Figura 4.4. mostra a origem da composição dos órgãos, ou seja, que tipo de representação tem cada elemento dos quatro órgãos. Como se pode observar, a participação das partes interessadas externas só ocorre no conselho geral. Já os docentes e não docentes têm lugar tanto no conselho geral como no conselho pedagógico. As relações entre o conselho geral e o diretor são, potencialmente, particularmente intensas.

Figura 4.4. - Composição dos órgãos sociais das escolas



Fonte: elaboração própria

O conselho geral foi integrado como órgão de direção estratégica da escola aquando da alteração do modelo de gestão e administração, regulado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. O conselho geral, sendo o órgão de direção e estratégia, define, desde logo, as “linhas orientadoras da atividade da escola” (art. 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). As competências mais relevantes atribuídas ao conselho geral residem em aprovar as regras fundamentais de funcionamento da escola; o seu regulamento interno;

tomar as decisões estratégicas e todo o planeamento, através do projeto educativo tal como do plano anual de atividades e, ainda, fazer o acompanhamento das operacionalizações de todos os documentos estruturantes da escola. É também atribuída ao conselho geral a competência para eleger e para destituir o diretor. Do novo modelo espera-se que garanta, de certo modo, as condições de equidade da participação de todas as partes interessadas e que nenhum dos grupos nele representado tenha a maioria dos lugares. Concretamente, o somatório de docentes e não docentes não pode ultrapassar os 50% dos elementos que compõem o conselho geral.

O aspeto mais relevante e distintivo é ser o único órgão em que existe uma representação da comunidade. De facto, este novo órgão colegial, de direção estratégica, integra representantes de partes interessadas externas e internas que têm uma participação democrática na *governance* das escolas, substituindo o anterior órgão, a assembleia ou conselho de escola. Como elementos das partes interessadas externas, o conselho geral acolhe: elementos da *comunidade local* — cooptados de entidades ou sendo personalidades representativas dos vários setores de atividade (cultura, saúde e ciência, economia, social e solidária); *encarregados de educação* — eleitos entre os seus pares da escola — e representantes da *autarquia* — nomeados pela câmara municipal ou juntas de freguesia do concelho. Por outro lado, como elementos das partes interessadas internas, o conselho geral conta com os *alunos*¹⁵, os *docentes* e os *não docentes* — todos eleitos entre os respetivos pares.

O reforço da legitimação do órgão decorre da presença dos representantes externos, da comunidade local, ou, se quisermos de forma mais geral, da sociedade — representantes da cultura, da ciência ou do tecido socioeconómico local —, bem como dos encarregados de educação e da autarquia, que passam a fazer parte obrigatoriamente deste órgão (partes interessadas externas).

O conselho geral é o único órgão simultaneamente deliberativo e colegial nas escolas. A função de coordenação do órgão compete ao presidente eleito entre os vários membros do próprio órgão (L. C. Lima, 2014; 2017). Assim, de entre todos os elementos do

¹⁵ O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, dispõe, no artigo 12.º, n.º 4, que “a participação dos alunos circunscreve -se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos estudantes que frequentem o ensino básico recorrente”. E no n.º 5 pode ler-se que, “nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas onde não haja lugar à representação dos alunos, nos termos do número anterior, o regulamento interno pode prever a participação de representantes dos alunos, sem direito a voto, nomeadamente através das respetivas associações de estudantes”.

conselho geral (com exceção dos alunos) é eleito o presidente do conselho geral (habitualmente um docente) e, em geral, é convidado, para quase todas as reuniões do conselho geral, o diretor, sem direito a voto.

Nos casos em que os alunos integrem o órgão — o que apenas sucede nas escolas com terceiro ciclo e/ou secundário, desde que tenham mais de dezasseis anos de idade — e uma vez que são partes interessadas internas, então o conselho geral será composto por uma maioria de partes interessadas internas (sobretudo docentes). Sendo ainda possível que alguns das partes interessadas externas sejam, simultaneamente, docentes da própria escola ou de outra, reforçando-se, então, ainda mais o peso da presença deste grupo na tomada de decisão de direção.

Por outro lado, importa não esquecer que, exceção feita à autarquia, mesmo as partes interessadas externas são cooptadas pelas partes interessadas internas: são os docentes e os não docentes eleitos que cooptam os representantes da comunidade. Isto é, os representados externos não escolhem os seus representantes no conselho geral, o que reforça a predominância das partes interessadas internas, cuja decisão de chamar a integrar o órgão determinado “representante” das partes interessadas externas poderá ser sempre influenciada pela visão e pelos interesses das partes interessadas internas.

O órgão diretor é um docente eleito pelo conselho geral, após um processo concursal, o que leva a estar presente nas reuniões do órgão, embora sem direito a voto, mais um docente (art. 21.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei, n.º 75/2008). O conselho geral, não só elege o diretor, como o pode destituir, um poder muito reforçado deste órgão de direção, acumulado com a obrigatoriedade de o diretor lhe prestar contas e assumir a responsabilidade sobre todo o seu trabalho executivo, sendo, até, avaliado pelo conselho geral.

O conselho administrativo é composto por docentes e um não docente (chefe da secretaria da escola), cabendo ao diretor o lugar de presidente, por inerência do cargo.

O conselho pedagógico pode ser composto por docentes e não docentes, mas não se impede que a escolha do diretor leve a que seja praticamente formado apenas por docentes, uma vez que se trata do seu órgão consultivo.

A concentração de poderes de gestão executiva num órgão unipessoal, como o diretor — que assume por inerência a presidência dos órgãos conselho pedagógico e conselho administrativo, que nomeia as lideranças intermédias da escola e faz a avaliação

de pessoal docente, não-docente, entre outras —, acaba por reforçar, na autonomia da escola, a importância da decisão e execução pelo diretor.

Os membros do conselho geral são designados por duas vias — eleição e cooptação — enquanto o diretor é escolhido com base num processo concursal (sistema misto). Numa primeira fase, há um concurso, que compreende a apresentação de um conjunto de elementos de acordo com as regras do concurso, por parte dos candidatos, para serem avaliados perante uma comissão eleitoral, que emite o seu parecer. Só numa segunda fase do processo é eleito o diretor, por todos os elementos do conselho geral, com base na informação que tiverem colhido e no parecer da comissão eleitoral.

Para L. C. Lima (2014) uma das principais dimensões de análise da gestão democrática é a eleição. O processo inerente a uma eleição é, portanto, sob o ponto de vista democrático, uma escolha da vontade expressa da comunidade escolar, por escolha de voto direto, representativo, uma opção uninominal (encarregados de educação, para o conselho geral, por exemplo) ou em listas plurinominais (docentes e não docentes, no conselho geral). A eleição é também um método democrático regulado que preenche a composição dos órgãos, como o conselho geral. Este método implica uma participação direta dos eleitores, para uma representação que se pretende proporcional. Numa democracia representativa, os processos de tomada de decisão atribuem competências aos eleitos, para serem legitimadas as suas decisões, a sua autoridade e controlo, neste caso nos órgãos onde estão previstas eleições (Bevir, 2004, 2007a). Refira-se que há um outro instrumento de escolha, a *nomeação* — onde quem goza do poder executivo escolhe alguém, podendo também, em sentido inverso, exonerar das funções. Trata-se de uma forma em si não democrática — embora o ente que nomeia possa ter, ele próprio, legitimidade democrática.

A *cooptação* é outra forma de eleição, em que os membros de um órgão escolhem outros membros para esse mesmo órgão. No caso do conselho geral, é por meio de cooptação que os elementos da comunidade (*parte interessada externa* relativamente à escola) são convidados e, se aceitarem, designados para o órgão. Só não sucede assim com o elemento externo que representa a autarquia, diretamente designado por esta.

Uma vez que os elementos externos (na sua quase totalidade) são escolhidos, mediante cooptação, por elementos internos — docentes, encarregados de educação e, eventualmente, alunos —, a democraticidade do conselho geral encontra-se, na sua constituição, limitada. Os membros representam a comunidade externa, mas são os

representantes internos que procedem a essa escolha. Não é a própria sociedade, que (desejavelmente) vem a estar representada no conselho geral, a escolher esses seus representantes, mas sim a comunidade interna. Este desfasamento entre quem elege — os elementos internos — e quem é representado — a comunidade externa — potencialmente diminui a democraticidade do conselho geral.

Acresce que este desfasamento pode originar enviesamentos ou disfunções na própria escolha: os elementos (internos) a quem compete escolher os representantes externos a cooptar na comunidade podem não ter um estímulo adequado a eleger quem melhor represente esses interesses externos — que, aliás, nem saberá identificar bem, porque não são interesses próprios —, mas sim a escolher os que mais se identifiquem com a comunidade interna da escola, isto é, que menos conflitue com ela. No final, o conselho geral, não obstante a representação externa, tenderá, materialmente, a ser dominado pelos elementos internos, porque são estes a moldar os externos.

4.5. Investigação empírica prévia relevante, em Portugal

Ao longo dos últimos doze anos, considerando a data de publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril de 2008, verificámos que o estudo do conselho geral suscitou interesse, tendo sido depositadas — considerando as palavras-chave “conselho geral” e “ensino não superior” —, pelo menos treze dissertações nos repositórios científicos de acesso aberto em Portugal. Não encontramos trabalhos de investigação da nossa área académica de gestão de empresas, mas, sobretudo, na área da psicologia e das ciências da educação.

A revisão destes trabalhos permitiu-nos consolidar a identificação do nosso tema — *governance* nas instituições públicas de educação públicas do ensino não superior —, uma vez que considerámos que, embora alguns dos trabalhos analisassem a implementação do modelo estrutural preconizado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, nenhum aprofundava o estudo do funcionamento do órgão conselho geral a partir das perspetivas múltiplas das partes interessadas que o compõem.

De forma sintética, apresentamos um quadro que identifica o tipo de trabalho de investigação, o seu âmbito, o objetivo central proposto e ainda os instrumentos e técnicas utilizados na análise empírica (ver Quadro 4.2.).

Quadro 4.2. - Síntese da investigação empírica mais relevante, em Portugal

DISSERTAÇÃO	OBJETIVO	OBSERVAÇÕES
<i>A Liderança exercida pelo Conselho Geral: o papel do líder em Regime de Autonomia, Gestão e Administração Escolar: Um Estudo de Caso</i> Ferreira, 2010.	O objectivo deste trabalho de investigação é descrever, compreender e caracterizar a liderança protagonizada pelo conselho geral de uma escola secundária e a sua influência no processo de direcção, administração e gestão escolar, na cultura e clima da escola.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com uma escola do distrito da Guarda; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 8 entrevistas efetuadas ao diretor da escola, ao presidente do conselho geral e a um representante de cada grupo assente no conselho geral e análise documental.
<i>O Conselho Geral – Representações dos atores e participação</i> Veva, 2011.	Esta investigação tem como objetivo central identificar as representações dos membros do CG sobre o modo de funcionamento e desempenho do órgão no contexto de reforço de autonomia previsto no DL nº 75/2008 no agrupamento X do Concelho do Barreiro.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com uma escola; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 21 inquéritos aplicados aos membros efetivos do conselho geral da escola em análise; 2 entrevistas efetuadas ao diretor da escola e ao presidente do conselho geral; uma observação direta de uma reunião de conselho geral e análise documental.
<i>Relações de poder nos agrupamentos de escolas. Perceções e Dinâmicas - Conselho Geral versus Diretor</i> Adónis, 2012.	Esta investigação pretende analisar o conselho geral, relativamente: ao seu grau de autonomia; competências; forma como participam os seus elementos na tomada de decisão; o poder que lhe é dado pela lei e o que é exercido efetivamente; o novo tipo de Regulação e a sua capacidade para a realizar, e ainda, a relação com o diretor.	<u>Unidades de estudo:</u> 10 escolas de quatro concelhos do interior/raia do país; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 56 inquéritos realizados aos 81 elementos dos vários grupos presentes no conselho geral de cada escola; 9 entrevistas semiestruturadas aos diretores das 10 escolas e análise documental.
<i>Conselho Geral</i> Teixeira, 2012.	Esta investigação pretende analisar a interação e a participação de representantes de diferentes elementos no conselho geral (encarregados de educação, autarquia e professores).	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso a uma escola; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 7 entrevistas semiestruturadas (presidente do conselho geral, diretor, encarregados de educação, professores e autarquia) e análise documental.
<i>O Conselho Geral: Um desafio estratégico à autonomia</i> Everard, 2013.	Esta investigação pretende determinarr, através de dois estudos de caso, se o conselho geral assume na totalidade as competências que lhe são conferidas pelo quadro legislativo em vigor e analisar como se articula com os outros órgãos no processo de tomada de decisão.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com duas escolas de dois concelhos distintos da área metropolitana de Lisboa; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 85 inquéritos (a docentes que exercem funções de gestão intermédia numa aceção mais ampla deste conceito); 2 entrevistas semiestruturadas aos dois presidentes dos conselhos gerais e análise documental.
<i>O conselho geral e a “comunidade educativa”</i> Nunes, 2013.	Esta investigação pretendeu saber qual era a percepção que a “comunidade educativa” tinha do conselho geral, enquanto órgão de direção da escola.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso multiplo com quatro escolas não agrupadas de dois concelhos distintos; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 313 inquéritos por questionário (a encarregados de educação, docentes, não docentes); 4 entrevistas semiestruturadas (diretores e presidentes do conselho geral) e análise documental.
<i>Conselho Geral: interesses, políticas e práticas</i> <i>Estudo de Caso Múltiplo na Região Centro</i> Gonçalves, 2015.	Esta análise pretende verificar a atuação dos elementos do conselho geral, num palco político, e perceber o que se pode inferir de manifestações perante interesses tão diversificados, ae criam constrangimentos e influenciam as decisões do órgão.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso multiplo com quatro escolas não agrupadas de dois concelhos distintos; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 29 entrevistas semiestruturadas aos representantes dos vários grupos representados.
<i>A (In)visibilidade do Conselho Geral</i> Gonçalves, 2016.	Este estudo teve como principal objetivo determinar as causas que levam à invisibilidade do conselho geral na comunidade educativa.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com três escolas de um concelho de 11 escolas; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 99 inquéritos por questionário a docentes, não docentes, alunos; 5 inquéritos por entrevista (2 diretores e 3 presidentes do conselho geral).

DISSERTAÇÃO	OBJETIVO	OBSERVAÇÕES
<i>Natureza, limites e possibilidades de direção estratégica de um Conselho Geral</i> Castro, 2017.	Esta investigação pretende perceber a natureza e tipologia das decisões tomadas, importância da representatividade, da comunicação e o contributo dos membros do conselho geral no seu funcionamento.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso numa escola; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 6 entrevistas semiestruturadas a elementos do conselho geral; análise documental.
<i>O Conselho Geral como Instrumento de Governança Pública. Estudo de Caso: O Agrupamento de Escolas de São João do Estoril</i> Ramos, 2017.	Este trabalho de investigação pretende saber de que forma é que o conselho geral, órgão de orientação estratégica que integra um modelo de gestão e administração escolar, numa realidade educativa particular, tem contribuído para o desenvolvimento de uma governança pública eficaz nas escolas.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso numa escola; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 9 entrevistas semiestruturadas a elementos do conselho geral; análise documental.
<i>A importância do exercício da liderança do conselho geral na configuração cultural escolar pós-agregação: Estudo de caso</i> Lopes, 2017.	Este trabalho de investigação pretende compreender em que medida é que o exercício da liderança do conselho geral, na perspetiva dos elementos deste órgão e dos outros órgãos do topo hierárquico de um agrupamento de escolas, contribui para a configuração de cultura escolar, após a agregação.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso numa escola; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 43 inquéritos por questionário fechado (elementos do conselho geral e lideranças de outros órgãos e departamentos) e análise documental.
<i>O Conselho Geral em dois agrupamentos de escolas. Entre a retórica estratégica e um órgão de legitimação: perceções e práticas</i> Neto, 2018.	Esta investigação pretende perceber qual a visão dos elementos do conselho geral, sobre a concretização das suas competências enquanto órgão de direção estratégica, sobre a sua influência na definição das linhas orientadoras da atividade da escola.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com duas escolas de um concelho do norte do país que tem 4 escolas (agrupamentos e escola não-agrupada); <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 10 entrevistas semiestruturadas a representantes dos grupos que compõem o conselho geral e análise documental.
<i>Conselho Geral: locus de produção ou de legitimação de micropolíticas?</i> Pires 2020.	Esta investigação propõe-se averiguar se o Conselho Geral será um locus de produção de conhecimento, onde se estabelecem e coexistem processos que refletem comportamentos estratégicos dos atores organizacionais, numa gestão democrática e participativa, mediante tomadas de decisão baseadas no tipo de participação, racionalidades ou se se trata da legitimação de micropolíticas.	<u>Unidades de estudo:</u> estudo de caso com duas escolas de dois concelhos distintos; <u>Instrumentos e técnicas de recolha de dados:</u> 27 (18 de uma escola e 9 de outra) inquéritos ; 2 entrevistas semiestruturadas aos dois presidentes dos conselhos gerais e análise documental.

Fonte: elaboração própria

O estudo de Ferreira (2010) centrou a sua análise na liderança do conselho geral (como órgão, no quadro da escola, e pelo seu presidente, no quadro do conselho geral), tendo concluído, entre outros aspetos, que a existência do órgão e as suas competências legais são bem avaliadas pelos entrevistados (membros do conselho geral da escola usada como estudo de caso), que há um bom relacionamento entre os órgãos (conselho geral e diretor), pautado por um espírito de ajuda e colaboração, que há uma proximidade entre os membros do conselho geral e os membros da comunidade educativa, e ainda que o conselho geral age democraticamente, com um elevado nível de participação de todos os atores.

Mais recentemente, o trabalho de Ramos (2016) conclui igualmente ser reconhecida a importância do conselho geral no seio de um novo modelo de gestão das escolas, por promover uma maior participação e abertura à comunidade. Segundo este último, o conselho

geral instituiu no agrupamento uma cultura de prestação de contas e de responsabilização. Por outro lado, o conselho geral cumpre as suas competências, monitoriza, direta e indiretamente, outros órgãos, de acordo com as regras estabelecidas na lei.

Já no que se refere à questão de saber se o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, reforçou a autonomia da escola, levantada por Ferreira (2010), a resposta não foi consensual: para uns, nada mudou, para outros, constitui um começo para a autonomia das escolas.

No seu estudo de caso, realizado num agrupamento de escolas do distrito de Setúbal, Veva (2011) conclui que, apesar de, no modelo legal, o conselho geral assentar na participação de todos os seus membros, na prática ele está centralizado no presidente do órgão e no diretor. Com base no quadro conceptual de (L. C. Lima, 1998), conclui ainda que os alunos têm uma participação apenas indireta e um envolvimento passivo; os não docentes, autarquia e comunidade, têm envolvimento e participação passivos, os pais e encarregados de educação não apresentam propostas e têm um envolvimento ativo ou passivo, conforme os assuntos e o interesse dos mesmos.

Numa perspetiva bem menos otimista que o trabalho de Ferreira (2010), e seguindo uma abordagem mista (quantitativa e qualitativa), Adónis (2012) conclui, no estudo que efetuou em dez escolas dos concelhos de Castelo Branco de Idanha-a-Nova e Penamacor, que os membros do conselho geral têm consciência de que não desempenham a importante função de regulação e que exercem pouco as suas competências. Designadamente não acompanham a atuação dos restantes órgãos, não conhecem, nem acompanham o plano de intervenção do diretor. O estudo salienta que os não docentes, em particular, têm uma participação escassa e são muito influenciados nas suas decisões pelos docentes e pelo diretor. A participação da autarquia só pontualmente é ativa e produtiva — em regra, gera entraves e constrangimentos. Quanto aos encarregados de educação, procuram ser parceiros, mas poucas vezes o fazem na elaboração de políticas escolares — a sua colaboração é pontual. Para esta escassez da participação são apontados motivos como a falta de tradição participativa, a falta de experiência, de motivação social e de informação. Adónis (2012) conclui, também, que a reduzida periodicidade das reuniões contribui para que o conselho geral não exerça plenamente as competências, em particular a de acompanhamento da atividade dos outros órgãos. Segundo o autor, o diretor é quem detém realmente o maior poder, acabando este por exercer competências que estão legalmente atribuídas ao conselho geral. Mesmo na comunidade, o diretor (e não o conselho geral) é que é reconhecido como

órgão de gestão e administração. O facto de o diretor exercer poder hierárquico sobre membros do conselho geral (docentes e alunos) contribui para esta ascendência do diretor sobre o conselho geral. E, por outro lado, uma vez que o diretor tem de prestar contas à tutela, acaba por desvalorizar a prestação de contas ao conselho geral.

Adónis (2012) conclui ainda que, embora o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, apresente a possibilidade de o conselho geral ser presidido por um membro que não pertence ao corpo docente, na prática persiste a situação prevista nos anteriores normativos, com a presidência do órgão reservada a docentes.

Na mesma linha, a investigação de Everard (2013) conclui que “embora o conselho geral veja o seu papel na organização da escola formalmente reconhecido não consegue desempenhar na totalidade as funções que lhe são incumbidas, já que defronta o poder real do diretor e o poder oculto do conselho pedagógico”.

Teixeira (2012) chama a atenção para a assimetria de poder e informação entre os membros do conselho geral, daí resultando níveis de envolvimento bastante diferenciados. Como esperado, os representantes dos docentes são mais interventivos, mais conhecedores e as suas intervenções mais fundamentadas. No entanto, de acordo com o autor, nenhum dos grupos tem iniciativa em matérias de estratégia. A mesma ideia é partilhada por Neto (2018), quando mostra no seu estudo que os membros do conselho geral têm a perceção de que não têm qualquer influência na definição das linhas orientadoras da escola, sobretudo se não forem docentes na mesma escola — “a escola é ‘um ecossistema de docentes’, que, juntamente com o diretor, dominam o órgão” (Neto (2018)).

Por seu turno, Nunes (2013) pretendeu investigar a perceção existente sobre o conselho geral entre os membros da comunidade educativa não pertencentes ao órgão.

Ao contrário do preconizado por Ferreira (2010), Nunes (2013) concluiu que o conselho geral tem muita dificuldade em promover o relacionamento com a comunidade educativa e de assumir a sua competência no domínio das linhas orientadoras da atividade do agrupamento, existindo um distanciamento demasiado acentuado entre representantes e representados. À semelhança de outros trabalhos anteriores, atribui estas dificuldades, em grande parte, ao protagonismo que o diretor assume nas reuniões, remetendo os membros do conselho geral a uma posição de “colaboração subordinada”.

No mesmo sentido, Ramos (2016) conclui que existe pouca articulação entre os representantes no órgão e os grupos representados. Os membros encarregados de educação levam ao conselho geral assuntos de natureza pessoal, não representativas do grupo. Por outro lado, os representantes dos alunos e de entidades locais raramente estão presentes. A autonomia do conselho geral é reduzida, limitada pelo poder central ou pelo poder local.

O estudo de S. Gonçalves (2016) conclui que os instrumentos de autonomia são valorizados pelos elementos do conselho geral, mas, por regra, estes não participam na sua redação, apenas analisando e aprovando. Os respondentes parecem confiar no diretor, embora refiram que existem pressões individuais (não corporativas) sobre os membros do conselho geral, em momentos eleitorais.

S. Gonçalves (2016) trabalha um estudo de caso, com três agrupamentos de escolas, de onze existentes no concelho de Matosinhos para investigar “quais os motivos que fazem do conselho geral um órgão de relevância pouco reconhecida pela comunidade educativa?”.

O autor conclui que o conselho geral, apesar de ser formalmente definido como o órgão de topo na hierarquia da escola, não é reconhecido como tal, devido ao seu funcionamento descontínuo, ao desconhecimento das suas competências e ao facto de ao diretor se associar um “poder do especialista”, o “saber de serviço”, presidindo aos restantes órgãos e estando em permanência no agrupamento.

Castro (2017), através de um estudo de caso a uma escola, pretendeu compreender qual a natureza e tipologia das decisões tomadas, tal como a importância da representatividade, da comunicação e o contributo dos membros para o funcionamento do conselho geral, tendo concluído que o conselho geral se debate com prescrições legais/normativas, dinâmicas de funcionamento e enquadramento organizacional contraditórios, uma vez que algumas apontam para a sua dimensão estratégica, mas outras negam esse alcance da sua atuação.

O poder do voto confere ao conselho geral uma lógica democrática, assente numa representatividade democrática, que é considerada justa e adequada. Mas os membros da comunidade educativa assinalam que o conselho geral não cumpre a função reguladora, por existir um grande peso burocrático e centralizador no funcionamento do órgão e por ser o diretor o principal interlocutor da escola com o exterior.

À semelhança do que já havia sido apontado por Adónis (2012), também Castro (2017) defende que, para tornar o conselho geral mais efetivo, é importante dotar os seus membros de mais conhecimento sobre os temas e as competências do órgão, para o que, defende, será necessário cumprirem um plano de formação.

O trabalho mais recente encontrado é o de Pires (2020). Este trabalho conclui que os membros do conselho geral têm muito bom conhecimento das competências do órgão e da lei, dos procedimentos, das linhas orientadoras, do planeamento e a execução de tarefas que lhes são confiadas. Embora também conclua que algumas competências não são assimiladas pelo conselho geral e acabam por ser assumidas pelo diretor.

O Quadro 4.2. mostra que, na maioria dos trabalhos, a metodologia utilizada para o estudo do funcionamento do conselho geral e da sua *governance* é de âmbito predominantemente qualitativo, com a clara opção pelo estudo de caso.

A análise sobre o funcionamento do conselho geral é uma temática emergente, sobretudo nos últimos seis anos, mas tratada nestes trabalhos em pequenas áreas do tema ou com materiais empíricos muito limitados. As conclusões são por vezes contraditórias, não só pelas diferenças de contextos, como pela limitação da triangulação possível de materiais e técnicas de recolha e de análise de dados, como, também, pela limitação da “amostra” ou, ainda, pela limitação de categorias aplicadas na análise dos dados, sem grande possibilidade de cruzamento de confirmação dos resultados.

Após a revisão destes trabalhos, ficou para nós clara a necessidade de se estudar em simultâneo categorias como: a representação dos elementos que compõem o conselho geral, a participação desses grupos representados e as suas relações, a ligação de representados e representantes, considerando o impacto que todas estas variáveis têm na *governance* de uma escola.

O objetivo do presente trabalho é, pois, o de efetuar uma análise profunda da *governance* das escolas do ensino não superior, através da perceção das partes interessadas internas e externas à instituição. Pretendemos compreender o funcionamento do conselho geral e o cumprimento das suas competências legais, usando uma categorização da representação e da participação dos elementos que compõem o órgão, tendo em conta a literatura e os dados recolhidos. Pretendemos ainda aprofundar as causas das atitudes e comportamentos dos vários atores, olhando para as expectativas e constrangimentos encontrados no processo de implementação do modelo de *governance* estrutural.

Por outro lado, assumimos um estudo que englobasse várias técnicas e instrumentos de recolha de dados, bem como uma maior diversidade de materiais empíricos trianguláveis, que nenhum dos trabalhos que conhecemos envolve tão profundamente.

A inovação metodológica do nosso trabalho estará não só ao nível do conjunto das técnicas utilizadas, como numa observação não participada com um novo olhar através de uma análise no âmbito da “psicologia ambiental” das reuniões a que assistimos. A possibilidade de triangulação destes dados é passível de validar resultados consistentes, assim contribuindo para a investigação na área da *governance* na educação.



CAPÍTULO V – METODOLOGIA

Nos capítulos anteriores, apresentámos e discutimos os principais conceitos e contributos teóricos que enquadram a temática geral da *governance* no ensino não superior. Neste capítulo, iremos descrever o desenho geral da pesquisa, justificando-o à luz das nossas questões de investigação.

Neste âmbito, será dado particular destaque à *grounded theory*, explicando os seus princípios fundamentais. Paralelamente, serão apresentadas as principais técnicas de recolha e de análise dos dados utilizadas na investigação.

5.1. Questões de investigação e desenho global da pesquisa

Grande parte dos autores (Denzin & Lincoln, 2018) define o processo de pesquisa a partir da divisão em três níveis: *ontologia*, *epistemologia* e *metodologia*. A escolha de uma metodologia justifica a forma de planear e de executar o trabalho de investigação, seguindo processos, comportamentos intelectuais e técnicos reconhecidos para se atingirem os objetivos da pesquisa (Gil, 2008). Quer se assuma o papel de investigadores quantitativos ou qualitativos, o que se pretende é encontrar respostas para as questões de investigação formuladas.

Quando se investigam organizações complexas, como as escolas, é difícil efetuar uma investigação de âmbito positivista, tendo como meta a teorização com vista à generalização. O objeto não pode ser estudado fora da realidade em que está inserido, nem mesmo através de experiências, ou quasi-experiências com grupos de controlo. A especificidade das nossas unidades de estudo, dos contextos e das questões de investigação fizeram com que optássemos por um paradigma mais fenomenológico.

A questão geral que norteia esta pesquisa pode formular-se do seguinte modo: “como funciona o novo modelo de *governance* no ensino não superior?”. Dada a centralidade do órgão Conselho Geral e o seu papel estratégico, como destacado anteriormente, é nele que centramos a nossa atenção.

Tendo em conta as principais dimensões da *governance* identificadas na literatura, relativas ao modo como se relacionam as partes interessadas e como são prosseguidos os fins de uma organização, foram surgindo outras questões mais específicas:

- i) Como é que os vários elementos no conselho geral participam e exercem as suas competências?
- ii) Como se relacionam entre si os elementos do conselho geral e qual a relação deste órgão com os restantes órgãos da escola?
- iii) Como se desenvolve o processo de tomada de decisão?
- iv) Como é percecionado pelos diversos atores o papel do conselho geral na *governance* da escola?
- v) Em que medida a representação dos diversos grupos corresponde aos objetivos de funcionamento do conselho geral?
- vi) Que práticas podem ser recomendadas para a (boa) *governance* do conselho geral?

A ideia de que há um potencial desvio entre o modelo normativo e o modelo efetivamente implementado foi defendida em trabalhos anteriores, como Teixeira (2012), Veva (2011) Adónis (2012); Castro (2017). Importa aqui perceber as razões deste afastamento e o porquê das diferenças introduzidas. Para tal, conduzir um estudo de caso múltiplo e auscultar, por diferentes meios, os atores envolvidos revela-se fundamental.

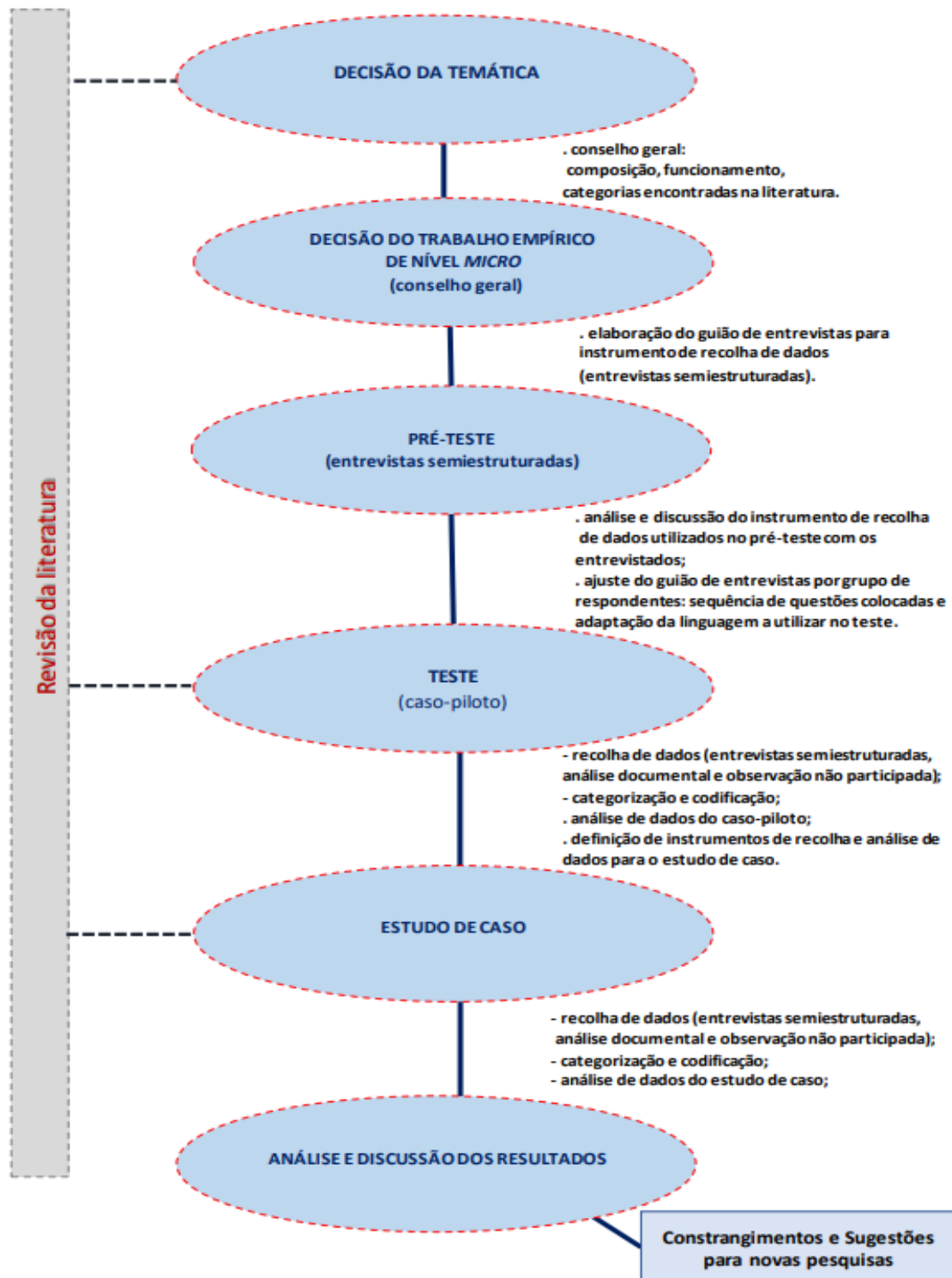
Perante a heterogeneidade de elementos que compõem o conselho geral, é imperativo perceber quais as suas expectativas de participação no órgão e de que forma conhecem as competências a exercer (objetivos e deveres) no órgão. Por outro lado, o ambiente vivido entre os membros do conselho geral dependerá muito das relações estabelecidas por cada um dos seus elementos com todos os outros que compõem o órgão, bem como da relação entre o conselho geral e os restantes órgãos da escola (desde logo o diretor, que embora não seja um membro efetivo do órgão, é um convidado quase “permanente”).

O processo que envolve a tomada de decisão no órgão é determinante para compreender a dinâmica da *governance*, bem como percecionar o tipo de representação e o papel que cada participante desempenha e de que modo contribui para o funcionamento e cumprimento das competências atribuídas ao conselho geral.

Com base na compreensão dos “desvios” introduzidos ao modelo formulado, julgamos ser possível formular alguns princípios e recomendar algumas *boas práticas* para uma boa *governance* no ensino não superior, ao nível micro, das escolas e, concretamente, no que respeita ao conselho geral,

A Figura 5.1. descreve, sumariamente, o desenho de pesquisa e as diferentes fases e técnicas utilizadas nesta investigação e que iremos desenvolver ao longo do capítulo.

Figura 5.1. - Desenho de pesquisa



Fonte: elaboração própria

O processo que nos orientou nesta investigação resultou de uma estratégia metodológica qualitativa. A decisão fundamentou-se não só com a temática escolhida, mas, sobretudo, com o tipo de questões de investigação identificadas. Pretendeu-se, em boa medida, conhecer as percepções dos atores da *governance* nas instituições relativamente a conceitos complexos e fracamente definidos, pelo que a sua mensuração através de escalas quantitativas se revelava manifestamente inadequada. A pesquisa qualitativa recoloca o observador/investigador perante o mundo, permitindo uma leitura interpretativa através de representações e, sobretudo, permitindo compreender cada indivíduo através das suas próprias definições e dos seus próprios mundos num dado contexto (Shah & Corley, 2006).

Nas últimas décadas, a dicotomia quantitativa/qualitativa tem-se esbatido, sobretudo nos estudos em educação, tal como nalguns outros ramos da gestão, bem mais pluralistas e abertos a novas perspetivas ou novos paradigmas da investigação (Fontoura, 2006). Esta diversidade de posições e estratégias de investigação tem proporcionado uma forma de construir o conhecimento com base na colaboração de uma construção teórica, fundamentada em análises de dados empíricos (N. Afonso, 2014a). Na investigação em educação, a realidade mostra singularidades complexas, onde a compreensão de casos reais e experiências subjetivas, num contexto referenciado por atores da sociedade, justifica a relevância que tem sido atribuída ao paradigma interpretativo (N. Afonso, 2014a; Burrell & Morgan, 2019). O que se ganha em resposta de pormenores interpretados, especificidades, experiências de contextos mais ou menos complexos, conhecimento humano e, até, em possibilidade de obter diferentes perspetivas, para além do enriquecimento do conhecimento desse mesmo objeto, supera fatores como a morosidade da pesquisa ou o custo envolvido (Drisko & Maschi, 2016).

Ao mesmo tempo, valorizámos nesta investigação a influência do contexto das unidades de análise (escolas), conduzindo-nos a escolher uma abordagem de estudo de caso selecionado de forma a permitir uma certa generalização analítica (Clara Pereira Coutinho & Chaves, 2002; Rodríguez, Flores, & Jiménez, 1996). Na generalização analítica, os resultados não têm uma função descritiva e concentram-se nos elementos coincidentes do caso em análise conduzindo-o numa análise abstrata nos seus conceitos, de tal forma que possa induzir novas questões e novas teorias, com utilidade para investigações futuras (Ponte, 2006).

A generalização coloca-se a partir do problema da validade externa e extrapolação de resultados numa opção de um “estudo de caso”. Concordamos que a generalização não fará sentido, *num caso intrínseco*, num caso revelador de uma circunstância única, ou num caso instrumental (Stake, 1995). A generalização analítica não ultrapassa a necessidade de aferir a fiabilidade (que analisaremos ainda neste capítulo), que é tanto maior quanto maior for a minúcia descritiva de todos os detalhes operacionais da investigação, para que se possa replicar os procedimentos em contextos comparáveis e para que os resultados possam ser igualmente comparados (LeCompte, Goetz, & Tesch, 1984).

Nesta abordagem não vamos em busca de leis ou da generalização, mas sim de conclusões e recomendações validadas nos contextos estudados nesta investigação. As referências conclusivas não pretendem ter carácter universal e explicativo, mas sim de orientação e compreensão para as questões colocadas, tal como outras colaterais. Encontramos muitos estudos com uma abordagem metodológica qualitativa nas ciências sociais, em geral (Barratt, Choi, & Li, 2011), e, concretamente, na *governance* da educação do ensino superior em Portugal (v.g. Mano (2011), Pedrosa (2012) ou C. A. Oliveira, Peixoto, & Silva (2014)).

O nosso desenho de pesquisa representado na Figura 5.1. mostra a opção por um estudo de caso de unidades múltiplas de análise (quatro escolas). A pesquisa realizada enquadra-se numa investigação *naturalista*, termo utilizado em pesquisas cujo material empírico é conseguido “no campo” — daí utilizarmos e registarmos dados nos “diários de campo” nas nossas idas às escolas, durante a recolha de dados —, ou seja, no local onde o fenómeno ocorre (Vergara, 2007). Deste modo, a investigação caracteriza as representações do objeto de estudo segundo um trabalho interpretativo da análise dos dados recolhidos empiricamente. O trabalho é de abordagem naturalista e descritivo, uma vez que o investigador está presente na observação direta do fenómeno para a recolha de dados (R. C. Bogdan & Bikien, 2013) e expõe as características bem delineadas daquele fenómeno ou população (Vergara, 2007).

À medida que avançávamos no projeto fomos percebendo a importância de participarmos diretamente numa recolha de dados com pormenor, observando, analisando o contexto e interpretando os dados, fazendo uso da intuição e da experiência. Tornou-se evidente a necessidade de contato direto com os diversos atores e com a especificidade do contexto real em que queríamos efetuar o estudo da *governance* no ensino público não

superior, em Portugal. A obtenção dos dados necessários e úteis à investigação, num contexto complexo e particular sobre comportamentos, emoções, sentimentos, perceções, vivências e relações das pessoas, no funcionamento organizacional, faz todo o sentido neste processo (Corbin & Strauss, 1991, 2008).

O interior das escolas e os seus atores posicionaram-se para nos mostrar com detalhe a *governance* na educação não superior e a forma como o modelo normativo está a ser, de facto, implementado. Mesmo os dados que conseguimos quantificar, resultantes das entrevistas, não deixam de ser dados qualitativos, embora quantificados, uma vez codificados e tornados analisáveis estatisticamente. Ao assumirmos que estamos perante uma análise qualitativa estamos a dizer que o processo da interpretação dos dados obtidos é realizado de modo a corresponder ao nosso objetivo: identificar conceitos e relacionar os dados recolhidos, sempre que possível, para se organizarem através de uma explicação teórica e não apenas numa quantificação ou frequência dos dados qualitativos.

A construção das respostas, às questões de investigação formuladas estribaram-se nos dados obtidos e trabalhados com recurso a várias técnicas analíticas. Tanto as proposições teóricas, como a “amostra” (neste trabalho, o estudo de caso) vão sendo definidas ao longo de todo o processo de investigação. A opção sobre técnicas a utilizar determinou que efetuássemos uma recolha sistemática dos dados e, tanto quanto possível, a sua correspondente análise aprofundada, utilizando um processo indutivo.

Relativamente às técnicas de recolha e análise de dados, a escolha resultou de um processo que se tornou natural à medida que avançámos na investigação. As entrevistas, os diários de campo, as fotografias, os áudios, as reuniões, as atas, os memorandos, bem como outra documentação escrita das escolas, independentemente da técnica de registo (áudio, vídeo, digital), revelaram-se fundamentais. De realçar o facto de pretendermos, como investigadores, estar próximos do ambiente de estudo, utilizando a técnica de observação (não participada) em algumas atividades, para que nos dispuséssemos a “ouvir” os dados. Essas observações foram registadas em diários de campo. Simultaneamente, para a recolha de alguns dados primários, utilizámos as entrevistas semiestruturadas — efetuadas a representantes das várias partes interessadas representadas no conselho geral — complementadas com a recolha de documentação relevante das escolas (normativos, regulamentos, regimentos, atas, entre outros documentos ditos estruturantes).

Como auxiliares no tratamento de dados qualitativos, contamos com *softwares* computacionais — *Maxqda*, *SPSS* e *Excel*.

No sentido de aumentar a confiabilidade dos dados e de melhorar a análise dos resultados, utilizámos a técnica da triangulação, que permite acautelar a qualidade dos indicadores encontrados, através de um sistema de verificação cruzada (Flick, 2009).

Nesta investigação, sobretudo na recolha de dados, nas entrevistas e na observação não participada, foi muito importante a discrição da nossa presença em campo, tornando-a o menos notada possível, por forma a obter dados empíricos válidos e fiáveis.

5.2. A *grounded theory* como base do processo de investigação

A metodologia proposta pela *grounded theory* de Corbin & Strauss (2008) teve a sua génese em 1967, com Barney Glaser e Anselm Strauss. A *grounded theory* tem, portanto, várias décadas de existência e de aplicação.

Esta abordagem metodológica apresenta diferenças relativamente a outras no que toca ao posicionamento do investigador ao longo do processo de investigação. Os precursores da *grounded theory*, Glaser e Strauss, realizaram um primeiro trabalho de investigação conjunto, no qual perceberam que não conseguiam responder a questões essenciais sem se posicionarem diretamente com o objeto do estudo e sem estarem em contacto com a realidade a estudar.

Corbin & Strauss (1998) defenderam que chegar a uma teoria é como um “ato de construção” relativamente à investigação — assumindo aqui uma posição construtivista. Corbin & Strauss (1990, 1991, 2007, 2008) argumentam que a teoria resulta daquilo que os dados empíricos transmitem, de forma indutiva, podendo ser interpretados num processo iterativo, de idas e voltas, ou avanços e recuos (Bryman, 2004; Bryman, Bell, & Harley, 2018). Todas as análises de dados devem ser verificadas empiricamente, com mais dados, se necessário. Daqui resulta uma atividade cíclica de interação entre a recolha e a análise de dados.

Segundo (E. M. Fernandes & Maia, 2001), o significado de “teoria” não é o mesmo para todos os autores e investigadores que utilizam a *grounded theory*: a teoria não é uma simples descrição de dados; vai-se construindo, integrando um conjunto de procedimentos

de conceptualização e estabelecendo relações entre conceitos e outros conjuntos de conceitos.

A *grounded theory* segue a tendência da investigação qualitativa, com uma adequação epistemológica não positivista, considerando a análise documental ou outro material escrito, verbal ou visual, que não é necessariamente analisado à luz de modelos abstratos e pré-determinados, nem tem o objetivo de os produzir de forma a serem replicados objetivamente. Pelo contrário, valoriza muito mais as experiências e interações pessoais, sociais, culturais e históricas (Henwood & Nicolson, 1995), para uma generalização analítica.

Assim, reunindo os dados de forma sistemática e analisando-os de forma cíclica, de acordo com um processo orientado de pesquisa, podemos construir uma teoria através da realidade constatada em campo, a partir dos dados, conseguindo um melhor entendimento dos princípios encontrados.

Pode afirmar-se que a posição inicial mais radical de Strauss sobre a importância de o investigador contactar com os dados “despido” de qualquer formulação teórica prévia foi sendo mais matizada. Glaser passou a admitir um trabalho prévio de revisão da literatura, sobre o tema antes de ir para o campo “ouvir atentamente” os dados (Glaser & Strauss, 2006). A *grounded theory* que seguimos neste trabalho é baseada no modelo de Corbin & Strauss (2008).

De acordo com a orientação da *grounded theory* (Corbin & Strauss, 1990, 2008), o investigador é encorajado a realizar leituras muito abrangentes da literatura existente sobre a temática que quer investigar para que consiga ter e aplicar uma sensibilidade teórica consistente. O longo período de leitura e análise da literatura é, sem dúvida, influenciador de um primeiro ensaio escrito de toda a recolha de dados. No entanto, é importante associar a este trabalho prévio a flexibilidade e a maturidade para reconhecer novas abordagens que a realidade suscita. Todos os relatos de cada passo do processo, todas as estratégias, todos os caminhos escolhidos são muito importantes em qualquer fase — quer na fase de recolha de dados, quer na análise e apresentação e, até, tanto quanto possível, na fase de extrair conclusões (Corbin & Strauss, 2008). A revisita às definições teóricas que vão surgindo, muitas vezes de forma inesperada, que os dados mostram e/ou propõem e a atualização e redefinição conceptual é cíclica ao longo de todo o processo, acrescentando e melhorando o quadro inicial. Este método permite que as configurações de partida não forcem a análise

dos dados, nem os “contaminem”, mas antes lhes permitam abordagens e novas formas de análise (Cassiani, Caliri, & Pelá, 1996).

A *grounded theory* não exige necessariamente que se chegue a uma nova teoria, mas tão somente a uma explicação de fenómenos que possa ser replicada e adaptada, de acordo com novos casos devidamente contextualizados (Cassiani et al., 1996). Deste modo, a análise e o envolvimento do contexto são um elemento fundamental na utilização da *grounded theory*.

As variáveis de contexto nem sempre são consideradas ou são de pouca importância numa investigação quantitativa, ao contrário do que acontece numa investigação qualitativa, em que o contexto é essencial para a investigação (Corbin & Strauss, 2014). Os contextos fazem parte de uma realidade e, para cada um deles, há uma observação diferente, uma perspectiva diferente e um interesse diferente, de acordo com as questões colocadas. Por outro lado, a situação num dado momento (mais imediata e menos estável do que o contexto) pode determinar observações diferentes do que pode acontecer, nesse contexto (Corbin & Strauss, 1990).

A seleção dos contextos a estudar é crucial na investigação qualitativa. Não se deve focar na amplitude de casos cobertos dentro do universo em estudo, mas sim na escolha de experiências em situações e contextos que permitam interpretar e conhecer como funcionam, de modo a contribuir para um maior conhecimento do objeto estudado (Corbin & Strauss, 2014).

Segundo Corbin & Strauss (1990), o investigador deve fazer um relato plausível, credível, com capacidade preditiva, dentro de um dado contexto. Deve utilizar a sua sensibilidade teórica, através de uma vasta leitura prévia da literatura de acordo com a temática a tratar e facilidade de contacto com os dados, de forma a contar uma “história” completa, desde o aparecimento do tema à escolha das estratégias de recolha e análise dos dados e respetivas conclusões.

Após a primeira fase da revisão da literatura, adotámos a *grounded theory*, uma vez que não identificámos na literatura um modelo que explicasse como funciona a *governance* na educação e que permitisse responder às nossas questões de investigação. A liberdade de movimentação facultada pela *grounded theory*, sobretudo por não nos limitar desde o início

ao estudo de um conjunto de variáveis predefinidas, antes permitindo acolher interrogações e dúvidas surgidas durante o processo de investigação, apresentou-se como uma vantagem.

Na verdade, depois de perguntarmos *como funciona?* e *porquê?*, os dados foram não só apresentando respostas como, simultaneamente, suscitando outras questões, que a revisão inicial da literatura não havia mostrado, sobre o grande tema escolhido (*governance* no ensino não superior). De facto, à medida que a análise se desenvolveu, as questões foram surgindo, muitas vezes fazendo alterar ou acrescentar os instrumentos de investigação utilizados, as fontes e técnicas inicialmente previstas, traduzindo-se numa grande intensidade no trabalho de campo.

À recolha de dados foram-se seguindo mais fases de revisão, de acordo com as exigências levantadas pelas evidências empíricas recolhidas. A comparação entre a literatura e os dados disponíveis foi efetuada de forma cíclica e não apenas (ou fundamentalmente) como validação de uma teoria. O trabalho termina apenas quando a realidade revelada através da análise sistemática dos dados mostra que o processo está esgotado, com a saturação de respostas às categorias encontradas. A possível “amostra” inicialmente pensada é alterável em função dos dados recolhidos, da sua interpretação, até à saturação teórica dessa informação. Neste caso, o caminho por que optámos foi o de ir analisando os dados recolhidos (através das entrevistas, dos documentos, da observação não participada e das notas de campo), até considerarmos atingida essa saturação teórica, quer dizer, até considerarmos que todas as categorias se encontravam preenchidas, equilibradas e estabilizadas, em que acrescentar novos casos não adicionaria nada de novo à análise, estabelecendo-se a amostra final (Fontanella, Ricas, & Turato, 2008).

Em suma, a nossa opção pela *grounded theory* e, em particular, pela abordagem proposta por Corbin & Strauss (2008) alicerçou-se nos seguintes motivos:

- i) a necessidade de estudar o que está a acontecer, em campo, na realidade dentro do seu contexto natural (as escolas);
- ii) a convicção de que, neste contexto, a teoria deve ser sensível à evolução que os factos e o processo revelam;
- iii) a exigência de refletir a complexidade observada e a variabilidade dos fenómenos e das ações dos vários atores representantes;

iv) a possibilidade de basear a explicação (a teoria) nos dados obtidos dessa realidade oferecidas pelos elementos que compõem os conselhos gerais das unidades (escolas) em estudo;

v) o facto de termos a percepção de que os atores (membros do conselho geral) agem com base em significados e considerarmos que esses significados são definidos de acordo com interações e;

vi) estarmos conscientes das variadas inter-relações nas várias circunstâncias (estrutura), na ação (processo) e suas consequências.

5.3. O estudo de caso como estratégia de investigação

Assumida a nossa opção qualitativa na investigação, admitindo um universo de 808¹⁶ unidades (instituições de ensino público não superior) — 713 agrupamentos de escolas e 95 escolas não agrupadas —, decidimos seguir uma metodologia de pesquisa de estudo de caso por unidades múltiplas de análise (Yin, 2014, 2015, 2016) baseada na *grounded theory* (Corbin & Strauss, 2008).

Das opções metodológicas que equacionámos — comparação, correlação e estudo de caso —, foi *o estudo de caso* que nos mostrou permitir avançar e analisar com mais pormenor cada detalhe dentro do contexto real específico e alcançar uma generalização analítica como era nosso objetivo. Seguindo Yin (2014), procurámos conhecer com detalhe, através do estudo de caso, num dado contexto, os “como(s)” e os “porquê(s)”. No nosso caso, queríamos saber **como** “funciona” a *governance* (a nível micro, no conselho geral) e a razão (o **porquê**) de o processo de implementação da *governance* (Gil, 2008), de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, decorrer nas escolas de um modo particular.

Para Yin (2015), pode-se optar por um estudo singular ou por estudo múltiplo. A opção por casos múltiplos ajuda a reforçar a robustez do que se quer estudar. Os casos múltiplos podem representar casos idênticos (confirmatórios), casos contrastantes ou, simplesmente, casos diferentes, mas com o objetivo de que possam contribuir para uma melhor teorização sobre os vários casos (Stake, 1998, 2016). O estudo de casos múltiplos possibilita dar ênfase às particularidades de cada unidade, no seu contexto natural individual.

¹⁶ Consultado em 7 de julho de 2019, em: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (mec.pt).

Um dos exemplos clássicos do uso de estudo de caso múltiplo é dado por Yin (2015) quando o sugere para estudar algo como a implementação de algum tipo de inovação em várias escolas. Nesse exemplo, cada escola é o sujeito de um estudo de caso individual, mas para as estudar bastará um só estudo de caso com unidades múltiplas.

O caso considerado pode, assim, ser escolhido sob diversos critérios, com o intuito de se mostrar algo exemplar a replicar (positivos) ou a excluir (negativos) ou, ainda, constituir apenas um exemplo num dado contexto que nos permite aprofundar e conhecer com detalhe (Stake, 2005; Yin, 2015).

Na próxima secção explicamos em detalhe os critérios aplicados na seleção do caso estudado.

5.4. Unidades do estudo de caso

Entre 2006 e 2012, verificou-se uma profunda reorganização da rede escolar do ensino não superior, em Portugal Continental. A população de escolas em Portugal estabilizou em 713 agrupamentos de escolas e em 95 escolas não agrupadas¹⁷.

Em linha com o preconizado pelas pesquisas qualitativas, a metodologia de amostragem usada foi intencional. A amostra não é, e não tem que ser, representativa da população ou do universo de todas as escolas, não há “grandes números”, como na análise quantitativa, não é esse o objetivo, mas sim o de atingir uma generalização analítica.

A decisão dos critérios a aplicar na escolha das unidades para o estudo de caso (escolas) foi demorada e ponderada, tendo-se considerado diversas hipóteses: desde a escolha de escolas que representassem uma cobertura geográfica do país, perfil socioeconómico dos estudantes, resultados académicos até à possibilidade de incluir escolas com diferentes classificações na avaliação externa. Analisando o perfil socioeconómico das famílias dos alunos das escolas, conseguimos diferenciar três critérios que, apesar de genéricos, permitiam diferenciar grupos socioeconómicos de comunidades escolares: rural/interior, urbano/periférico, piscatório/litoral. Considerámos a hipótese de reunir em escolas que, para além de ser de tipologias diferentes — de agrupamento de escolas e escolas

¹⁷ Fonte DGEEC, consultado em 28/7/2019 em: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (mec.pt).

não agrupadas — e de terem unidades com e sem contrato de autonomia, tivessem alunos com características de origem territorial dos três tipos de grupos que identificámos.

Na nossa investigação, seleccionámos quatro escolas situadas no mesmo concelho. Pretendemos com esta coincidência assegurar que as várias unidades estão sujeitas ao mesmo contexto nacional e local de *governance* e que, portanto, o que potencialmente as distingue na sua *governance* é o nível organizacional. As pressões externas (a nível *supra*, *meso* e *macro*) são coincidentes. O ambiente organizacional (nível *micro*) torna-se o fator que as diferencia. Os dados são recolhidos e tratados por escola e a análise é efetuada quer a nível individual, para reconhecermos possíveis diferenças, quer transversalmente, para identificarmos traços comuns às quatro unidades de estudo.

O facto de ter sido possível reunir escolas com comunidades educativas de diferentes perfis — rural/interior, urbano/periférico, piscatório/litoral — num concelho geograficamente próximo da nossa zona de residência, facilitou a nossa escolha. Adicionalmente, nas quatro escolas do concelho temos diversidade quanto ao tipo de estabelecimento (uma escola não agrupada e três agrupamentos de escolas, com e sem contrato de autonomia). O estudo empírico de escolas associadas à mesma área geográfica não é, aliás, original (veja-se, por exemplo, o trabalho de Maroy (2004b)).

Uma vez seleccionadas as unidades, efetuámos os contactos oficiais e obtivemos as autorizações formais e eticamente necessárias para iniciar a recolha de dados primários, através da aplicação das entrevistas semiestruturadas, da observação não participada de reuniões do órgão e da recolha documental. A formalização da autorização passou por um consentimento (votado) em reunião de conselho geral, a nosso pedido, antes da nossa visita, e ainda pelo consentimento do diretor, em cada escola.

Nas escolas que compõem a nossa amostra garantimos o compromisso de anonimato e confidencialidade na apresentação do trabalho de investigação, quer quanto às instituições, quer quanto aos entrevistados (Bryman, 2016; Creswell & Poth, 2017).

Para respeitar esse compromisso, as quatro escolas não são identificadas, nem os respetivos atores intervenientes, nem mesmo outras entidades, a quem foi pedida autorização para realizar a recolha de dados.

A pronta colaboração de três das escolas e das pessoas envolvidas neste estudo constituiu uma mais-valia e um elemento facilitador em todo este processo. Algumas

dificuldades com que nos defrontámos numa das escolas foram ultrapassadas — numa das unidades em estudo o processo concursal estava a começar, com a candidatura do presidente do conselho geral a diretor, e alguns conflitos internos impossibilitaram o deferimento imediato pelo diretor da nossa entrada na escola. No entanto, após uma conversa com o diretor e o presidente do conselho geral (que votaram a favor de o nosso estudo incluir a escola), apenas pediram que os dois não fossem entrevistados individualmente, por entenderem que não conseguiriam ser impermeáveis às circunstâncias anormais daquele momento.

5.5. Técnicas e instrumentos de recolha de dados primários

Seguindo os princípios da *grounded theory*, procurámos uma recolha e análise contínuas de dados para construir paulatinamente, após a definição do conceito e dimensões, as correspondentes categorias que, de forma cíclica e sistemática, foram sendo confrontadas com a realidade a explicar pelos indicadores.

Adicionalmente, a investigação baseada na *grounded theory* assume um envolvimento ativo do investigador na atividade de recolha de dados, o qual pode, por isso, ser visto como um “interno” (*insider*), mas capaz de interpretar e analisar como um “externo” (um *outsider*), ou seja, de conseguir ver para além das aparências, captando os processos e dinâmicas do objeto estudado (neste caso, o funcionamento do órgão conselho geral, bem como as formas de representação e participação das diversas partes interessadas, no seu contexto).

Tal como descrito no desenho global da pesquisa (ver Figura 5.1.), fomos concebendo os instrumentos de recolha de dados primários que fossem necessários para dar resposta às nossas questões de investigação. A entrevista constituiu o instrumento principal de recolha de dados, que combinámos com a análise documental e com a observação não participada, onde incluímos, para além do desenrolar dos trabalhos das reuniões, uma observação do ambiente da sala de reuniões e distribuição de lugares — que alguns autores denominam de *psicologia ambiental*.

A “psicologia ambiental”, surgida timidamente, sem um nome concreto, no contexto do pós II Grande Guerra, centrou-se no impacto que o contexto ambiental tem sobre o comportamento humano (Craik, 1973). O termo “psicologia ambiental” surgiu,

aparentemente, num seminário relacionado com o design de salas de hospitais psiquiátricos, disposição do mobiliário e outras características que evidenciavam o progresso terapêutico (Proshansky & Altman, 1979). Este tipo de investigação psicologia ambiental estudava já as inter-relações entre as pessoas e o ambiente envolvente (Günther, Elali, & Pinheiro, 2004). Mais tarde, a partir dos anos setenta do século XX, a psicologia ambiental passou a ter um âmbito multidisciplinar relacionando-se com a geografia humana, a sociologia, a psicologia organizacional, entre muitas outras áreas do conhecimento, incluindo a gestão e o marketing (Melo, 1991).

Robert Sommer foi um dos primeiros investigadores a questionar se a escolha do lugar onde nos sentamos numa reunião afeta muito as nossas relações, se o nosso comportamento é diferente de acordo com o lugar e, em resultado disso, se há implicações nas nossas decisões. As pessoas tendem a marcar o seu território, num dado grupo, numa reunião — no caso do conselho geral, cada elemento tende a sentar-se no mesmo sítio onde se sentou da primeira vez, por exemplo —, refletindo uma percepção de inclusão num dado núcleo desse mesmo grupo (Edwards, 2017).

O interesse da relação do indivíduo e o meio-ambiente, onde aquele o pode modificar e até reconstruir, promove a influência de comportamentos, atitudes e tomada de opções. Desenhou-se um tipo de modelo conhecido por transacional, dado que tenta explicar aquela inter-relação do ambiente com o comportamento humano, de acordo com os objetivos propostos em cada situação e contexto (como numa reunião, por exemplo). Estes objetivos são planeados e estruturados por processos organizacionais, sociais e psicológicos, associados a ações e construções ambientais que determinam, por exemplo, a escolha de posição de lugares específicos num dado encontro ou evento (Melo, 1991). Diferentes objetivos e contextos determinarão diferentes opções de disposição de lugares, quer seja uma escolha consciente e planeada ou não.

Podemos definir, no âmbito da nossa investigação, a psicologia ambiental como o estudo da inter-relação entre o indivíduo e o meio ambiente, natural ou construído, onde se investigam *as percepções* — o modo como cada indivíduo percebe o ambiente que o rodeia —, *a cognição* — a forma como o cérebro de cada indivíduo recebe e interpreta as informações e estímulos recebidos do meio envolvente —, *o comportamento* — a forma como cada indivíduo compreende e reage também transforma o meio que o envolve — (Melo, 1991), tudo se refletindo nas suas atitudes, opções e decisões.

Na psicologia ambiental uma das teorias referenciadas é a “environmental role” desenvolvida por (D. Canter, 1977; D. Canter & Canter, 1979). Esta teoria reporta padrões de comportamento humano num dado ambiente, que têm alterações de acordo com o seu papel social ou organizacional e de interação com os restantes pares, que estão presentes nesse momento, e considera ainda que cada indivíduo constrói uma conceitualização diferente de todos os outros presentes no mesmo espaço e tempo (Melo, 1991). Por outro lado, as questões de território e de pertença podem ter objetivos diferentes, quer de posicionamento em relação aos outros, quer de privacidade e mesmo poder (estudados a partir das escolhas do lugar de assento, segundo a disposição geométrica das cadeiras, em diferentes contextos e com diferentes propósitos (Sommer, 1969; Sommer & Leite, 1973).

A partir de vários estudos efetuados nos mais diversos contextos — como a sala de aula (Woodson, 2013), as salas de espera de consultórios médicos e de reuniões de serviço em hospitais, entre outros, efetuados por autores como D. Canter & Canter (1979) —, constata-se que a forma como são efetuados os arranjos na distribuição de lugares sentados pode ter influencia nos comportamentos e decisões de cada indivíduo e do grupo durante o evento.

A realização do estudo utilizámos diferentes técnicas e instrumentos para a recolha de dados.

Os dados¹⁸ que recolhemos na nossa pesquisa foram, pois, diversificados — a maior parte dos dados é constituída por fontes primárias e fontes inadvertidas¹⁹ (ver Figura 5.2).

¹⁸ Neste âmbito e de acordo com Flores (1994), o dado suportará uma informação específica sobre uma realidade, o que “implica uma elaboração concetual dessa informação e o modo de expressá-la que possibilite a sua conservação e comunicação” (pág. 16). No nosso estudo, como veremos mais à frente, o dado implicou algum tratamento da informação, por forma a ser atribuído um significado de acordo com a várias questões colocadas na investigação.

¹⁹ As fontes inadvertidas são consideradas, dentro ou não das primárias, as que utiliza o investigador para corresponder a um objetivo diferente do que presidiu à sua produção — atas de reuniões, relatórios de avaliação das escolas, dados estatísticos recolhidos, entre outros — e que acabam, muitas vezes, por se mostrarem muito importantes na resposta a questões de investigação (Bell, 1993).

Figura 5.2. - Materiais empíricos



Fonte: adaptado de Denzin & Lincoln (2006)

Considerámos vários materiais empíricos:

- entrevistas semiestruturadas, realizadas a representantes dos grupos com assento no conselho geral, ao diretor e ao presidente do conselho geral, bem como a peritos.

Segundo Bardin (1997), a entrevista, comparativamente com outras técnicas, como o inquérito por questionário, permite aprofundar a informação e permite também uma maior liberdade e flexibilidade na recolha do tipo de dados, para além de incluir o respeito pelos quadros de referência de cada entrevistado.

Para Bertaux (1977, *apud* (Guerra, 2006), as entrevistas podem ter funções diferentes: *exploratória*, *expressiva* e *analítica*. A função é *exploratória* quando, em grande medida, se desconhece, à partida, as características do fenómeno estudado. As questões são, nesse caso, extremamente abertas para que as principais dimensões do fenómeno emirjam dos dados. Na entrevista *expressiva*, a recolha de informação cumpre apenas a função de passar uma mensagem, de comunicar. Por último, na entrevista com função *analítica*, procura-se recolher dados que permitam estabelecer ou construir uma explicação ou teoria.

A entrevista semiestruturada funciona com base num guião geral. Os guiões das entrevistas semiestruturadas (adaptados a partir do guião principal e adaptados a cada tipo e grupo de respondente, sobretudo na linguagem e formulação das mesmas perguntas) foram elaborados com base na revisão inicial da literatura sobre a temática da *governance* no

ensino. A grande questão da investigação era: *como estava a ser implementado o modelo de governance nas escolas?* Interessava-nos compreender e situar a *governance* a nível micro (escolas), sem descurar a dinâmica existente entre os vários níveis do sistema educativo — transnacional, nacional local e organizacional, de modo a contextualizar o processo e funcionamento da *governance* atribuída ao órgão conselho geral.

Considerámos duas agregações de entrevistados dentro do conselho geral: partes interessadas externas — encarregados de educação, autarquia, comunidade local — e partes interessadas internas — docentes, não docentes, alunos.

O guião geral de entrevista utilizado neste trabalho consta do Quadro 5.1. e serviu de base para adaptação ao guia de entrevista dos diferentes grupos de entrevistados.

Quadro 5.1. - Guião geral das entrevistas do estudo de caso

Tema	Referências	Questões (adaptar de acordo com o grupo que representa: incluir questões específicas, adaptar a linguagem e alterar ordem)	Objetivos
Legitimação da entrevista		<ul style="list-style-type: none"> - Informação inicial: tema, âmbito e objetivos do trabalho; - Importância da colaboração neste estudo como elemento do conselho geral; - Garantia de anonimato da entrevista; - Pedir autorização para gravar a entrevista e utilizar os dados para trabalhos a publicar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimar a entrevista; - Criar um ambiente favorável a uma interação positiva e de confiança entre entrevistador e entrevistado.
Caraterização do entrevistado	- Dados de perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Idade? - Sexo? - Estado Civil? - Habilitações Literárias? - Profissão? - Cargos desempenhados anteriormente nesta ou em outra escola? 	- O perfil do entrevistado permitirá caracterizar os elementos que compõem o conselho geral e recolher um conjunto de variáveis de perfil
Composição e competências do conselho geral	<ul style="list-style-type: none"> *Artigo 12.º *Artigo 13.º *Artigo 32.º *Artigo 37.º <p>- Dados do pré-teste e do teste-piloto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Há quanto tempo é membro do conselho geral? - Quantos elementos tem o conselho geral? E como é composto? - Concorda com a composição do órgão conselho geral, no que diz respeito quer aos grupos representados, quer ao peso atribuído a cada um deles no conselho geral? - Concorda com a unipessoalidade da direção (diretor)? - Pode descrever as competências atribuídas ao conselho geral? - Na sua opinião, atribua mais competências a este órgão ou/e retirava algumas? - Que assuntos e que documentos são analisados, acompanhados e aprovados pelo conselho geral? - Quem elabora e apresenta os documentos estruturantes, como o projeto educativo, regulamento interno, plano de atividades do agrupamento, entre outros, a discussão do conselho geral? - Como é orientado o processo de elaboração destes documentos e com que base de apoio – com o apoio dos normativos, apoio de outros anteriormente elaborados por esta ou outra escola, por exemplo? - Dos documentos aprovados e/ou acompanhados em conselho geral, qual o processo de análise ou acompanhamento da sua execução, no conselho geral? 	<ul style="list-style-type: none"> - Obter dados sobre o conhecimento do entrevistado relativamente aos vários grupos presentes no conselho geral, sobre a composição, as competências deste órgão, sobre os instrumentos de autonomia e a competência do conselho geral relativamente à fiscalização e monitorização do diretor – os documentos estruturantes e o projeto de intervenção do diretor; - Perceber de que modo cada indivíduo percebe o seu papel como membro do conselho geral e qual o nível de conhecimento que cada um tem sobre o conselho geral;

		<ul style="list-style-type: none"> - Na sua opinião o conselho geral exerce em pleno as competências que lhe estão atribuídas? - Conhece o projeto de intervenção do diretor? - Todos os elementos do conselho geral conhecem o projeto de intervenção do diretor e fazem o acompanhamento da sua implementação ao longo do mandato? - Foi eleito um docente para presidente do conselho geral: concorda que deva ser eleito sempre um docente, ou admite outras possibilidades? - Como descreve o seu papel como elemento do Conselho Geral? 	
Representação	<p>*Artigo 14.º *Artigo 3.º, n.º 2, c)</p> <p>- Dados do pré-teste e do teste-piloto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Qual foi o processo que o designou representante ao conselho geral – eleição, nomeação, cooptação? - Qual a mobilização e interesse dos seus pares nesse processo? - Quais são os critérios estabelecidos para cooptar os representantes da comunidade? - Quem representa no conselho geral? E na tomada de decisão? 	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber qual o processo de designação de cada representante do conselho geral; - Compreender se os critérios de cooptação são coordenados com o plano estratégico do conselho geral ou da escola; - Compreender a perceção da representação de cada elemento no conselho geral e na tomada de decisão.
Participação	<p>Patteman (1992); Pinto (1995); Licínio Lima (1998); Charreaux (1988); Luhmann (1998); Galland (2002); Gomes (2016)</p> <p>*Artigo 4.º, n.º 1, f)</p> <p>- Dados do pré-teste e do teste-piloto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Como elemento do conselho geral costuma participar e decidir em função do que pensa, concertadamente com outros representantes? Quais? Porquê? - No grupo de que faz parte, cada representante ao conselho geral costuma participar e agir em função do grupo a que pertence ou individualmente? Há alguma atuação concertada entre os vários elementos de cada grupo? - Como comunica com os seus pares, fora do conselho geral? E com os restantes elementos do seu grupo presentes no conselho geral? - É eficaz essa comunicação? Que feedback tem? - E com os restantes membros do conselho geral? - Como perceciona a participação dos elementos do seu grupo no conselho geral? E dos outros grupos, em geral? - Na sua opinião, acha que há envolvimento dos diversos grupos representados no conselho geral, na vida da escola? Consegue identificar casos que evidenciem esse envolvimento, por grupo representado? - É habitual reunirem comissões ou grupos de trabalhos para proporem novos assuntos ou novas orientações estratégicas a discussão do conselho geral? 	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer a perceção do entrevistado quanto à sua participação e à dos diversos grupos representados no conselho geral, conforme as categorias definidas de acordo com os dados do pré-teste e teste-piloto e da literatura, sendo sempre possível adicionar novas categorias perante os dados durante toda a investigação; - Conhecer a perceção do envolvimento dos grupos representados no conselho geral na vida da escola; - Perceber o tipo de iniciativas que cada grupo representado tem no âmbito da sua participação no conselho geral; - Conhecer a comunicação, informação e relação de confiança entre os representantes no órgão e destes com os seus representados; - Conhecer a perceção do entrevistado quanto à informação disponibilizada e necessária à sua participação no conselho geral; - Identificar as influências ou pressões existentes na tomada de decisão;

		<ul style="list-style-type: none"> - Na sua opinião, há algum grupo ou elemento no conselho geral que influencie a tomada de decisão? E a participação em geral? Pode dar algum exemplo? - Concorda com a presença do diretor nas reuniões de conselho geral? - Qual a relação entre os vários elementos do conselho geral e o presidente? - Quem participa na elaboração da agenda das reuniões do conselho geral? - Costuma dar o seu contributo para a elaboração da agenda das reuniões do conselho geral? - A informação necessária para a realização da agenda das reuniões é disponibilizada antecipadamente? Se sim, quanto tempo antes e de forma? - Acha que a presença do diretor nas reuniões condiciona a tomada de decisão de algum grupo ou grupos especificamente? Qual ou quais? 	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender se a presença do diretor nas reuniões condiciona a tomada de decisão.
Relação do conselho geral com os restantes órgãos	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do pré-teste e do teste-piloto 	<ul style="list-style-type: none"> - Como percebe a relação entre os órgãos diretor e o conselho geral? - Na sua opinião, o conselho geral controla e fiscaliza a ação do diretor? - Como vê a comunicação entre o conselho geral e os restantes órgãos de administração e gestão? Entende que é eficaz? - A existência do órgão conselho geral é importante para a <i>governance</i> da escola ou entende ser dispensável? 	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber o tipo de relação entre os órgãos de direção e gestão na escola; - Perceber se o conselho geral exerce o seu papel de fiscalizador do órgão executivo; - Compreender o tipo de comunicação do conselho geral com os restantes órgãos; - Perceber a importância atribuída ao conselho geral, por cada respondente.
Expetativas	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do pré-teste e do teste-piloto 	<ul style="list-style-type: none"> - Quando entrou para o conselho geral, que expetativas tinha quanto à sua função? - Conseguiu concretizá-las? Em que medida? - Que expetativas tem agora? 	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber as expetativas de cada representante à entrada para o conselho geral, em que medida as concretizou e quais são as que tem presentemente.
Constrangimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do pré-teste e do teste-piloto 	<ul style="list-style-type: none"> - Como elemento do conselho geral, identifica obstáculos ou constrangimentos à realização das expetativas iniciais ou à melhoria a sua participação? 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar os constrangimentos à participação sentidos pelos membros do conselho geral.
Potencialidades do conselho geral e estratégias	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do pré-teste e do teste-piloto 	<ul style="list-style-type: none"> - Que estratégias ou recomendações sugere para tornar o conselho geral um órgão mais eficaz? - Que outros assuntos gostaria de ver tratados no conselho geral? - Considerava importante que fosse dada formação específica aos presidentes do conselho geral ou aos diretores? Em que áreas? 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar (colher?) as recomendações de cada respondente para se atingir um melhor desempenho do conselho geral.

* Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

Fonte: elaboração própria

O número de entrevistas considerado “o certo” é muito difícil de determinar *a priori* e depende de cada investigação. Neste tocante, seguimos Bertau (1980) e Glaser e Strauss (1967) e considerámos uma amostra por saturação²⁰, tendo em conta as várias partes interessadas externas que precisávamos de auscultar. Na prática, o ponto de saturação teórica na recolha de dados é o ponto em que se decide parar de fazer mais entrevistas, quando se constata que ao efetuar mais uma entrevista os novos dados úteis são residuais e não trazem nada de relevantemente novo às categorias ou subcategorias encontradas. Considera-se que quando se saturam todas as categorias identificadas na pesquisa atinge-se o momento em que se “fecha a amostra” (Corbin & Strauss, 2007, 2008).

A decisão de interromper a recolha de dados tem mesmo de partir do pesquisador, em consciência com o seu trabalho devidamente desenhado. A estabilidade do *corpus* do trabalho de investigação é uma matéria essencial e sensível a qualquer investigação.

- documentos ditos estruturantes da escola, designadamente projeto educativo (PE), regulamento interno (RI), regimento do conselho geral (RCG), contrato de autonomia (CA) e outros relatórios, para além das atas de reuniões de conselho geral e outros documentos avulso.

A seleção destes documentos deve-se à sua pertinência, ilustrando vários aspetos do processo de funcionamento da *governance* implementada.

O projeto educativo permite identificar a identidade de cada escola, as suas linhas orientadoras estratégicas plurianuais, tal como os documentos de planos de atividades e os orçamentos que nos permitem perceber o desvio da implementação e concretização das linhas orientadoras, aquando da comparação com o relatório final anual de atividades e o relatório de contas. Porém, também é útil compreender, por exemplo, se na tomada de decisão do conselho geral, nos seus vários momentos, o projeto educativo e o projeto de intervenção do diretor são tidos em conta, por exemplo na escolha de elementos da comunidade local, a cooptar.

- grupos de foco foram realizados com representantes das associações de pais e encarregados de educação e com a presença de representantes da confederação de pais e

²⁰ A opção de utilizarmos uma amostra por saturação teórica é justificada pelo tipo de investigação qualitativa e pela opção em seguir a *grounded theory*. Esta amostra por saturação teórica atinge-se quando o investigador conclui que a inclusão de novos participantes (no nosso caso, entrevistados) não acrescenta nada de significativo à reflexão fundamentada nos dados (Denzin & Lincoln, 1994; Glaser & Strauss, 2006).

encarregados do distrito que tal como as entrevistas aos peritos (Maria de Lurdes Rodrigues e vereador da educação do conselho estudado) foram importantes. Estas discussões e análises alargadas dos resultados obtidos, permitiram validar, grande parte desses mesmos resultados e ultimar o relatório de investigação com recomendações ao funcionamento do conselho geral.

- registos do trabalho de campo e observação não participada

A *observação não participada* foi outro instrumento importante da nossa recolha de dados. Foi necessário efetuar registos do trabalho de campo (diários de campo), através de grelhas que fomos construindo, em cada visita às escolas.

Também observámos reuniões de conselho geral nas várias escolas do estudo de caso. Em cada uma das escolas, participámos em diferentes reuniões²¹ do conselho geral: uma reunião antes de efetuarmos qualquer entrevista e sem estabelecer contactos pessoais (com exceção das conversas para pedido das autorizações necessárias, com o presidente do conselho geral e o diretor) e outra após as entrevistas, para uma observação que contribuiu para a verificação de algumas notas de campo anteriores e para ajudar a triangular alguns dados obtidos quer nas entrevistas, quer na análise documental. Ainda houve possibilidade de assistir a uma terceira reunião de conselho geral (em três escolas), realizada com alguma distância temporal da anterior, para que tivéssemos possibilidade de uma nova confirmação e validação de dados. A observação com base na ideia semelhante à de um sociograma, mas com o olhar da *psicologia ambiental*, o que nos permitiu fazer uma análise interessante sobre o ambiente e as circunstâncias criadas e vividas numa reunião de conselho geral.

De forma sintética, nas reuniões de conselho geral em que estivemos presentes, observámos com pormenor: comportamentos, linguagens corporal e facial, distribuição/escolha de lugares sentados na reunião, forma da mesa de reuniões e interações entre os vários participantes.

Todos estes instrumentos foram aplicados de forma muito discreta, tentando que a nossa presença fosse o menos notada possível. Pareceu-nos particularmente interessante analisar a disposição da sala, das mesas, os lugares ocupados, observar os comportamentos de efetiva liderança da reunião e, sobretudo, de alguns momentos da tomada de decisão.

²¹ O número de reuniões ordinárias é, em média, de três por ano letivo, o que condicionou a nossa possibilidade de assistir a mais reuniões do órgão, prolongando mais no tempo o nosso trabalho de campo.

Aproveitámos também para preencher o nosso “diário de campo”, nos momentos mortos de espera nas escolas e efetuámos uma circulação propositada pelos corredores das escolas, salas de docentes, bem como aceitámos convites em improvisadas visitas guiadas às instalações e, ainda, participámos em alguns momentos sociais das escolas (receções, festas e eventos), sempre com o propósito de recolher dados que pudessem ser triangulados na nossa investigação.

O facto de optarmos por fontes múltiplas de recolha de dados, como entrevistas, documentos e observação não participada, permitiu, apesar de um acréscimo de trabalho e tempo de pesquisa obter uma maior segurança em evitar erros grosseiros. A possibilidade de triangulação dos dados, num sistema de verificação cruzada, contribui para a melhor qualidade dos dados a analisar (Yin, 2016).

Com a triangulação procurámos, por exemplo, perceber a coerência das opções tomadas quanto à composição do órgão na escola — perfil dos elementos que compõem o conselho geral — face a alguns documentos estratégicos. Testámos o cruzamento do conteúdo das entrevistas com o relato em atas e no diário de observação das reuniões do órgão para obtermos dados consistentes de resposta às questões de pesquisa.

5.6. Procedimentos de validação prévia dos instrumentos

Foi realizado, numa escola geograficamente próxima da residência da doutoranda, um pré-teste dos guiões das entrevistas (ver desenho de pesquisa, Figura 5.1.), aplicando-os a um elemento de cada grupo representado no conselho geral. O objetivo foi o de validar o instrumento “entrevista semiestruturada”, quanto à linguagem utilizada e sequência das questões tratadas, bem como o de ensaiar a melhor abordagem de condução das entrevistas, tendo em conta uma previsão de tempo médio para cada entrevista de quarenta e cinco a cinquenta minutos.

Como referimos anteriormente, considerámos duas agregações de entrevistados, dentro do conselho geral: partes interessadas externas — encarregados de educação, autarquia, comunidade local — e partes interessadas internas — docentes, não docentes, alunos. Em cada um destes subgrupos, seleccionámos de forma aleatória, pela lista de nomes que nos disponibilizaram, um elemento de cada um dos subgrupos para procedermos à entrevista semiestruturada, de acordo com o guião elaborado. A este grupo de entrevistados,

durante o pré-teste, acrescentámos o diretor, que faz parte do conselho geral como convidado, sem direito a voto.

Procedemos à gravação em áudio de sete entrevistas, feitas a um elemento de cada grupo representado no conselho geral da escola em causa: um aluno (Al), um docente (D), um não docente (ND), um representante da autarquia (A), outro da comunidade local (C) e ainda um representante dos encarregados de educação (EE), para além do Diretor (Dr) da escola.

Logo após a transcrição das entrevistas (num total de cento e setenta e duas páginas), reunimos com cada entrevistado para analisar as perguntas efetuadas, de forma a recolher a sua opinião, quer sobre a linguagem utilizada, compreensão, interpretação e conteúdo de cada uma das questões propostas, quer sobre a sequência dos assuntos tratados. Entregámos as transcrições aos entrevistados para que confirmassem não só a transcrição como a relação da interpretação das perguntas com as respostas dadas. Estes encontros foram determinantes para mapear as questões, numa sequência favorável à nossa recolha de dados, e, sobretudo, como garante da utilização de uma linguagem adaptada, clara e perceptível a cada subgrupo de participantes.

Seguindo a *grounded theory*, fomos acrescentando e melhorando os instrumentos de pesquisa. Voltámos ao guião de entrevista, redefinimos objetivos para a recolha de dados, através de um processo iterativo com construção teórica, considerando esses mesmos dados e o pré-teste efetuado.

Na fase seguinte, a que chamamos de *teste-piloto*, realizámos *um caso-piloto*, que para nós funcionou como um *ensaio geral* (simulação do uso em contexto real das ferramentas e técnicas a aplicar posteriormente no estudo de caso das quatro escolas do concelho selecionado). Para o *caso piloto*, foi escolhida aleatoriamente uma escola do distrito da nossa residência, que, após contacto, se disponibilizou para participar nessa qualidade no nosso estudo.

Em consequência da perceção com que tínhamos ficado no pré-teste quanto ao número de entrevistados, adicionámos três tipos de entrevistados à nossa lista anterior — o presidente do conselho geral, um segundo elemento da comunidade local e outro encarregado de educação (para termos representada mais do que uma das áreas de representantes da comunidade local e representantes dos encarregados de educação de mais

do que um dos ciclos de ensino). A adição destes elementos deveu-se a termos identificado a possibilidade de representantes de diferentes áreas da sociedade civil e local terem visões distintas sobre o funcionamento do órgão: como tínhamos entrevistado um representante da área da saúde, preferimos entrevistar no teste-piloto um representante da cultura e outro da área empresarial, a que acrescentámos, ainda, o presidente do conselho geral. Nos restantes grupos continuámos a entrevistar um elemento aleatoriamente, ou seja, um docente, um não docente, um aluno, um representante da autarquia, para além do diretor.

Procedemos a uma análise dos dados obtidos nas entrevistas, bem como à análise documental e ao compilado *diário de campo*, que contém dados da observação não participante em reuniões do órgão.

Este trabalho efetuado no caso-piloto permitiu limar alguns pressupostos, entre eles consolidar a opção por entrevistar apenas um encarregado de educação e um elemento da comunidade local. Concluímos com segurança que a saturação dos dados ocorre após a entrevista a um só elemento de cada grupo representado. Perante estes e outros pequenos ajustes nas perguntas efetuadas estavam reunidas as condições para avançar com o estudo de caso e aplicar as entrevistas semiestruturadas a oito pessoas, representantes no conselho geral das unidades a estudar — ou sete, no caso de não estarem representados os alunos neste órgão.

Por outro lado, analisámos os documentos estruturantes da escola, bem como as atas de todas as reuniões de conselho geral, desde o conselho geral transitório até ao momento em que participámos nas reuniões deste órgão. Constatámos que os ciclos anuais de agenda, assuntos tratados e participação eram em tudo muito idênticos o que permitiu limitar a apreciação das atas aos últimos quatro ou cinco anos incluindo, assim, parte dos dois mandatos de conselho geral existentes, com uma eleição para cada órgão de *governance* (conselho geral e diretor), nos quatro anos considerados.

5.7. Técnicas de análise de dados aplicadas

A construção interpretativa (Corbin & Strauss, 1998) que seguimos contempla três tópicos:

- a descrição, que se traduz na procura de um conjunto de palavras que possa transmitir uma imagem, uma experiência, um sentimento, uma emoção, algo de acordo com a visão de quem a descreve;
- a conceptualização, que diz respeito à organização dos dados segundo as categorias encontradas no dispositivo de análise e de acordo com as suas propriedades, valores e dimensões e
- a teorização, que é uma forma de organização lógica, sistemática e explicativa, de acordo com os conceitos encontrados e os esquemas conceptuais, ou seja, no caso, os esquemas e conceitos que são elaborados a partir dos respetivos novos dados recolhidos, de forma a sustentar uma teoria construída ou em construção.

No âmbito do nosso estudo de caso múltiplo, realizámos, pois, uma análise qualitativa de dados, com base num conteúdo documental e num conteúdo de entrevistas efetuadas e transcritas para fichas de análise.

Existem várias técnicas para analisar registos escritos, sendo a análise de conteúdo categorial a mais usada e a que optámos por adotar.

De acordo com Neuendorf (2017), a análise de conteúdo ou categorial é a que resume e quantifica as relações das mensagens, não se limitando a tipos de variáveis que possam ser medidas ou a contextos em que são criadas as mensagens. E propõe duas formas de efetuar a análise documental de textos ou discursos escritos: pela “análise do discurso” e pela “análise de conteúdo”, muitas vezes confundidas na literatura. A análise do discurso tem imensos estilos diferentes, mas partilham o entendimento comum de rejeição de que a linguagem é *um meio neutro de reflexão ou descrição do mundo* sem, no entanto, deixar de ser muito importante para a vida social (Caregnato, 1994; Caregnato & Mutti, 2006). A análise discursiva tem o objetivo de interpretar as várias formas de linguagem: verbal, não verbal, corporal, etc. Por outro lado, a análise de conteúdo é realizada através da utilização de um conjunto de técnicas de análise dos materiais de comunicação para se recolherem “procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo da mensagem”. Esta análise pode ser tanto quantitativa, como qualitativa. Se usarmos a análise quantitativa, então estaremos a optar por verificar a frequência das características que se repetem num texto, ou outro tipo de material. Mas se, por outro lado, optarmos pela análise qualitativa então estaremos a considerar a *ausência* ou *presença* de um conteúdo ou de uma característica,

numa parte da mensagem (Caregnato & Mutti, 2006). Para Bardin (1997, 2016), a utilização de uma ou de outra depende do objetivo da análise:

- se se pretende conhecer a frequência de uma palavra, por exemplo, não querendo saber do seu sentido e interpretação na mensagem, pode ser feito um tratamento estatístico quantitativo;
- se se pretende uma análise por categorias, onde se procura identificar uma série de significados que o investigador ao codificar percebe que estão ligados. Esta última, a análise categorial, é mais antiga e mais utilizada (Caregnato & Mutti, 2006).

A análise de conteúdo que utilizámos no nosso trabalho de investigação permitiu decompor o texto escrito (resultante das entrevistas ou documentos) de acordo com o conceito e dimensões encontradas, em categorias e subcategorias, de acordo com um agrupamento analógico (Bardin, 1977). Do mesmo modo, para encontrarmos os indicadores de resposta às perguntas de investigação, percorremos três fases distintas:

- i) a pré-análise — que compreende a leitura, o estabelecimento de objetivos e a elaboração de indicadores para fundamentar a interpretação e referida codificação;
- ii) o estudo e exploração do material em estudo — codificação dos dados;
- iii) o tratamento dos resultados e a sua interpretação — classificação dos elementos de acordo com as suas semelhanças e posterior agregação, conforme essas características comuns, segundo (Bardin, 1977).

Seguimos um modelo de análise e interpretação dos dados recolhidos para extrair informação relevante, de acordo com os propósitos da investigação, uma vez que pretendíamos produzir um documento final, argumentando e descrevendo as relações encontradas nos dados (Wolcott, 1994, 2008). A proposta de Marshall/Rossman²² e de Miles/Huberman²³ de esquemas de gestão operacional de dados qualitativos permitiu que se desenhasse parte do nosso processo. Deste modo, foi possível conciliar as duas propostas:

²² Marshall e Rossman esquematizam o processo do análise de material de campo recolhido em seis fases consecutivas: i) a organização dos dados; ii) a produção de categorias, temas e padrões; iii) a codificação de dados; iv) o teste das várias interpretações que vão sendo produzidas (considerando a comparação inter-juízes); v) a pesquisa de explicações alternativas e, por fim, vi) a produção das conclusões num texto descritivo final (Marshall & Rossman, 2015).

²³ Miles e Huberman referenciam três fases no processo de análise do material empírico recolhido: i) a redução dos dados; ii) a apresentação dos dados e iii) as interpretações como conclusões da análise (Miles & Huberman, 2019).

após a recolha, organizam-se os dados, com a redução destes — do grande volume complexo de dados recolhidos é necessário conseguir um conjunto menor, que permita serem relacionados e chegar-se a conclusões —, onde a categorização e a codificação assumem grande centralidade (R. C. Bogdan & Bikien, 2013; Flores, 1994).

Para melhor se compreender os passos dados metodologicamente, podemos descrevê-los, muito genericamente, da seguinte forma:

1.º passo: Determinação do *corpus* de análise, identificação do material em texto ou imagens, entrevistas, notas de campo, diários de bordo selecionados, em que a técnica utilizada foi sobretudo a leitura adequada deste material;

2.º passo: *Codificação Aberta*, num primeiro momento selecionámos as unidades a considerar e como iria ser efetuada a codificação, isto é, como se iriam integrar, com sentido, as várias unidades nas dimensões, em categorias — primeiro subcategorias descritivas que estão mais próximas dos dados e, depois, subcategorias conceptuais, que já são abstrações;

3.º passo: *Codificação axial*, que consiste em estabelecer relações entre categorias e subcategorias e os seus indicadores e a partir destas relações com a categoria central, estabelecemos a dimensão, e o conceito no seu contexto;

4.º passo: *Codificação Seletiva*, nesta fase é necessário construir diagramas da categoria central, à volta da qual todas as outras são integradas, ou as narrativas orientadas pelo modelo paradigmático. É a fase de refinamento com eliminação cuidada e integração de indicadores nos resultados;

5.º passo: Redação do relatório da investigação.

Recorrendo ao *Maxqda*, construímos, de acordo com a proposta de análise efetuada, uma seleção de unidades relevantes nos dados — como, por exemplo, uma frase, uma expressão, uma pausa, etc. —, de acordo com a base analítica de suporte, procedendo à chamada categorização e codificação dos dados identificados (R. Bogdan & Biklen, 1994; L. Cohen, Manion, & Morrison, 1994; Flores, 1994).

As categorias definem as unidades de informação distinguíveis e são consideradas elementos independentes. Sendo as categorias compostas por termos que designam a unidade de sentido correspondente ao conceito que se quer perceber quando se relaciona a

informação obtida com um conceito definido na teoria analítica, podemos considerá-las indicadores (Bryman, 2016; Maanen, 1979).

Os critérios de elaboração das categorias podem ser: físicos, referenciais/personagens, sintáticos, lexicais, temáticos ou semânticos (Bayle, 2000). Apesar de toda esta liberdade, é necessário optar por um critério, por categoria.

A categorização é a operação de identificação e atribuição de uma designação aos elementos relevantes de uma comunicação e, ainda, uma operação de classificação dos elementos construtivos de um certo conjunto de dados com recurso às categorias definidas (Bayle, 2000). De maneira simples, pode dizer-se que constitui uma forma de agrupar dados de acordo com o que têm de comum entre si. Esta atribuição de conjuntos pressupõe uma agregação de dados que necessitam ser apresentados.

A construção de um sistema de registo dos dados exige o recurso a um instrumento para registo e classificação de dados, tal como uma folha de cálculo ou uma outra ferramenta que se entenda mais prática e adequada. Este sistema contém: a apresentação das unidades de amostragem (documentos); a identificação da unidade de contexto; a identificação das categorias e o registo/enumeração das categorias.

As unidades de amostragem orientam e organizam a seleção de documentos, ajudando na sua identificação. Permitem estabelecer a codificação correspondente ao segmento de conteúdo visando a categorização (Bardin, 2016). Podem ser também unidades de contexto, que servem como unidades de compreensão para codificar a unidade de registo. Esta representa um segmento da mensagem mais lato do que a unidade de registo do qual faz parte, podendo ser uma frase ou uma palavra (Bardin, 2016). Também podem ser consideradas unidades de enumeração aquelas que dizem respeito à forma como se anota ou descreve a informação registada. Naturalmente, é a unidade de registo que define o que se regista.

Um código pode consistir numa palavra, num som, numa frase — no fundo, algo que simbolize uma ideia, uma transcrição, uma imagem ou outra qualquer referência. A atribuição de um código não é uma ciência exata, é um ato interpretativo, e a ferramenta de codificação interfere no decorrer do trabalho de investigação (Basit, 2003). Por isso, é um processo que tem de ser utilizado com bom senso, com uma atitude livre, de forma cautelosa. Por outro lado, o ato de codificar não é único, nem realizado num só momento, ele é feito

ciclicamente, como que criando um crivo em cada fase de codificação, tornando mais claros e destacáveis os dados obtidos para análise.

Através da aplicação dos princípios da *grounded theory*, foi possível definir diversas categorias ao longo de toda a investigação, completando o dispositivo de análise de base e elaborando um “livro de códigos” com o auxílio do *Maxqda*. Simultaneamente, essa codificação alfanumérica, em sintonia com as categorias encontradas, simplifica a associação lógica de dados à respetiva categoria e simultaneamente reduz os dados, permitindo uma análise mais eficiente deste conteúdo (Flores, 1994).

Efetuámos a construção de um quadro ou dispositivo lógico de apresentação dos dados já reduzidos que nos permitiu avançar para a divisão matricial das categorias e uma maior facilidade de leitura e interpretação do material disponível, de acordo com as questões de investigação.

O objetivo básico da análise de conteúdo é produzir uma redução dos dados de uma comunicação, o que, em geral, exigirá um número reduzido de categorias (Krippendorff, 2018). Através do processo de categorização consegue-se classificar e agrupar as várias categorias encontradas como relevantes. Quanto ao número de categorias, podemos dizer que o facto de ser elevado introduz dificuldades de compreensão, pelo que o número equilibrado dependerá da análise pretendida.

Este processo realizado em suporte *Maxqda* produz o chamado *livro de códigos*²⁴, sendo esta compilação o resultado, da elaboração cuidada e revista de uma grelha de codificação, onde se definem: as unidades de amostragem; as categorias — conteúdo, estrutura e forma; as unidades de registo correspondentes às categorias; as unidades de contexto e os respetivos códigos; as regras de enumeração das categorias e os respetivos códigos. Refira-se que o recurso ao *Maxqda* foi um auxílio no tratamento dos dados, num ambiente informático de registo e apoio, mas não substitui o trabalho do investigador, que tem de idealizar e organizar o processo de decomposição do texto, constituição e identificação de categorias e subcategorias.

O processo de interpretação é moroso, reflexo de todo um amadurecimento e dinâmica própria da temática dos dados, que assegura a qualidade dos dados recolhidos (N.

²⁴ Dado o volume do livro de códigos, optámos por colocar em apêndice um *output*, como síntese (Apêndice X), que compila a relação entre os códigos resultante da base efetuada.

Afonso, 2014a). A exploração do material disponível para análise permitiu-nos elaborar uma grelha de categorias, que se foi alterando ao longo do processo de investigação. A análise dos documentos processou-se de forma cíclica e circular. Os dados “não falam por si”, é necessário extrair deles o significado. Isso não se consegue num só momento. O regresso periódico aos dados, o refinamento progressivo das categorias, a procura de significados, cada vez mais explicitados, constituem um processo cuja conclusão é demorada, em que, durante cada ciclo podem atingir-se novas camadas de compreensão, tal como preconizado pela *grounded theory*.

5.8. Condução do trabalho de campo no estudo de caso múltiplo

Após o “ensaio geral” com a recolha de dados, foi possível replicar no nosso estudo de caso múltiplo o processo com os ajustes necessários, de acordo com a experiência do estudo-piloto.

As várias fases de recolha de dados desta investigação decorreram em vinte e quatro meses, ainda que de modo intermitente, por dificuldades de conciliação com o calendário escolar das escolas. A distância entre as datas das reuniões de conselho geral e as restrições na disponibilidade dos participantes fizeram alterar as melhores previsões iniciais. No entanto, houve possibilidade de revisita ao campo, sempre que necessário, e de acompanhar mais do que uma reunião de conselho geral (que são marcadas com três ou quatro meses de intervalo).

Efetuámos vinte e nove entrevistas (oito em cada uma das escolas, exceto numa delas — IEPNS5). Nesta realizámos cinco entrevistas, pois não havia alunos representados no conselho geral. Adicionalmente, não nos foi possível entrevistar o Dr5 e o P5, por estarem envolvidos num período concursal para o órgão diretor, sendo o P5 um dos candidatos e ambos preferiram não ser entrevistados. Acresce que, entretanto, fomos constatando que todo o processo de definição da composição de um novo conselho geral nesta escola foi-se arrastando no tempo, com processos jurídicos associados, tendo mesmo terminado somente alguns meses após termos encerrado o nosso período máximo de trabalho de campo.

Os entrevistados foram voluntários no processo e a escolha de cada um dentro do grupo representado foi aleatória. Realizámos as entrevistas individualmente, na escola ou

num outro local cómodo escolhido pelos entrevistados. Em alguns casos, tratando-se de partes interessadas externas, propuseram-nos efetuar, por exemplo, no seu local de trabalho.

A orientação da entrevista teve por base o guião de entrevista previamente elaborado. No início de cada entrevista, houve um ponto prévio para informar o entrevistado do objetivo do estudo e para explicitar o que esperávamos gerar como contributo do nosso trabalho. Foi pedida autorização para áudio-gravação da entrevista.

O trabalho de campo traduziu-se na recolha de um elevado volume de dados (ver Tabela 5.1.): entrevistas transcritas e introduzidas em fichas de transcrição, por respondente; materiais em suporte de papel recolhidos nas escolas; relatos das observações realizadas no decurso de diversas conversas informais e visitas às escolas, bem como os diários de campo, sobretudo preenchidos com a observação não participada de cada reunião de conselho geral a que assistimos.

Tabela 5.1. - Recolha de dados do estudo de caso

Entrevistas efetuadas	29
Horas gravadas	27,5
Horas de transcrição completa	> 205
Páginas transcritas	654
Horas de preenchimento de fichas de transcrição	92

Fonte: elaboração própria

Foram efetuadas transcrições, na íntegra, de todas as entrevistas semiestruturadas. Organizámos igualmente os documentos recolhidos nas escolas, bem como os relatos de campo.

Desde o início do processo, codificámos cada uma das entrevistas para garantir o anonimato (compomos um código com base na referência ao grupo representado seguido do número que corresponde à escola).

A preparação de toda a documentação e dos dados correspondentes foi condicionada pela opção de recorrermos ao *software Maxqda (Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software)*. Obrigámo-nos a organizá-los em formato de “ficha”, no caso das entrevistas, ou seja, sem modificar o discurso, mantendo todas as palavras do entrevistado (Bryman, 2016), mantendo-as disponíveis, de modo a permitir organizar um grande volume de texto e a codificá-lo com referência a um “livro de códigos”. Este “livro de códigos” foi

introduzido por nós, contendo um esquema de códigos e subcódigos, tal como a análise dos diversos dados obtidos por outras fontes documentais. O método para a análise de todos os documentos que fizeram parte do *corpus* de análise foi similar.

5.9. Fiabilidade e validade da investigação realizada

Para qualquer investigador é fundamental que a fiabilidade e a validade de toda a metodologia utilizada possam ser reconhecidas, pois a falta de rigor prejudica, evidentemente, o valor e a utilidade de uma investigação (Morse et al. (2002, p. 2) *apud* Coutinho, 2008).

A literatura que identificámos a respeito dos conceitos de fiabilidade e a validade relativamente à investigação qualitativa (como é o caso da nossa) inclui diferentes posições, por vezes, contraditórias. Para uma parte dos autores não é necessário (é até impossível) aplicar medidas de validação credíveis nos estudos qualitativos — considerando, por isso, desnecessário colocar a questão. Outros, no entanto, entendem que se deve considerar seriamente esta mostra de rigor e qualidade em qualquer estudo, seja ele de cariz quantitativo ou qualitativo. Neste aspeto, pareceu-nos razoável a opinião de autores como (Lincoln & Guba, 1991, 2013), que consideram que dentro de cada estudo qualitativo é possível e benéfico aplicar, tanto quanto possível, medidas de fiabilidade e validade, mesmo sendo estas um pouco abstratas.

Muito por força do paradigma quantitativo — em que se exige o uso de um crivo composto por critérios detalhados para demonstrar o rigor dado pela validade interna e externa, mediante critérios de fiabilidade e de objetividade —, foram introduzidos procedimentos de certa forma análogos aos das pesquisas qualitativas, onde se usa como equivalente de rigor o termo confiabilidade (*trustworthiness*) (Guba, 1981).

Para assegurar a confiabilidade, ou seja, para comprovar que são confiáveis e credíveis os resultados de um estudo qualitativo, propõe-se assegurar a (Guba, 1981; Lincoln & Guba, 1994):

(i) *credibilidade* — a capacidade de os indivíduos participantes (no nosso estudo, os entrevistados) confirmarem os dados recolhidos e transcritos pelo investigador;

(ii) *transferibilidade* — a possibilidade de aplicar os resultados do estudo em outros casos, em outros contextos (generalização analítica);

(iii) *consistência* — a possibilidade de outros investigadores conseguirem replicar o método utilizado no estudo;

(iv) *confirmabilidade* — a possibilidade de outros investigadores poderem confirmar as construções efetuadas no estudo qualitativo (Lincoln & Guba, 2013). Desenvolvemos assim procedimentos para assegurar estes aspetos no nosso trabalho de investigação.

Tendo em vista a *credibilidade*, entregámos a transcrição das entrevistas áudio aos entrevistados para validação de conteúdo de cada uma (no pré-teste, a todos os entrevistados; no estudo-piloto, apenas a três entrevistados aleatoriamente e, no estudo de caso, aleatoriamente a um dos representantes de cada grupo representado entre as quatro unidades de pesquisa). Esta validação de conteúdo traduz a capacidade de os entrevistados confirmarem os dados transcritos da entrevista, denominado por *member checks* (verificação pelo participante) (Clara P. Coutinho, 2008, 2013). Como não houve comentários ou propostas de alteração significativas, utilizámos as respetivas transcrições na análise de dados. Adicionalmente, a candidata dedicou tempo à aprendizagem da cultura dos participantes no estudo, tendo de há muito uma presença no meio ambiente das escolas, o que Lincoln & Guba (1991) denominam de *prolonged engagement* (compromisso prolongado), o que permite testar informações contraditórias e reduzir enviesamentos nos dados recolhidos. Ainda foram tomados em conta outros critérios, como o da *confiança* e o do *à-vontade* atingidos com os participantes no estudo, que permitem que os participantes se expressem de forma mais aberta e sem receios.

A *transferibilidade*, caso exista a possibilidade de replicação noutra caso cujo contexto relacione as categorias encontradas (Flick, 2009; Stake, 1998, 2016), equivale à validação externa (na metodologia quantitativa), aplicando-se aqui com as adaptações necessárias à pesquisa interpretativa (Firestone, 1990, *apud* Clara P. Coutinho (2008). A descrição das limitações encontradas salvaguarda o modelo de análise. Os conceitos que aplicámos no estudo efetuado resultaram da literatura ou foram conceitos obtidos por indução, não sendo, por isso, específicos da *governance* da educação não superior e muito menos específicos do concelho estudado. Cabe ao investigador fornecer os dados descritos

de forma densa para compreender a variedade e semelhanças das visões dos participantes — designado por (Stake, 2016) como “*thick description*” — para que se possam efetuar interpretações, tendo sempre o cuidado de considerar as variações de diferentes circunstâncias e contextos (Clara P. Coutinho, 2008; Clara Pereira Coutinho & Chaves, 2002).

A *consistência (dependability)* traduz a possibilidade de replicação do estudo de forma a serem obtidos os mesmos resultados. Dada a diversidade possível do desenho numa pesquisa qualitativa e mesmo das interações existentes entre o investigador e participantes, é impossível garantir totalmente a replicabilidade: só se todos as variáveis, contexto e circunstâncias, por um grande acaso, se repetissem (Clara P. Coutinho, 2008).

Neste âmbito, também nos preocupou a *estabilidade* ou, se quisermos, a fiabilidade do processo exaustivo e moroso que é especificamente a codificação. Seguindo o teste ou medida conhecida por “fiabilidade do observador”, fizemos sucessivas recodificações, com um intervalo de tempo significativo, reafirmando, reavaliando e (re)corrigindo para que a consistência da codificação fosse a melhor possível, até a considerarmos estável.

A validação do sistema de codificação quando se efetua uma análise de conteúdo torna-se indispensável, considerando um demorado treino de codificação e dedicação, que efetuámos antes de o trabalho final ser apresentado aos juízes/investigadores, como recomenda Bartholomew, Henderson, & Marcia (2000).

O recurso a outros investigadores (juízes) para analisar a concordância da codificação com o mesmo conteúdo, com o mesmo livro de códigos (*Inter Judge Coding Reliability*), num mesmo contexto, contribui para diminuir erros grosseiros ou enviesamentos (Muñoz-Leiva, Montoro Ríos, & Luque Martínez, 2006). Procedemos à verificação interna através de um juízo externo independente, utilizando o mesmo livro de códigos, respetivos constructos, critérios e contexto, comparando posteriormente com a nossa codificação. Assim, para cada unidade de análise, das várias codificações efetuadas, procedemos à transformação numa nova codificação de acordo com uma escala binária:

[zero (0) = não/ausência de concordância; um (1) = sim/presença de concordância]

A análise da ausência e presença de concordância constitui uma medida de fiabilidade importante e, deste modo, conseguimos interpretar os resultados dos coeficientes

de fiabilidade, designadamente o coeficiente *Kappa* (*K*) de Cohen (J. Cohen, 1960; Muñoz-Leiva et al., 2006). A opção por este coeficiente entre outros (S de Bennet, Alpert e Goldstein, o Pi de Scott ou o Alfa de Krippendorff — ver Muñoz-Leiva et al. (2006)) deve-se ao facto de ser amplamente o mais utilizado em estudos de caso como o nosso (Hsu & Field, 2003; P. & Krauss, 2004).

Os dados obtidos foram traduzidos por uma tabela de contingência $n \times n$ (em *Excel*), considerando as células na horizontal (linhas) como os julgamentos do juiz 1 e na vertical (colunas) os do juiz 2 (revisor). O *k* representa a proporção de concordância entre os dois juízes, depois de retirada a proporção de acordo devido ao acaso²⁵ (J. Cohen, 1960). Os conceitos revelados menos fortes pela comparação entre juízes foram analisados por nós — Isomorfismo, *Induction* e Formação —, tendo optado por não os valorizar no modelo de análise, apesar de os analisarmos e os referenciar no ponto dedicado a estudos futuros²⁶.

Foram comparadas codificações das vinte e nove entrevistas pelos dois juízes. Foram realizadas seiscentas e vinte e duas codificações (por cada júri) para comparação. Destas, quinhentas e cinquenta e cinco são de concordância (89,2%). Efetuámos o cálculo final utilizando o *software SPSS*, para o cálculo do *kappa de Cohen* que resultou num valor de 0,863, ou seja, *muito boa fiabilidade*, de acordo com a escala de análise de Cohen (J. Cohen, 1960), o que nos tranquiliza quanto à estabilidade da codificação que será a base da análise da investigação.

O próprio apoio do *Maxqda* faculta um trabalho mais sistemático, mais rápido, mais rigoroso, permitindo a comparação para validação, com maior facilidade de retificação (Seale, 2002). Um docente universitário, sinalizado como “master” pelo próprio *software Maxqda, expert* (e amigo crítico) reviu a estrutura de codificação do trabalho de tratamento de dados. Este validou aleatoriamente a estrutura de codificação (livro de códigos), o mesmo

²⁵ $K = \frac{\sum fa - \sum fe}{N - \sum fe}$ ($\sum fa$ é o acordo observado — é calculado pela soma dos valores das células da diagonal principal da tabela $n \times n$ (do canto superior esquerdo para o inferior direito, da tabela $n \times n$), o $\sum fe$ é o acordo esperado, ou o classificado nas mesmas categorias por coincidência — calculado pela soma do produto entre o total da linha e o total da coluna, dividindo o valor obtido pelo total de observações e o N — total de observações — número de codificações efetuadas, coincidentemente, por cada juiz.

Para os valores de *k*, consideraremos: <0 — sem acordo; (0-0,2) insignificante; (0,2-0,4) baixo; (0,4-0,6) moderada; (0,6-0,8) boa; (0,8-1) muito boa (excelente). Quanto mais próximo de zero for o *k*, mais se aproxima de um grau de acordo dos juízes por mero acaso. Na tabela $n \times n$, as células fora da diagonal representam a proporção de desacordo, que não constitui uma interpretação independente no cálculo final (J. Cohen, 1960).

²⁶ Exemplo: “também começo a pensar que preciso de formação, mas já tem um desempenho muito equilibrado.” — C3. O juiz 1 classificou como *simplicemente de formação*, no entanto, o juiz 2 entendeu que “já tem um desempenho muito equilibrado.”, ou seja, *não será necessária a formação*.

tendo sido feito por um outro doutorado em gestão que utiliza a mesma ferramenta — *Maxqda*. Foi executado o mesmo sistema de codificação que o nosso, com todos os pressupostos aplicados, permitindo que se testassem os processos (Fonseca, Silva, & Silva, 2007), tal como poderá acontecer no futuro com novos investigadores interessados neste estudo.

A *confirmabilidade* é dada por outros investigadores que podem sustentar a construção do investigador, tanto o seu rigor conceptual e explicativo, como a apresentação e análise demonstrada dos dados e resultados, tendo em conta o tipo de metodologia. Em parte, cabe à orientação académica contribuir para este requisito.

Para além das medidas de confiabilidade, existem medidas de validade, embora menos aplicadas em estudos qualitativos. Schweigert (1994) apresenta três formas ou medidas de verificação da validade: i) *de critério preditiva* — requiere tempo e unidades disponíveis para um estudo paralelo (onde se possa obter a confirmação daquele tipo de previsão) ou concorrente (quando um método aplicado se pode relacionar com uma aplicação já efetuada); ii) *conceptual* — presume que o método aplicado para medição de um conceito ou fenómeno se correlaciona com outros existentes ou semelhantes, já aplicados e iii) *facial* — diz respeito ao grau que o método usado consegue medir o que se pretende.

No nosso caso, a validade foi incrementada pela atenção dada a trabalhos de investigação semelhantes, neste caso no âmbito da *governance* do ensino. Para além dos trabalhos revistos conduzidos no ensino não superior em Portugal (ver ponto 4.5.), usámos os ensinamentos de trabalhos com uma orientação metodológica semelhante conduzidos no ensino superior, como os de Pedrosa (2014); Lourenço, Mano, & Pires (2014) ou C. A. Oliveira et al. (2014). Tivemos a preocupação de assegurar a validade pelos pares, discutindo em debates académicos, encontros de doutorandos e conferências.

Paralelamente, conseguimos validar instrumentos de recolha de dados, como as entrevistas, o que reforçou os cuidados metodológicos e a coerência com os objetivos do projeto.

Também a triangulação dos dados permitiu validá-los ou, pelo menos, excluir erros grosseiros. A mesma técnica foi utilizada com a triangulação metodológica, aquando da validade do sistema de codificação com outros investigadores independentes. Para além da

triangulação conceptual, considerando diferentes autores e perspectivas para a análise efetuada.

CAPÍTULO VI – DIMENSÕES DO MODELO DE ANÁLISE DE GOVERNANCE NAS ESCOLAS

Em consonância com os princípios da *grounded theory* descritos no capítulo anterior, o contacto com os dados empíricos recolhidos, seja através das entrevistas às várias partes interessadas, seja a partir da observação das reuniões do órgão conselho geral, fez emergir um conjunto de dimensões que constituem o nosso modelo de análise. Estas dimensões foram sendo desdobradas numa série de categorias, identificadas e redefinidas ao longo do processo de análise dos dados, com recurso ao *MAXQDA*.

No presente capítulo, caracterizamos duas categorias incontornáveis na investigação em *governance*: a “representação” dos grupos que compõem o conselho geral e a “participação” que cada membro tem no órgão.

Ainda neste capítulo, apresentamos o modelo de análise sintético inicial (que depois foi sendo ampliado e detalhado em função da acumulação de dados e da triangulação dos mesmos).

6.1. Representação

A *representação* é um conceito ligado à *participação* e muito usado na linguagem de gestão e *governance* públicas.

Kooiman (2004) distingue duas formas de representação: uma *descritiva* e outra *simbólica*. A primeira refere-se a um representante que não “age” por si, mas “está em vez de algo ou de alguém”, que está presente ou ausente pelas características semelhantes. A segunda consiste “numa referência a algo indefinido”, de um grupo que não está presente.

A representação descritiva permite a eleição dos representantes (são identificáveis), enquanto na representação simbólica, por ser algo abstrato, a designação dos seus elementos é por cooptação ou nomeação (de alguém que pertença a esse grupo abstrato, na impossibilidade de encontrar todos os seus pares para uma eleição). O conselho geral, enquanto órgão democrático na escola, compreende representações dos dois tipos: descritiva — os alunos, os docentes, não docentes e os encarregados de educação — e simbólica — a

autarquia (aqui considerada como um representante dos interesses públicos dos cidadãos) e a comunidade local.

As duas teorias — a teoria da agência e a teoria da *stewardship* — apresentadas no ponto 3.2. são respostas possíveis para analisar a influência do comportamento individual dos representantes no conselho geral, que, por sua vez, influenciará a participação e condicionará o ambiente relacional e organizacional do órgão, sobretudo na tomada de decisão.

Analisaremos o tipo de representação tendo em conta a convergência dos *objetivos do representante* com os interesses da organização (Rodrigues, 2013). Os elementos que compõem o conselho geral de uma escola representam grupos de partes interessadas na escola — alunos, docentes, não docentes e encarregados de educação —, que, no entanto, podem sempre optar por satisfazerem e defenderem os seus interesses próprios, em vez de privilegiarem os da escola. De acordo com a teoria da *stewardship*, deverá prevalecer a extensão de um interesse maior — o interesse público e social, como a educação — comum a toda a escola. Ao contrário, a teoria da agência tem uma perspetiva económica, de satisfação de um interesse, sobretudo, individual com ambição de aumento de uma remuneração pecuniária. No caso do conselho geral, nem se coloca a designação de um contrato com remuneração pecuniária, pois nenhum elemento auferir qualquer recompensa monetária pela função exercida. Podemos considerar que os elementos do conselho geral têm um contrato do tipo de voluntariado, sociológico e psicológico com recompensas não pecuniárias, mas que comprometem os atores a contribuírem para um ambiente de cooperação das várias partes interessadas (J. H. Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). A opção caberá sempre a cada representante, comportar-se como um *agente* (teoria da agência) ou ser *steward* (a teoria da *stewardship*). Podem mesmo coexistir no mesmo órgão diferentes opções de atitudes na tomada de decisão que se identifiquem dentro dos dois papéis. No entanto, entendemos que neste modelo de gestão, desejavelmente, o papel de cada elemento no conselho geral deva ser de *steward*, para haver um alinhamento com os objetivos democráticos do conselho geral. O conselho geral, como órgão de missão e direção estratégica, funcionaria muito mais de acordo com os objetivos da sociedade se os seus membros se comportassem como *stewards* do que como *agentes*, ou seja, se cooperassem entre si no único órgão com representação das várias partes interessadas, colocando o benefício do todo no topo das suas prioridades.

O tipo de designação dos representantes do conselho geral (ver Quadro 6.1.) — nomeação, eleição ou cooptação — tal como a perceção de cada representante sobre o seu papel — se é efetivo ou ilusório —, bem como o tipo de representação que exercem, relativamente a quem realmente representam no órgão, serão analisadas igualmente no capítulo VII no estudo de caso apresentado.

Quadro 6.1. - Categorização da representação

Categorias	Subcategorias	Indicadores
Representação	Designação	nomeação eleição cooptação
	Papel representado	efetivo ilusório

Fonte: elaboração própria

6.2. Participação

A referência, a respeito da *participação*, a um *ator representante* de um dado grupo numa organização ou num órgão público exprime a imagem de que esse ator “tem a voz de todos nós e que será ouvida”. Os processos democráticos de participação de alguém não se expressam só no facto de estar ou pertencer a um grupo, mas também pelo direito de intervir na tomada de decisão, “votando”. Não bastará a presença física de todos os elementos de grupo na tomada de decisão: esta tem que ser acompanhada de equidade de tratamento e gozo pleno de intervir, liberdade de ação, direito à informação com total transparência e com legitimidade (Bevir, 2007a).

A *participação* constitui um mecanismo informal de interação e envolvimento de diferentes atores sociais. Diferentemente de uma perceção comum, a participação numa organização ou mesmo num órgão não se torna mais democrática apenas com a introdução de mais e/ou de novos atores na *governance*.

Aparentemente, apesar das múltiplas formas ou opções de participação, cada participante, ao fazer parte de um grupo de decisão, enfrenta sempre relações de poder e envolvimento de cada um dos atores no processo da tomada de decisão, estabelecendo-se uma corresponsabilização a que nenhum é alheio (M. C. G. Oliveira, 2010). Cada ator, como elemento de um órgão, não escolhe participar ou não participar: uma vez participante, pode

apenas optar quanto ao tipo de participação, pois mesmo a ausência de participação é também uma forma de participação (Pinto, 2000).

Autores como Pateman (1992) sugerem um critério de apreciação em três níveis de participação na tomada de decisão, quanto à sua capacidade de decisão: i) participação total, ii) parcial e iii) pseudoparticipação:

i) participação total — é a situação que pode ser considerada a ideal, em que, no grupo, todos têm a capacidade de se influenciarem e de tomarem a decisão em conjunto, sem diferenças de poder ou fragilidades, funcionando, o órgão (se for o caso) como um todo e não como um conjunto de grupos;

ii) participação parcial — quem toma efetivamente a decisão é um determinado ator (gestor, líder, dirigente, presidente), mas os participantes têm a capacidade de influenciar as suas decisões;

iii) a pseudoparticipação — corresponde ao nível em que os participantes não têm qualquer poder para influenciar decisões, sendo “figurantes” no processo; quem toma a decisão são outros com mais poder para o efeito.

Para Pateman (1992), a participação na tomada de decisão é uma dimensão central da gestão democrática de organizações, como as escolas. Só com efetivo poder de decisão haverá substância democrática. Só podemos considerar a existência de uma verdadeira democracia quando a tomada de decisão é realmente participada por todos os envolvidos. É esta participação-decisória que atribui substância a instrumentos democráticos como a eleição, a colegialidade e a real participação na tomada de decisão, ou seja, real democraticidade.

Em 1989, Davies diferenciou o termo “participação” de “envolvimento”, considerando que este último ultrapassa a participação. A título de exemplo, no contexto do nosso estudo, um representante dos encarregados de educação que seja membro de um conselho geral, para além dessa função no órgão, tem a seu cargo a educação do filho dentro e fora da escola, bem como a responsabilidade de todo o desenvolvimento físico, humano e social daquela criança ou jovem. Este tipo de acumulação de funções sobre o mesmo objetivo é designado por Davies (2003) como *envolvimento*, onde inclui a *participação* do encarregado de educação no conselho geral, no exercício das suas funções de membro do órgão. Estas duas dimensões criam no ambiente de tomada de decisão uma necessidade de

colaboração e mesmo de cooperação entre os vários atores representantes dos diversos grupos e extravasam os objetivos formais do próprio órgão.

Pinto (2000) sugere quatro tipos de participação: i) participação convergente; ii) divergente; iii) apática e iv) abandono ou passiva.

i) participação convergente — forma de concertação e lealdade, em que o ator se mantém alinhado com os objetivos da organização ou do órgão;

ii) participação divergente — quando o ator não está alinhado com os objetivos da organização ou órgão;

iii) participação apática — no caso de um ator decidir manter-se e estar presente, mas não participar na tomada de decisão formal; e

iv) abandono (passiva) — quando se rompe a relação.

Por seu turno, L. C. Lima (1998) apresentou, ainda, uma estrutura para o estudo da participação baseada num outro conjunto de quatro critérios: i) democraticidade — intervenção direta ou indireta; ii) regulamentação — participação formal, não formal ou informal; iii) envolvimento — ativo, reservado e passivo; e iv) orientação — convergente e divergente.

i) a democraticidade representa a garantia de serem expressos diferentes olhares e interesses, limitando alguns dos poderes e formas de governo pouco flexíveis. As formas de participação que pode assumir são de *intervenção direta* — quando cada ator intervém diretamente na tomada de decisão dentro das regras democráticas existentes — ou *indireta* — quando a participação se realiza através de representantes para o efeito;

ii) a regulamentação é um critério que analisa a participação de cada ator de acordo com as regras da organização dando legitimidade à participação dos vários atores no processo de decisão. A participação pode ser: *formal*, *não formal* ou *informal*. A *participação formal* segue um conjunto de regras formais/legais, organizadas, estruturadas de forma sistemática e apresentadas num documento legal. A *participação não formal* é assumida perante um conjunto de regras, estruturas com menos formalidade do que no caso anterior — regulamentos, regimentos, planos, etc. Por fim, a *participação informal*, cujas regras não são estruturadas com formalidade ou sistemáticas, sendo partilhadas e utilizadas dentro do grupo.

iii) quanto ao envolvimento, o autor define-o de acordo com os comportamentos e atitudes de cada ator, cujo empenho pode ser muito diversificado relativamente às possibilidades de participação possíveis. O autor define três tipos de participação: *passiva* que se pode traduzir em comportamentos de alheamento e total desinteresse — o ator não recusa a participação, mas atua como um figurante, apenas *ativa*, quando existe um envolvimento nítido de grande empenho por parte do ator em causa; e a *reservada*, quando o somatório dos seus comportamentos e atitudes se conjugam num ponto intermédio de envolvimento entre a participação ativa e passiva, com um comportamento calculista, expectante, tentando passar despercebido, sem correr grandes riscos.

iv) a orientação, segundo o mesmo autor, descreve o modo como o ator se situa relativamente aos objetivos da organização ou do grupo. Neste sentido, a participação pode ser *convergente* ou *divergente*.

Como podemos verificar no Quadro 6.2., consideramos no estudo da participação os indicadores sugeridos por L. C. Lima (1998), mas, quanto à orientação, incluímos dois outros indicadores apresentadas por Pinto (2000) — *apática* e *abandono* (que corresponde à *passiva*). E ainda acrescentámos, segundo a tipologia de Pateman (1992), a subcategoria *tomada de decisão*. O critério que identifica ou caracteriza o tipo de participação de alguém num grupo ou num órgão é a forma e a extensão da influência na tomada de decisão (Pateman, 1992). Numa organização complexa com uma interação de *governance* multinível e em rede, como é uma escola, refere-se frequentemente a *tomada de decisão em rede* como sinónimo da *participação em rede*.

Quadro 6.2. - Categorização da participação

Categorias	Subcategorias	Indicadores
Participação	Tomada de decisão	total parcial pseudoparticipação
	Democraticidade	direta indireta
	Regulamentação	formal não formal informal
	Envolvimento	passivo reservado ativo
	Orientação	convergente divergente apática passiva (abandono)

Fonte: elaboração própria

As relações entre a tomada de decisão e a confiança têm implicações reais na estratégia da *governance* organizacional (Bevir, 2007a, 2009). Apesar de poder ser considerado, muitas vezes, um critério subjetivo, emocional ou de fé, a “confiança” também se torna um selo característico da tomada de decisão organizacional e da participação em rede. A aplicação da confiança numa rede de tomada de decisão pode suscitar formas diferentes de análise. No que toca à importância que, numa rede complexa de *governance*, a confiança assume, esta tanto pode assumir o papel de facilitador da relação e mesmo da negociação, como de fator de alinhamento de valores e interesses tendo de facto um impacto positivo (ou negativo, na sua ausência) muito relevante. De qualquer forma, a confiança é algo que só se constrói com tempo, com história (Huxham & Vangen, 2000).

Por outro lado, apesar de ser comum a afirmação de que a confiança é uma característica das redes, também se constata que o funcionamento das redes é um veículo para se chegar à confiança (Klijn, 2010), associando necessariamente o tipo de comunicação e informação trocada com maior ou menor fiabilidade, simetria e clareza, por exemplo.

Os vários condicionantes da *participação* podem convergir e estabilizar as relações entre os vários atores em rede, estimular a troca de conhecimento, a troca de informações privilegiadas, a inovação e, conseqüentemente, as agregações (verticais ou horizontais) (Klijn, 2010).

Na perspetiva em que analisamos as redes de *governance* — como uma forma de interação entre, por um lado, uma heterogeneidade de atores (em vários níveis ou num só), onde se negociam interações, e, por outro lado, perceções temporárias dos atores, conforme as regras (formais, não formais e informais) existentes naquele espaço temporal —, compreende-se que o propósito global do órgão só possa ser atingido se as circunstâncias condicionantes específicas forem devidamente acolhidas e consideradas.

6.3. Condicionantes da participação

Durante a pesquisa, assumimos a tomada de decisão como subcategoria central da participação. Durante a recolha de dados e trabalho de campo, concretamente através da observação não participada, deparámo-nos com outras subcategorias da participação de acordo com a perceção dos vários atores no órgão conselho geral. Duas das primeiramente reveladas como importantes pelos respondentes foram as *expectativas* — percecionadas à

entrada do conselho geral — e, por contraponto, os *constrangimentos* — vividos durante o mandato no conselho geral.

Entretanto, na sequência do encontro destas subcategorias da participação, os respondentes revelaram outras três: a *confiança*, a *comunicação* e a *informação* (ver Quadro 6.3.).

Quadro 6.3. - Categorização dos condicionantes da participação

Categorias	Subcategorias	Indicadores
Participação	Expetativas	interesse de representação participação efetiva reconhecimento de legitimidade liberdade de participação
	Constrangimentos	limites à liberdade de participação participação ilusória falta de reconhecimento de legitimidade desinteresse dos representados conflitos formalismos estruturais outros obstáculos
	Confiança	<i>trust</i> <i>reliance</i>
	Comunicação intraorgânica	com os pares no conselho geral com outros elementos no conselho geral com o presidente do conselho geral
	Comunicação interorgânica	com o conselho administrativo com o conselho pedagógico com o diretor
	Informação	procurada disponibilizada

Fonte: elaboração própria

A *comunicação* constitui um elemento essencial da *governance* e da gestão organizacional. Atualmente, a comunicação atua como uma ação, muitas vezes orientada para se conseguirem atingir objetivos comuns, numa organização (Habermas, 1984). As atuais vias e redes que estabelecem a comunicação entre os vários *stakeholders*, onde se incluem os representantes da sociedade (nas organizações públicas), são de uma grande complexidade, contribuindo para a evolução e alteração de comportamentos individuais e mesmo organizacionais. As novas tecnologias, nesta era digital com a utilização de múltiplas plataformas digitais, por exemplo, acompanham as exigências das dinâmicas de mudança na gestão.

Analisaremos empiricamente as escolas e, nestas, o conselho geral, como um órgão que evidencia uma enorme diversidade de membros na sua composição, com formações e competências muito heterogêneas, que muitas vezes os limitam na comunicação entre si.

Estas limitações provocam, com frequência, assimetrias de informação e conseqüentemente possíveis diferenças, na tomada de decisão e, portanto, na participação.

Também a *confiança* é um condicionante imaterial da participação, mostrando-se uma subcategoria de grande importância para o sucesso de qualquer processo de colaboração entre os vários atores numa organização, num órgão, ou equipa. Esta subcategoria pode influenciar atitudes, comportamentos e grande parte do desempenho final dos vários atores (partes interessadas) organizacionais. A *confiança* apresenta-se como um elemento de prova da interdependência entre pessoas e/ou grupos. Por contraposição, a *desconfiança* é uma antecipação das ações alheias percebidas como negativas (Vangen, 2016). Sendo a *governance* uma ação de coordenação, este constructo revelou-se um interessante alvo de análise no nosso trabalho.

A definição de confiança assenta predominantemente numa perspectiva de análise do contexto e do objetivo pretendido. Porém, quando a confiança se centra na relação entre grupos, são interessantes as análises sobre as relações interorganizações (também interórgãos), como fizeram Arena, Lazaric, & Lorenz (2006) ou, a nível social, como a perspetivou Fukuyama (1996). Parece entretanto consensual que “confiança” consiste numa percepção assente em avaliações entre atores ou indivíduos (Klijn, 2010).

A confiança na organização, de acordo com a opinião decorrente da literatura, aumenta a satisfação no trabalho, a motivação para um melhor desempenho e promove até um ambiente de cooperação e partilha entre os atores internos ((Fulmer & Gelfand, 2012), assumindo cada um deles um contrato psicológico de alinhamento com os objetivos da organização. Para (Fukuyama, 1996), a um maior nível de confiança na organização corresponde, em geral, uma maior colaboração entre pares e um incremento da capacidade de trabalho em equipa, com partilha de valores e alinhamento de interesses pessoais com os do grupo. A confiança pode ser olhada como uma crença individual em que a ação da organização, ao tentar corresponder ao interesse de todas as partes interessadas, tem um efeito muito positivo sobre cada uma delas e sobre o desempenho organizacional (Gilbert & Tang, 1998).

Naturalmente, a confiança no líder, seja ele o presidente do conselho geral ou o diretor, fortalece o relacionamento e a cooperação, independentemente de estarmos a falar em exercício de poder ou autoridade (Cremer & Tyler, 2007), e torna menos prováveis reações negativas ou resistência a mudanças por ele sugeridas.

A priori, uma relação interpessoal com uma base de confiança tem de ser uma relação livre e igual, mas tal nem sempre sucede. É inegável o valor da confiança entre os vários grupos de partes interessadas, internas e externas (Keating, Silva, & Veloso, 2010) numa cultura organizacional (Keating et al., 2010). Também não haverá confiança se não houver predisposição das partes para trocas repetidas, de modo a ser possível um *feedback simétrico*, num fenómeno que nasce dessa reciprocidade e repetição (Blau, 1986).

Não pretendemos acrescentar uma definição de confiança às muitas que já existem, mas apenas esclarecer o sentido com que iremos utilizar o termo “confiança”, que pode corresponder, na língua inglesa, a diferentes vocábulos — *trust* ou *reliance*.

Galland (2002) distingue quatro tipos de confiança:

- i) interpessoal, quando há reciprocidade entre indivíduos;
- ii) intraorganizacional, quando se trata de uma relação entre indivíduos da mesma organização;
- iii) interorganizacional, quando se refere a uma relação entre organizações;
- iv) institucional, quando nos referimos a uma perceção ao nível da moral, relativamente a um indivíduo ou a uma organização.

Segundo Levi (1996), a confiança interpessoal pode ser transformada em confiança organizacional à medida que a tomada de decisão está alinhada com os interesses individuais e com o nível de participação. Também (Christensen & Lægreid, 2005) afirmam que a confiança pode assumir uma forma mimética, ou seja, o nível de confiança atingido numa organização tende a contagiar o de outras, sobretudo quando estão em causa organizações públicas, como as escolas.

Não obstante as múltiplas perspetivas e opiniões sobre confiança, parece incontestável que ela tem evoluído do plano do indivíduo, com os seus interesses próprios, para a sua posição numa rede (Krogh, Ichijo, & Nonaka, 2000).

No presente trabalho, referimo-nos a duas formas distintas de *confiança*: *reliance*, e *trust*. Estes dois termos da língua inglesa convergem numa tradução única em português como *confiança*. Para não prejudicar o conhecimento e a análise diferenciada dos conceitos na língua inglesa, optámos por os usar no original, visto que, na língua portuguesa, todos

seriam reconduzidos a um só vocábulo (conceito) e não encontrámos forma de diferenciar. Iremos aplicar os referidos termos com o sentido que a seguir se descreve:

i) *reliance* é utilizada nesta investigação com o sentido de atitude de confiar na fiabilidade da conduta, da informação, do conhecimento dos titulares de um dado órgão, ou departamento, relativamente à organização, quer seja elemento externo ou interno (Luhmann, 1988). Concretamente, a nível interno, insere-se aqui *a confiança que alguém tem relativamente aos órgãos* diretor, conselho pedagógico e conselho de administração. A nível externo coloca-se a questão *da confiança relativamente a outras instituições*: Ministério da Educação, autarquia, comunidade local, comunicação social entre outros (Andrade, Fischer, & Stefano, 2015).

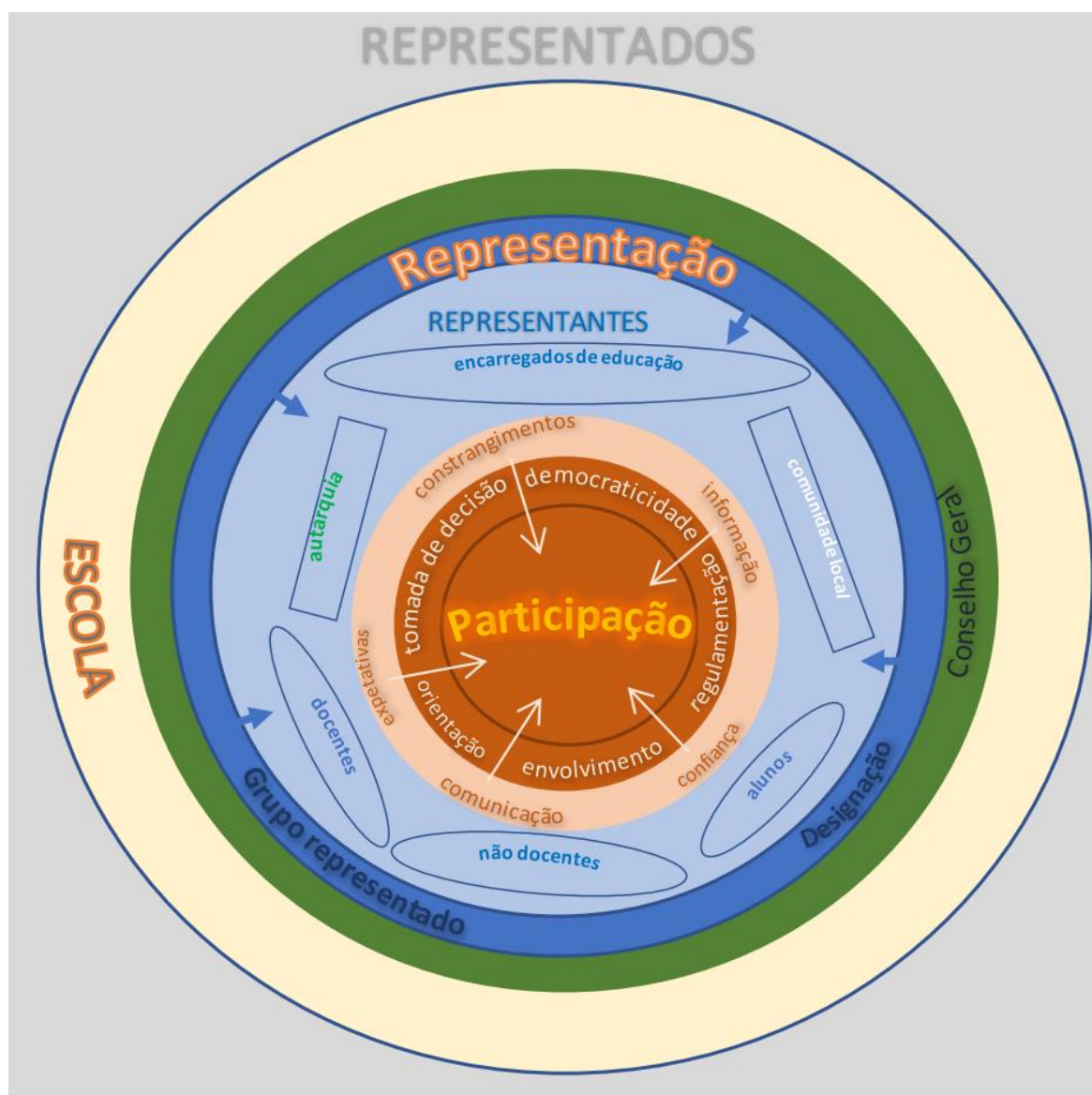
A palavra *reliance* traduz uma confiança que nos dá o “direito de confiar e o dever de desconfiar”, num permanente sentimento de avaliação e transparência organizacional (O'Neill, 2002). Esta confiança básica, sendo redutora e subjetiva, não deixa de prevalecer em muitas tomadas de decisão. Muitas vezes pela falta de conhecimento de um elemento ou de outra informação disponível, a “boa-fé” e a ideia de honestidade daquele órgão, por exemplo, fazem com que se mostre uma verdadeira “reliance”. Este argumento, por si só, não deve desresponsabilizar quem toma a decisão com base neste pressuposto — confiança e “boa-fé” (Gomes, 2016).

ii) *Trust* é utilizada nesta investigação com o sentido de confiar num indivíduo (no âmbito de uma relação bilateral). Mais especificamente, *trust* refere-se a um comportamento ou a uma atitude passada que criou uma expectativa positiva entre indivíduos. Quando nos referimos a *trust*, temos em vista esta forma de confiança que retira uma grande pressão de medo, de risco percecionado e insegurança relativamente a prejuízos no futuro, desde que envolva este ou aquele indivíduo como responsável (Luhmann, 1988). Também B. Adams, Bryant, & Webb (2001); (2003) definem *trust* como “um estado psicológico que envolve expectativas positivas e confiantes sobre a competência, benevolência, integridade e previsibilidade de outra pessoa e vontade de agir com base nessas expectativas”.

6.4. Modelo de análise sintético

Nos Quadros 6.1., 6.2. e 6.3, apresentámos as principais subcategorias da representação e da participação a analisar nesta investigação relativamente ao conceito de *governance* e funcionamento do conselho geral.

Figura 6.1. - Modelo de análise sintético



Fonte: elaboração própria

Nesta figura (Figura 6.1.), consideramos o quadrado cinza que compreende toda a comunidade local, onde se insere a comunidade educativa. As partes interessadas nas

instituições de ensino público não superior estão integradas no quadrado cinza, que designamos como *representados*.

Incluímos no quadrado cinza uma circunferência amarela para identificar a escola e, por sua vez, construímos um círculo verde que representa o conselho geral da escola. Entretanto, fomos incluindo circunferências cada vez menores, com a apresentação das dimensões, categorias e subcategorias do modelo de análise sintético.

Na circunferência azul-escuro maior, considerámos as categorias da *representação*: a designação (*simbólica* e *descritiva*, como referimos no ponto 6.1.) e o grupo representado. Na sequência, a circunferência seguinte em azul-claro contempla os representantes dos grupos designados, onde diferenciámos: em caixas de texto retangulares os de representação simbólica (autarquia e comunidade local) dos de representação descritiva, em caixas de texto ovais (docentes, não docentes, alunos, encarregados de educação). Diferenciámos ainda, pela cor do texto, os grupos eleitos (a azul), os cooptados (a branco) e os nomeados (a verde).

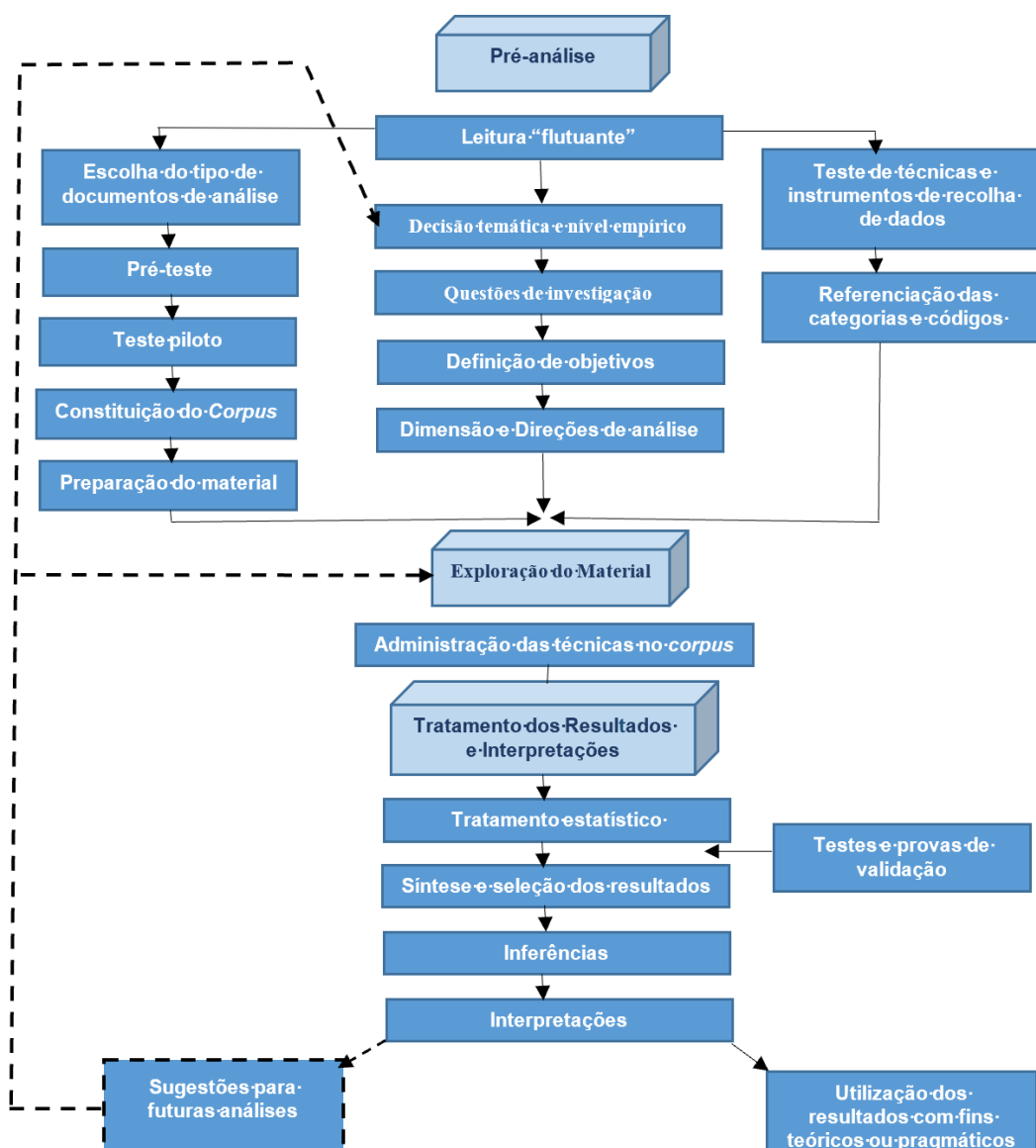
Entretanto, no centro, colocámos uma circunferência menor, de cor telha, que corresponde à *participação* dos representantes no conselho geral, onde se analisam as dimensões que identificámos (a tomada de decisão, a democraticidade, a regulamentação, o envolvimento e a orientação), às quais se adicionaram no decorrer do processo de investigação outras cinco categorias (confiança, comunicação, informação, expectativas e constrangimentos), representadas na rodela de cor de salmão.



CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise de dados foi realizada com base na análise de conteúdo e seguiu, genericamente, os princípios sugeridos por Bardin (2016), descritos na Figura 7.1.

Figura 7.1 - Desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: adaptado de Bardin (2016)

7.1. Caracterização das unidades de análise

O concelho estudado compreende sensivelmente 62 125 habitantes (censos de 2021) — 33 607 de habitantes na zona urbana (que contempla a população estudantil da IEPNS2 e IEPNS5)²⁷, 12 045 na zona sul (correspondente, sobretudo, à IEPNS 4) e, por fim, 16 473 na zona norte (onde se situa a IEPNS3). Este concelho tem uma situação geográfica privilegiada, entre o mar, o rio, a serra, interior agrícola e litoral marítimo.

O turismo, associado a realizações de carácter cultural, desportivo e de animação popular, é uma das suas atividades económicas emergentes. A pesca é uma das atividades tradicionais, tendo o concelho também alguma atividade industrial relevante, sobretudo na periferia da cidade. Para a dimensão do concelho, o comércio e os serviços têm alguma expressão, sendo a restauração e o apoio ao turismo os ramos que mais se destacam. O território inclui ainda um espaço agrícola na envolvente norte da cidade, com alguma importância económica para o concelho.

A população ativa reparte-se entre a pesca, a indústria e a agricultura. As empresas do concelho são maioritariamente micro ou pequenas empresas, havendo cerca de cinco grandes empresas exportadoras. No concelho, o setor secundário é o segundo maior responsável pelo emprego da população ativa (31,58%). O setor primário apresenta uma grande diferença entre o litoral (piscatório) e o interior do concelho (agrícola).

Assim, é possível identificar três zonas diferenciadas no concelho, quer pelas atividades económicas implementadas, quer pelo nível social e cultural que as identificam, correspondentes a perfis diferentes da população: i) um litoral muito piscatório, ii) um interior muito rural e iii) um centro urbano que concentra os serviços necessários ao apoio de toda a atividade económica do concelho. Evidencia-se que a zona urbana agrega população de uma classe económica e social mais elevada, com uma educação formal de nível médio e superior²⁸. Apesar de estarem no mesmo concelho e, portanto, serem objeto da mesma política local, estas três zonas refletem perfis de educação formal diferenciados e as suas

²⁷ Iniciámos a numeração das escolas, na apresentação do trabalho empírico com a sigla IEPNS, que começámos a numerar a partir do “2”, uma vez que considerámos como IEPNS1 a unidade utilizada para o caso-piloto, que se tratou de um “ensaio geral” (ou seja, de uma análise tão minuciosa quanto a aplicada nas unidades do estudo de caso), nesta nossa investigação e está assim identificada no ficheiro do *software Maxqda* de análise.

²⁸ Os dados de perfil socioeconómico que incluem as habilitações académicas e profissionais dos pais e encarregados de educação dos alunos foram consultados por nós, em documentação disponibilizada pelas escolas. Estes dados são recolhidos anualmente, no momento das inscrições das matrículas dos alunos. Por razões de proteção de dados, não discriminaremos mais esta informação.

escolas têm populações estudantis diferentes entre si, com necessidades e exigências distintas.

De acordo com os seus traços de geografia física e humana, o concelho em causa pareceu-nos adequado para constituir o estudo de caso de unidades múltiplas.

As quatro unidades de análise que compõem o nosso estudo de caso são unidades diferenciadas: Agrupadas (Ag) e Não Agrupadas (NA); com e sem contrato de autonomia e com diferentes composições de tipologias de ensino (ver Quadro 7.1.).

Quadro 7.1. - Características diferenciadoras das unidades de análise

Unidade	Agrupada (Ag)	Contrato de Autonomia (Sim/Não)	Tipologia de Ensino
	Não Agrupada (NA)		
IEPNS2	NA	Sim	1(3º CEB + Sec)
IEPNS3	Ag	Não	18 = 1(3º CEB + Sec) + 1(2º e 3º CEB) + (1º CEB) + 8 JI
IEPNS4	Ag	Não	6 = 1(3º CEB + Sec) + 1(1º, 2º e 3º CEB) + 2(1º CEB) + 1(JI + 1º CEB) + 1 JI
IEPNS5	Ag	Não	Pré-escolar ao 3º ciclo

Fonte: elaboração própria

Sem quebrar o anonimato dos dados recolhidos, faremos um breve apontamento de algumas características de cada uma das escolas:

i) a **IEPNS2** é uma escola secundária com 3.º CEB, não agrupada, que tem um contrato de autonomia há mais de dez anos. Situa-se na zona urbana, no centro da cidade, numa vasta área urbanizada, de serviços e com boas acessibilidades. A população discente desta escola pertence, predominantemente, à classe média/alta, embora haja um número crescente de alunos a beneficiarem de subsídio escolar, de acordo com os critérios legais. Os alunos são essencialmente da zona residencial circundante, ou seja, do centro da cidade. Quanto ao corpo docente é qualificado, composto maioritariamente por docentes do quadro de escola,

ii) a **IEPNS3** é um agrupamento de escolas vertical, formado há cerca de dez anos, com tipologia de ensino desde o pré-escolar ao ensino secundário. As características da geografia física e humana identificam-se com uma zona tipicamente piscatória, sendo a

escola-sede edificada na zona mais antiga da cidade, que integra, sobretudo, os alunos vindos das outras escolas do agrupamento, ou seja, da zona periférica piscatória do concelho. O corpo docente é estável, composto na sua maioria por docentes pertencentes ao quadro de escola,

iii) a **IEPNS4** é um agrupamento de escolas vertical, constituído há cerca de oito anos, com uma tipologia do pré-escolar ao ensino secundário. A escola sede do agrupamento foi contruída com o propósito de acolher os alunos das freguesias rurais do interior do concelho. Está inserida numa vasta área rural e suburbana com escolas dispersas por sete das catorze freguesias do concelho — território pobre economicamente e com pouca indústria e de micro dimensão,

iv) a **IEPNS5** apresenta-se como um agrupamento vertical de escolas desde o pré-escolar ao 3º CEB. Tem uma comunidade escolar inserida na zona do centro-urbano, numa vasta área urbanizada, de serviços e com boas acessibilidades que acolhe crianças residentes, sobretudo, no centro da cidade, de nível económico-social médio/alto. Os docentes são maioritariamente do quadro de escola e a lecionar nas escolas do agrupamento há vários anos.

Poderemos perceber outras características diferenciadoras das quatro IEPNS através dos seus relatórios de avaliação externa (publicados no site da DGEsTE). Nestes relatórios destacam-se positivamente a IEPNS2 e a IEPNS5 com avaliações de excelência — ambas situadas no centro da cidade (ver Apêndice I).

Outros dos indicadores de diferenciação das escolas são os valores percentuais da formação académica dos encarregados de educação com ensino secundário e com ensino superior, bem como as atividades profissionais exercidas. Encontramos um grau de formação académica média mais elevada nos encarregados de educação das IEPNS2 e IEPNS5 e, respetivamente, atividades profissionais consideradas de nível superior²⁹. Na IEPNS2, 94,1% de encarregados de educação tem habilitações literárias ao nível do ensino superior, apesar da percentagem na IEPNS5 ser de 51%, estas duas escolas estão distantes, relativamente às IEPNS3 e IEPNS5. A IEPNS3 e a IEPNS5 apresentam os valores

²⁹ As escolas consideram como critério de “atividade profissional intermédia ou superior” as atividades que correspondem a tabelas de quadros considerados de liderança intermédia e/ou superior.

manifestamente inferiores nos dois critérios, de formação académica e de atividade profissional, na comparação das quatro escolas (ver Tabela 7.1.).

Tabela 7.1. - Habilitações académicas e atividade profissional dos encarregados de educação

Escolas	Encarregados de Educação	Ensino Secundário ou Superior	Intermédia ou Superior	Alunos com apoio Social Escola (ASE)
IEPNS2	Formação académica dos encarregados de educação	94,10%		15%
	Atividade profissional dos encarregados de educação		56,20%	
IEPNS3	Formação académica dos encarregados de educação	29,40%		33,70%
	Atividade profissional dos encarregados de educação		16,60%	
IEPNS4	Formação académica dos encarregados de educação	15%		33,70%
	Atividade profissional dos encarregados de educação		18%	
IEPNS5	Formação académica dos encarregados de educação	51%		34%
	Atividade profissional dos encarregados de educação		28%	

Fonte: elaboração própria

Quanto à percentagem de alunos com apoio social — como seria de esperar dada o perfil socioeconómico dos encarregados de educação — é bastante inferior na IEPNS2 se comparada com a das restantes escolas da amostra (ver Tabela 7.1.).

A partir dos dados da Tabela 7.2., podemos calcular o número de alunos por docente e constatar que este é maior nas IEPNS2 e IEPNS5 (onze e doze, respetivamente), do que nas IEPNS3 e IEPNS4 (nove e sete, respetivamente). O mesmo acontece com o rácio de aluno por não docente, que é maior para a IEPNS2 e IEPNS5 (trinta e nove e trinta e seis, respetivamente) e menor para as IEPNS3 e IEPNS4 (vinte e quatro e dezanove, respetivamente).

Tabela 7.2. - Composição da população escolar por escola

Escolas	Nº de docentes	Nº de Não docentes	Nº de alunos
IEPNS2	98	28	1090
IEPNS3	155	62	1471
IEPNS4	170	66	1253
IEPNS5	158	53	1911

Fonte: elaboração própria

7.2. Composição do conselho geral das escolas e caracterização dos seus membros

De acordo com o diploma legal que os enquadra (Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art. 12.º, n.º 1), “o número de elementos que compõem o conselho geral é estabelecido por cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos do respetivo regulamento interno, devendo ser um número ímpar, não superior a 21” (em geral, as escolas optam por ter dezanove ou vinte e um elementos). No nosso caso, todas as quatro unidades estudadas têm conselho geral com vinte e um membros.

Ns Tabela 7.3., podemos observar a distribuição dos vinte e um “lugares” em cada conselho geral, pelos vários grupos representados e, no caso dos cooptados, o tipo de atividade escolhida para a representação da comunidade local.

Tabela 7.3. - Composição do conselho geral das unidades de estudo

Composição do conselho geral	IEPNS 2	IEPNS 3	IEPNS 4	IEPNS 5
docentes	8	8	8	8
não docentes	2	2	2	2
alunos	2	2	1	0
encarregados de educação	4	4	4	5
autarquia	2	2	3	3
comunidade local:				
caráter económico	2	2	1	1
caráter cultural			1	
caráter social	1	1	1	1
caráter científico				1
Total de elementos	21	21	21	21

Fonte: elaboração própria

Relativamente à cooptação dos elementos da comunidade local constatámos a opção por um representante de uma coletividade cultural, na IEPNS4, o que se poderá explicar pelas características das freguesias que lhe estão predominantemente afetas. As restantes escolas, com características de população mais citadinas, optaram por cooptações de caráter económico, social e científico.

De forma a melhor caracterizarmos os membros do conselho geral que participaram no estudo, utilizámos variáveis sociodemográficas (sexo, idade, estado civil, habilitações académicas e permanência no conselho geral — Apêndices II, III, IV e V) e variáveis contextuais (escola a que pertencem e grupo que representam no conselho geral).

Pese embora o código de identificação interno utilizado durante o trabalho empírico fosse elaborado por: grupo/IEPNS/sexo/idade/estado civil, no relatório final da tese optámos por um código simplificado e com um maior grau de anonimato que menciona apenas o grupo representado no conselho geral e a escola em estudo (exemplo: C4 — representa o elemento respondente que pertence à comunidade local, representante no conselho geral, da IEPNS4).

Às variáveis referidas acrescentámos, ainda, a análise das habilitações académicas, o número de anos a que os respondentes já estavam naquela escola e o número de anos que eram representantes no conselho geral. Estas variáveis de perfil não só caracterizam os nossos respondentes, como permitem revelar a experiência que têm no conselho geral e a

familiaridade com o funcionamento do órgão e restante atividade que desenvolveram na escola.

Dos vinte e nove respondentes, dezasseis eram do sexo feminino e treze do sexo masculino. De notar que apenas um em quatro dos diretores e presidentes do conselho geral, respetivamente. Entre os respondentes, como representantes dos docentes, verificamos o inverso, ou seja, um em quatro é do sexo masculino.

A predominância do sexo feminino entre os docentes no ensino não superior, segundo dados da PORDATA é aproximadamente de 80%, a nível nacional, tal como acontece nas escolas deste estudo de caso. Também a média de idade dos docentes desta investigação reflete um envelhecimento desta classe profissional que acompanha a média superior a cinquenta anos, a nível nacional.

Tabela 7.4. - Resumo dos elementos de perfil dos respondentes

	IEPN2	IEPN3	IEPN4	IEPN5
Idade	frequência	frequência	frequência	frequência
≥ 50	5	4	5	3
>20 e <50	2	3	2	2
≤ 20	1	1	1	
Sexo				
feminino	4	6	3	3
masculino	4	2	5	2
Estado Civil				
casado	6	6	4	3
solteiro	1	1	2	
divorciado	1	1	1	2
união de facto			1	
Habilitações Académicas				
doutoramento				
mestrado		1	1	1
pós-graduação		1		
licenciatura	7	4	5	2
ensino básico	1	2	2	2
Anos no conselho geral				
< 4	2	1	1	
≥ 4 e ≤ 6	3	5	3	4
> 6	3	2	4	1

Fonte: elaboração própria

Quanto à idade dos respondentes (Tabela 7.4.), três têm menos de vinte anos (os alunos), nove indivíduos situam-se na faixa etária dos trinta aos cinquenta anos e dezassete dos respondentes têm mais de cinquenta anos. Curiosamente, os representantes da autarquia são o grupo menos envelhecido, para além dos alunos, naturalmente. Por outro lado, os diretores são o grupo mais envelhecido (média de cinquenta e seis anos), de todos os respondentes. Quanto aos grupos representados no conselho geral: a média de idades dos docentes é de cinquenta e três anos o que nos demonstra o problema de envelhecimento desta classe profissional. Dos quatro docentes entrevistados, o D3 está há cerca de dez anos na IEPNS3, os restantes estão há mais de vinte anos naquelas escolas. Relativamente aos não docentes, dos quatro respondentes, apenas um tem menos de cinquenta anos. São todos do sexo feminino, tal como é a tendência na maioria das escolas, em Portugal. Das quatro unidades de estudo, o conselho geral da IEPNS3 é o mais jovem, em média de idades.

Relativamente à variável *habilitações académicas*, para além dos três alunos que frequentam os 11.º ou 12.º anos: quatro dos outros participantes têm o 12.º ano (um encarregado de educação e três não docentes); três outros respondentes têm mestrado (um representante da autarquia e dois docentes); um elemento da comunidade tem uma pós-graduação e os restantes dezoito entrevistados têm uma licenciatura. Quanto aos diretores, três têm uma formação específica para exercer o cargo: dois têm pós-graduação em administração escolar (Dr2 e Dr3) e o Dr4 tem um mestrado em administração escolar. Nenhum presidente do conselho geral realizou qualquer formação específica para desempenhar este cargo, nem mesmo após a tomada de posse. Já quanto aos não docentes, a maioria tem uma formação ao nível do ensino secundário (ver Tabela 7.4.).

No conjunto das partes interessadas externas (destas, considerando apenas os encarregados de educação e a comunidade local), verifica-se uma certa heterogeneidade de ocupações. Dos quatro encarregados de educação, dois são docentes da escola onde também representam os encarregados de educação no conselho geral. Quanto aos representantes da comunidade local, dois representam empresas locais, um outro representa a área da saúde e o quarto é da área da ação social/cultural (ver Tabela 7.3.).

Quanto à *permanência no conselho geral*: cinco dos entrevistados (três deles alunos) fazem parte do órgão há menos de dois anos; quinze são representantes no conselho geral entre quatro e seis anos e, por último, nove dos respondentes participam no conselho geral há oito anos — sete elementos do conselho geral e os dois diretores (ver Tabela 7.4.).

Relativamente aos membros entrevistados (vinte e nove), um número significativo (dezasseis) está no órgão (conselho geral) desde a sua formação, sendo que alguns (sete) já tinham feito parte do conselho geral transitório. A grande maioria dos respondentes tem entre quatro e seis anos de permanência no conselho geral, ou seja, já têm pelo menos um mandato completo no conselho geral, o que nos garante poderem ter a vivência e o conhecimento suficientes sobre o funcionamento e as dinâmicas do órgão. Refira-se que nenhum dos regimentos que consultámos dos conselhos gerais em vigência aponta para limite de mandatos, para qualquer elemento dos grupos representados, nem para o presidente do órgão.

Salvo raras exceções, o que observámos é que, uma vez eleito, o diretor vai-se mantendo no cargo, mesmo com alterações da composição do conselho geral. Por exemplo, o Dr2 está há nove anos como diretor, o Dr3 há cinco anos, o Dr4 há seis e o Dr5 (de saída) estava há oito anos. O Dr4 substituiu o anterior que saiu do agrupamento, mantendo-se desde então.

Os representantes da autarquia procuram que, em cada reunião do conselho geral, para além de um dos técnicos do departamento de educação da câmara municipal, esteja sempre presente o vereador da educação (salvo numa destas escolas em que, a dado momento, a autarquia deixou mesmo de estar presente, por razões de conflito permanente entre alguns elementos do conselho geral).

7.3. Análise categorial das entrevistas

No quadro 7.2., apresentamos a grelha de análise categorial das entrevistas, em que cada uma das categorias do modelo de análise — representação e participação (ver capítulo V), foi desdobrada em várias subcategorias, de acordo com o sustentado na literatura e com os dados que emergiram das entrevistas.

A descrição e análise mais aprofundada de cada uma das categorias é feita ao longo desta secção, nos pontos 7.3.1. e 7.3.2.

Quadro 7.2. - Grelha de análise categorial das entrevistas

Categorias	Subcategorias	Indicadores
Representação	Designação	nomeação eleição cooptação
	Papel representado	efetivo ilusório
	Quem representam no órgão	docentes não docentes autarquia comunidade local alunos encarregados de educação toda a comunidade educativa a si próprio
	Quem representam na tomada de decisão	os seus pares todos a si próprio
Participação	Tomada de decisão	total parcial pseudoparticipação
	Democraticidade	direta indireta
	Regulamentação	formal não formal informal
	Envolvimento	passivo reservado ativo
	Orientação	convergente divergente apática passiva (abandono)
	Expetativas	interesse de representação participação efetiva reconhecimento de legitimidade liberdade de participação
	Constrangimentos	limites à liberdade de participação participação ilusória falta de reconhecimento de legitimidade desinteresse dos representados conflitos formalismos estruturais outros obstáculos
	Confiança	<i>trust</i> <i>reliance</i>
	Comunicação intraorgânica	com os pares no conselho geral com outros elementos no conselho geral com o presidente do conselho geral
	Comunicação interorgânica	com o conselho administrativo com o conselho pedagógico com o diretor
	Informação	procurada disponibilizada

Fonte: elaboração própria

7.3.1. Representação

A representação assume duas formas de base (como verificámos no ponto 6.1.): pode ser *descritiva* — quando o representante não “age” ou participa por si, mas em nome de alguém, ou por alguém (presente ou ausente) —, ou *simbólica* — quando o representante representa algo indefinido, de um grupo ausente (Kooiman, 2004).

A democratização segundo autores como Pitkin (1967) e Sacchet (2012) passa particularmente pela inclusão de representantes de diferentes grupos, com ideias, interesses ou perspetivas sociais nos processos de tomadas de decisões nas instituições públicas que assumem uma das duas formas de representação.

Tendo em conta esta tipologia, consideramos que no âmbito do conselho geral, os alunos, os docentes, os não docentes e os encarregados de educação são representantes de tipo descritivo, enquanto os representantes da comunidade local e a autarquia (como referenciámos no ponto 6.1.) serão do tipo simbólico — representam, respetivamente, a sociedade e o Estado (no nível de *governance* local).

Nesta sequência, analisámos três questões sobre a representação no conselho geral:

- o tipo de designação aplicada aos membros do órgão;
- a perceção da efetividade do papel de representado no conselho geral;
- o sentido da representação no órgão aquando da tomada de decisão.

7.3.1.1. Designação dos membros

De acordo com o art. 14.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, a designação de representantes do conselho geral faz-se do seguinte modo: os representantes do município são nomeados pela câmara municipal; os representantes da comunidade local são cooptados pelos membros do conselho geral, de acordo com o regulamento interno da escola e os restantes elementos (docentes, não docentes, encarregados de educação e alunos) são eleitos entre os seus pares, em momentos específicos, de acordo com o regulamento interno.

Assim, o órgão conselho geral conta com uma heterogeneidade característica dos seus membros, incluindo quanto ao tipo de designação. Efetivamente, a *designação* dos representantes no conselho geral é efetuada de três formas diferentes: por *nomeação* — que é efetuada no âmbito da designação dos elementos representantes da autarquia —, por

eleição — dos representantes dos alunos, docentes, não docentes e encarregados de educação — e, também, por *cooptação* — dos elementos da comunidade local (ver Figura 7.2).

Figura 7.2. - Designação dos elementos do conselho geral do estudo de caso



Fonte: elaboração própria

Apesar do estabelecido na lei, neste trabalho, entre os vinte e nove entrevistados, um aluno afirmou que foi nomeado/escolhido pelo diretor e não foi eleito pelos seus pares.

“O diretor foi ao salão e disse tu vais para o conselho geral!” — A14.

Confrontámos com este facto o diretor da escola em causa, que nos disse:

“eu sabia que não se organizavam e, para não atrasar mais, escolhi um que achei ser mais certinho, para estas coisas...”.

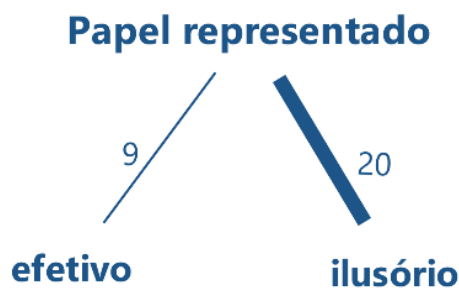
Este episódio não indica, ainda assim, que esta seja, de maneira alguma, uma prática corrente, apenas que acontece.

7.3.1.2. Papel representado

Para compreender o funcionamento do órgão, entendemos ser importante analisar até que ponto cada membro percebe o papel por si desempenhado no conselho geral como papel *efetivo* (exercido de acordo com as competências que o órgão prevê para cada um dos representantes e até de acordo com as suas expectativas à entrada no conselho geral) ou como um papel *ilusório* (desempenhado com limitações internas ou externas, sem concretização das expectativas iniciais, nem implementação das competências previstas).

As respostas obtidas indicam que apenas nove dos vinte e nove entrevistados sentem ter um papel efetivo no desempenho das suas funções no conselho geral (ver Figura 7.3.).

Figura 7.3. - Papel representado pelos representantes no conselho geral



Fonte: elaboração própria

Desses nove respondentes, dois são diretores e expressaram, assertivamente, que o seu papel é efetivo:

“Faço exatamente o que me é devido e o que um diretor deve fazer, sem problema. Acho que até faço lá mais do que imaginava, acredita? EhEhEh” — Dr2.

Também tiveram uma percepção de efetividade três dos docentes (os mais velhos — com mais de cinquenta anos — e há mais tempo nas IEPNS — no topo da carreira) e três dos representantes da autarquia:

“Naturalmente, que faço o que me compete, devemos e podemos representar o melhor possível os interesses da escola.” — D4;

“O meu papel é representar a câmara, ouço o que mais os preocupa e tento passar a mensagem da autarquia, cumpro o que me foi pedido pelo vereador da educação.” — A2.

Também um encarregado de educação sente que o seu papel no conselho geral é efetivo:

“Eu levo as coisas lidas e pensadas, às vezes sou a única a falar e a dizer ao presidente o que tem que fazer, enfim... parece que sou a presidente. Acho que não deixo nada por fazer.” — EE4.

Porém, para a maioria (vinte dos entrevistados) a percepção é a de que o seu papel no conselho geral é ilusório ou um “faz de conta”:

“Sinceramente, eu acho que faz de conta que conto, o meu papel é faz de conta.” — C3;

“A verdade é que refilei e não adiantou nada, agora fico calada, senão ainda sou penalizada, é uma farsa, nunca há consequências do que é dito pelos que não são docentes.” — ND2;

“Não consigo ver que tenha um papel que seja útil, representar alguém ou alguma coisa naquele órgão, pensei que sim, mas depois de lá estar...foi-se a esperança. Vem tudo feito e já foi feito ou já está decidido para ser feito. Acha que a minha vontade conta?” — C2;

“Pensei que traria alguma coisa do ensinamento das empresas para a escola, mas não. A sério, achei interessante o convite e até me via a dar conselhos, ingénuo...” — C4.

7.3.1.3. Perceção sobre quem representam no órgão

Esta subcategoria permite perceber como os membros do conselho geral veem *quem realmente representam no órgão* no exercício das suas funções (ver Figura 7.4.).

Figura 7.4.- Representação no conselho geral



Fonte: elaboração própria

A este propósito, só um dos inquiridos (docente) afirma representar-se a “si próprio”:

“Se calhar não devia responder isto, mas a verdade é que não represento mais do que a minha opinião. Não dá, para o bem e para o mal é o que acho.” — D3

ao contrário dos restantes docentes, que assumem representar os seus pares.

Também obtivemos por parte de diretores e presidentes do conselho geral a resposta:

“Eu sou representante de toda a comunidade escolar, tenho de ser.” — P2,

o que se compreende se pensarmos que pretendem mostrar que são o mais isentos possível.

Um dos representantes da comunidade local afirmou igualmente:

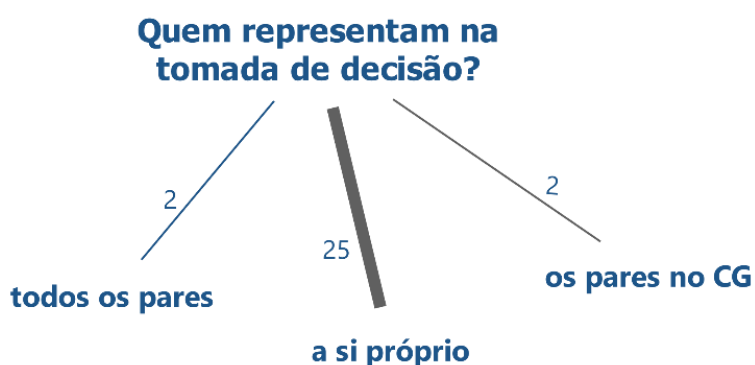
“Eu sou representante de toda a comunidade escolar e não só: a sociedade, os de fora.” — C4.

Os restantes respondentes verbalizam que estão no órgão para representar os grupos que os designaram.

7.3.1.4. Perceção sobre quem representam na tomada de decisão

Olhando especificamente para o contexto da tomada de decisão, encontramos algumas diferenças interessantes face aos resultados reportados no ponto anterior (ver Figura 7.5 e Tabela 7.5.).

Figura 7.5 - Representação na tomada de decisão no conselho geral



Fonte: elaboração própria

Tabela 7.5. - Quem representa na tomada de decisão?

Quem representam na tomada de decisão?	AI	EE	ND	D	C	A	P	Dr
aos pares no conselho geral				1	1			
aos pares fora do conselho geral								
todos os pares			1					1
a si próprio	3	4	3	3	3	4	3	2

Fonte: elaboração própria

Apesar de a maioria ter consciência de que participa no órgão para o qual foi eleita com o objetivo de representar outros, quando confrontada com a especificidade da tomada de decisão no órgão, vinte e cinco dos vinte e nove respondentes referem que, na tomada de decisão, se representam a si próprios, ou seja, tomam decisões de acordo com a sua opinião e interesses próprios, sem ter a preocupação de consultar ou corresponder à opinião dos

“outros”, os seus pares — do grupo que os elegeram, ou do grupo alargado que é o conselho geral:

“Cada um pensa por si, não há disciplina de voto.” — EE3;

“Costumo participar de acordo com o que penso, foi para isso que fui eleita” — D5;

“Eu participo com o meu bom senso e quero defender o que me interessa” — D3;

“Eu decido pela minha cabecinha.” — ND3;

“Faço de acordo com o que penso, e os outros também; não estou a ver encarregados de educação e docentes a perderem tempo com o que os seus pares ou parceiros de conselho geral pensam” — C5;

“mas quem lá está é que decide” — P3;

“no fundo, decido por mim. Os outros também nem querem saber...” — A12.

Entre os poucos (quatro respondentes) que dizem decidir não só em nome próprio, mas como representantes de um grupo, temos um elemento da comunidade que refere decidir em função do que julga ser a opinião da sociedade:

“Eu voto como penso que pensam os outros da sociedade lá estão. ...Tento fazer este pensamento, dos de fora, mas que estão lá também dentro.” — C2;

um docente que afirma decidir de modo a estar concordante com os seus pares:

“Decido de acordo com os outros docentes do conselho geral.” — D2;

e um não docente que diz mesmo consultar os seus colegas antes de tomar partido no conselho geral:

“Eu e a minha colega temos feito alguma auscultação de alguns assuntos junto dos nossos colegas, podem é não ligar.” — ND2.

Se relativamente aos próprios impera a ideia de que se pensa e decide por si mesmo, a perceção sobre o papel dos outros membros do conselho geral é um tanto distinta, como ilustra a opinião de um dos diretores:

“Acho que as pessoas falam do ponto de vista do grupo que representam e não tanto da sua opinião. Comunicam com os que representam, de uma maneira ou outra e tentam transmitir o que os outros pensam. Acredito que sim.” — Dr2.

Ainda que não exista obrigação formal de consultar os seus pares na tomada de decisão, a quase ausência desta preocupação no discurso dos inquiridos pode colocar alguns

entaves ao efetivo exercício da representação dos grupos com assento no conselho geral.

O comportamento e a atitude, em geral, de cada representante no conselho geral dependem muito da convergência da proposta em análise relativamente à concretização dos objetivos que cada um assume defender, ou seja: os seus próprios interesses ou os do grupo que representa. Pode-se considerar um desvio de propósito na tomada de decisão, em alguns casos, o que não passa de uma simples alteração de um comportamento que pode até ser desejável se tivermos presente a possibilidade de cooperação dos membros de um órgão estratégico de direção.

7.3.2. Participação

A participação dos membros de um órgão de *governance* tão heterogéneo quanto o conselho geral é, como seria de esperar, muito diversificada.

Tal como salientado aquando da apresentação da categoria da participação no ponto 6.2. e 6.3., a partir do momento em que um elemento assume o seu lugar no órgão, não escolhe participar ou não, apenas tem a liberdade de o fazer de maneira diferente (Pinto, 2000).

De acordo com os dados recolhidos, foram analisadas as seguintes categorias para a dimensão proposta (ver Quadro 7.2.):

- a participação na tomada de decisão;
- a democraticidade na participação;
- a relação da participação com a regulamentação;
- os graus de envolvimento e formas de participação;
- a orientação da participação;
- as expectativas dos membros relativamente à sua participação no órgão (formadas aquando da aceitação do cargo e atualmente);
- os constrangimentos sentidos pelos membros na sua participação;
- a relação da confiança com a participação;
- a comunicação e a informação como fatores da participação.

7.3.2.1. Participação na tomada de decisão

Embora os elementos do conselho geral sejam representantes de um grupo de partes interessadas, verificou-se ser importante aferir qual a atitude que cada um assume quando participa na tomada de decisões.

Seguimos nesta análise Pateman (1992) (ver Quadro 7.2.) para classificar em três possíveis níveis — total, parcial ou pseudoparticipação — a participação dos membros inquiridos, tendo em conta a capacidade que cada um considera ter de influenciar a tomada de decisão do conselho geral.

i) Para esta classificação considerámos o modo como cada um dos participantes se posicionou relativamente às seguintes questões: Existe(m) grupo(s) que influencia(m) a tomada de decisão no conselho geral? Qual ou quais?

ii) A presença do diretor condiciona as opiniões e/ou as decisões no conselho geral?

Estas duas questões deram sequência a uma terceira questão a colocar aos entrevistados, surgida na sequência da recolha de dados, durante o caso-piloto:

iii) Concorda com a presença do órgão diretor nas reuniões do conselho geral?

Os resultados sumariados nas Tabelas 7.6., 7.7. e 7.8. e na Figura 7.6. estão detalhados no Quadro 7.3.

Tabela 7.6. - Grupos mais influentes na tomada de decisão do conselho geral

Grupo(s) considerado(s) dominante(s)	Número de respostas
diretor e docentes	10
docentes	7
diretor	4
nenhum em particular	4
presidente	1
diretor, docentes e encarregados de educação	1
diretor, docentes, encarregados de educação e presidente	1
docentes e encarregados de educação	1

Fonte: elaboração própria

Tabela 7.7. - Grupos cuja participação é condicionada pela presença do diretor

Grupo(s) condicionado(s)	Número de respostas
todo o órgão	9
docentes e não docentes	9
nenhum	5
docentes, não docentes e alunos	3
docentes, não docentes e encarregados de educação	3

Fonte: elaboração própria

Quadro 7.3. - Influência na tomada de decisão do conselho geral

Respondentes	Na sua opinião, existe(m) grupo(s) que influencia(m) a tomada de decisão no CG?	Sente que a presença do Diretor condiciona as opiniões e/ou as decisões de algumas pessoas, grupo(s), ou em geral, no CG?	Concorda com a presença do órgão Diretor nas reuniões do CG?
P3;E5	Dr	Todo o órgão	Não
D5	Dr	D+ND+E	Sim
ND5	Dr	D+ND+E	Outra
A5	Dr+D	D+ND+E	Não
A13;	Dr+D	Todo o órgão	Sim
A14; C5	Dr+D	D+ND	Outra
D3;P4	Dr+D	Todo o órgão	Outra
C2	Dr+D	D + ND+AI	Outra
ND2	Dr+D	D + ND+AI	Não
A12; E4	Dr+D	D+ND	Sim
E2	Dr+D+E	D + ND+AI	Outra
ND4	Dr+D+E+P	D + ND	Sim
C4	D	Todo o órgão	Sim
A3	D	Todo o órgão	Outra
D2	D	D + ND	Outra
A2; C3	D	Não há	Sim
Dr2;Dr4	D	Não há	Outra
A4	D+E	Todo o órgão	Sim
P2	P	Não há	Sim
D4	Não há	D + ND	Outra
ND3;E3	Não há	D + ND	Sim
Dr3	Não há	Todo o órgão	Outra

Fonte: elaboração própria

Como podemos observar na Tabela 7.6., a maioria dos entrevistados entende que é o grupo dos docentes — considerando as sete respostas que abrangem só os “docentes” e adicionando as dez que incluem “diretor e docentes”, por exemplo, uma vez que os diretores são também docentes) — que mais influencia a tomada de decisão no órgão:

“Diria que, a haver, serão os docentes, por participarem e discutirem mais, no fundo são os que estão mais dentro da escola.” — Dr2;

“Eu diria os professores.” — C4;

“se há algum grupo será o dos docentes.” — A4.

O diretor foi também muito referido nas respostas, o que é de certa forma natural se tivermos em conta que ele é uma presença constante nas reuniões. Relembremos que, como referido no ponto 4.4., o diretor é um convidado sem direito a voto e não um elemento do conselho geral.

Tal como expresso no mesmo quadro, alguns dos inquiridos separam, expressamente, a figura de diretor da figura de docente, enquanto outros não o fazem;

“os docentes, para além do diretor, claro, mas é um deles.” — A12.

A percepção dominante é a de que o diretor tem influência, não só pelo seu duplo papel (docente e diretor), como pela figura e imagem de autoridade da função que exerce na escola. Na tabela 7.6. ou no Quadro 7.3. são dezasseis os respondentes que respondem “diretor” isoladamente ou com outros elementos do órgão como influente na tomada de decisão do órgão.

“Os docentes, mas quem manda mesmo é o diretor — o BOSS.” — A13;

“O diretor ...eheheh e os docentes, até porque obedecem piamente ao diretor. Ali, até há encarregados de educação no conselho geral que são docentes na escola. Tudo bem controlado” — A5;

“O diretor... de resto, vai tudo com ele” — E5.

Curiosamente, todos os alunos que participaram no estudo demonstram a percepção de que quem decide (“manda”) são o diretor (em primeiro lugar) e os docentes (em segundo).

São quatro os respondentes que referem o diretor como principal (único) influenciador da tomada de decisão, aparentemente usando o seu poder de órgão unipessoal:

“Não noto que se distinga nenhum, a não ser o diretor. Claro, é natural.” — D5;

“Quem influencia é o diretor, não um grupo...” — ND5;

“O diretor, o resto vai tudo com ele.” — EE5.

Apenas existem duas referências ao presidente (Figura 7.6. e Quadro 7.3.), uma delas do próprio responsável do órgão:

“Eu sou persuasivo...já me acusaram de sedutor, quando quero levar a minha avante... eheheh, será que sou eu que influencio? ahahah, acho que sim, o que quero, consigo.” — P2.

Quatro dos inquiridos têm a percepção de que não há influência por parte de nenhum grupo em particular:

“Acho que ninguém. Os assuntos são ou têm sido muito pacíficos e por isso não dei conta de alguém tentar influenciar a tomada de decisão, acho que ninguém.” — ND3.

Ao mesmo tempo, como se nota na Tabela 7.7., parecem as partes interessadas internas — docentes e não docentes — os grupos mais condicionados pela presença do diretor, como é compreensível.

Ficam algumas interrogações sobre as causas desta forte influência do diretor: Por confiança? Por se sentirem incapazes de tomar posição perante as informações de que dispõem? Por outro lado, a existir influência, os membros do órgão têm consciência disso mesmo? Até que ponto se opõem a que tal aconteça? Tentaremos responder a estas interrogações mais à frente.

Tabela 7.8. - Opinião sobre a presença do diretor nas reuniões do conselho geral

Favorável	Desfavorável	Outra
12	4	13

Fonte: elaboração própria

Curiosamente, cinco respondentes, dos dezasseis que entendem que o diretor é um influenciador importante da tomada de decisão no conselho geral, continuam a concordar com a sua presença (ver Quadro 7.3), como convidado, em todas as reuniões de conselho geral:

“É importante para esclarecer e resumir os documentos que leva para a reunião, caso contrário seria complicado. Mas por mim, acho que tem de estar porque os papéis não dizem nada” — ND4;

“Acho essencial...” — EE4.

Apenas quatro respondentes têm uma posição de total oposição à presença do diretor, por entenderem que a sua influência pode não ser saudável para o melhor funcionamento do órgão (Tabela 7.8.):

“Não, de maneira nenhuma. Ele está lá e naturalmente a reunião não é livre. (...) o diretor distribui o serviço, coloca aqui e põe ali. Se quiserem que o conselho geral seja diferente e faça o seu trabalho tirem o diretor das reuniões, é um bom começo para dar liberdade de expressão ao órgão e real participação.” — ND2;

“Se ele não estivesse, não havia possibilidade de tanta manipulação do que lá é tratado e as pessoas de certeza que, ficando mais à vontade, decidiam de outra forma. Também levava a que o presidente estivesse mais dentro dos assuntos e não passasse sempre a palavra ao diretor, uma outra forma de pressão sobre as pessoas.” — EE5.

Há respondentes (sete) que, apesar de estarem convencidos de que o diretor é uma peça determinante na tomada de decisão do órgão, propõem um meio termo, ou seja, que esteja presente quando o presidente entenda que a agenda justifica a sua presença (em toda a reunião ou em parte dela) (ver Quadro 7.3):

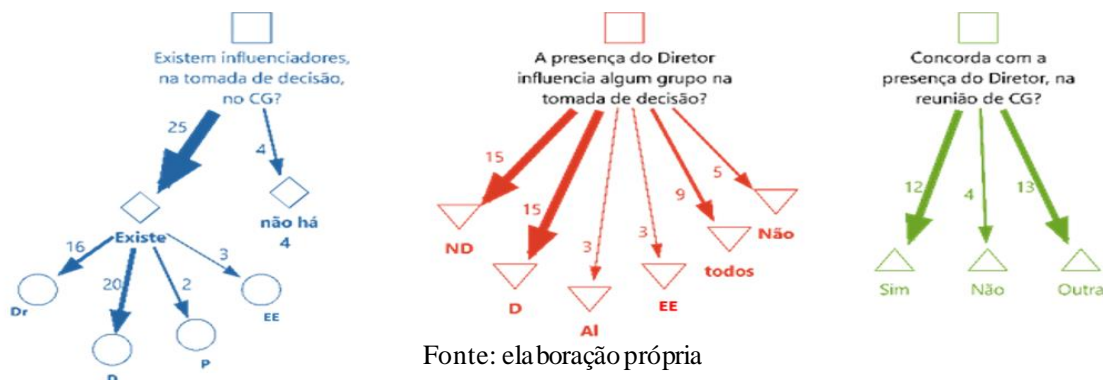
“Eu acho que não deveria estar, só quando fosse essencial. Bastaria estar em algumas, na altura das informações, para ter oportunidade de dar a conhecer o que se passa no agrupamento e nos órgãos.” — ND5;

“Pois, se calhar, era melhor não estar sempre...” — AI4;

“Ora aí está! Eu penso que não tem que estar em todas as reuniões, devia ir quando fosse necessário mesmo ir, a convite do conselho geral, assim teria que dar a conhecer o que andava a fazer ao presidente do conselho geral para partilhar no órgão e não respondia”; “(...) se for necessário, eu digo...”, desculpa de quem não quer prestar contas. Assim, dava o material que tinha que dar e se fosse necessário ia lá explicar ou responder. Para além de não influenciar as decisões, como acontece sempre.” — P4;

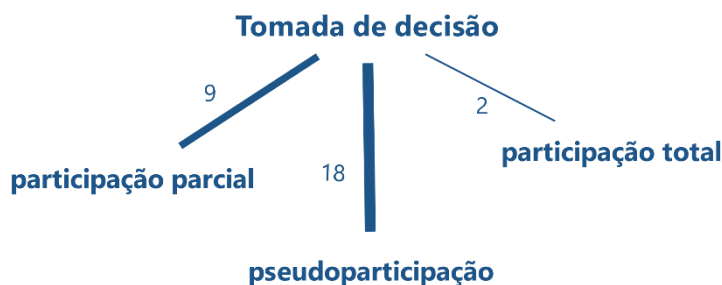
“Isso é um “pau de dois bicos”, por um lado sim, para explicar e apresentar a documentação que se vai aprovar, por outro, às vezes parece um bocadinho incómodo para os docentes e não docentes, não devia estar sempre.” — EE2.

Figura 7.6. - Influência na tomada de decisão



Na Figura 7.7., sintetizam-se os resultados da análise dos níveis de participação, de acordo com a escala proposta por Pateman (1992).

Figura 7.7. - Participação na tomada de decisão



Fonte: elaboração própria

Apenas dois dos participantes consideram que a sua participação é total, i.e. que têm real capacidade de ouvir os outros e de condicionar a decisão enquanto grupo:

“Eu tento consultar os pais, pelo menos os da associação de pais, antes e depois e discutir os assuntos e perceber o que querem. Quando não é possível decido por mim, mas como gosto de falar e ouvir os outros elementos do conselho geral, encontro-me fora da escola, tomamos um café e concertamos posições, acho politicamente correto.” — EE4.

Nove dos respondentes demonstram ter uma participação *parcial*. Esta forma de participação permite que os representantes assumam que não representam a universalidade dos representados, muitas vezes nem se esforçando para que tal aconteça. Justificam não representarem o que todos pensam, como facto de se deixarem influenciar pelos outros elementos do grupo no conselho geral em nome de uma necessidade de convergência com o grupo no seu todo:

“falo e decido, mas tento ajustar ideias, com o meu colega que está comigo no conselho geral e às vezes, até com os outros membros.” — A12;

“Eu tenho uma opinião definida, posso decidir pelo que penso ser o melhor, mas alguns assuntos mais sensíveis procuro concertar-me com os outros docentes do conselho geral. Nunca se representa a vontade de todos e temos que tentar dialogar.” — D2;

Por fim, a *pseudoparticipação* é manifestada por dezoito dos respondentes. Neste nível, o participante no conselho geral considera não ter qualquer hipótese de influenciar as

decisões, sendo quase um figurante no processo; quem toma a decisão são outros, justificando-se a sua postura de mera aceitação da tomada de decisão final:

“Oh! Ele (o diretor) é que decide tudo e depois aprovamos para ir direitinho... é ele que faz os documentos, tem que estar tudo como ele quer. Estamos para dizer sim” — A14;

“infelizmente, temos que seguir a opinião do diretor, que nos avalia, essa é que é essa... não decidimos nada, não vale a pena ter ilusões” — D5.

7.3.2.2. Democraticidade

Um dos critérios de participação enunciado por L. C. Lima (1988) é a *democraticidade*. Este critério traduz-se em duas formas de participação: direta e indireta (ver ponto 6.2). A participação *direta* é assumida por um ator, neste caso, elemento de um órgão, que intervém diretamente na tomada de decisão, de acordo com as regras institucionais democráticas. A participação *indireta* é realizada através de representantes no órgão.

Identificamos em todos os membros do conselho geral a participação de forma indireta. A designação de cada representante, como já vimos — eleição, nomeação ou cooptação —, atribui legitimidade a cada um dos membros para ser representante de alguém ou de um grupo, por conseguinte, agindo no conselho geral indiretamente.

No entanto, podemos dizer que há um elemento, o diretor, que, não sendo membro do órgão, acaba por participar como tal, pois participa como convidado na grande maioria das reuniões do conselho geral, assumindo uma intervenção direta, em seu nome (órgão unipessoal), naquele órgão.

7.3.2.3. Regulamentação

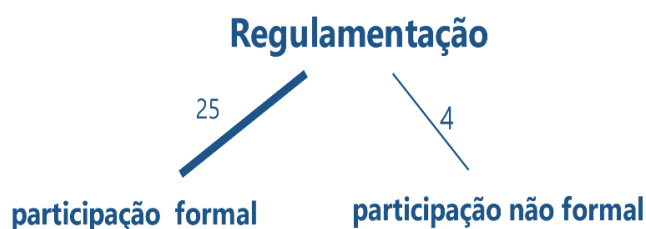
A regulamentação é uma categoria da participação (Lima, 1998), podendo ser *formal, não formal ou informal*.

Revisitando o que atrás foi dito, no ponto 6.2., a participação formal segue um conjunto de regras formais/legais, enquanto a participação não formal é aceite como um conjunto de regras internas ao órgão, decididas pelos atores que participam na tomada de decisão, compiladas de modo menos formal — regulamentos, regimentos, planos, etc. Por

último, a *participação informal* corresponde a um conjunto de regras não estruturadas, que resultam naturalmente e são aceites por todo o órgão (“sempre se fez assim”).

Talvez pelo reduzido número de reuniões ordinárias anuais do conselho geral e pelo tipo de agenda destas reuniões, muito marcada por imposições legais, domina claramente, entre os membros auscultados, a ideia de participação formal (ver Figura 7.8.), ainda que o órgão inclua nas suas competências a aprovação de documentos (não formais) que estabelecem regras internas, elaboradas e aprovadas por quem participa na tomada de decisão, ou seja, desenhando uma certa sistematização da participação não formal na escola.

Figura 7.8. - Tipos de regulamentação percebida no conselho geral



Fonte: elaboração própria

A percepção dos respondentes é, assim, de uma participação formal — considerando a sua participação como cumprimento, maioritariamente, das regras impostas pela lei.

A predominância da participação formal é bem patente no discurso das várias partes interessadas, que veem nas agendas do conselho geral um mero reflexo do que a lei impõe:

“Fazemos para estar tudo certinho, como a lei manda e mais nada...” — A13;

“Para além dos documentos que a lei prevê, do orçamento e da eleição do presidente e do diretor, não me lembro de mais nada, bem o que a lei exige, no fundo...” — D3;

O peso burocrático percebido e a importância das formalidades parece estar a contribuir igualmente para o sentimento de representação de um papel ilusório que tratámos no ponto 6.1.:

“Fazer ou representar o quê? Aprovar os documentos que vêm do conselho pedagógico e do diretor e papelada do Ministério e disto e daquilo. Já está tudo decidido antes.” — EE5.

Na verdade, a percepção da participação da grande maioria dos respondentes (vinte e cinco) é que a sua participação se move por uma regulamentação formal — porque a lei

assim o determina —, apenas se aprova e pouco mais. Mesmo as alterações realizadas são percebidas como residuais. Não há consciência de que podem, pelo menos, participar com propostas, até contraditórias, se assim entenderem:

“O diretor, pelo menos, está sempre a dizer que os documentos se mantêm, só altera o que a legislação obriga. Nunca foi pedido ou sugerido que nós, elementos do conselho geral, pudéssemos sugerir coisas para os documentos, eles já aparecem feitos e aprovados pelo conselho pedagógico.” — EE4.

Curiosamente, são os diretores inquiridos que veem o conselho geral com uma participação de regulamentação não formal. Um elemento da autarquia até verbaliza que a regulamentação não formal é a mais rica:

“São analisados, como disse, os documentos, como projeto educativo, regulamento interno, plano anual de atividades, orçamentos e outros. Dentro destes documentos e dos relatórios de prestação de contas é que nos permitem falar de todo o dia-a-dia da escola, se quisermos e mostrar muito mais.” — Dr3;

“Acho que as mais importantes são aprovar os documentos (internos), as normas de funcionamento de toda a escola ou agrupamento” — A3.

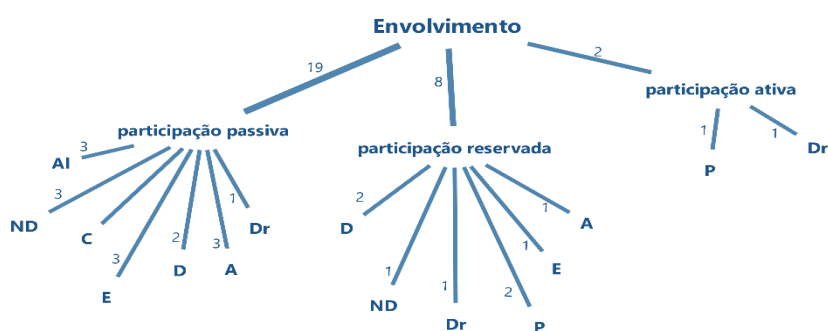
7.3.2.4. Envolvimento

Qualquer participação revela um tipo de envolvimento, que pode ter uma forma de comprometimento ou de intervenção orientada para um dado calculismo ou passividade. Por outro lado, o tipo de envolvimento existente permite uma participação *ativa*, *reservada* ou *passiva*.

De acordo com Lima (1998), há participação ativa quando existe um envolvimento claro de grande empenho por parte do ator; reservada, quando os seus comportamentos e atitudes permitem-lhe colocar-se num ponto intermédio de envolvimento, com um comportamento calculista, expectante, tentando passar despercebido, sem arriscar muito; e, por fim, a participação passiva traduz-se em comportamentos de alheamento e total desinteresse — não é recusada a participação, mas o sujeito atua como um figurante ou “corpo-presente”.

Entre os respondentes, apenas o P2 e o Dr2 se assumem como elementos de envolvimento ativo (ver Figura 7.9.):

Figura 7.9. - Níveis de envolvimento



Fonte: elaboração própria

“Eu dou a minha opinião, e não só... Fazemos sempre tudo em conjunto, eu e o Senhor diretor. Temos um diálogo muito franco e preparamos em conjunto a agenda e os assuntos a tratar. Até porque nem sempre temos a mesma opinião e temos por hábito debater antes da reunião e quando se mantêm as duas, levamos as duas opiniões a conselho geral, sem problemas” — P2;

“A agenda é feita pelo presidente do conselho geral em colaboração comigo, é feita a meias. E falamos informalmente muitas vezes. Diria que o nosso envolvimento é total e incondicional.” — Dr2.

Por sua vez, são ainda mais frequentes os indicadores de participação reservada:

“Participo pouco, o que me pedem mesmo...” — D4;

“Olhe, eu participo e decido pelo que penso e julgo ser o melhor para a escola, mas o mínimo possível, não quero represálias.” — ND4;

Porém, as evidências de participação passiva são ainda mais transversais:

“Eu estou e não estou. Eu nunca dei sugestões... Eu já sabia que não se fazia nada, mas não sabia que era assim, mesmo chegar e ter só que aprovar e pronto, percebe?” — AI3;

“Eu prefiro passar entre os ‘pingos da chuva’, eheheh, quietinho e participar se for muito necessário. Votar com o diretor e assim está tudo bem.” — D5;

“(...) Falo pouco, deixo correr, vou com os outros...” — C3;

“Eu não opino nada... (...) ninguém quer saber” — EE3;

Se analisarmos por grupo de partes interessadas externas e partes interessadas internas (ver Figura 7.10.), verificamos que dez dos doze elementos de partes interessadas externas assumem ter um comportamento e algumas atitudes reveladoras de um envolvimento que denota uma participação passiva, sendo que dois consideram ter uma participação reservada. Por outro lado, as *partes interessadas* internas têm atitudes e

comportamentos repartidos pelos três níveis considerados, sendo a maioria passiva (com nove respondentes dos dezassete), seguida da participação reservada (seis membros) e, por último, da ativa, com apenas dois inquiridos a classificarem-se neste nível. Existe, portanto, uma maioria da participação passiva, tanto entre as partes interessadas externas, como entre as partes interessadas internas.

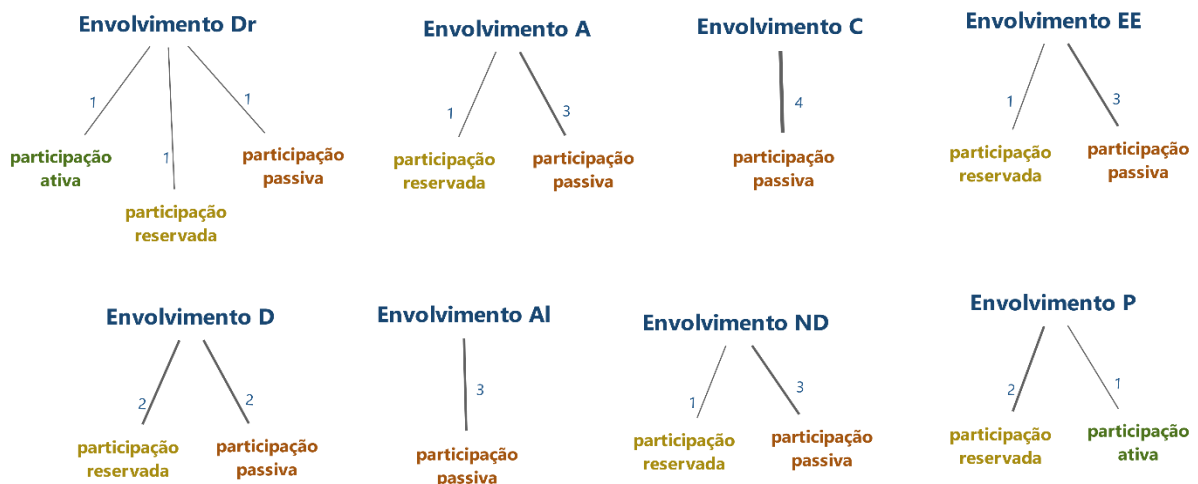
Figura 7.10. - Envolvimento das partes interessadas



Fonte: elaboração própria

Se ainda quisermos analisar esta dimensão por grupo representado no conselho geral (ver Figura 7.11.), podemos verificar que todos — exceto os presidentes e os diretores — assumem maioritariamente uma participação passiva (os elementos da comunidade e os alunos revelam todos ter uma participação passiva), sendo que os docentes se repartem igualmente (dois em quatro) entre participação passiva e reservada — especificamente entre os presidentes, de quem se esperaria obter uma perceção ativa do órgão que lideram, apenas um refere ter esse nível de envolvimento, enquanto os outros dois admitem que poderiam ser muito mais ativos e positivamente mais envolvidos na dinâmica do conselho geral.

Figura 7.11.- Envolvimento por grupo no conselho geral



Fonte: elaboração própria

Os alunos têm a percepção de que o diretor constitui o centro da decisão e que importa estar no conselho geral como membro, para cumprimento da lei:

“Acho que todos nos preocupamos. Mas quem faz tudo é o diretor, de resto...e o presidente claro...Não me lembro de nenhum exemplo, mas sinto que sim. Temos de estar lá para cumprir a lei” — A12.

Quanto aos presidentes esforçam-se por mostrar o envolvimento de todos os grupos representados na vida da escola, mas sem serem capazes de dar grandes exemplos:

“Claro que os encarregados de educação na associação de pais, também tentam ajudar e o que se pede às empresas que lá estão, no conselho geral, se puderem, fazem. Agora, ter iniciativa, não, até porque percebem que ou sai da cabeça do diretor ou não vai ser executado” — P3.

Quanto à percepção dos encarregados de educação, apesar da boa vontade em participar, não há lugar a mais do que cumprir o que a lei determina:

“Acho que sim, não me lembro de nada em especial...ou melhor, cumprem-se os pontos que o diretor leva, ele é que se preocupa em levar as coisas para aprovar” — EE3.

Os não docentes não acreditam que haja tempo e lugar para uma maior participação do que a existente:

“Eu acredito que sim, todos queremos o melhor para a escola, mas mais uma vez, não há tempo e nem pensar para além do que a presidente apresenta” — ND3;

Os docentes, tal como os presidentes, entendem que muito depende da vontade por parte do diretor em querer mais ou menos participação na vida da escola:

“Mas é o diretor que faz e não faz (...) é a alma, boa ou má” — D2;

A percepção dos representantes da comunidade é que, para além das ajudas monetárias pontuais, tudo se resume ao que o diretor quer e propõe:

“Acho que pode até haver boa vontade, mas não há muito mais a fazer para além do que é pedido pelo diretor.” — C2.

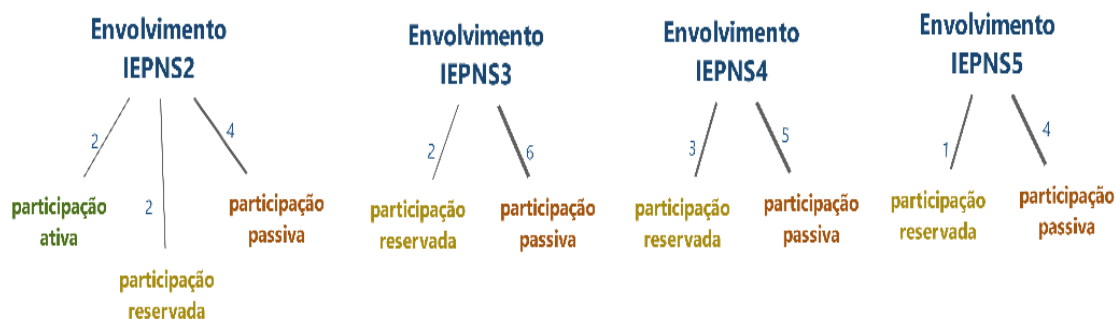
Quanto à autarquia, não verbalizam nada em especial, mas acreditam que todos estão com o propósito do melhor para a escola:

“Não me recordo, não pedem mais, mas todos estamos para o melhor” — A2.

Por último, analisando por escola (ver Figura 7.12.): só na IEPNS2 há convictamente uma participação ativa (Dr2 e P2). Mesmo assim, prevalece o

reconhecimento de que a maioria tem marcadamente uma participação passiva, tal como em todas as outras escolas. Os respondentes da IEPNS5 transmitem a percepção de uma falta de envolvimento notória.

Figura 7.12. - Envolvimento por escola



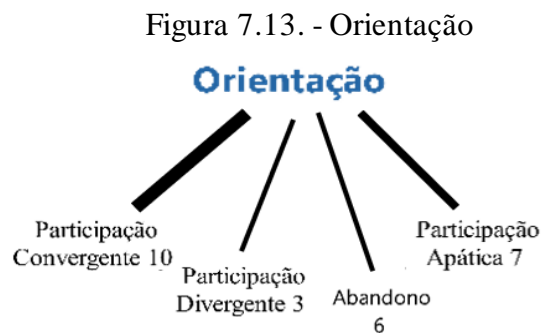
Fonte: elaboração própria

7.3.2.5. Orientação

A orientação ajuda a determinar a rota de participação de cada ator com o propósito de atingir os seus objetivos relativamente aos da organização.

A orientação pode assumir quatro formas de comportamento dos atores, segundo (Pinto, 2000), baseando-se em Bajoit (1988): *convergente*; *divergente*; *apática*; *passiva* (*abandono*). A orientação é convergente quando se procura “alinhar” os objetivos individuais ou de consenso com os objetivos formais da organização ou do órgão, o que geralmente, como sublinha por Pinto (2000), resulta da cooperação entre os membros do órgão.

Os resultados obtidos nesta subcategoria estão sumariados na Figura 7.13.



Fonte: elaboração própria

A maioria dos respondentes assume uma orientação de convergência. Ao analisarmos o conteúdo de documentos em papel e formato digital — concretamente, as atas dos últimos anos do conselho geral, de cada escola — percebemos que a maioria das decisões tomadas neste órgão são-no por unanimidade.

O facto de existirem muitas decisões unânimes no conselho geral pode representar para alguns respondentes uma convergência de orientação, não só no órgão, mas também com os objetivos da organização — já que entendem também que o diretor “facilita” a apresentação dos objetivos da organização, que todos aprovam. No entanto, sobretudo se conciliarmos esta leitura com a de outros indicadores de análise, poderá não ser esse o principal motivo:

“No fundo as coisas estão muito preparadas, os documentos são enviados antes, só se houver mesmo uma coisa importante a debater, de resto é pacífico e concordamos todos, embora este presidente queira sempre ouvir de viva-voz que concordamos e lá vou falando e tentando participar” — D2;

“Acho que a maioria participa de acordo com o que pensa e é melhor para a escola e a entidade que representa, mas claro, que o diretor dita o mote e não me lembro de termos ido contra a vontade dele.” — C5;

“não há problemas, a escola sabe o que quer.” — A2.

A orientação *divergente*, mesmo que temporariamente, pode ser analisada como um protesto, uma contestação, ou apenas uma forte vontade de mudar ou reformular (L. C. Lima, 1998).

Alguns inquiridos, ainda que de forma minoritária, acabam por mostrar alguma divergência:

“Sabe, curiosamente, nos assuntos normais...sim, sou sempre do contra... mas que adianta?” — ND2;

“Já tentei fazer reuniões extraordinárias, e tento sempre dar opinião, mesmo sem ser ouvida.” — P3;

Na codificação com critérios de orientação apática, consideramos que o membro faz apenas o que lhe é formalmente exigido, apenas assume o papel de “deixa andar” (Pinto, 2000):

“tenho que estar e deixar passar” — A12;

“fazer o mínimo possível, não quero represálias” — ND4;

“não mandamos nada, temos que ir gerindo e estar.” — EE3.

Os presidentes falam de forma mais distante “da orientação que os outros têm”, da apatia com que têm que trabalhar nas reuniões:

“Mas a verdade é que ninguém os (documentos enviados) lê, não dão a entender ter lido mais do que a ordem de trabalhos. Percebo que ninguém abre os documentos, logo não trocam impressões sobre eles. Por isso, chegam lá, ficam calados e veem passar...e votam.” — P3.

O abandono é considerado uma manifestação de passividade e até de rutura com a organização, com o órgão ou alguém responsável. É uma manifestação de incompatibilidade entre os projetos pessoais e a posição da organização ou órgão (Pinto, 2000):

“aprova-se e pronto e ninguém quer saber e eu também não” — EE5;

“Por isso, falo muito cá na autarquia acho que não vale a pena perder tempo com estas reuniões, enfim!” — A4.

7.3.2.6. Condicionantes da participação

Tendo em conta a análise dos dados, não só do conteúdo das entrevistas efetuadas, como dos documentos— sobretudo, das atas dos órgãos — e ainda dos diários de campo preenchidos com base na nossa observação não participada, nas visitas às escolas e durante as reuniões do conselho geral a que assistimos, considerámos como categorias condicionantes da participação: as expetativas³⁰ e constrangimentos; a confiança; a comunicação (intraorgânica e interorgânica) e a informação.

7.3.2.6.1. Expetativas e constrangimentos

A análise dos dados revelou-nos o interesse em percebermos quais as principais expetativas encontradas no início do processo de entrada no conselho geral, ou seja, as que influenciaram a aceitação do cargo, para as confrontarmos com as que atualmente têm. Ao mesmo tempo, quisemos conhecer os constrangimentos percecionados pelos membros do conselho geral, que os impedem de terem uma melhor participação. Referenciamos

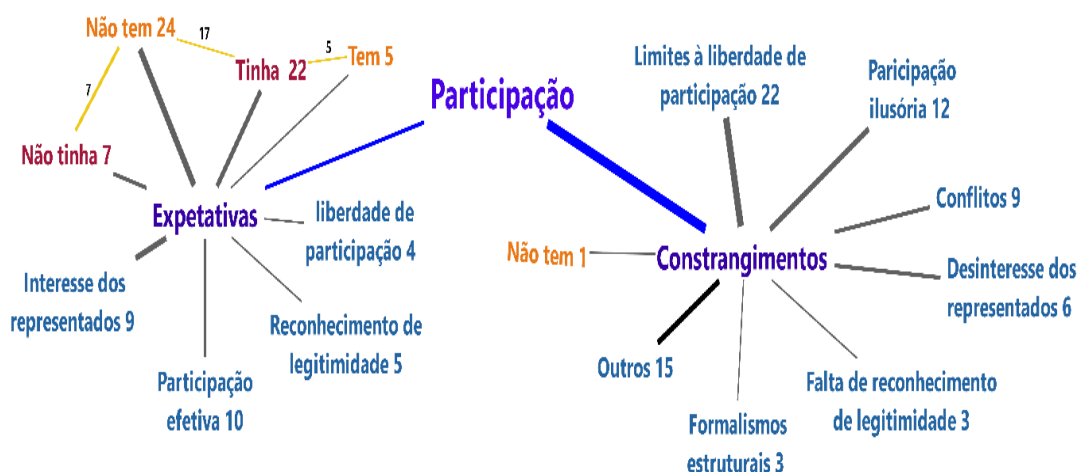
³⁰ Optámos por codificar, neste caso, o que “era expetável”, para cada elemento da amostra, encontrar ou objetivar na sua participação no conselho geral. Por oposição, codificaremos como *constrangimento* o que não se manifestou, não ocorreu como esperado.

conjuntamente as duas categorias, uma vez que a análise simultânea quer das expectativas, quer dos constrangimentos permite compreender melhor o posicionamento dos respondentes.

A compreensão das barreiras à concretização das expectativas iniciais poderá permitir traçar recomendações de “boas práticas” para as ultrapassar no futuro, o que constituirá um fator de melhoria da *governance*.

Observámos, desde logo, que a facilidade dos respondentes em enumerar os constrangimentos é muito superior relativamente à enumeração das expectativas (ver Figura 7.14.).

Figura 7.14.- Expetativas e constrangimentos



Fonte: elaboração própria

As manifestações de reconhecimento de expectativas que influenciavam a participação dos elementos, à entrada no conselho geral, foram referidas por vinte e dois dos vinte e nove respondentes (ver Figura 7.14.). Presentemente, são já vinte e quatro os que não têm expectativas de melhorar a sua participação, o que indicia claramente uma certa desilusão com o funcionamento do órgão:

“Eu achava que podia dar ideias e assim...participar e mudar coisas, mas não tem sido nada assim.” — A12;

“Temos sempre a ideia de que vamos fazer muita coisa de bom para a escola. Algumas coisas têm corrido bem, mas outras desmotivam e não me fazem querer continuar.” — D4;

“tinha a expectativa de contribuir para a agregação das escolas e trabalhar num projeto de educação de melhoria a médio e longo prazo. Não tem sido isso que tem acontecido, não me é permitido ser presidente de um órgão de estratégia, mas acima de tudo, de um órgão de confirmação dos atos praticados pelo diretor, daí a minha desilusão.” — P3;

“no fundo até tinha, julguei que se fazia mais pela escola, que podia dizer, fazer e participar mesmo.” — EE2;

“Eu acho sempre que posso mudar a vida de alguém, sou assistente social. Mas neste caso não tem sido fácil. Está tudo acomodado o diretor é o diretor...” — A4.

Apesar de tudo, cinco respondentes mantêm expectativas. Isso parece ocorrer essencialmente entre os responsáveis dos órgãos e também entre os representantes da comunidade:

“Acho que corresponde aos interesses da comunidade, acho que 99,9 % das decisões são tomadas por unanimidade e não tem causado problemas. Se quisermos pode ser melhor.” — Dr3;

“Sim, estou muito satisfeito e honrado com este cargo e com a maneira como a escola reconhece o meu trabalho, represento sempre a escola em igualdade com o Senhor diretor, tenho sempre grandes expectativas e continuo a ter.” — P2;

“A expectativa é a da empresa, conhecer e ajudar a escola, a formar bons alunos e pessoas válidas para o mercado de trabalho... e mantenho...” — C2.

Pelo contrário, sete dos vinte e nove respondentes afirmam que nunca tiveram expectativas que os incentivassem para a sua participação e tomada de decisão do conselho geral (ver Figura 7.14.):

“Olhe, eu acho que sabia ao que ia e não tinha grande expectativa e isso foi-se concretizando. Não faz sentido, não tenho esperança de melhoras.” — D2;

“Eu não tinha muitas, já cá ando há muitos anos, mas estava mais curiosa sobre o desempenho dos elementos da comunidade e dos encarregados de educação, queria representar os iguais a mim. Mas não se tem conseguido fazer vingar o conselho geral.” — ND5.

As expectativas encontradas foram classificadas em quatro grupos: interesse de representação; participação efetiva e liberdade de participação:

- Interesse de representação

O interesse de representação foi referido por nove dos respondentes. Por exemplo, os docentes e não docentes mostram que, em alguns casos, tinham a expectativa de poder

representar os interesses dos seus pares e até melhorar as suas condições dentro da escola (ver Figura 7.14.):

“Eu pensei que faríamos mais do que fazemos, tinha tanto para dizer pelos meus colegas (...), temos tanto para mudar, os professores são esquecidos pelo ME e podemos começar na escola.” — D5.

e até manifestaram esse propósito, ao aceitarem o cargo:

“Eu tinha expectativas altas, achei que com o meus conhecimentos e interesse sério iria intervir no sentido de melhorar a escola, de acordo com os que represento e fazia, acontecia, etc...” — ND2.

O mesmo acontece com um elemento das partes interessadas externas, da comunidade local:

“A expectativa é a da empresa, conhecer e ajudar a escola, a formar bons alunos e pessoas válidas para o mercado de trabalho. Nós temos interesse em recrutar diretamente da escola e dar formação adaptada à empresa.” — C2.

Também os encarregados de educação se preocupam, pelo menos nalguns casos, em representar os seus pares:

“Eu queria e podia ser a voz dos encarregados de educação.” — EE5.

Por fim, os representantes da autarquia consideram que estão a representar as políticas e o programa da autarquia:

“achei que devia ir representar as linhas orientadoras do município para as escolas que lhe estão afetas e nesta em concreto, contribuir para o melhor ensino possível, de acordo com os recursos que existem” — A3.

- Participação efetiva

Quando nos referimos a uma participação efetiva no conselho geral, estamos a considerar a perceção do respondente quanto ao cumprimento das competências que a lei reconhece e a sua ideia prévia de que, com a sua participação, poderia dar um contributo real para a tomada de decisão do conselho geral. Dez dos vinte e nove respondentes acreditam que iam ter este tipo de participação e foi também isso que os mobilizou (ver Figura 7.14.).

Entre os alunos, constatámos que tinham a expectativa de poderem contribuir com alguma frescura para inovar e até mudar a escola:

“Eu achava que podia dar ideias e assim... participar e mudar coisas.” — A12.

Os docentes, por outro lado, na sua maioria entendem a escola como uma obra sua, com regras decididas pelos próprios, e que, por isso, devem ser a voz mais ouvida em qualquer tomada de decisão:

“Eu participo com o meu bom senso, como disse, acho que devia haver pequenos grupos e reuniões de discussão sobre as coisas (...), pensava que era a sério, que fazia a diferença...” — D3.

Quanto aos não docentes, quer pelo que confirmámos através da nossa observação não participada nas reuniões, quer pelo que nos verbalizaram, são habitualmente elementos que não se manifestam durante o funcionamento do órgão, praticamente respondem apenas se forem solicitados, o que, de facto, não conduz a que sintam ter uma participação efetiva na discussão da tomada de decisão. Mas não tem de ser necessariamente assim:

“Temos sempre a ideia de que vamos fazer muita coisa de bom para a escola...eu tencionava contatar as minhas colegas, mas não consigo, eu trabalho cerca de dez horas por dia, queria levar os nossos pensamentos... as nossas escolas são muito distantes umas das outras e somos x escolas, não é possível.” — ND4.

Os presidentes tinham a expectativa de participação efetiva, independente e estratégica:

“Como disse, tinha a expectativa de contribuir para a agregação das escolas e trabalhar num projeto de educação de melhoria, a médio e longo prazo, tinha!!!” — P3.

Quanto aos representantes da comunidade, acreditavam que a sua participação podia contribuir para aproximar a comunidade das escolas:

“Acho que sim, permitir-me estar mais perto dos estabelecimentos de ensino e dos vários atores da escola para levar a saúde de forma mais fácil à escola; pensava eu que ia fazer mesmo qualquer coisa e ajudar a decidir” — C5.

Também os encarregados de educação relatam ter tido expectativas de participação efetiva, de poderem participar diretamente na tomada de decisão do órgão:

“sou pai e não professor ali, mas julguei que se fazia mais pela escola, que podia dizer, fazer e participar mesmo. Pensava mesmo!” — EE2.

- Reconhecimento de legitimidade

Cinco dos vinte e nove membros do conselho geral auscultados tinham a firme opinião de que a sua presença era reconhecida como legítima e útil para o bom funcionamento e desempenho do órgão (ver Figura 7.14.).

Vários encarregados de educação tinham inicialmente a ideia de que a sua presença era reconhecida e respeitada como legítima:

“Queria fazê-lo para melhorar a escola e achava que ia passar essa mensagem, que respeitavam a posição de cada um e a dos pais.” — EE4.

Também entre os representantes da autarquia encontrámos essa perceção:

“Acho que tinha a noção que devia fazer o meu papel, de tentar incluir a CM na escola, ajudar no que pudesse, que me reconheciam esse papel. Acho que tenho conseguido.” — A5.

Um pouco contra a corrente (a maioria dos presidentes do conselho geral inquiridos não sente este reconhecimento), um deles afirma:

“Às vezes é interessante, porque das outras escolas vão só os diretores e aqui não, vamos os dois dar a cara e representar com orgulho a escola. Logo no 1.º ano, após as obras foi muito bonito (...), até a senhora ministra entendeu que o ambiente era muito bom e referenciou isso e ainda, disse, é a primeira vez que vejo o presidente do conselho geral, no lugar certo, a presidir à mesa de honra e viu isso como um indicador de bom ambiente de trabalho. Mas atenção, lá está pode ser um problema de lideranças nas outras, aqui o diretor valoriza o conselho geral, mas o próprio conselho geral valoriza-se.” — P2.

- Liberdade de participação

A perceção de liberdade é muito importante, senão mesmo essencial para quem integra o órgão máximo de decisão da escola.

Quatro inquiridos estavam convictos que tinham toda a liberdade para intervir e essa terá sido uma grande motivação de partida (ver Figura 7.14.).

Começando pelos mais novos, os alunos:

“Eu pensava que podia falar e dizer, pelo menos...” — A13.

Também um presidente valorizou esta liberdade de intervenção:

“Eu pensava que ia ter um conjunto de pessoas para modernizar a escola e como era no início da abertura desta escola, estávamos todos motivados para fazer o melhor, discutir sem medo ideias diferentes.” — P4,

e ainda um encarregado de educação:

“Tinha, achava que respeitariam o meu lugar e podia exercer o meu cargo com liberdade, que todos tínhamos o mesmo objetivo e motivação” — EE5.

Tal como no âmbito das expectativas, também encontramos seis grupos de constrangimentos, a maioria em contraponto às expectativas observadas: limites à liberdade de participação; participação ilusória; falta de reconhecimento de legitimidade; desinteresse dos representados; conflitos; formalismos estruturais entre outros.

- Limites à liberdade de participação

De entre os vários grupos de constrangimentos, esta codificação foi, talvez, a mais evidenciada pelos respondentes, vinte e dois respondentes admitem que esta constitui uma barreira muito vincada à sua participação (ver Figura 7.14.).

Os alunos fizeram notar que, sobretudo, a presença do diretor condicionava a sua liberdade de falar e decidir de acordo com o que pensavam:

“o diretor que chama pessoas da sua confiança e limita a nossa opinião.!” — A12;

“ele (o diretor) é que diz o que e como temos que decidir...” — A13.

Os docentes referiram-se igualmente à presença do diretor como se esta os colocasse perante uma vontade já tomada. O diretor representa o parecer/decisão do conselho pedagógico, que é composto pelos seus pares (outros docentes), o que parece limitá-los a contrariar estas opiniões, quer a do diretor, quer a do conselho pedagógico:

“O diretor fala que tudo foi aprovado no conselho pedagógico e quem somos nós para o enfrentar e tirar consequências, de maneira nenhuma. De tal modo que a ata já vem praticamente feita” — D4.

Tal como os anteriores grupos, os não docentes manifestam que a presença do diretor é o grande obstáculo à sua participação com liberdade no conselho geral:

“A falta de liberdade para participar, naturalmente, e para isso contribui a presença do diretor nas reuniões. Ele está lá e naturalmente a reunião não é livre. Ninguém que queira manter o seu trabalho, docentes e não docentes pode arriscar e avaliar as ações do diretor.” — ND2.

Curiosamente, os próprios diretores sentem que a sua presença constitui um constrangimento à livre participação e tomada de decisão dos restantes elementos do conselho geral:

“Um facto, às vezes era melhor para eles que não estivéssemos. Há muitos assuntos que talvez levassem a outras discussões, mas que, estando ali, não me parece que o façam, ficam constrangidos, talvez por eu estar.” — Dr2.

Também os presidentes se referem ao diretor como um condicionante da sua liberdade de conduzir e participar no conselho geral e, naturalmente, dos restantes membros do conselho geral:

“Não é compreensível que ele (diretor) manifeste sempre, antes de qualquer votação, a sua opinião e o sentido que deve ter o voto, mas fá-lo.” — P3.

Os representantes da comunidade sentem que a presença em maioria dos docentes, em que incluem o diretor, constitui um grande travão à livre participação e opinião dos membros do conselho geral:

“Vem tudo preparado e aprovado pelo conselho pedagógico, não temos voto na matéria... Depois quando tudo vem a conselho geral, já decidido e aprovado, temos que dizer sim a tudo e somos corresponsáveis, sem sermos vistos ou achados para isso tudo” — C4.

A opinião dos encarregados de educação não é muito diferente destes últimos, destacando o elevado peso dos docentes no órgão:

“A grande manipulação dos docentes, porque, de facto, parecem ser muitos mais do que são na realidade. Eu sinto-me quase o único não-professor” — EE2;

Os representantes da autarquia também sentem que há falta de liberdade no conselho geral, apontando a possibilidade de a causa ser a presença do diretor da escola:

“Aquele diretor especificamente (isto é mesmo anónimo...) condiciona muito as pessoas.” — A5.

- Participação ilusória

Por contraponto às expectativas de participação efetiva ou real, a percepção da *participação ilusória* é verbalizada por, pelo menos, doze dos vinte e nove respondentes (ver Figura 7.14.).

Os alunos refletem a desilusão de terem de concluir que a sua participação é ilusória e não real:

“Eu achava que podia dar ideias e assim... participar e mudar coisas, mas não tem sido nada assim.” — A12.

Por outro lado, os docentes transmitem a ideia de que a sua participação é frequentemente ineficaz:

“Nós? somos figurantes...” — D3;

“Participamos de tal modo, que a ata já vem praticamente feita” — D4.

Os não docentes reiteram a presença do diretor como uma das principais causas da participação ilusória:

“Nunca participei porque não há acesso para quem quer participar é por convite do diretor. Temos que estar e fazer número...” — ND2;

Os encarregados de educação reforçam, sem dúvida, a percepção de mero “corpo-presente”:

“Participar? Parece que temos um papel, mas não, é só corpo-presente.” — EE5.

Um elemento da autarquia verbaliza que o tipo de participação é um “faz de conta”:

“É ter que estar, os regulamentos mandam que estejamos, é um faz de conta” — A2.

Chega a ser assumido por um diretor que há uma mera ilusão de participação na tomada de decisão, dado que não existe discussão:

“É tudo aprovado de cruz, para que é que fazemos isto?” — Dr4.

- Falta de reconhecimento de legitimidade

Com menos ênfase, a *falta de reconhecimento* é vista como um constrangimento apenas por três respondentes (ver Figura 7.14.).

Dos que aludem a esta categoria, temos um não docente,

“Não vale a pena, para o que nos consideram... quem somos? Nada.” — ND.

Um presidente que se sente ultrapassado pelo diretor:

“O diretor decide coisas diferentes do que nos disse e fez o contrário, ou basicamente, o que queria, apesar do conselho geral ter votado e decidido o contrário, e o que resultou dessas reuniões extraordinárias foi apenas a nossa opinião, nada mais, fez e faz exatamente o que quer, é o diretor e intitula-se o máximo e o órgão máximo.” — P3;

e um representante da autarquia que identifica a falta de reconhecimento do órgão conselho geral:

“Mas também é necessário reconhecer a importância do órgão e dos elementos do órgão, mas sem liderança, nada. Somos invisíveis, mas a lei insiste e bem.” — A5.

- Desinteresse dos representados

Tal como o interesse pelos representados constitui uma expectativa positiva para algumas pessoas aceitarem integrar o conselho geral, o seu contrário pode implicar um constrangimento.

Os não docentes apercebem-se do desinteresse dos seus colegas pelo conselho geral não querendo, de modo nenhum, fazer parte dele o que acaba por desvalorizar o seu trabalho no conselho geral:

“As minhas colegas ou não querem saber ou outras desmotivam, os não docentes não me fazem querer continuar.” — ND4.

Um dos diretores também refere o desinteresse geral dos representados.

“Reconheço que é desmotivante, ver que está tudo desinteressado, representar quem? que comunidade? não querem saber...” — Dr4.

Até os encarregados de educação — apesar de o conselho geral ser o único órgão onde estão representados — sentem o desinteresse por parte daqueles que representam:

“Ninguém quer saber do conselho geral, pelo menos com quem falo” — EE2.

- Conflitos

Também os *conflitos* (nove dos entrevistados admitem que os conflitos entre os elementos dentro e fora do conselho geral constituem uma enorme barreira à sua participação) são muitas vezes suficientemente graves, ao ponto de impossibilitar o funcionamento normal do conselho geral:

Os alunos, quando se apercebem de conflitos internos, quer na escola, quer no conselho geral, sentem-se mal e sem saber que lado podem ou devem tomar, nem como participar:

“É... as pessoas não se darem bem e os docentes estarem todos em guerra, não dá para ter conversas sérias.” — A13.

Também os docentes e não docentes se desmotivam com o mal-estar proporcionado num órgão da escola, se houver conflitos:

“Os obstáculos são os comportamentos de algumas pessoas que criam um ambiente pouco favorável ao bom funcionamento do conselho geral e não nos motivam para sermos melhores como representantes” — ND4.

E, naturalmente, os conflitos visíveis geram tensão e condicionam a participação dos seus membros, sobretudo os externos, como os encarregados de educação e os representantes da autarquia:

“O ambiente tenso no órgão entre docentes, presidente e diretor.” — EE4;

“Aquele diretor especificamente condiciona muito as pessoas. Ele tem um perfil de chefe, já nos incompatibilizámos e intimida as pessoas, todos têm que aprovar o que quer. É complicado e conflituoso.” — A5.

- Formalismos estruturais

A chamada burocracia relativa aos *formalismos estruturais* (referida por três dos respondentes) constitui para alguns, sobretudo para os membros externos e pouco habituados ao sistema de funcionamento da escola, um constrangimento importante, dada a perceção de que são excessivos.

“A burocracia que impõe ao conselho geral, aprovar e aprovar papelada. E papelada que os outros do conselho pedagógico já aprovaram, não temos como fazer ou decidir de maneira diferente. Estamos a confirmar o que outros decidiram.” — C5.

O diretor também reconhece que há exageros de burocracia e de “papelada” que acaba por constituir um obstáculo para uma melhor participação nos órgãos:

“Aqui até funciona mais ou menos, mas na maioria das escolas, estes rituais e burocracia, pelo que dizem, levam a corresponder aos papéis e ir lá assinar. Aqui lá se diz umas coisas.” — Dr2.

- Outros obstáculos

Nos *outros obstáculos* apresentados pelos respondentes, o mais percebido por *partes interessadas*, quer externas, quer internas, é a *falta de tempo* para se dedicarem ao trabalho necessário a uma melhor participação no conselho geral:

“Se houvesse atribuição de umas horas de componente não letiva, para os elementos da escola que estão no conselho geral, tudo seria diferente. Mesmo se quisermos contrariar alguma coisa apresentada pelo diretor, não temos tempo para nos dedicarmos à pesquisa e a perceber como é. O tempo, ou seja, a falta de tempo para falar e trocar impressões com as minhas colegas. É chegar e decidir, sem saber se deve ser assim ou não” — D3;

Paralelamente, alguns membros reclamam a falta de alguém dedicado ao conselho geral ou mesmo um *staff* próprio, como tem o diretor, para poder ajudar os vários membros do conselho geral a fazer as suas próprias propostas ou a interpretar as informações que lhes chegam:

“Gostava que tivéssemos mais ajuda para explorar assuntos que são só trabalhados pelo diretor e o seu staff e votamos por confiança, ajuda de pessoas e/ou tempo disponível no nosso horário. Assim, só nas reuniões, não fazemos tanto quando poderíamos e o órgão não é tão rico como aparenta na lei.” — D2;

“a falta de condições, digo, falta de staff e tempo para quem não é da escola e não tem acesso à informação, sem ser a que o diretor dá, ou não tem tempo para ir a mais reuniões, para além das do conselho geral (...) o facto é que estando tudo já feito pelo conselho pedagógico e pelo diretor, podemos dizer qualquer coisa, mas não modificamos nada, esse é o constrangimento.” — C2.

Também a falta de reconhecimento da importância do conselho geral, relativamente aos outros órgãos, sobretudo o diretor, é assinalada:

“O maior obstáculo é a visão implantada de inoperância e, sobretudo, de falta de importância do conselho geral, toda a gente considera o diretor como o maior e o que manda nisto tudo e o conselho geral não existe.” — ND5.

reconhecimento de legitimidade, dois outros tinham a expectativa de participação efetiva e outros dois tinham o interesse dos representados (um dos cinco tinha simultaneamente interesse dos representados e participação efetiva).

Nas expectativas iniciais (participação efetiva, liberdade de participação, reconhecimento de legitimidade e interesse dos representados), vejamos, relativamente ao total de vinte e nove respondentes:

- a *participação efetiva* foi referenciada por dez dos vinte e nove respondentes, sendo que cinco desses dez eram partes interessadas internas;

- a *liberdade de participação* que representa quatro dos vinte e nove respondentes, em que três desses quatro são partes interessadas internas e apenas um dos quatro é uma parte interessada externa;

- tendo cinco dos vinte e nove respondido que tinham *reconhecimento da sua legitimidade* para o cargo, só um dos cinco é parte interessada interna (P) e os outros quatro são partes interessadas externas;

- o *interesse dos representados* é referido por doze respondentes. Podemos inferir que oito destes últimos doze são partes interessadas internas e que os outros quatro são partes interessadas externas.

Relativamente aos constrangimentos (participação ilusória, conflitos, limites à liberdade de participação, desinteresse dos representantes, falta de reconhecimento de legitimidade e formalismos estruturais), num total de vinte e nove respondentes:

- a *participação ilusória* foi identificada por doze dos vinte e nove respondentes, sendo que oito desses doze são partes interessadas internas e os restantes quatro são partes interessadas externas;

- os *conflitos* foram referenciados por nove dos respondentes, sendo seis destes nove partes interessadas internas e os outros três partes interessadas externas;

- quanto aos *limites da liberdade de participação* foram amplamente mencionados, por vinte e dois dos respondentes, em que quinze desses vinte e dois são partes interessadas internas e os restantes sete partes interessadas externas;

- o constrangimento de sentirem o *desinteresse dos representados* foi mencionado por seis dos respondentes, em que dois são partes interessadas internas e quatro partes interessadas externas;

- a *falta de reconhecimento de legitimidade* na função do conselho geral foi revelada por três dos respondentes, dois deles *partes interessadas* internas;

- quanto aos *formalismos estruturais*, foram três os respondentes, um parte interessada interna e dois partes interessadas externas e,

- por fim, *outro dos constrangimentos mencionados* (sobretudo a falta de tempo dedicado ao conselho geral nas respetivas horas de trabalho por docentes e não docentes) foi a falta de um *staff* que secretariasse e assessorasse os elementos do conselho geral. Dezasseis dos respondentes mencionaram como relevantes estes constrangimentos, que influenciam mesmo muito a participação no conselho geral.

Não obstante o peso dos constrangimentos revelados relativamente às expetativas ainda existentes, dezanove dos respondentes consideram o conselho geral um órgão indispensável, por ser o único com representação alargada de todos as partes interessadas das escolas:

“mesmo que se critique e que só aprove os documentos do diretor, o conselho geral é o único órgão onde os pais podem ser ouvidos. Se o diretor já tem quase o poder total, sem um órgão que na lei o pudesse fiscalizar, seria o caos.” — E4;

“apesar de não funcionar bem, que não funciona, é faz de conta para aprovar os documentos que o diretor quer e a lei manda, acho indispensável.” — ND5;

No entanto, há opiniões contrárias:

“Nós, da comunidade fazíamos o mesmo que fazemos pela escola, se calhar com mais vontade. Já lhe disse que não percebo para que é que serve o conselho geral, já se sabe que quem manda é o diretor e ninguém lhe pede contas.” — C4;

“Toda a gente sabe que se é invisível, quem decide é o diretor, para que serve o conselho geral?” — P4.

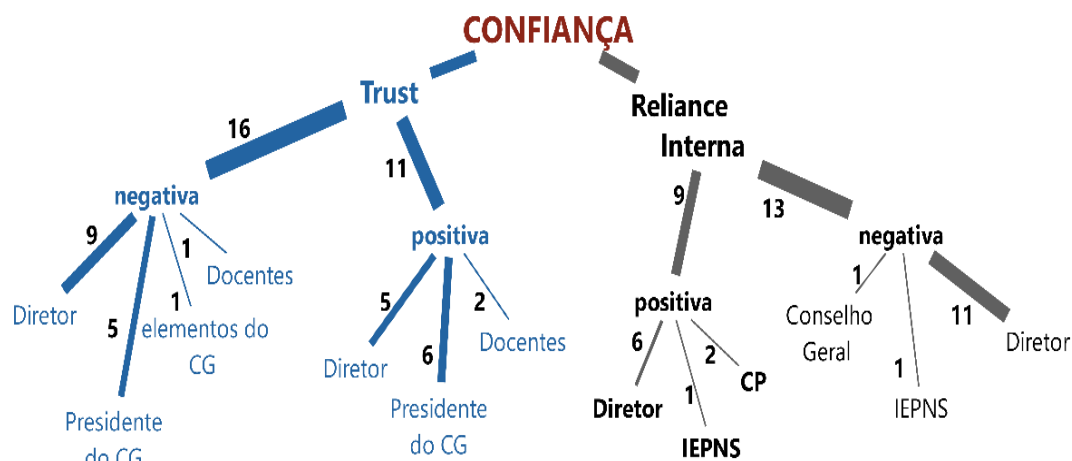
7.3.2.6.2. Confiança: *trust* e *reliance*

O estudo do conceito de confiança em organizações complexas não só permite, em parte, compreender o tipo de comportamento e participação dos atores na vida e dinâmica organizacional, como ainda pode contribuir para explicar o peso de alguns constrangimentos que identificamos, como conflitos, limitação de liberdade de participação, insegurança quanto ao interesse dos representados, entre outros, e que criam um ambiente organizacional difícil e até, em alguns casos, hostil à participação saudável (Cerdeira, 2010).

Como vimos anteriormente (6.3.), a literatura anglosaxônica identifica diferentes aceções para a mesma palavra portuguesa “confiança”: *trust* e *reliance*. Incapazes de encontrar tradução específica e diferenciada para cada uma delas, em português, para além do nosso vocábulo “confiança”, mantivemos estes conceitos originais. A categoria “confiança” foi, assim, ramificada em dois indicadores — *trust* e *reliance* —, considerando que a primeira se refere à confiança relativamente a um indivíduo, fruto de uma relação bilateral, enquanto *reliance* diz respeito à confiança que se tem num dado órgão, ou departamento da instituição ou mesmo numa determinada função dentro de um departamento ou órgão.

Tal como se observa na Figura 7.16., a codificação do indicador *trust* foi identificada em dezasseis dos respondentes e *reliance* em treze, significando assim que os diferentes grupos de indivíduos — docentes, não docentes, alunos, encarregados de educação e comunidade — têm com frequência confiança no diretor ou no presidente do conselho geral como indivíduo, mais até do que na função ou no órgão que representam.

Figura 7.16. - Confiança



Fonte: elaboração própria

Diferenciámos a confiança em negativa e positiva, uma vez que encontrámos os conceitos e a sua ausência nos dados dos respondentes, ou seja, também identificámos referências a ambientes de uma certa falta de confiança. Em alguns casos, podemos mesmo traduzir esta confiança negativa por *desconfiança* (Vangen, 2016), que na tomada de decisão, por exemplo, leva a algum cuidado e ressalvas.

“Eu, para minha defesa, sem querer problemas, tal como outros, dito para constar na ata das reuniões” — D4.

Ter disponibilidade para confiar confere um ambiente organizacional propício a uma participação mais segura, com melhores resultados e cria maior propensão para correr riscos e procurar novas soluções (B. D. Adams, 2005; B. D. Adams & Sartori, 2005a; Keating et al., 2010).

É possível evidenciar algumas diferenças, por grupos, mas, de um modo geral, a análise desta categoria tem um ponto comum: centra-se sobretudo nas figuras do diretor e do presidente.

O elemento mais referenciado na análise da confiança, tanto positiva como negativa, é sem dúvida o diretor. Quer como indivíduo quer como órgão, o diretor é o mais identificado, e mais negativamente, pelos vários grupos do conselho geral: nove respondentes (em dezasseis) na categoria *trust* e onze (em treze) na *reliance*. No entanto, como se observa igualmente na Figura 7.16., com cinco referências, o diretor também é considerado positivamente de confiança como indivíduo (*trust*), ou seja, é também visto por alguns dos participantes como uma pessoa confiável.

Entre os alunos, verificamos que se referem mais a um tipo de *confiança* pessoal (*trust*) relativamente ao presidente, ou seja, sentem que é uma pessoa confiável, com quem estabelecem uma relação emocional. Referem-se positivamente ao presidente em duas das três escolas em que estão representados (IEPNS2 e IEPNS3) —, sem se referirem especificamente a mais nenhuma pessoa, grupo ou cargo:

“O presidente é uma pessoa muito organizada, de confiança, está ali...” — A12;

“O presidente cumpre o que é para aprovar segundo a lei, leva tudo direitinho, é já dele, como professor já é assim...sabemos que está certo” — A13.

Os presidentes, por outro lado, centram as suas referências à confiança na figura do diretor, não o fazendo relativamente a nenhum outro grupo do conselho geral. Apenas o P2

tem no diretor uma confiança positiva, enquanto líder de um órgão (*reliance*), mas sobretudo a nível pessoal (*trust*):

“Ele é de confiança, não por ser o diretor, mas por ser a pessoa que é, somos amigos há muitos anos” — P2.

Os P3 e P4 sentem pelo diretor as duas formas negativas de confiança — *reliance* e *trust* negativa —, apesar de ser muito mais forte esta perceção por parte do P4:

“trata-se de uma pessoa sem caráter, que não inspira confiança a ninguém, muito menos para este cargo (...) A minha confiança nele é desconfiança total” — P4.

Podemos observar que a confiança (ou falta dela) dos elementos da autarquia se centra também nos líderes dos dois principais órgãos de *governance* das escolas: diretor e conselho geral. O A3 verbaliza a sua — *confiança* positiva (*trust*) relativamente ao presidente:

“Claro que o diretor é o chefe e os pode prejudicar, mas o presidente, sobretudo ele, chama a atenção para muita coisa e tenta repor o que é correto” — A3.

Já o A2 realça a *confiança* positiva (*reliance*) no órgão diretor e na própria IEPNS2, num todo, como instituição:

“O que o diretor quer dizer diz, de resto, não temos como duvidar ou verificar, é confiar... e confiamos e muito bem. Confiamos, na escola sabe bem o que quer” — A2.

em oposição ao salientado por A2, A4 afirma que:

“Há uma total desconfiança naquela escola (...) o presidente não tem perfil para exercer o cargo, como pessoa não é de confiança... ui, ui... mas o diretor também tem muitos jogos, aquela escola é complicada.” — A4.

As posições dos representantes da comunidade são bastante diferenciadas. C3 manifesta uma *trust* vincadamente positiva quer quanto ao diretor quer quanto ao presidente:

“Acho que sim, quer o diretor, quer o presidente do conselho geral, são duas pessoas cumpridoras, nas quais tenho total confiança e jamais me deram alguma desconfiança de incumprimento. Está bem entregue.” — C3.

No entanto, o C4, referindo-se aos docentes (incluindo o diretor e o presidente), mostra ter uma *trust* negativa e, até, no que respeita à escola uma perceção de *reliance* negativa em geral, incluindo os órgãos (conselho geral e diretor):

“Temos que no final de tudo confiar, confiar e confiar, mas no fundo é uma farsa, porque desconfiamos de tudo e todos... faz de conta que confiamos nos professores, diretor, presidente, conselho geral e em tudo, olhe... que quer que diga?” — C4.

Quanto aos docentes, o D2 identificou ter *trust* positiva relativamente ao presidente, tal como uma *reliance* positiva no que respeita ao conselho geral:

“confiamos no presidente que, se achar que alguma coisa não está bem, doa a quem doer, ele diz, ele é assim naturalmente como pessoa, de total confiança e compensa as outras desconfianças. Às vezes (...) ele chama a atenção do diretor. No fundo é ele que ouve de todos os grupos que estão no conselho geral e é ativo e atua, acho que ele controla e defende a escola, por todos nós.” — D2.

No entanto, os D4 e D5 verbalizam não confiar no seu órgão diretor (*reliance* negativa), sendo que D4 reconhece ter uma *trust* positiva quanto ao diretor e aos docentes:

“Todos confiamos nos docentes (...) agora nos que estão na cadeira de diretor é outra conversa...” — D4;

“Este diretor é prepotente e manipulador, tem a faca e o queijo na mão, não inspira confiança, parece um robot diretor...chegam a diretores ficam com o Rei na barriga, passam a ser pessoas diferentes, não sei explicar, desconhecidos...” — D5.

Por outro lado, D3 e D4 demonstram *confiança* (*reliance*) no conselho pedagógico (órgão consultivo do diretor, constituído por docentes) e *trust* positiva nos seus pares:

“Vem aprovado pelo conselho pedagógico, é um carimbo de confiança, estão lá os departamentos” — D3;

“Se o conselho pedagógico aprova, os nossos colegas é que lá estão e são todos, logo temos que confiar no trabalho desse órgão.” — D4.

No que respeita aos não docentes, o ND3 demonstra uma *trust* positiva relativamente ao presidente:

“O presidente tem tudo muito organizado e sabe o que fazer e quando, de acordo com a lei e como já não está no primeiro mandato já sai tudo mecanizado e bem” — ND3.

No entanto, a *reliance* é negativa noutros casos.

“Arrisco estar a aprovar o que não vi e sem confiança em quem os leva, mas não tenho tempo e toca a andar...depois, ninguém confia no diretor ou no presidente... e quando não há confiança, os órgãos não funcionam, nada funciona” — ND4;

A avaliação do diretor é comum a todos os não docentes, confirmando-se um sentimento de *trust* negativo.

Os encarregados de educação (IEPNS2, IEPNS3 e IEPNS5) referem que sentem uma *reliance* positiva relativamente ao órgão executivo, o diretor:

“Tudo acontece numa suposta confiança de que alguém eleito diretor representa a confiança de todos, certo? Eu, sempre que posso leio, mas muita coisa é demasiado específica para mim, a linguagem é muito técnica, mas vou confiando.” — EE2.

No entanto, o EE4 evidencia uma desconfiança em ambos — diretor e presidente:

“O presidente e o diretor têm uma divergência tal que os impede de serem isentos e perdem como responsáveis que deviam ser. É difícil acreditar num e noutro, sobre os mesmos assuntos, têm histórias bem diferentes. Não separam as coisas...” — EE4.

Mesmo assim, há, no caso dos EE (IEPNS4 e IEPNS5), um sentimento de *trust* positiva pelo diretor, respetivamente:

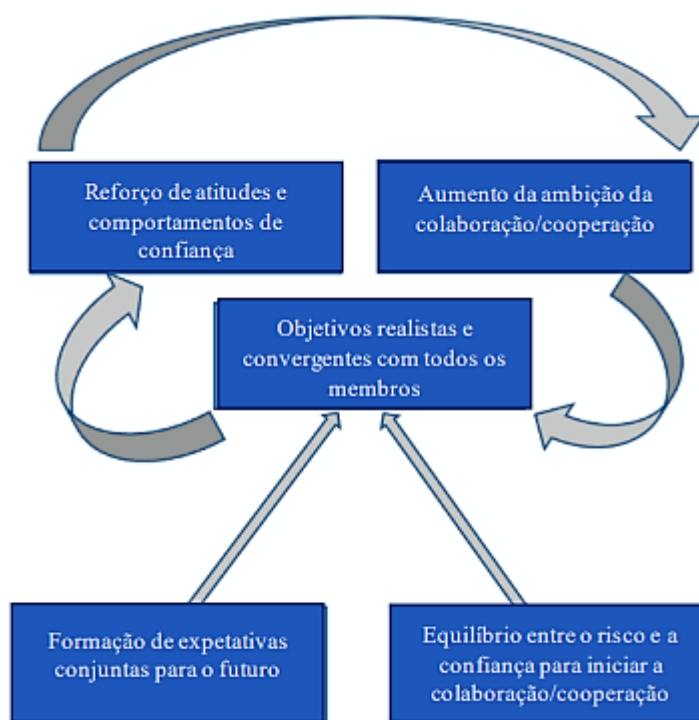
“O diretor, essencialmente, ele é uma pessoa muito cuidadosa e acho que conta com os adjuntos da direção, no caso do plano anual de agrupamento pede aos departamentos, eu confio na competência dele, totalmente.” — EE4;

“Acho que o diretor trabalha nessa linha, eu confio e acredito que sim. Mas é pelo que diz e ele é tão orgulhoso com o que faz, que acho que faz, mas o mérito não é do conselho geral, mas sim do feitio e maneira de ser do diretor.” — EE5.

A teoria da vantagem colaborativa permite perceber que as várias partes interessadas têm que trabalhar em conjunto e, no conselho geral, mais do que colaborar devem cooperar: apesar da heterogeneidade dos seus membros, todos têm que negociar e conciliar objetivos para alcançar as metas traçadas para a escola (Vangen & Huxham, 2010). O objetivo comum tem de ser, em primeiro lugar, o sucesso da *governance* da instituição.

Neste âmbito, podemos adaptar esta abordagem de análise à da “forma de laço”, sugerida por Vangen & Huxham (2010), que pretende representar a formação de confiança dentro de um órgão, equipa ou organização (ver Figura 7.17.).

Figura 7.17. - Representação do laço da formação da confiança



Fonte: adaptado de Vangen & Huxham, 2010, p. 168

Nem sempre se consegue ter num órgão como o conselho geral, uma confiança interna forte: muitas vezes a confiança é fraca ou quase inexistente. No conselho geral, a entrada de partes interessadas externas implicou a natural necessidade de reconstrução de uma nova e ampla confiança entre os seus vários elementos.

Numa primeira fase, as duas pontas do laço (Figura 7.17.) formam a base desse “edifício laço” com a formação das *expectativas* à entrada dos vários elementos do conselho geral (as principais expectativas foram apresentadas no ponto 6.3.), desenhadas de acordo com as imagens do passado, das colaborações e cooperações existentes, contratos, parcerias ou comportamentos e atitudes. Para além deste pé de base do laço, é necessário conseguir um equilíbrio de partida entre o risco que cada um está disposto a correr e o nível de confiança necessário para se alinharem objetivos exequíveis e reais. Se estas bases da construção do laço (confiança) forem asseguradas, então este edifício pode conseguir promover objetivos ambiciosos, através de uma cooperação firme, reforçando e alcançando objetivos cada vez mais elevados para toda a escola. Como vimos nas revelações que

obtivemos dos participantes relativas à categoria confiança e, por antítese, desconfiança, quer como *trust*, quer como *reliance*, nem sempre se confirmam e asseguram as expectativas iniciais de entrada no conselho geral (Figura 7.17.) e nem sempre se ultrapassa esta abertura do “laço”, comprometendo a adesão a uma efetiva cooperação.

A sustentabilidade deste “laço” de confiança interna entre todos os elementos do conselho geral, necessária para que funcione como um só corpo, depende também de outras dimensões determinantes da boa *governance*. Ao contrário de uma simples vantagem colaborativa, que tem alguns limites a ultrapassar e algumas inércias próprias do processo — diferenças de literacia, de conhecimento, de interesses —, que podem desalinhar e desarticular esta construção de laço, torna-se determinante alimentar o reforço das atitudes e dos comportamentos que induzam confiança, para que os objetivos se multipliquem e a cooperação seja real e, finalmente, a participação na tomada de decisão efetive os objetivos comuns da organização.

7.3.2.6.3. Comunicação

A comunicação é essencial para uma participação em rede, fundamental para uma boa *governance*, interna e multinível.

Esta categoria foi analisada, considerando duas subcategorias: a comunicação *intraorgânica* e *interorgânica*. Sendo o conselho geral um órgão de direção e estratégia, a tomada de decisão tem ligação direta com o tipo de comunicação efetuada, dentro do órgão e entre órgãos na escola.

Os respondentes referiram muitas vezes o papel do diretor como porta-voz da informação, estabelecendo a comunicação entre os órgãos — comunicação interorgânica. No entanto, é também relevante a comunicação dentro do conselho geral, entre os vários grupos e entre os vários indivíduos — comunicação intraorgânica.

● comunicação intraorgânica

Como transparece do próprio nome, trata-se da comunicação efetuada entre indivíduos, dos vários grupos representados, dentro de um órgão — neste caso, o conselho geral.

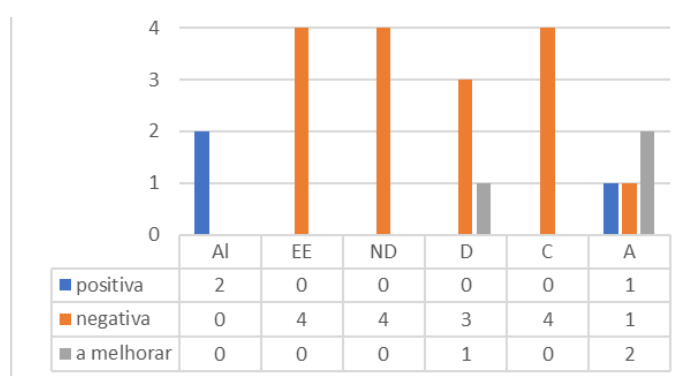
Subdividimos então a comunicação intraorgânica, para análise, em três subcategorias,

- *entre os seus pares no conselho geral*: negativa; positiva; a melhorar;
- *com outros elementos do conselho geral*: todos; alguns; um; nenhum;
- *com o presidente do conselho geral*: negativa; positiva; a melhorar.

Considerámos como comunicação *negativa* aquela onde “não existe habitualmente comunicação, apesar de poder existir, esporadicamente, a mensagem”. A comunicação *positiva* corresponde à situação contrária.

Os resultados da análise da comunicação entre os pares no conselho geral são apresentados na Figura 7.18.

Figura 7.18. - Comunicação intraorgânica com os seus pares



Fonte: elaboração própria

Ficaram de fora desta análise os presidentes e os diretores. O presidente, tal como o diretor, não foi incluído na função de docência, considerando que têm uma função específica no órgão, para além de que o diretor não é elemento do conselho geral. Ficou ainda de fora da análise o AI3, por ser o único aluno no conselho geral.

A grande maioria dos respondentes (dezasseis dos vinte e dois) refere que não comunica, habitualmente, com os seus pares do conselho geral. Em alguns grupos, todos os elementos que os constituem assumem que não comunicam com os outros elementos do seu grupo no conselho geral: encarregados de educação; não docentes e elementos da comunidade local. Três dos docentes reconhecem, ainda, que têm uma comunicação muito deficitária, tal como acontece com um representante da autarquia:

“Não, não tenho tempo para falar, só se for mesmo necessário, mas não, nem tenho contactos dele.” — EE3;

“Não costumo falar ou comunicar com eles, só nas reuniões...” — C2;

“Não, pela mesma razão, falta de tempo e também por não saber se o posso fazer, há assuntos que eu sei que talvez o diretor não gostasse de ver falados fora dos órgãos.” — D3.

Três outros respondentes reconhecem que é necessário melhorar a comunicação: os A2, A5 e o D2.

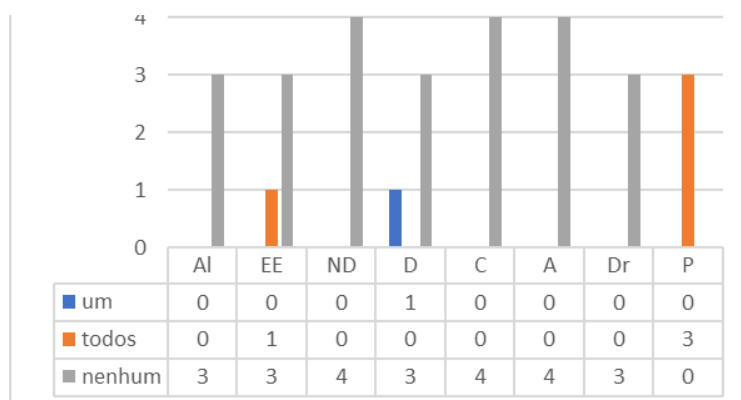
“Com os nossos, só um assunto ou outro, podia ser mais...melhor... eheheh” — A5.

Apenas três respondentes (dois alunos e um representante da autarquia) comunicam habitualmente com os seus pares antes das reuniões do conselho geral, para contribuírem juntos, de uma forma consensual, na tomada de decisão do grupo:

“Só com os meus colegas da autarquia” — A3.

Quando tratámos a comunicação habitual de cada respondente com os restantes elementos do conselho geral, considerámos as seguintes hipóteses: com “nenhum”, com “todos”, com “alguns”, com “um”. Os resultados desta análise são apresentados na Figura 7.19.

Figura 7.19. - Comunicação intraorgânica com os outros grupos



Fonte: elaboração própria

Verificamos que vinte e quatro dos vinte e nove respondentes não estabelecem qualquer comunicação com nenhum grupo do conselho geral.

“Não costumo. Pelo menos ainda não foi preciso.” — A12;

“Sobre assuntos do conselho geral, não me lembro de comunicar com ninguém” — ND5;

“Não. Não costumo ter conversas sobre a escola e sobre o conselho geral, com ninguém” — C4;

“Não costumo propriamente, só se os encontrar, agora para assuntos do conselho geral, não, não tenho esse contacto” — Dr2.

No entanto, o EE4 e o D4 afirmam que comunicam com todos, de todos os grupos, em geral.

Porém, quanto à percepção dos respondentes relativamente à *comunicação do presidente com os restantes grupos no conselho geral*, verificamos que, em regra, (dezoito dos vinte seis respondentes) comunicam com facilidade sobre assuntos do conselho geral (Figura 7.20.):

“Ele é simpático e até tento, quer que os alunos falem, eheheh.” — A13;

“O presidente tem um contacto fácil e igual para todos, é simpático” — E5;

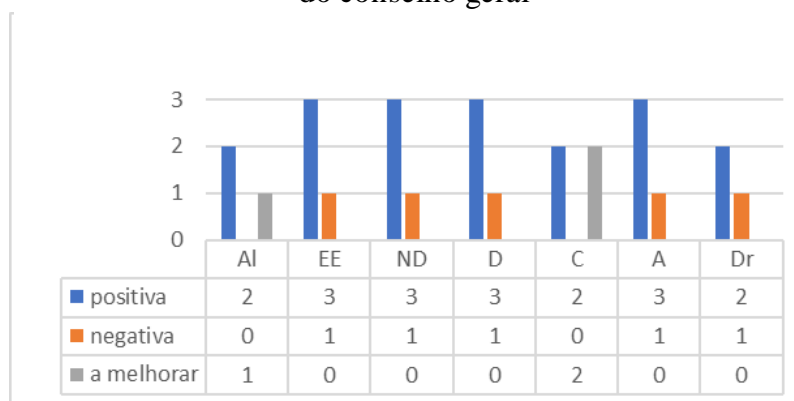
“Não considero que haja tratamento diferenciado, mas há sim muito respeito” — C3.

Os cinco respondentes que fazem uma apreciação negativa do tipo de comunicação do presidente com o conselho geral pertencem todos à IEPNS4 e reconhecem unanimemente que essa má comunicação afeta o funcionamento do conselho geral.

Três inquiridos entendem que a comunicação do presidente devia melhorar:

“As reuniões não são simpáticas, parece que estão sempre todos zangados, faz um esforço... mesmo o presidente, devia ser melhor” — A14.

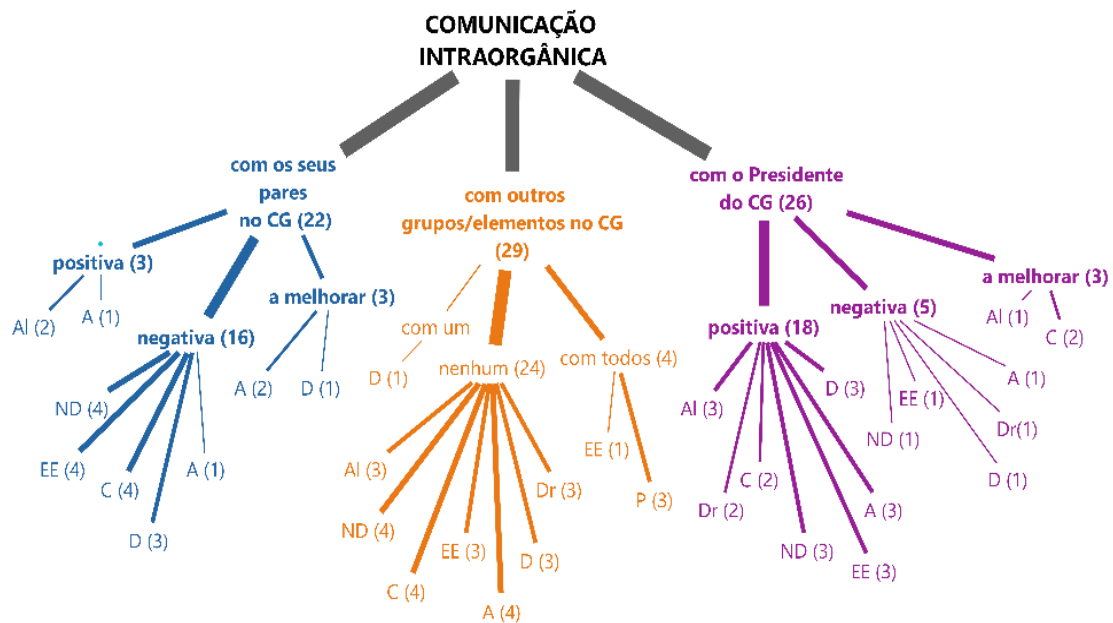
Figura 7.20. - Comunicação intraorgânica com o presidente do conselho geral



Fonte: elaboração própria

Em suma, a comunicação intraorgânica entre os vários grupos representados no conselho geral e mesmo individualmente entre os pares de cada grupo demonstra ser muito débil ou praticamente inexistente — salvo a comunicação reconhecidamente melhor entre o presidente do conselho geral (eleito pela maioria dos elementos do conselho geral) e os restantes elementos que compõem o órgão, como podemos sintetizar na Figura 7.21.

Figura 7.21. - Comunicação intraorgânica



Fonte: elaboração própria

Por último, dos dados obtidos conseguimos perceber que os canais de comunicação entre os vários elementos do conselho geral, nos dias das reuniões, são presenciais. Para além da troca de mails entre o presidente e os representantes no conselho geral, raramente há um telefonema ou um mail sobre assuntos de conselho geral e só os docentes revelam que o fazem.

Fora das reuniões do conselho geral, não há grupos de trabalho que se reúnam para discutir e apresentar propostas ou projetos, com exceção da comissão eleitoral aquando da eleição do diretor. As reuniões formais esgotam, portanto, a comunicação entre os vários elementos do conselho geral.

● comunicação interorgânica

A comunicação entre os vários órgãos das escolas é importante para o desempenho do conselho geral, como órgão de estratégia e missão, podendo coordenar com maior unidade a *governance* da escola.

Considerámos os três órgãos das escolas: diretor; conselho pedagógico e conselho administrativo. O objetivo foi o de conhecer a forma como a comunicação entre estes órgãos e o conselho geral se concretiza. Considerámos os seguintes níveis:

- *positiva* — uma comunicação habitual e fácil que satisfaz os elementos do conselho geral;
- *negativa* — contrária à positiva;
- *a necessária* — existe apenas a comunicação necessária, para o normal funcionamento do conselho geral;
- *inexistente* — sem qualquer comunicação;
- *não sabe* — o respondente não tem a perceção sobre o tipo de comunicação entre o conselho geral e os restantes órgãos sociais.

Relativamente à comunicação do conselho geral com o órgão diretor, a maioria dos participantes neste estudo considera existir uma comunicação normal e bidirecional, apesar de a intensidade da informação não ser a mesma nos dois sentidos (ver Figura 7.22.).

Figura 7.22. - Comunicação interorgânica com o diretor



Fonte: elaboração própria

Conforme se observa na Figura 7.22., apenas seis dos vinte e nove respondentes afirmaram ser *positiva* (quase todos provenientes da IEPNS2):

“o diretor é aberto a explicar o que se passa nos outros órgãos. Faz atas e envia para todos os mails da escola e para as associações de pais e estudantes, são atas diferentes, são resumos, cada um tem o que pode ter... mas a relação é boa.” — ND2.

Três respondentes consideram que a comunicação do conselho geral com o órgão diretor é negativa:

“Para o diretor, os órgãos não têm que dar contas ao conselho geral do que fazem nas reuniões, ele assume que dirá verbalmente o que for relevante para o conselho geral, é assim. Sabe que o diretor é que manda, não tenha dúvida.” — ND3.

Por outro lado, sete respondentes afirmam que se efetua a comunicação apenas necessária relativamente ao normal funcionamento dos órgãos:

“Eu envio o que é necessário enviar para o conselho geral, quer elementos do conselho administrativo ou do conselho pedagógico, eu envio para os elementos e para o presidente do conselho geral, geralmente vão nos documentos para aprovar” — Dr4.

Dez respondentes entendem que a comunicação do conselho geral com o diretor é inexistente:

“Não sabemos o que se passa nos outros órgãos, nem atas, nem nada, só o que o diretor acha que deve dizer. Não vejo comunicação propriamente.” — A3;

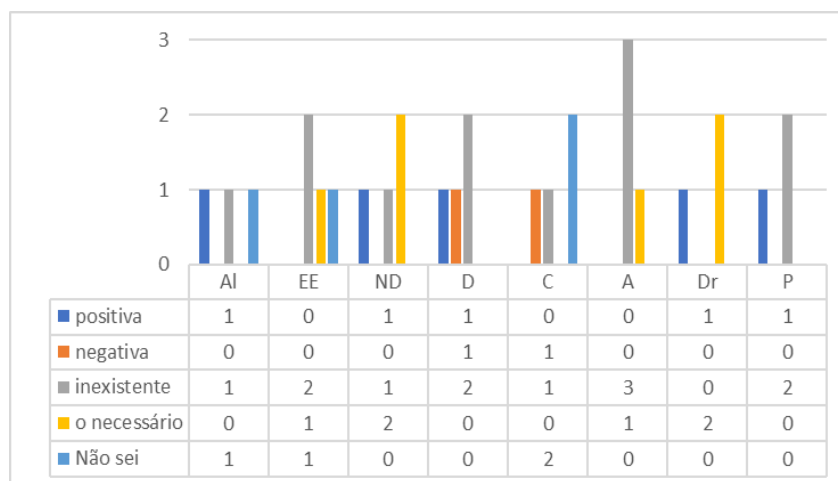
“Não há relação com os outros órgãos, se quero saber de um assunto do conselho pedagógico tenho que fazer como o presidente do conselho geral e fazer um requerimento ao Senhor presidente do conselho pedagógico, que é o diretor, para dizer qual o assunto e porquê, depois só posso ver a parte da ata que ele entender. (...) é uma relação mais formal do que com o ministério, traduzindo: não há.” — P4.

Por último, três respondentes dizem que não têm opinião, não sabem:

“Sinceramente, não sei” — C3.

A apreciação feita relativamente à comunicação com o conselho pedagógico está patente na Figura 7.23.

Figura 7.23. - Comunicação interorgânica com o conselho pedagógico



Fonte: elaboração própria

Como se pode observar, apenas duas opiniões classificam a comunicação como negativa, referindo a falta de transparência, o que interfere no funcionamento e na tomada de decisão do conselho geral

“Penso que devia ser uma maneira mais transparente e séria, permite sempre dúvidas e condiciona as opiniões. Vejo demasiadas queixas da relação entre a presidente com o diretor...e por causa do conselho pedagógico.” — D3;

“Já sugeri termos mais informação dos assuntos do conselho pedagógico, por exemplo, para perceber melhor as decisões que vêm de lá para o conselho geral, pois como há elementos de listas diferentes de docentes, explicam as intenções de maneiras diferente da do diretor. Logo era bom termos uma informação das atas ou sumários, para percebermos, sem ser só pelo diretor. Numa empresa, tudo tem que reportar ao conselho de administração, que aqui é o conselho geral...deve ser o meu defeito profissional” — C2.

Porém, também existem apenas cinco propriamente positivas, todas da IEPNS2.

São seis os respondentes que vêm a comunicação existente, mas apenas ocorrendo ao nível indispensável:

“Eu envio o que é necessário enviar para o conselho geral quer elementos do conselho administrativo (contas) ou do conselho pedagógico. Eu envio para os elementos e para o presidente do conselho geral, vão nos documentos para aprovar.” — Dr4.

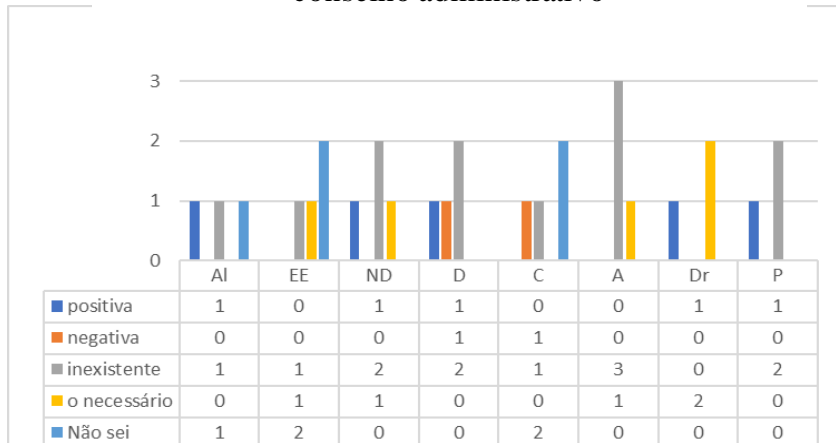
Doze respondentes, i.e. a maioria, entende que a comunicação é *inexistente*. sendo que para este número muito contribuem os respondentes da IEPNS4:

“Não há diálogo e não percebo porque é que o presidente do conselho geral não está no conselho pedagógico, tal como o diretor está no conselho geral, assim só o diretor sabe de tudo. Mas como a relação é mínima, não é possível” — ND4.

Por fim, quatro respondentes dizem não conhecer o grau de comunicação entre os dois órgãos (conselho geral e *conselho pedagógico*).

Os resultados referentes à comunicação com o conselho administrativo estão sumariados na Figura 7.24. e revelam um cenário semelhante.

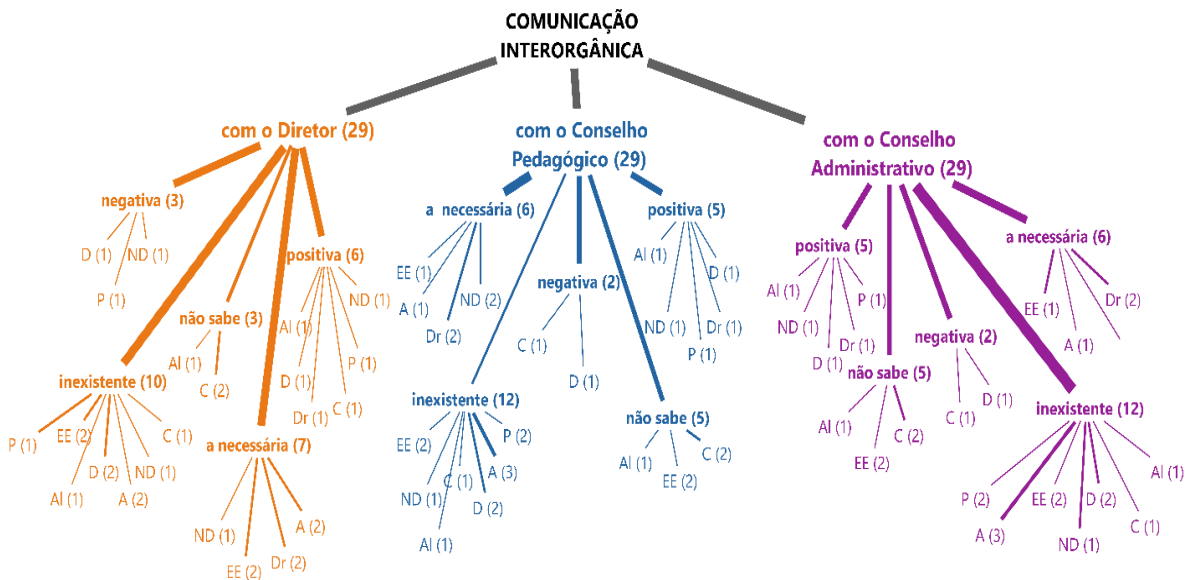
Figura 7.24. - Comunicação interorgânica com o conselho administrativo



Fonte: elaboração própria

Em conclusão, a percepção dos entrevistados relativamente à comunicação é bastante fraca (Figura 7.25.).

Figura 7.25. - Comunicação interorgânica



Fonte: elaboração própria

Relativamente à comunicação do conselho geral com os outros órgãos das escolas — diretor, conselho pedagógico e conselho administrativo —, pudemos desde logo perceber que o interlocutor é apenas o diretor, que acumula a representação formal e informal dos três órgãos. Apenas na IEPNS2 a comunicação é maioritariamente sentida como positiva, sendo moderadamente negativa/inexistente na IEPNS3, mas com alguma esperança de ser pelo menos necessária na IEPNS3. Nas IEPNS4 e IEPNS5 é vincadamente inexistente (sendo a situação mais extrema na IEPNS4).

7.3.2.6.4. Informação

Entendendo-se a *informação* como a mensagem transmitida entre emissor e recetor, foram considerados dois indicadores — i) a *informação procurada* e ii) a *informação disponibilizada*. Nesta análise teve-se em conta não só as perceções transmitidas no decurso das entrevistas como também as atas.

Procurámos obter dados sobre quem define a agenda das reuniões do conselho geral. As respostas foram, sem hesitação, que era o diretor, que também enviava ao presidente com os documentos para aprovar. Apenas um dos presidentes (P2) disse que o diretor lhe enviava uma proposta de pontos da ordem de trabalhos, de acordo com os documentos a considerar na reunião e seguidamente discutiam juntos a agenda. Numa das escolas é mesmo o diretor que faz a agenda e envia os mails para todos os elementos do conselho geral com a convocatória e os documentos:

A perceção entre os entrevistados é de que a agenda das reuniões de conselho geral é sobretudo sugerida pelo diretor:

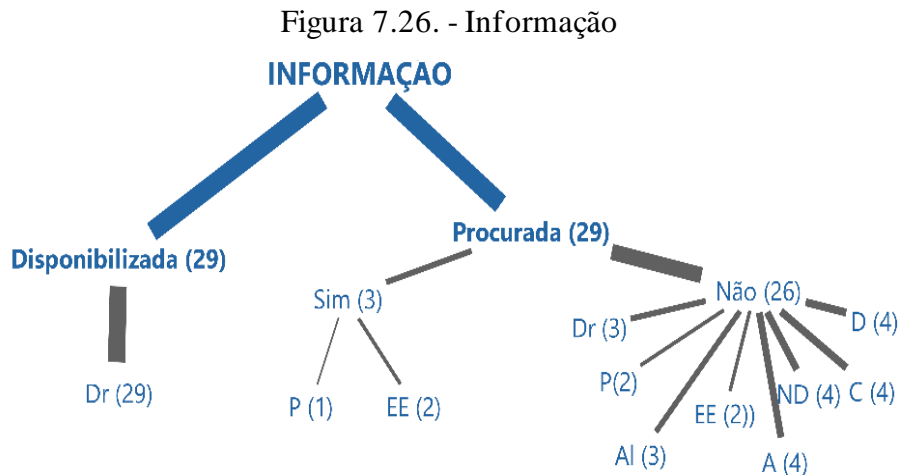
“acho que é o diretor que envia para o presidente e este reenvia para nós. Vê-se o reencaminhamento dos mails” — E3;

“ninguém sabe o que é para fazer naquela reunião, o diretor é que sabe o que é preciso e envia tudo direitinho ao presidente. Por isso a agenda deve partir do diretor. Depois, devem falar sobre a reunião, mas mesmo lá quem fala é o diretor” — D5.

Em apenas duas das quatro escolas, o presidente propõe e dá opinião sobre os pontos da ordem de trabalhos. No entanto, mesmo nestes casos, não é habitual outros

elementos do conselho geral sugerirem assuntos ou apresentarem propostas para discussão no conselho geral.

A Figura 7.26. descreve os principais resultados obtidos nesta categoria.



Fonte: elaboração própria

● Informação procurada

Apenas três dos respondentes assumem que procuram a informação. A análise documental das atas do conselho geral comprova esta situação, fazendo referência a estes respondentes (EE 4 e EE5) e à sua insistente procura de informação:

“Eu procuro fazer perguntas e tentar perceber as coisas, mas só eu. A maioria está por estar ou para votar, mas eu quero saber onde procurar” — EE4;

“Talvez, se o presidente tivesse mais informação do conselho pedagógico, talvez se ele fosse às reuniões e tivesse as atas do conselho pedagógico, coisa que já pedi, por várias razões, mas o diretor diz que não precisamos, pois, qualquer dúvida ele esclarece, mas não é bem assim, só informa o que lhe interessa. Procurar? Onde? Na secretária do diretor?” — EE5.

Nas atas obtivemos, entre outras, as seguintes transcrições:

“O EE4 ditou para a ata que: exige conhecer os ofícios trocados com o Ministério da Educação no âmbito do processo... refere que o diretor omite informação relevante para a decisão dos pontos...e deliberação do conselho geral”;

“O EE5 pede autorização para verificar as atas do conselho pedagógico, uma vez que estão em causa direitos”.

Não foi possível identificar mais pedidos expressos ou induzidos de informação por parte de outros elementos, nem através da análise documental, nem nas entrevistas, nem nas reuniões observadas (Figura 7.26.).

● Informação disponibilizada

Vinte e seis respondentes têm a percepção de que a informação lhes é disponibilizada apenas pelo diretor — em suporte de papel, digital ou presencialmente nas reuniões. Não têm mais contributos de informação que lhes permitam uma participação mais segura e informada na tomada de decisão.

“Não temos a informação que queremos, mas a que o diretor quer... Vem tudo preparado e aprovado pelo conselho pedagógico, não temos voto na matéria...” — C4;

Os diretores consideram que os membros também adotam uma postura passiva: e manifestam a opinião unânime de que estão disponíveis para informar sobre o que os elementos do conselho geral quiserem procurar. Confirmam que são os detentores da informação (até privilegiada), mas que ninguém manifesta vontade em saber mais, antes pelo contrário, pois sentem que o que distribuem é demasiado.

“Não pedem. Só fazem uma pergunta ou outra na reunião, sobretudo, o P2. O que dou chega e sobra” — Dr2.

Como podemos perceber da Figura 7.26., a informação disponibilizada vem toda da mesma fonte, o diretor. Não obtivemos dados documentais ou outros (primários das entrevistas realizadas ou da observação das reuniões) que nos permitissem encontrar outra fonte de informação para a tomada de decisão que não fosse diretamente dada pelo órgão diretor aos membros do conselho geral. Os respondentes consideram apenas os documentos anexos à convocatória das reuniões e as perguntas que podem efetuar para esclarecimento de alguns pontos, durante a reunião de conselho geral, ou em outros encontros presenciais com o diretor.

Durante as entrevistas foi oportuno compreender a presença ou memória de alguns documentos estruturantes, aprovados em conselho geral, e que orientam o mandato corrente dos vários órgãos da escola. Dos vinte e nove respondentes apenas dois presidentes (P2 e P3) revelam que ainda se recordam, embora muito vagamente, do Projeto de Intervenção do diretor — um documento que suporta a eleição do diretor e que funciona como um programa plurianual de atividades e objetivos que o diretor se propõe atingir. Nunca mais é procurada

ou disponibilizada informação sobre o cumprimento deste documento estrutural para a vida da escola, ou sobre as suas justificações para os desvios da implementação desse programa. Uma das competências do conselho geral é precisamente a fiscalização e monitorização do órgão diretor, sendo o Projeto de Intervenção um guia de orientação para a avaliação do diretor:

“Não, nem me lembro de ouvir falar” — A2;

“Tenho uma vaga ideia, mas já me esqueci, nunca mais falámos nisso, ai de nós, dizia logo que estávamos a ser polícias e a fiscalizar...” — P4;

“Na altura sei que li, mas onde isso já vai...e só passou 1 ano, ou menos?” — D3.

A falta de tempo é um dos constrangimentos referidos para justificar a falta de procura de informação pelos elementos do conselho geral. Mas algumas outras razões foram apresentadas como justificação para este resultado: os conflitos existentes e os que se podem criar por confronto de ideias — sobretudo com o diretor —, a falta de liberdade para mostrar novas ideias (ou propostas contrárias às levadas à tomada de decisão), a falta de motivação, dado o desinteresse sentido em relação aos representados, ou os formalismos de participação que o conselho geral impõe.

De qualquer forma, foi possível obter dados de que não há queixas por falta de quantidade de informação. Antes pelo contrário, a maior parte da informação não é tratada, o que há são queixas por resultar de uma só fonte, o diretor. Mais uma vez, a falta de tempo para receber e compreender toda a informação e, ainda, pesquisar para a discutir, tal como a falta de literacia para a assimilarem — sobretudo os externos que não dominam a linguagem técnica — são fundamentos para o descontentamento e enfraquecimento da participação dos membros do conselho na tomada de decisão.

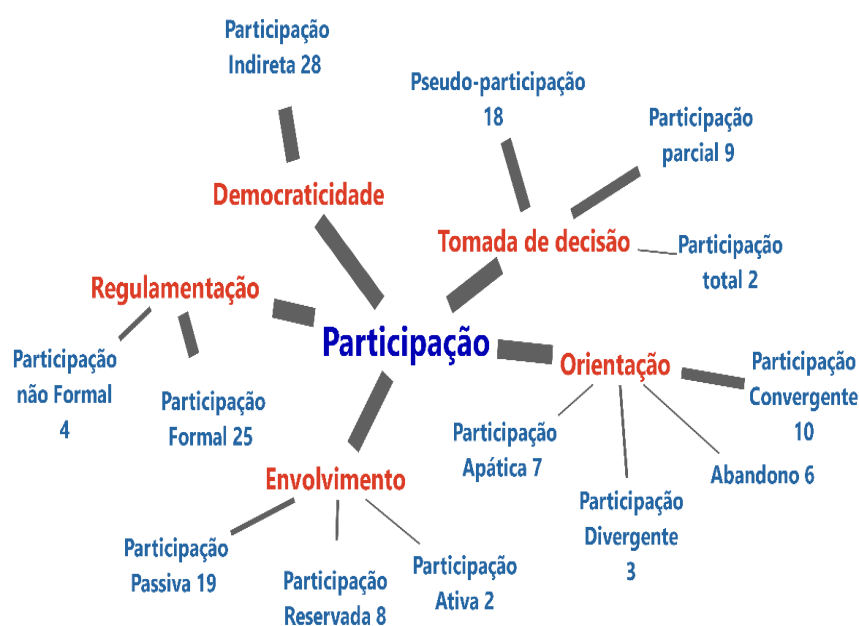
Esta assimetria de informação — não só por a informação disponibilizada poder ser dedicada e parcial, mas por ter uma só origem, muitas vezes com linguagem técnica/profissional que pode não ser acessível e compreensível por todos — pode condicionar muito a tomada de decisão do conselho geral. Estas questões da assimetria da informação na tomada de decisão aparecem, por vezes, ligadas, a teorias como a da agência — estudando-se a relação entre o agente e o principal —, onde a desinformação pode influenciar negativamente a participação na tomada de decisão e na comunicação (Bertolin, 2008). Também numa relação de *stewardship*, como a que consideramos ser mais adequada implementar num órgão de direção e missão, como é o conselho geral, a informação deve

ser simétrica, acessível e entendível, para que haja cooperação entre os vários elementos do conselho geral. Se todos os participantes estivessem na posse do mesmo nível de informação, a tomada de decisão seria perceptível pelos respondentes como mais transparente.

7.3.2.7. Uma síntese

Como síntese relativamente às dimensões em análise e de acordo com os indicadores encontrados para cada categoria da Participação, poderemos observar a partir da Figura 7.27., os que mais a caracterizam.

Figura 7.27. - Categorização da participação



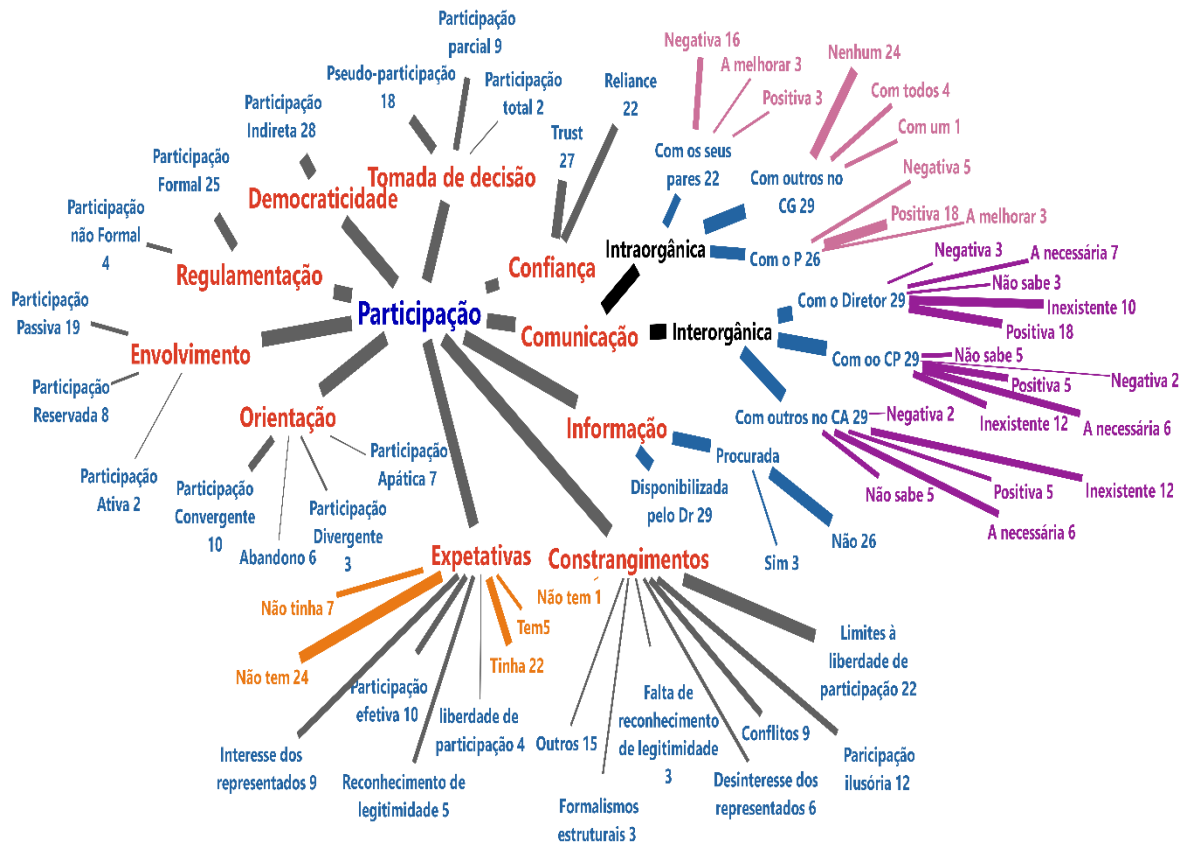
Fonte: elaboração própria

No conselho geral, a participação é indireta, pois todos os elementos do órgão representam “alguém” e não a si diretamente (com exceção para o diretor que é um convidado constante do conselho geral e tem um comportamento muito semelhante ao que poderia ter se fosse um dos membros, mas não é de direito um elemento do órgão). A participação é também considerada formal, cumprindo-se regras e normas, na sua grande maioria, de fonte normativa; a orientação da participação é convergente nos resultados da tomada de decisão (quase todas as decisões têm um amplo consenso ou são aprovadas por

unanimidade). Apesar de tudo, o envolvimento percebido é de uma participação passiva, na sua grande maioria, ou reservada. Na tomada de decisão é revelada uma pseudoparticipação, verbalizada até como ilusória por muitos dos elementos inquiridos.

Na Figura 7.28., conseguimos identificar com mais detalhe a codificação efetuada da Participação.

Figura 7.28. - Resultado da codificação da participação



Fonte: elaboração própria

7.3.3. Outros resultados das entrevistas

Ao longo do trabalho colhemos a percepção dos respondentes (embora não tratássemos diretamente no modelo) de que a grande maioria dos atuais presidentes do conselho geral, a nível nacional, são docentes. No entanto, esta não é a única solução possível; no ensino superior, por exemplo, a lei determina que o presidente do conselho geral seja uma parte interessada externa, cooptado.

Curiosamente, todos os alunos e docentes entrevistados têm preferência para que o presidente do conselho geral seja um docente:

“São os que mais sabem da escola.” — A12;

“Não vejo outra hipótese, de maneira alguma.” — D3.

Os restantes elementos (encarregados de educação, comunidade local e autarquia) dividem-se. Os encarregados de educação dividem a sua preferência entre docentes e partes interessadas externas:

“Seria muito bom ser como no ensino superior, um de fora, assim não havia influências, medos ou desculpas.” — E4.

Para os membros da comunidade local devia poder ser eleito qualquer membro do conselho geral, exceto alunos. Da mesma opinião são os não docentes e os elementos da autarquia.

Esta posição é ainda partilhada pelo D4, que, ao contrário dos restantes diretores, defende que qualquer elemento do conselho geral deve poder ser presidente do órgão.

Entre os presidentes, dois verbalizaram a preferência por um docente na função de presidente do conselho geral, mas o P4 entende que um representante da comunidade local seria o ideal:

“Devia ser um de fora, da comunidade, temos lá gestores, assim o diretor não fazia farinha” — P4.

Assim, dezasseis dos vinte e nove respondentes entendem que deva ser um docente o candidato a presidente do conselho geral. Sete respondentes referem que poderia ser qualquer um dos elementos do conselho geral, com exceção dos alunos. E os seis restantes referem que gostariam que se seguisse o ensino superior, ou seja, eleger o presidente entre os elementos das partes interessadas externas.

7.3.4. Análise da nuvem de categorização

A partir da nuvem de categorias, um instrumento estatístico que resulta da frequência relativa da codificação segundo a categorização delineada para a análise de conteúdo, neste caso das fichas de transcrição das entrevistas podemos observar (ver Figura 7.29.) que o tema da “*governance* do conselho geral”, o foco do nosso trabalho, aparece destacado na nuvem de categorização, mostrando que as entrevistas giraram efetivamente em torno destas questões.

permite-nos eliminar, incluir e até relacionar a dinâmica e estrutura para o nosso modelo de análise refinado (ver ponto 7.7.).

7.4. Resultados da observação não participada

Do nosso desenho de investigação fez também parte a observação não participada de reuniões do conselho geral, com o propósito de observar as atitudes e os comportamentos das várias partes interessadas. Observámos, portanto, o desenrolar dos trabalhos e deliberações do conselho geral, em reuniões, nas várias unidades de estudo.

Tal como numa análise de sociograma³¹, tivemos necessidade de olhar para a distribuição de lugares, uma vez que percebemos que os lugares estavam escolhidos de sessões anteriores, como se determinassem um território individual. Neste tipo de análise, assume-se o pressuposto de que a disposição do espaço de reunião e o modo como as pessoas dele se apropriam pode dar que estabeleçam algumas ligações com outros indicadores da investigação.

O local onde se desenrolam as reuniões de trabalho do conselho geral tem características diferenciadas em cada escola. A sala de reunião fica marcada pela escolha da disposição dos lugares sentados, que podem formar diferentes configurações geométricas do grupo reunido.

Não se afigura estranho o ambiente ser diferente de escola para escola. De qualquer modo, pareceu-nos que a escolha da disposição dos lugares na sala de reuniões espelharia e influenciava o desempenho e a participação de cada elemento, nas reuniões em que estivemos presentes, pela “vizinhança” que escolhiam ou eram escolhidos, pela proximidade ou afastamento relativamente a determinados representantes, entre outros fatores que decidimos observar desde a entrada na sala de reuniões até à saída da sala.

Triangulámos algumas dessas observações, que registámos no nosso diário de bordo, com a distribuição de lugares e respetivo grupo representado, bem como com a análise documental das intervenções registadas — em atas e documentação disponibilizada do conselho geral: agenda das reuniões, assiduidade, intervenções por elemento, votações e

³¹ Um sociograma é uma técnica que permite através da observação e da sua contextualização, apresentar graficamente, as ligações entre os sujeitos de um determinado grupo, realçando vínculos, relações de influência, entre muitas outras variáveis possíveis.

tomada de decisão — e, ainda, com a planta da sala e os meios tecnológicos disponíveis (não utilizados por nenhuma escola nas reuniões de conselho geral observadas).

A “psicologia ambiental”³², surgida no contexto do pós II Grande Guerra, centrou-se no impacto que o contexto ambiental tem sobre o comportamento humano (Craig, 1973). Mais tarde, a partir dos anos setenta do século passado, a psicologia ambiental passou a ter um âmbito multidisciplinar relacionando-se com a geografia humana, a sociologia, a psicologia organizacional, entre muitas outras áreas do conhecimento, incluindo a gestão e o marketing (Melo, 1991). O interesse da relação do indivíduo e o meio-ambiente, que pode ser modificado e até reconstruído por aquele promove a influência de comportamentos, atitudes e tomada de opções. Desenhou-se um tipo de modelo conhecido como transacional, dado que tenta explicar aquela inter-relação do ambiente com o comportamento humano, de acordo com os objetivos propostos em cada situação e contexto (como numa reunião, por exemplo). Estes objetivos são planeados e estruturados por processos organizacionais, sociais e psicológicos, associados a ações e construções ambientais que determinam, por exemplo, a escolha de posição de lugares específicos num dado encontro ou evento (Melo, 1991). Diferentes objetivos e contextos determinarão diferentes opções de disposição de lugares, quer seja uma escolha consciente e planeada quer não.

Podemos definir, no âmbito da nossa investigação, a psicologia ambiental como o estudo da inter-relação entre o indivíduo e o meio ambiente, natural ou construído, onde se investigam *as percepções* — o modo como cada indivíduo percebe o ambiente que o rodeia —, *a cognição* — a forma como o cérebro de cada indivíduo recebe, interpreta as informações e estímulos recebidos do meio envolvente —, *o comportamento* — a forma como cada indivíduo compreende, reage e também transforma o meio que o envolve — (Melo, 1991), tudo se reflete nas suas atitudes, opções e decisões.

Na psicologia ambiental, uma das a teorias referenciadas é a “environmental role” desenvolvida por (D. Canter, 1977; D. Canter & Canter, 1979). Esta teoria reporta padrões de comportamento humano, num dado ambiente, que têm alterações de acordo com o seu papel social ou organizacional e de interação com os restantes pares presentes nesse momento, e considera ainda que cada indivíduo constrói uma concetualização diferente de

³² O termo “psicologia ambiental” surgiu, aparentemente, num seminário relacionado com o design de salas de hospitais psiquiátricos, disposição do mobiliário e outras características que evidenciavam o progresso terapêutico (Proshansky & Altman, 1979).

todos os outros presentes no mesmo espaço e tempo (Melo, 1991). Por outro lado, as questões de território e de pertença podem ter objetivos diferentes, quer de posicionamento em relação aos outros, quer de privacidade e mesmo poder (estudados a partir das escolhas do lugar sentado, segundo a disposição geométrica das cadeiras, em diferentes contextos, e com diferentes propósitos (Sommer, 1969; Sommer & Leite, 1973).

Dos vários estudos efetuados nos mais diversos contextos — como a sala de aula (Woodson, 2013), as salas de espera de consultórios médicos e de reuniões de serviço em hospitais, entre outros, efetuados por autores como D. Canter & Canter (1979) — constata-se que a forma como são feitos os arranjos na distribuição de lugares sentados podem ter influência nos comportamentos e decisões de cada indivíduo e do grupo, durante o evento.

Os estudos sobre a disposição de lugares sentados, que incluem a escolha do lugar em que cada um quer sentar-se, revelam informações sobre a influência dessa escolha no resultado comportamental e da situação interpessoal (Sommer, 1969) e até podem constituir motivação para a criação de uma ilusão de poder expressa através de linguagem não verbal “sentada” (Bjorseth, 2007).

A posição de poder verifica-se sempre ao topo da figura geométrica (se for angular), efetuada a partir da disposição dos lugares sentados, onde a “figura de poder” permite escolher que ao seu lado (geralmente à direita, mas nem sempre se cumpre esse protocolo) fique a pessoa mais próxima ou de posição hierárquica imediatamente abaixo. Os cantos da mesa são zonas consideradas de segurança e a posição mais desafiante ou combativa. Relativamente, à posição da figura de poder, deve ficar em frente, onde a mesa ou espaço interno é a única “barreira” física entre as pessoas. De notar que a configuração de distribuição em forma de ferradura enfatiza os indivíduos colocados no topo da mesa (Bjorseth, 2007).

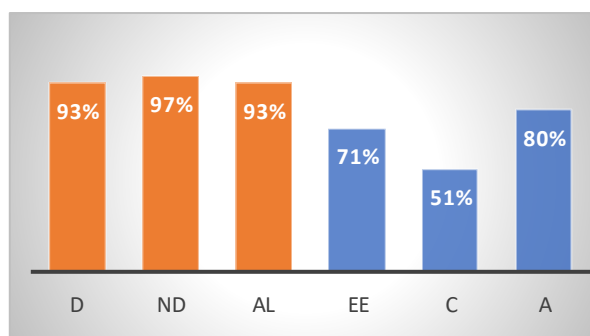
Relativamente às reuniões das unidades de análise desta investigação, observámos e analisámos com algum pormenor o ambiente e, sobretudo, a posição escolhida por cada membro do conselho geral.

Segue-se uma breve descrição das reuniões observadas em cada escola:

- A **IEPNS2** reúne o conselho geral três vezes por ano, em média, neste caso: no 1.º ano, realizaram-se três reuniões; no 2.º ano, realizaram-se quatro; no 3.º ano, apenas três reuniões; e, no último ano que analisámos, somente duas.

Analisando a assiduidade às dezassete reuniões de conselho geral, podemos constatar na Figura 7.30. que o grupo mais assíduo é o de não docentes (97%), seguido pelos docentes (93%) e alunos (93%), ou seja, as partes interessadas internas são as mais presentes nas reuniões. Das partes interessadas externas, os representantes da comunidade (51%) são os que mais faltam e os mais assíduos são os representantes da autarquia (80%). O grupo dos não docentes é o que mais vezes está completo, nas reuniões do conselho geral (ver Apêndice VI).

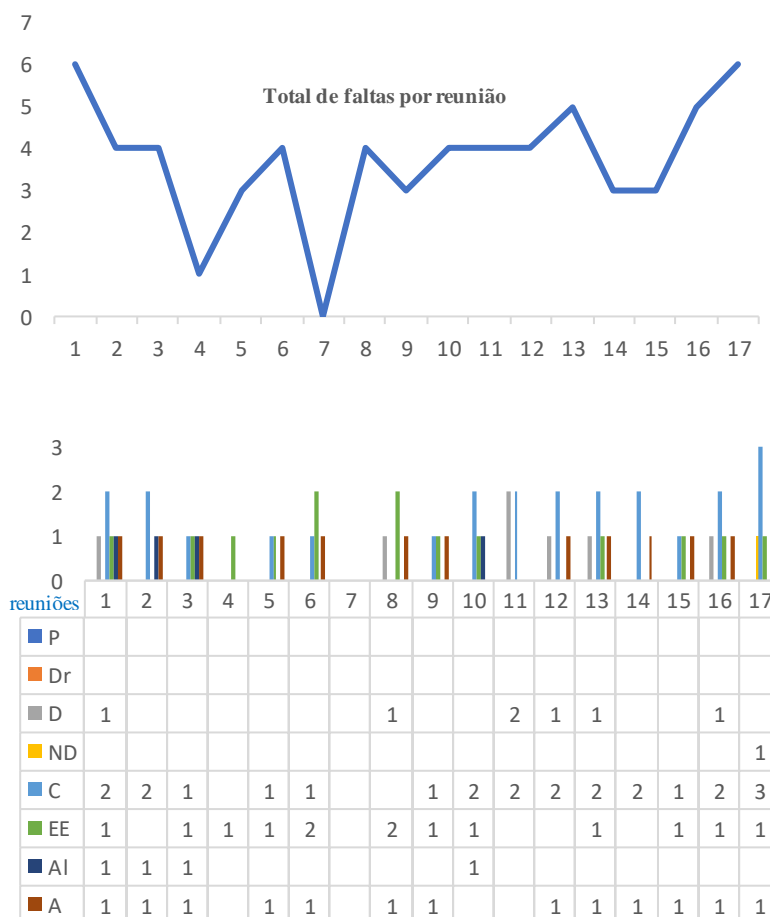
Figura 7.30. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS2/grupo representado



Fonte: elaboração própria

Na reunião número sete, constatamos que houve 100% de presenças no conselho geral para uma agenda de ponto único “recondução do diretor” (ver Figura 7.31.).

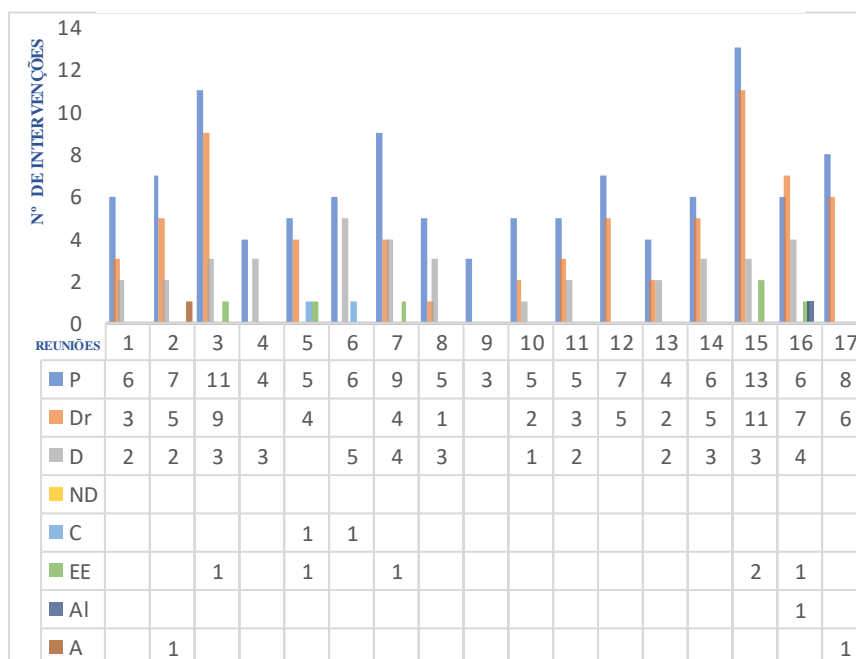
Figura 7.31. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS2/grupo representado



Fonte: elaboração própria

De acordo com a Figura 7.32., não considerando as intervenções do presidente, que dirige todas as reuniões, conclui-se que o diretor intervém cerca de 58% das vezes mencionadas nas atas das reuniões; os docentes cerca de 32%, seguidos dos encarregados de educação com 5%, sendo os restantes 5% repartidos por: C2 (2%), A2 (2%) e os AI2 (1%). Os alunos apenas falaram por sugestão do presidente, em resposta a perguntas dirigidas — e não encontramos nenhuma intervenção de não docentes.

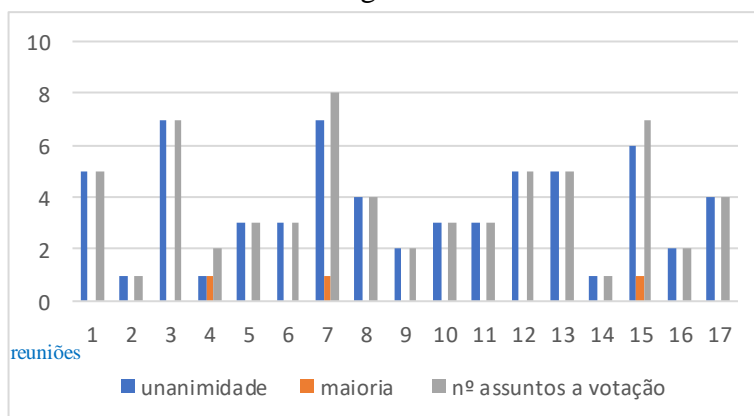
Figura 7.32. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS2/por elemento do órgão



Fonte: elaboração própria

Quanto aos resultados das votações de propostas em conselho geral, segundo a análise das atas, podemos constatar que mais de 98% são aprovadas por unanimidade. Apenas se constataram maiorias e não unanimidade em três pontos de agenda: eleição do presidente — reunião número quatro; recondução do diretor — reunião número sete; proposta de alteração dos critérios de avaliação de uma disciplina do 9.º ano (assunto sensível naquela escola) — reunião número quinze (Figura 7.33.).

Figura 7.33. - Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS2

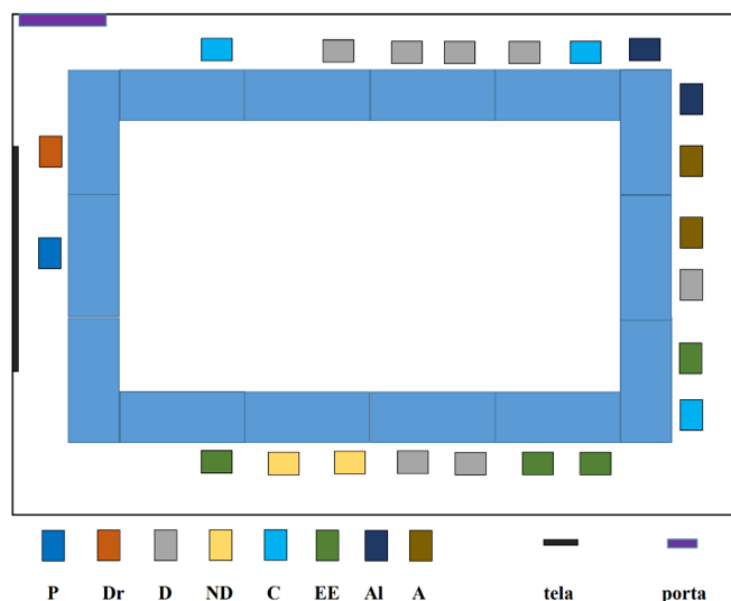


Fonte: elaboração própria

De acordo com a análise documental, a agenda nas reuniões de julho foi exatamente igual nos quatro anos, com os mesmos temas a serem tratados, tal como as reuniões de abril e de dezembro, mostrando uma rotação cíclica dos assuntos a tratar anualmente. Mesmo as reuniões extraordinárias, não anuais — de tomada de posse dos elementos do conselho geral e de eleição do presidente ou do diretor —, foram regulares, apenas com outra periodicidade.

Quanto à nossa observação e confirmação da distribuição permanente de lugares na sala de reuniões (ver Figura 7.34.), percebemos que a mesa tem uma configuração retangular, angular e fechada.

Figura 7.34. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS2



Fonte: elaboração própria

Das observações que efetuámos, a rotina mantém-se: o presidente abre a porta da sala, quando chega — estando cá fora todas as restantes pessoas à espera —, e fica junto à porta de entrada, do lado de dentro da sala, onde agradece os cumprimentos que lhe são especificamente dirigidos; todos aguardam que o presidente se sente em primeiro lugar, mesmo o diretor; o presidente senta-se no lugar central de um dos lados, ficando, relativamente à planta da sala, de acordo com a Figura 7.34., a porta à sua esquerda (que se mantém aberta até iniciar a reunião); o Dr2 senta-se no lugar imediatamente à esquerda do P2, mas no topo da configuração retangular da distribuição de lugares. Este ritual repete-se em todas as reuniões.

Curiosamente, os docentes entraram em dois grupos distintos e sentaram-se em lados opostos da mesa — nas laterais, relativamente ao presidente contactamos pela análise documental que pertenciam a duas listas diferentes, que tinham concorrido ao conselho geral e se mantinham separadas. Apenas um dos docentes, que intervém mais assertivamente e até de forma agressiva, por vezes, se colocava no lado oposto ao do presidente e do diretor.

Quanto aos não docentes, estavam no lado mais discreto e menos interventivo nas reuniões, quase num canto, tal como dois dos encarregados de educação, na lateral direita, relativamente ao presidente e com alguma distância deste. Estudos de psicologia ambiental realizados na sala de aula chegam à conclusão de que os alunos menos observados pelo professor e que passam mais despercebidos são os que se sentam na sua lateral direita (Woodson, 2013), o mesmo parece acontecer neste caso. No entanto, um terceiro encarregado de educação posicionou-se, na zona de maior participação/oposição, relativamente ao presidente e diretor, ou seja, no lado imediatamente oposto, tendo os tampos das mesas a separá-los.

No lado esquerdo da mesa, relativamente ao presidente, encontravam-se os docentes mais participativos e interventivos daquele grupo, tal como a maioria dos representantes da comunidade que habitualmente estão presentes e participam em alguns assuntos (estágios e prémios). Um dos representantes da comunidade que algumas vezes se tinha colocado no lado oposto ao presidente e diretor tem um péssimo registo de assiduidade e, por isso, não o chegámos a conhecer (pelo regimento do conselho geral, deveria ter perdido o mandato, pelo número de faltas).

Os alunos estavam no canto, talvez os lugares que segundo os estudos são considerados mais seguros e discretos.

Curiosamente, num ponto de interesse de agenda para um dos docentes, antecedendo a dita votação de decisão, percebemos a saída do seu lugar habitual para o lado da mesa onde estava um encarregado de educação (presidente da associação de pais) — cujo voto era importante e influenciaria outros presentes — tratou-se, certamente, de um posicionamento estratégico e influenciador na votação. Constituiu de uma troca de lugares que detetámos dando-nos a perceção explícita disto mesmo, pelas conversas em surdina na espera para a entrada na reunião. Também ajudou o facto de sabermos (através da entrevista que já lhe tínhamos efetuado) que a opinião daquele encarregado de educação sobre o assunto condicionaria a tomada de decisão.

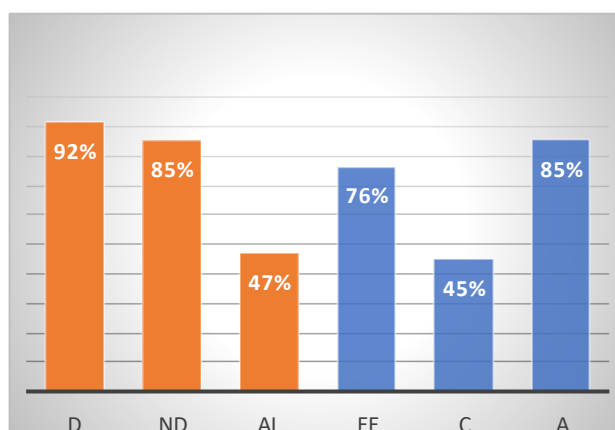
A colocação da tela atrás do lugar do presidente e diretor denota que não é utilizada e relaciona-se com a confissão do presidente relativamente à aversão a novas tecnologias e “modernices” das “apresentações de *PowerPoint*”.

Em suma, estrategicamente, temos um lado da mesa que podemos intitular de “comando”, onde centralmente está o presidente e à sua esquerda o diretor que toma a palavra, de forma cordial perante o presidente. As reuniões são controladas pelo presidente, apesar de contar com muita intervenção e esclarecimentos do diretor.

- Na **IEPNS3**, o conselho geral tem realizado, em média, igualmente três reuniões ordinárias, por ano. As reuniões extraordinárias tiveram ordem de trabalhos com pontos únicos: uma dedicada à tomada de posse do conselho geral e eleição do presidente; outra à recondução do diretor e uma terceira à apreciação de um requerimento de encarregados de educação do segundo ciclo. Analisámos catorze reuniões, assistimos a uma décima-quinta da qual não temos análise da ata, apenas o diário de campo.

No Figura 7.35., podemos constatar que o grupo mais assíduo é o dos docentes (92%), seguido dos não docentes e da autarquia (ambos com 85%) e depois dos encarregados de educação (78%), dos alunos (47%) e dos representantes da comunidade (45%). Continuamos a ter os internos com maior assiduidade (apesar de os alunos não estarem entre os mais assíduos). O diretor faltou uma vez, tal como o presidente (fizeram-se substituir um pelo outro). Os grupos de docentes e não docentes são os que mais vezes estão completos, ou seja, se encontram representados os 100% dos seus elementos nas reuniões do conselho geral (ver Apêndice VII).

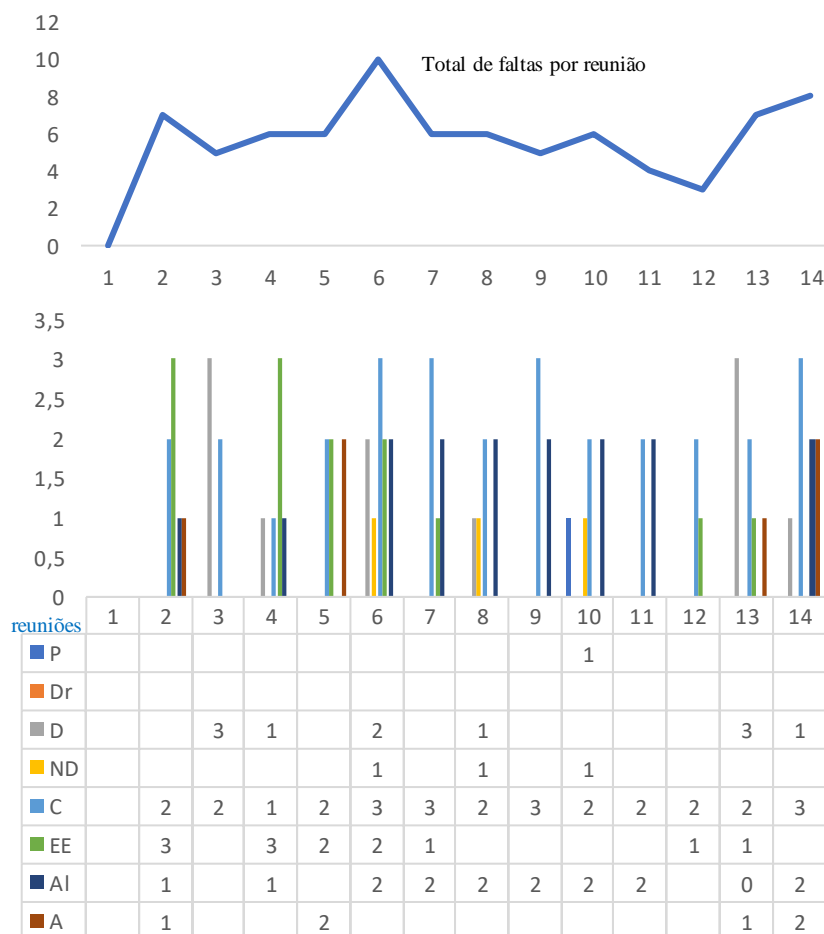
Figura 7.35. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS3/grupo representado



Fonte: elaboração própria

Verificamos que a reunião número um foi a única que recebeu 100% de presenças para uma agenda de ponto único: tomada de posse do conselho geral (ver Figura 7.36.).

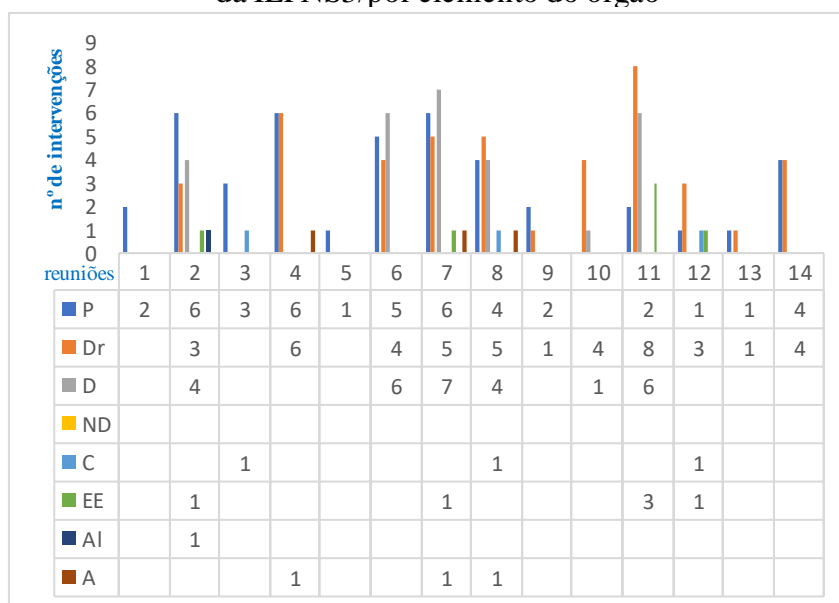
Figura 7.36.- Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS3/grupo representado



Fonte: elaboração própria

De acordo com a Figura 7.37., percebe-se quão silenciosa é a participação dos não docentes, pois nas atas não constam quaisquer intervenções, tal como acontece na IEPNS2. Quanto aos alunos, apenas uma intervenção e a pedido do presidente. A autarquia tem três intervenções registadas em ata, que foram apenas para comunicar trabalhos realizados ou eventos da autarquia. Também as três intervenções registadas de um representante da comunidade) se referiram a estágios a efetuar na empresa que representa e a um pedido de esclarecimento sobre siglas ou linguagem técnica que constava dos documentos a aprovar. O diretor domina as intervenções efetuadas (28%), mesmo relativamente ao presidente (23%).

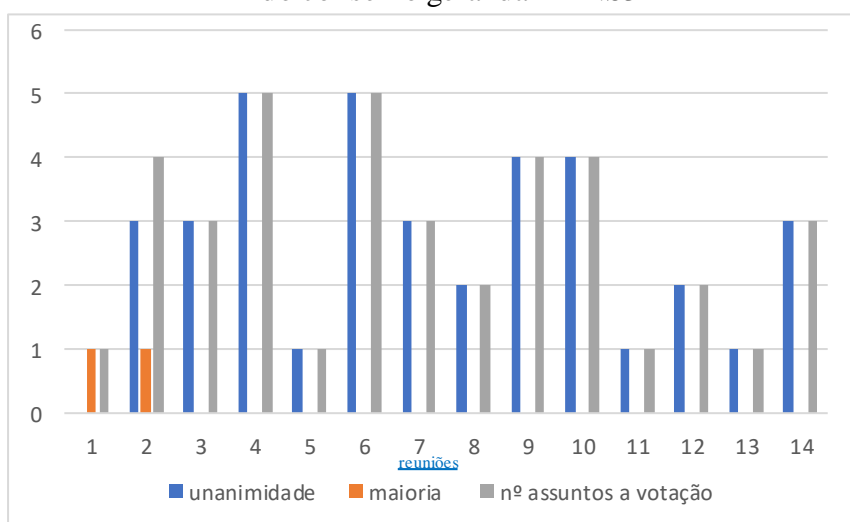
Figura 7.37. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS3/por elemento do órgão



Fonte: elaboração própria

Quanto às deliberações votadas, como podemos observar na Figura 7.38., constatamos que apenas em duas situações se verificou o resultado de maioria e não de unanimidade — numa votação quanto à manutenção das entidades cooptadas do conselho geral transitório e a eleição do presidente.

Figura 7.38. - Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS3

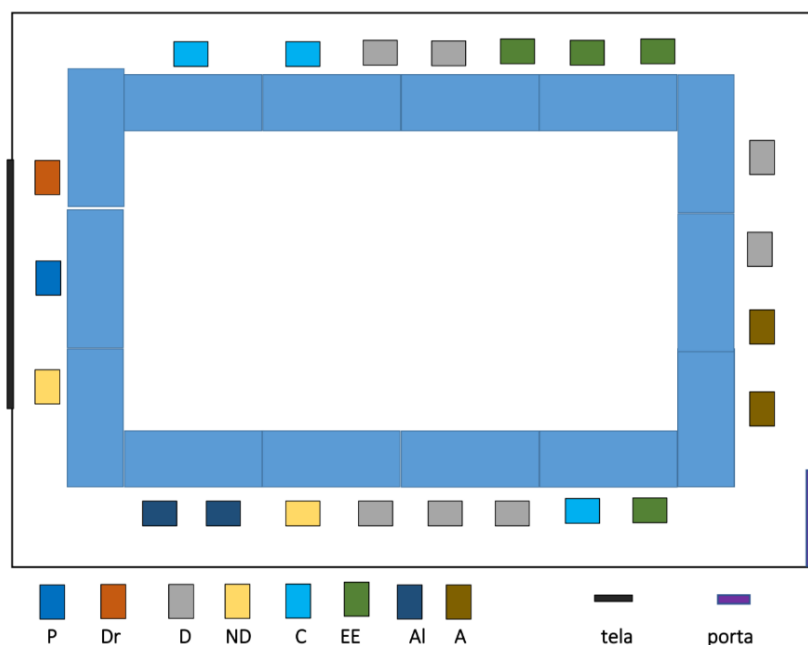


Fonte: elaboração própria

Uma vez mais, pela análise das convocatórias e atas, as reuniões nesta escola, ao longo dos anos letivos, têm uma agenda cíclica de assuntos.

Quanto à distribuição de lugares nas reuniões do conselho geral (ver Figura 7.39.), a configuração da mesa de reuniões continua a ser um retângulo fechado, em que o lado escolhido para o presidente se sentar se situa em frente à porta de entrada. Sendo o presidente o primeiro a entrar na sala, este vai cumprimentando quem entra, um a um.

Figura 7.39. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS3



Fonte: elaboração própria

O presidente senta-se no centro desse lado da mesa, deixando o lugar à sua esquerda para o diretor e à sua direita fica a assessorar administrativamente a reunião a secretária mais diretamente ligada ao trabalho do diretor, que representa simultaneamente os não docentes no conselho geral.

No lado perpendicular esquerdo ao do presidente, após dois lugares vagos, ficam dois dos elementos da comunidade, os que mais faltam e menos falam. Ao seu lado, ficam dois docentes do ensino básico e três encarregados de educação do mesmo nível de ensino. No lado oposto àquele em que se sentam o presidente e o diretor, ficam os dois docentes do ensino secundários (os mais interventivos e agressivos perante o diretor) e os representantes

da autarquia (como contrabalançando o poder do lado oposto). No lado perpendicular, à direita do presidente, mesmo no canto, estão os dois alunos (muito protegidos pelo presidente, que lhes vai perguntando se estão a perceber), seguidos por um não docente e pelos três elementos docentes restantes (sem dúvida a lateral mais silenciosa). Ao lado destes, fica o representante da comunidade que mais olha para o relógio e nas atas percebemos que manifesta o seu desagrado pela demora das reuniões e, ainda no canto, o representante dos encarregados de educação do ensino secundário que até se posiciona na cadeira de forma a não ser visto, se tal for possível.

O texto das convocatórias é sugerido pelo presidente, que passa à não docente encarregada do trabalho administrativo, que, por sua vez, trata com o diretor, completa e recolhe a documentação, sendo a convocatória feita do email do diretor pela não docente a todos os elementos do conselho geral. Qualquer contacto pretendido pelo presidente com qualquer dos elementos do conselho geral tem que percorrer este circuito.

Da nossa observação, nota-se perfeitamente a veracidade do que nos transmitiu o presidente, ou seja, ele leva a ata praticamente feita, limita-se a apresentar os pontos, pergunta se alguém quer manifestar alguma coisa sobre o documento em causa, que antecipadamente foi enviado — o silêncio domina a reunião. O diretor quase sempre faz grandes intervenções com muitos autoelogios e as votações são por unanimidade; no final da reunião a ata final é lida. Os docentes são o grupo que apresenta algumas sugestões ou faz elogios ao diretor e há poucas intervenções. A ata, antecipadamente escrita pela presidente, só necessita de retificação dos resultados das votações, habitualmente, por unanimidade.

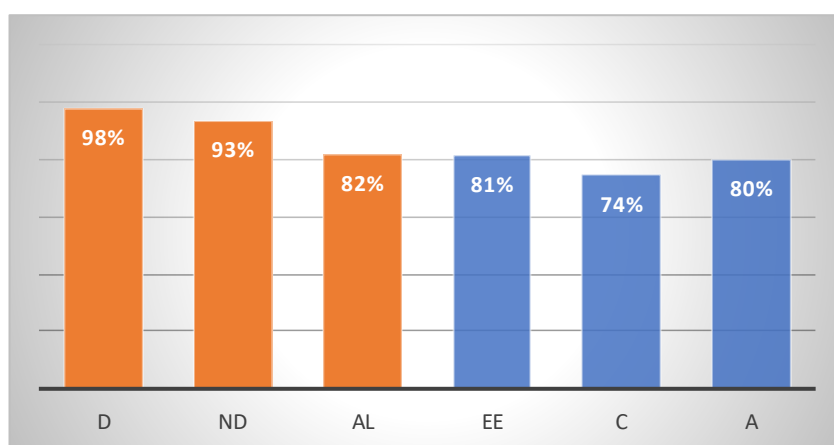
- A **IEPNS4**, reúne o seu conselho geral para a agenda normal, em média, três vezes por ano. No entanto, a escola tem tido problemas e conflitos entre os dois órgãos de gestão (conselho geral e diretor) — sobretudo, entre os seus líderes —, o que deu lugar a muitas reuniões (8) extraordinárias: no 1º e no 3º ano houve quatro reuniões extraordinárias para além das três ordinárias.

Analisámos, além das atas, outros documentos, em suporte de papel e digital, de vinte e cinco reuniões de conselho geral. Estivemos presentes em três reuniões como observadores não participantes, tal como nas restantes escolas.

O grupo mais assíduo neste agrupamento é o dos docentes (98%), seguido dos não docentes (93%) e dos alunos (82%). Tal como acontece na IEPNS2, as partes interessadas

internas são as mais assíduas. Dos externos, ao contrário da IEPNS2, os mais assíduos são os encarregados de educação (81%), depois a autarquia (80%), os menos assíduos são os representantes da comunidade (74%) (ver Figura 7.40.). O grupo dos não docentes é o que mais vezes tem todos os elementos presentes na mesma reunião do conselho geral, uma vez que neste caso, apenas temos um aluno no órgão logo, não consideramos relevante para esta análise (ver Apêndice VIII).

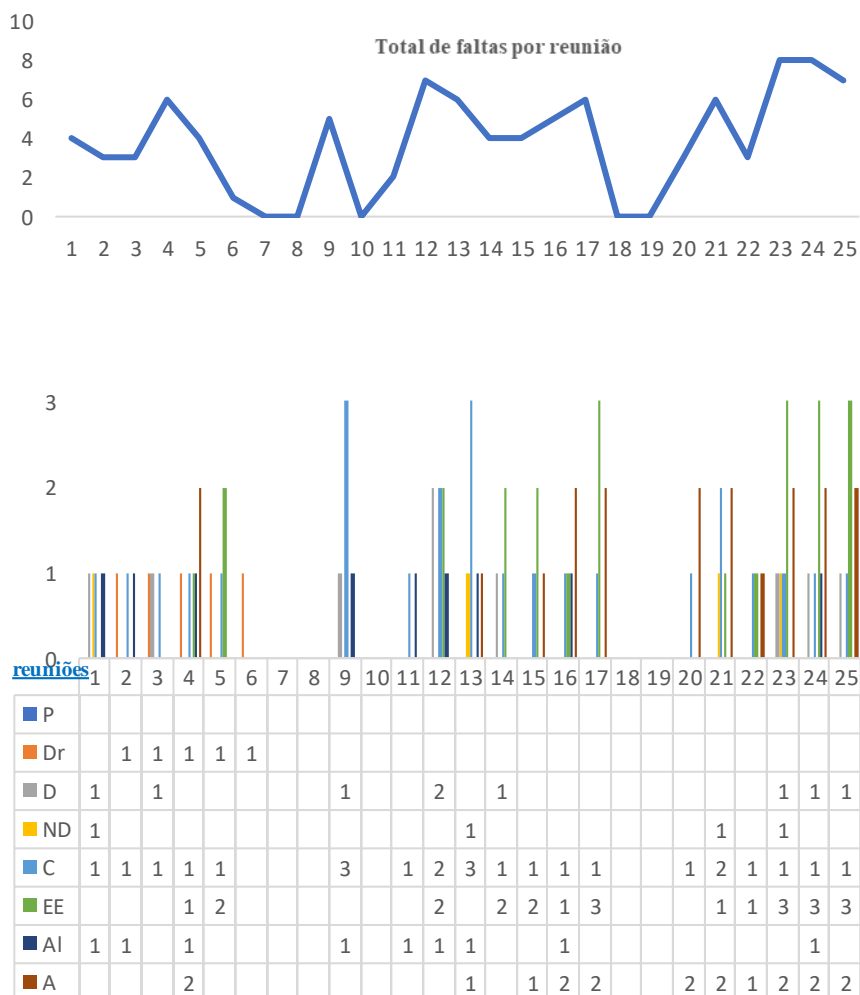
Figura 7.40. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS4/grupo representado



Fonte: elaboração própria

A reunião 1 foi de eleição do presidente, tendo mesmo assim existido algumas faltas; da 2.^a à 6.^a reunião (cinco reuniões consecutivas), estiveram sem diretor — demissão do diretor pelo conselho geral; nas reuniões número sete e oito não houve faltas — audição dos candidatos ao cargo de diretor e 2.^a volta da eleição do diretor (ver Figura 7.41.).

Figura 7.41. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS4/grupo representado

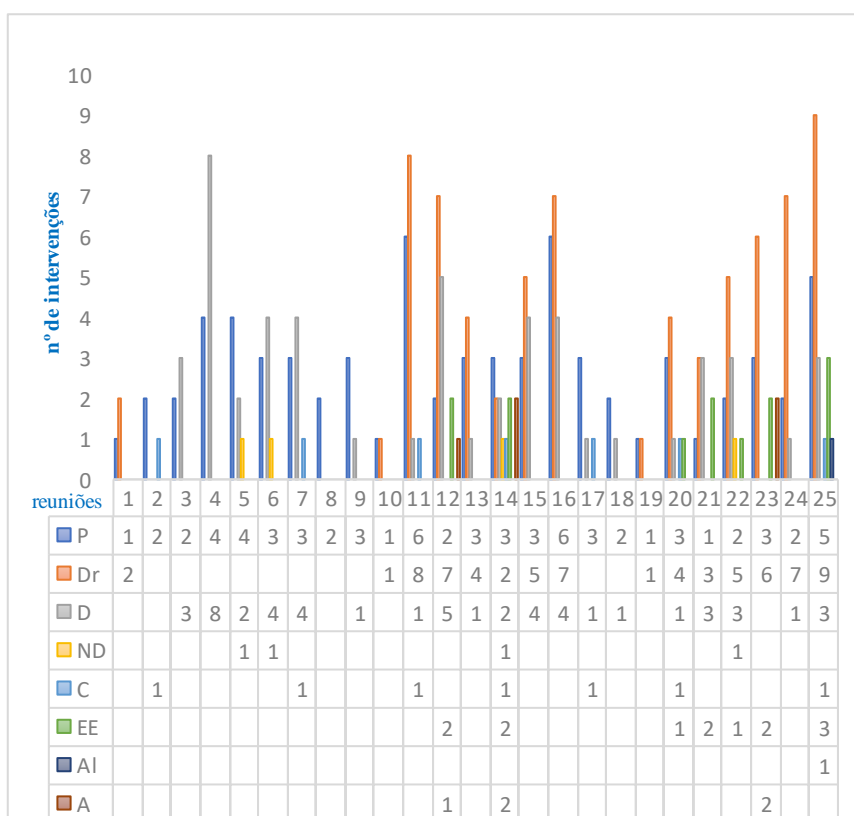


Fonte: elaboração própria

Na reunião número quinze houve a demissão do diretor. Nas reuniões números dezoito e dezanove voltou a não haver faltas — na dezoito, o ponto de agenda foi “a audição dos candidatos ao cargo de diretor e eleição do diretor” e na dezanove a “tomada de posse do *novo* diretor”. Na reunião número vinte e um, a única abstenção registada de um docente, de acordo com a ata, acontece por não concordar com a redação da ata em votação da reunião anterior, dada a falta de registo de duas intervenções que esse docente tivera. Tal como na reunião número vinte e cinco, um encarregado de educação, que habitualmente intervém, abandonou a reunião em choro, durante uma discussão forte com o presidente (de acordo com o relato das atas analisadas).

Tal como podemos observar na Figura 7.42., não considerando uma vez mais as intervenções de presidente, o diretor — nas reuniões em que está presente — intervém cerca de 32% cada um. Os docentes dominam, em segundo plano, as intervenções das reuniões (23%), depois os encarregados de educação (5,8%), os representantes da comunidade (3%), a autarquia (2%), os não docentes (1,8%) e, por último, os alunos (0,4%).

Figura 7.42. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS4/por elemento do órgão

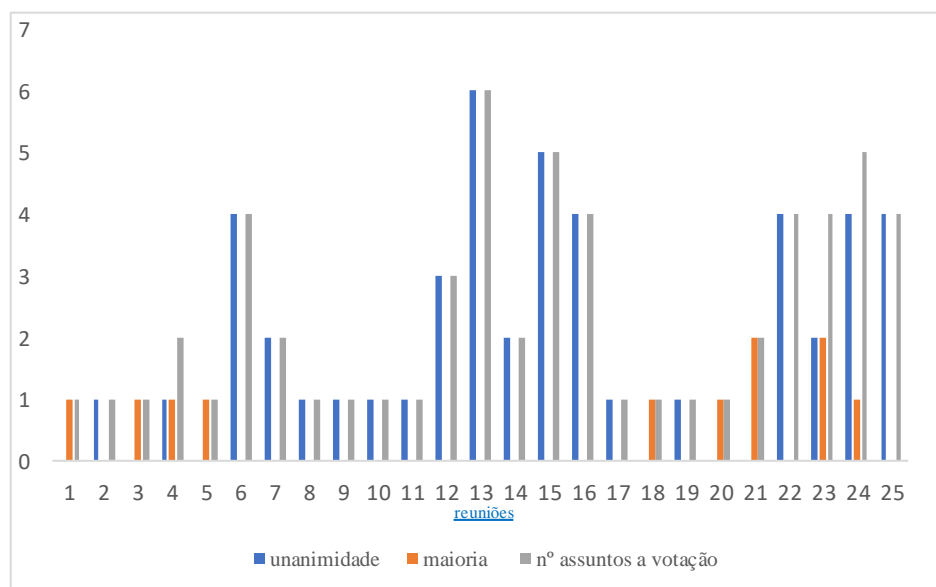


Fonte: elaboração própria

Quanto às deliberações votadas em conselho geral, de acordo com as atas e na Figura 7.43., podemos verificar que 81% são deliberações por unanimidade e 19% por maioria. Os pontos de agenda por maioria foram: eleição do presidente; aprovação dos métodos de análise/apreciação das candidaturas do processo concursal a diretor; decisão sobre a apreciação do requerimento apresentado por um candidato a diretor; seleção e formulação das questões a colocar aos candidatos; ato eleitoral do diretor; análise do

documento enviado pelo ex-diretor demissionário; aprovação dos relatórios de conta de gerência; análise das conclusões do relatório de avaliação externa.

Figura 7.43.- Resultados das votações das reuniões do conselho geral da IEPNS4



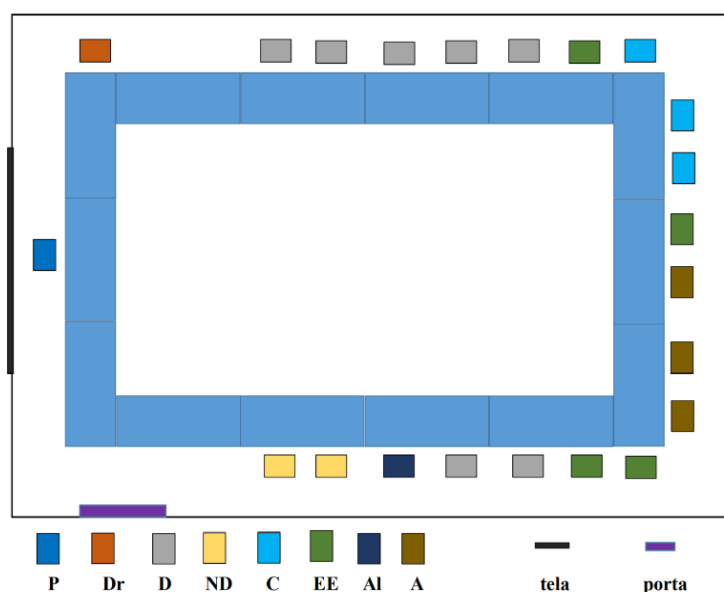
Fonte: elaboração própria

A repetição de assuntos a tratar verifica-se sequencialmente, ao longo dos anos, nas reuniões ordinárias.

Todos os atores manifestavam a esperança de conseguirem, num próximo ano letivo, com novas eleições do conselho geral, uma diminuição da tensão e um ambiente de trabalho melhorado e alinhado entre os elementos no conselho geral, sobretudo entre um presidente e um diretor.

Quanto à distribuição de lugares nas reuniões de conselho geral (ver Figura 7.44.), constatamos a mesma forma retangular da mesa de reuniões.

Figura 7.44.- Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS4



Fonte: elaboração própria

No entanto, percebemos que o lugar do presidente é o único ocupado de um dos lados da mesa, tendo também por trás a tela de projeção e ficando com a porta de entrada bem visível do seu lugar. O presidente ocupa o lugar central desse lado da mesa. Do lado esquerdo, perpendicular relativamente ao do presidente, está isolado o diretor: ora intervém para apresentação dos documentos, ora assume um papel de defesa e fica num canto mais protegido pelos restantes cinco docentes que o apoiam claramente, deixando um espaço físico, de cerca de dois lugares, entre eles e o diretor. Ainda nesse lado, mas junto ao outro canto (oposto ao do diretor), temos sentado um encarregado de educação (muito discreto, calado nas reuniões e que faltou na maioria das reuniões), seguido do lugar deixado para um dos representantes da comunidade (que apenas esteve no dia da tomada de posse). Do lado oposto, relativamente ao do presidente e na sequência de lugares, ficam os habituais representantes da comunidade mais presentes nas reuniões e parceiros de sempre da escola e do agrupamento, também apoiantes do diretor. Mesmo ao centro, ou seja, mesmo em frente ao lugar do presidente, encontramos um encarregado de educação, o elemento mais citado nas atas, o mais assíduo (sem faltas) e que confronta praticamente todas as posições do

presidente, apoiando muito mais vezes as posições do diretor. A representante da autarquia, quando presente — não foi a nenhuma das reuniões em que participámos —, ficava nos lugares seguintes. Do lado direito relativamente ao do presidente, começam por estar imediatamente vagos quatro lugares, ficando dois lugares para os não docentes seguidos dos alunos, depois de dois outros docentes que apoiam presidente, sobretudo quando há confronto com o diretor e, já no canto, dois encarregados de educação, que comparecem esporadicamente.

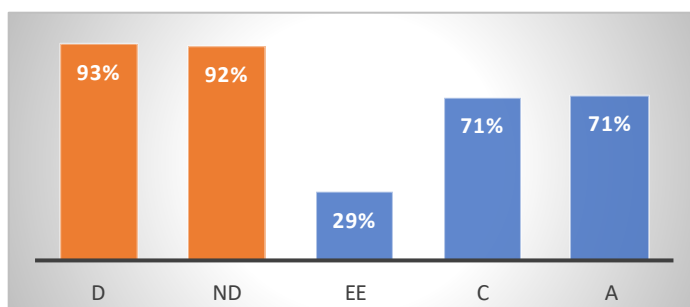
Nas reuniões a que assistimos, a chegada à escola fazia-se, em geral, muito em cima da hora. Os vários elementos reuniam-se no andar de baixo, junto à escada, num silêncio apenas interrompido por cumprimentos gerais de “boa tarde” por quem chegava. Ao contrário das restantes escolas, não havia conversas ou empatia entre os elementos do conselho geral antes da entrada na sala, notava-se sempre uma tensão no rosto de cada um, sem exceção. Após a abertura da reunião, a apresentação de qualquer documento foi feita, sempre, pelo diretor — por vezes, ficava a dúvida de que o presidente tivesse lido os documentos, mais tarde confirmado em entrevista: “não leio” —, sendo sempre acompanhada de algumas questões “provocatórias” entre o presidente e o diretor.

Em assuntos diretamente ligados aos docentes, como horários, turmas ou outros no género, ouviam-se as vozes de docentes e da encarregada de educação que está sentada em frente ao presidente. Os não docentes não são notados, tal como os alunos e a autarquia. Por vezes, é solicitada a intervenção dos representantes da comunidade para que o diretor confirme a disponibilidade de ajuda para algumas atividades, ou, quando o ambiente fica demasiado tenso — entre diretor e presidente —, há um membro da comunidade, mais velho, que tenta impor alguma disciplina na reunião.

- A **IEPNS5** é um agrupamento de escolas até ao terceiro ciclo, por isso, não tendo alunos representados no conselho geral. Em média, o conselho geral tem tido três reuniões ordinárias por ano. Ao todo, analisámos dezoito atas disponíveis, contando as reuniões extraordinárias.

O grupo representado mais assíduo foi o dos docentes, com 93%, seguido dos não docentes, com 92%, ou seja, uma vez mais são os partes interessadas internos as mais assíduas, de acordo com a Figura 7.45.

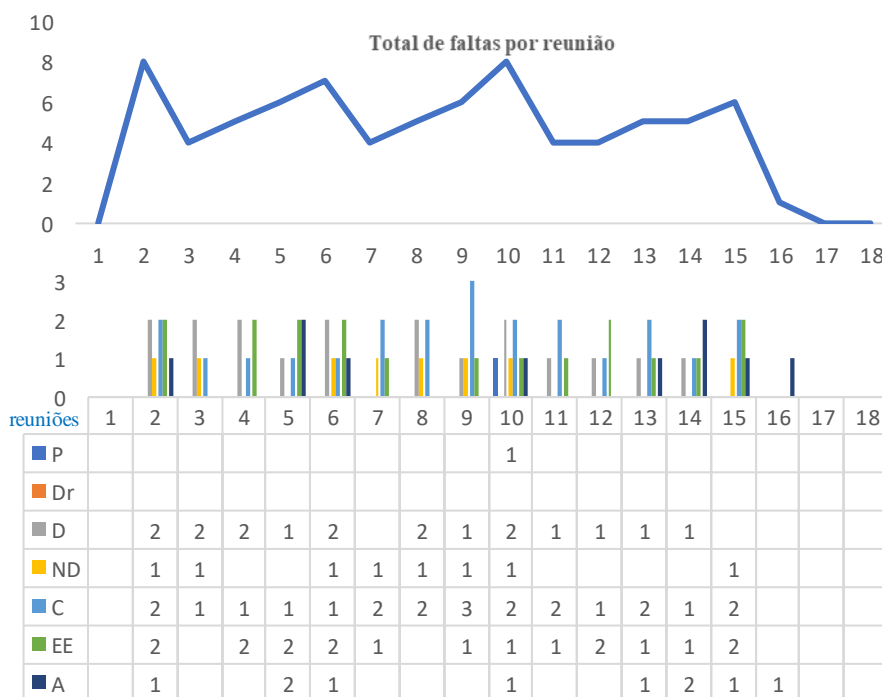
Figura 7.45. - Assiduidade das reuniões do conselho geral da IEPNS5/grupo representado



Fonte: elaboração própria

Quanto aos externos, quer os representantes da comunidade quer os da autarquia, têm cerca de 71% de assiduidade e os encarregados de educação apenas 29% (neste conselho geral, a maioria dos encarregados de educação e da comunidade são também docentes no agrupamento e, sem surpresas, são esses que entre os encarregados de educação, praticamente, não faltam). Uma vez mais, o grupo dos não docentes está mais vezes representado pela totalidade dos seus elementos (Apêndice IX).

Figura 7.46. - Faltas das reuniões do conselho geral da IEPNS5/grupo representado



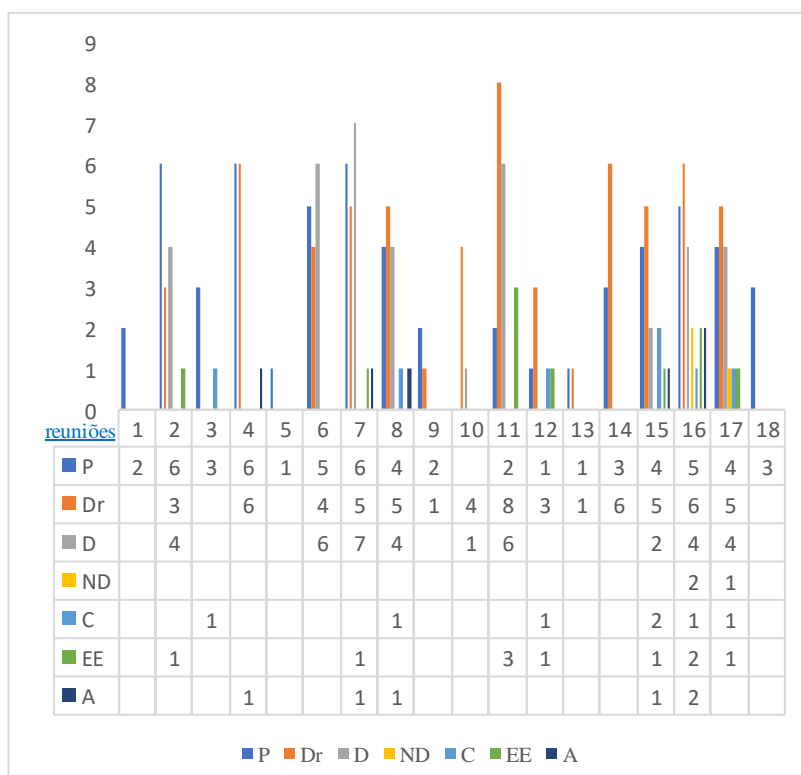
Fonte: elaboração própria

Na primeira reunião, dedicada à tomada de posse não faltou nenhum membro, tal como nas duas últimas reuniões cujos pontos de agenda foram o relatório e a apreciação das candidaturas ao cargo de diretor, além da audição dos candidatos e eleição do diretor (ver Figura 7.46.).

Nesta escola, o candidato vencedor ao órgão diretor foi o presidente em funções deste conselho geral transitório. Acompanhámos todo o processo da decisão de recandidatura pelo diretor — que não se verificou — tal como da decisão do presidente em se candidatar. Estas foram razões que levaram o diretor e o presidente a não quererem ser entrevistados, dado o ambiente difícil e de indefinição dos dois cargos.

Analisando a Figura 7.47., conta-se que o diretor lidera o número de intervenções registadas em ata, com 37%, seguido dos docentes com 17% e dos encarregados de educação com 9%. Os representantes da comunidade intervieram 5% das vezes, os não docentes e os alunos apenas 3%.

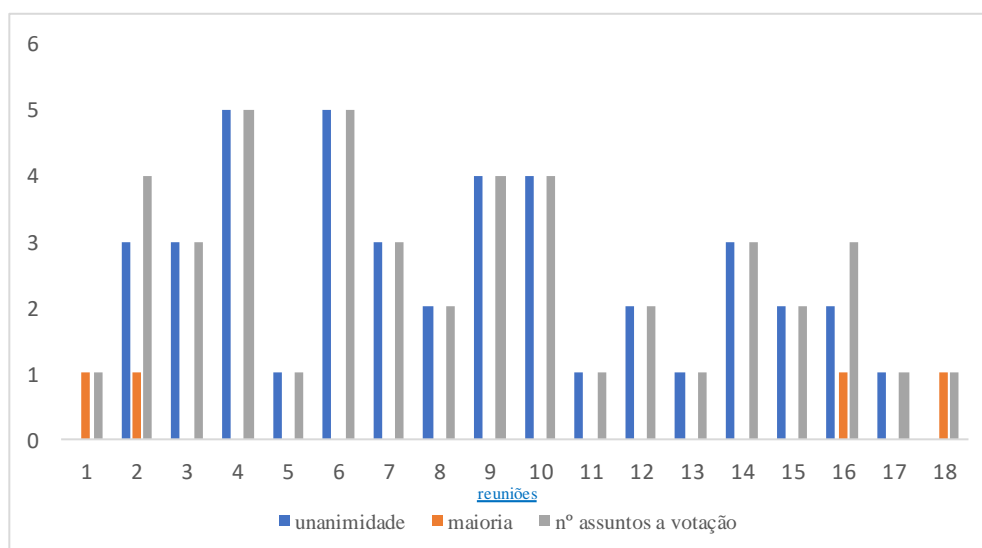
Figura 7.47. - Intervenções/reunião do conselho geral da IEPNS5/por elemento do órgão



Fonte: elaboração própria

Houve maioria em deliberações votadas em quatro reuniões: na reunião número um (eleição do presidente), na reunião número dois (aprovação da assessoria técnica-pedagógica), na reunião número dezasseis (eleição de um presidente substituto por demissão do presidente em funções — que renunciou ao cargo para se candidatar a diretor) e na reunião número dezoito (eleição do diretor). Todas as restantes deliberações foram votadas por unanimidade (Figura 7.48.).

Figura 7.48. - Resultados das votações no conselho geral da IEPNS5

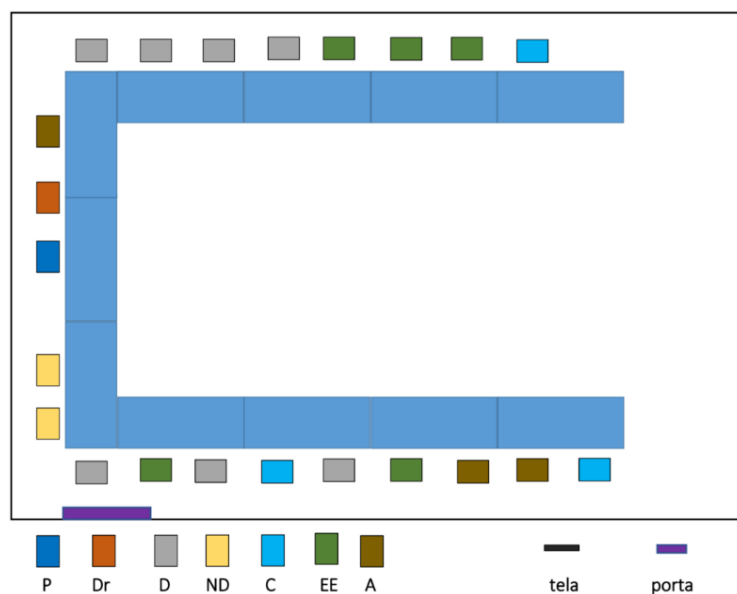


Fonte: elaboração própria

Tal como nas restantes escolas e de acordo com a análise das convocatórias e atas, as reuniões ordinárias têm uma agenda cíclica, sendo abordados os mesmos temas nos vários anos letivos.

Da análise da distribuição de lugares, nas reuniões do conselho geral, como podemos observar na Figura 7.49., a configuração da mesa de reuniões é, pela primeira vez, em forma de ferradura tomando o presidente tendo o lugar de centro, com a porta da sala à sua direita.

Figura 7.49. - Distribuição de lugares na planta da sala de reuniões do conselho geral da IEPNS5



Fonte: elaboração própria

O diretor senta-se imediatamente à esquerda do presidente e, por sua vez, à esquerda do diretor fica o vereador da autarquia. No mesmo lado da mesa a uma distância de dois lugares do presidente, mesmo no canto, ficam os não docentes a assessorar as reuniões e a elaborar a ata. Do lado direito, perpendicular ao lado onde está sentado o presidente, fica sentado um docente seguido de um encarregado de educação (que também é docente), depois outro docente, um representante da comunidade (que falta mais do que os restantes e que foi docente), novamente outro docente, seguido de outro encarregado de educação (o único que não é docente), depois dois técnicos da autarquia e um representante da comunidade. Do lado oposto a este, à esquerda do vereador, ficam quatro docentes, muito ligados ao diretor, seguidos de três encarregados de educação (todos eles docentes, inclusive dois deles no mesmo agrupamento) e um representante da comunidade.

O diretor e o presidente entram juntos na sala de reuniões, depois vão entrando os vários elementos, sem conversarem muito entre si, mas todos se dirigem ao diretor para o cumprimentar. Nota-se um olhar constante sobre o diretor, de todos os elementos do órgão, como se o comando dos trabalhos dependesse exclusivamente dele e da sua vontade.

7.5. Comparação de resultados das escolas do estudo de caso

A realização do estudo de caso múltiplo, em quatro escolas de características diferentes (ver ponto 5.4.), permite uma leitura comparada dos dados recolhidos. Assim, com base na informação sintetizada no Quadro 7.4., procurou-se avaliar se as diferenças de perfil das escolas se refletiam de alguma forma no modo de funcionamento dos conselhos gerais.

Quadro 7.4. - Resultados da análise categorial das escolas

Categorias	Subcategorias	Indicadores	IEPNS2		IEPNS3		IEPNS4		IEPNS5	
Representação	Papel Representado	efetivo	A2, Dr2	2	A3, Dr3, D3	3	EE4, D4	2	A5, D5	2
		ilusório	A2, P2, EE2, ND2, C2, D2	6	AB, P3, EE3, ND3, C3	5	A4, P4, ND4, C4, A4, Dr4	6	EE5, ND5, C5	3
	Quem representam no órgão	docente	D2	1			D4	1	D5	1
		não docente	ND2	1	ND3	1	ND4	1	ND5	1
		autarquia	A2	1	A3	1	A4	1	A5	1
		comunidade local	C2	1	C3	1		0	C5	1
		alunos	A2	1	AB	1	A4	1		0
		encarregados de educação	EE2	1	EE3	1	EE4	1	EE5	1
		toda a comunidade educativa	Dr2, P2	2	Dr3, P3		Dr4, P4, C4			
		a si próprio			D3					
	Quem representam na tomada de	os seus pares	C2, D2	2						
		todos	ND2, Dr2	2						
a si próprio		A2, A2, EE2, P2	4	ND3, A3, C3, AB, EE3, Dr3, P3, D3	8	ND4, A4, C4, A4, EE4, Dr4, P4, D4	8	ND5, A5, C5, EE5, D5	5	
Participação	Tomada de decisão	total	ND2	1			EE4	1		
		parcial	P2, D2, A2	3	C3, ND3, EE3, Dr3,	4	D4	1	A5	1
		pseudoparticipação	C2, Dr2, A2, EE2	4	A3, AB, P3, D3	4	ND4, A4, C4, A4, Dr4, P4	6	ND5, C5, EE5, D5	4
	Envolvimento	passivo	A2, ND2, C2, A2	4	AB, D3, ND3, C3, EE3, A3	6	A4, Dr4, C4, EE4, A4	5	D5, ND5, C5, EE5	4
		reservado	D2, EE2	2	Dr3, P3	2	D4, ND4, P4	3	A5	1
		ativo	P2, Dr2	2						
	Orientação	convergente	D2, A2, C2	3	D3, C3	2	EE4, C4	2	C5, D5, A5	3
		divergente	ND2	1	P3	1	P4	1		
		apática	A2	1	EE3, AB, A3	3	ND4, D4	2	ND5	1
		passiva (abandono)	EE2	1	ND3	1	A4, A4, Dr4	3	EE5	1
	Expetativas	interesse de representação	ND2, C2	2	D3, Dr3, A3	3	EE4, A4,	2	D5, EE5	2
		participação efetiva	A2, EE2, C2	3	D3, P3, C3	3	ND4, D4, EE4	3	C5	1
		reconhecimento de legitimidade	P2	1			EE4, C4	2	A5, EE5	2
		liberdade de participação	A2	1	AB	1	P4	1	EE5	1
	Constrangimentos	Limites à liberdade de participação	A2, D2, ND2, Dr2, EE2, A2	6	AB, D3, ND3, Dr3, P3,	5	A4, D4, ND4, P4, C4, EE4	6	D5, ND5, C5, EE5, A5	5
		participação ilusória	A2, ND2, EE2, A2	4	D3, P3, EE3,	3	A4, D4, Dr4,	3	D5, EE5	2
		falta de reconhecimento de legitimidade								
		desinteresse dos representados	EE2	1	EE3	1	ND4, EE4	2	ND5, EE5	2
		conflitos	Dr2	1	AB	1	A4, D4, ND4, Dr4, EE4, A4	6	A5	1
		formalismos estruturais	Dr2, A2	2					C5	1
outros obstáculos		D2, ND2, Dr2, P2, C2, EE2, A2	7	D3, ND3, Dr3, P3, C3	5	ND4	1	ND5, A5	2	

Categorias	Subcategorias	Indicadores	IEPNS2		IEPNS3		IEPNS4		IEPNS5	
Participação	Confiança	trust positiva (diretor)	P2	1	A3, C3	2	D4	1	D5	1
		trust negativa (diretor)	ND2	1	P3, ND3	2	A4, P4, C4, ND4	4	C5, ND5	2
		trust positiva (presidente)	A2, D2	2	AB, A3, C3, ND3	4				
		trust negativa (presidente)					A4, A4, C4, Dr4, D4	5		
		reliance positiva (diretor)	P2, A2, EE2	3	EE3	1			C5, EE5	2
		reliance negativa (diretor)	ND2	1	P3	1	P4, A4, D4, ND4, EE4, A4	6	A5, D5, ND5	3
		reliance positiva (presidente)								
		reliance negativa (presidente)								
	Comunicação intraorgânica	com os pares do grupo - positiva	A2	1	A3	1			A4	1
		com os pares do grupo - negativa	EE2, ND2, C2	3	EE3, ND3, D3, C3	4	EE4, ND4, D4, C4, A4	5	EE5, ND5, D5, C5	4
		com os pares do grupo - a melhorar	D2, A2, C2	3					A5	1
		com os outros elementos do conselho geral - um					D4	1		
		com os outros elementos do conselho geral - todos	Dr2, P2	2	Dr3, P3	2	EE4, Dr4, P4	3		
		com os outros elementos do conselho geral - nenhum	A2, EE2, ND2, D2, C2, A2	6	AB, EE3, ND3, D3, C3, A3	6	A4, ND4, C4, A4	4	EE5, ND5, D5, C5, A5	5
		com o presidente no conselho geral - positivo	A2, EE2, ND2, D2, A2, Dr2	6	AB, EE3, ND3, D3, C3, A3, D3	7			EE5, ND5, D5, C5, A5	5
		com o presidente no conselho geral - negativo					EE4, ND4, D4, A4, Dr4	5		
		com o presidente no conselho geral - a melhorar	C2	1			A4, C4	2		
		Comunicação interorgânica	com os pares no conselho administrativo - positiva	A2, ND2, D2, Dr2, P2	5					
	com os pares no conselho administrativo - negativa		C2	1	ND3	1				
	com os pares no conselho administrativo - inexistente				A3, P3	2	A4, EE4, ND4, D4, C4, A4, F	7	ND5, D5, A5	3
	com os pares no conselho administrativo - necessária		EE2, A2	2	ND3, Dr3	2	Dr4	1		
	com os pares no conselho administrativo - não sabe				AB, EE3, C3	3			EE5, C5	2
	com os pares no conselho pedagógico - positiva		A2, ND2, D2, Dr, P2	5						
	com os pares no conselho pedagógico - negativa		C2	1	D3	1				
	com os pares no conselho pedagógico - inexistente				A3, P3	2	A4, EE4, ND4, D4, C4, A4, F	7	EE5, D5, A5	3
	com os pares no conselho pedagógico - necessária		EE2, A2	2	ND3, Dr3	2	Dr4	1	ND5	1
	com os pares no conselho pedagógico - não sabe				A3, EE3, C3	3			C5	1
	com o diretor - positiva		A2, ND2, D2, C2, Dr2, P2	6						
	com o diretor - negativa				D3, P3	2			ND5	1
	com o diretor - inexistente						A4, EE4, ND4, D4, C4, A4, F	7	EE5, D5	2
com o diretor - necessária	EE2, A2		2	EE3, ND3, A3, Dr3	4	Dr4	1			
com o diretor - não sabe			2	AB, C3				C5	1	

Fonte: elaboração própria

A primeira conclusão que essa leitura comparada permite extrair é a de que não existe o que possa chamar-se “fator escola”: o funcionamento do órgão varia entre as escolas, mas essa variação não é constante nas várias categorias analisadas, não se identificando uma escola cujo conselho geral apresente um funcionamento globalmente “melhor” do que outra ou outras. Isto significa que as diferenças observadas nas categorias de representação e participação não parecem decorrer das características diferenciadas das escolas estudadas. A qualidade da participação, aferida em função do tipo de envolvimento, da comunicação realizada e da atitude assumida na tomada de decisão entre outros aspetos, é

transversalmente deficiente. Na categoria “tomada de decisão” predomina, em todas as escolas, a “parcial” ou mesmo a “pseudoparticipação”; no “envolvimento” predomina totalmente o “passivo”; nos “constrangimentos”, é muito frequente ou mesmo dominante o indicador “limites à liberdade de participação”.

Não se identifica, portanto, uma variação de tais indicadores *em função das características de cada escola*. Mas identifica-se, em várias subcategorias, uma variação consoante os *grupos*: por exemplo, a comunidade tem sempre, com uma única exceção, o mesmo indicador na “orientação” (“convergente”), na “comunicação intraorgânica” (“com os outros elementos do conselho geral”), bem como na “tomada de decisão” (“pseudoparticipação”). Também os docentes apresentam indicadores, em várias subcategorias, bastante homogêneos. Em particular, surpreendeu que os docentes identifiquem, num órgão de funcionamento democrático, como principal constrangimento “limites à liberdade de participação” (em todas as escolas surgiu este indicador por parte dos docentes). Se a isto se acrescentar que este importante grupo do conselho geral — até pelo número de membros — apresenta um “envolvimento” “passivo” ou “reservado” e que a “tomada de decisão” em nenhum caso é “total” — alternando entre “parcial” e a “pseudoparticipação” — compreende-se a opinião amplamente recolhida nas entrevistas realizadas e nos documentos analisados: o diretor, perante o alheamento dos membros do conselho geral e as lacunas dos mecanismos que permitiriam um funcionamento adequado deste órgão, emerge como a única figura com peso na escola. No que toca à autarquia, seria de esperar uma completa homogeneidade de resultados, dado tratar-se da mesma entidade — recorde-se que todas as escolas pertencem ao mesmo concelho. Porém, na IEPNS5, em que o representante da autarquia era uma pessoa distinta, os resultados foram diferentes, nas subcategorias “tomada de decisão” e “envolvimento”, o que pode indiciar alguma relevância da pessoa quem concreto representa esta importante parte interessada externa.

Ao mesmo tempo, identificam-se no quadro variações (ver Quadro 7.4.), até significativas, nas subcategorias de pendor mais pessoal, como a “confiança”, a respeito, por exemplo, do indicador “trust (presidente)” e “reliance (diretor)”. Torna-se muito evidente que se trata de indicadores muito subjetivos, no sentido em que dependem muito da condição de cada sujeito em concreto, não se identificando nenhum padrão nem tendência.

Globalmente, existem indicadores que permitem uma leitura sobre o modelo (ou o sistema) e a qualidade do seu funcionamento. De facto, o conselho geral foi instituído com

o propósito de ser um órgão de participação de diversas partes interessadas, um órgão que permitisse, através da representação de diversos grupos, trazer para a direção estratégica da escola diferentes visões, interesses e mundividências. Em particular, com a integração de partes interessadas externas no conselho geral, pretendia-se “reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). Ora, os indicadores respeitantes à participação “tomada de decisão” e “envolvimento” são francamente insatisfatórios para que aquele desígnio se possa cumprir. A que acresce a muito fraca comunicação intraorgânica, com uma quase inexistente comunicação entre os diferentes membros do conselho geral. A este respeito é muito revelador que praticamente apenas o diretor e o presidente do conselho geral comuniquem com todos os restantes membros. Os outros membros (internos e externos), salvo uma exceção, não comunicam com outros elementos do conselho geral. O que a juntar a um envolvimento predominantemente “passivo” e a uma “tomada de decisão” que oscila entre o “parcial” e a “pseudoparticipação”, permite concluir que o conselho geral, tanto em escolas mais urbanas como mais rurais, frequentadas por alunos de classes mais altas ou menos, não conta com elementos fundamentais para cumprir a missão que o legislador lhe atribui.

7.6. Discussão alargada dos resultados

Não existe uma fórmula para o funcionamento da *governance*, em geral, ou da *governance* pública, em particular. Os estudos já efetuados apontam para recomendações resultantes de experiências que, em contextos e circunstâncias diferentes, podem ou não resultar — apesar de ser possível identificar alguns princípios base para um melhor funcionamento da *governance*, adaptando-os sempre ao contexto concreto em que são implementados.

Para melhor analisarmos os nossos resultados e perceber as suas implicações, ouvimos dois peritos — um vereador e uma ex-ministra da educação — através de entrevistas individuais, e decidimos também realizar dois grupos de foco com elementos de associações que representassem outra voz de um dos grupos interessados (os encarregados de educação). Para além disso, tentámos refletir melhor sobre os resultados, comparando-os com outros obtidos em trabalhos empíricos realizados por outros investigadores que se debruçaram sobre o funcionamento do mesmo órgão.

As contribuições externas, dos peritos e dos elementos dos grupos de foco, permitiram validar a importância do estudo, aferir a pertinência de muitas das categorias de análise que identificámos e dos indicadores conseguidos. Foi também possível reforçar a importância para o bom funcionamento do órgão de algumas condições, o que nos permitiu melhor sustentar algumas recomendações, que apresentamos nas conclusões.

7.6.1. Resultados das entrevistas com peritos

7.6.1.1. Entrevista com o vereador da educação da autarquia

Dado o seu conhecimento transversal de todas as escolas que integraram o nosso estudo de caso, entendemos que seria útil entrevistar o vereador da autarquia.

Sobre a participação dos elementos externos nos conselhos gerais, a opinião do vereador é a de que estes não sabem exatamente o cargo que aceitam, nem as competências e modo de funcionamento do órgão.

“Sabe, muitos não sabem o que é um conselho geral e ninguém explica, essa é que é essa. As pessoas entram para o órgão e quando lá estão vão gerindo o que lhes vai sendo pedido pelo presidente e pelo diretor. Acredito que algumas, como alguns pais ou externos à escola, nem tenham noção que podem fazer propostas, sobretudo em documentos da gestão da escola.”

Para uma participação passiva contribui, na opinião do entrevistado, o facto de, por um lado, haver pouco tempo para tratar a agenda de cada reunião, sendo estas escassas ao longo do ano e, por outro, cedo os membros externos perceberem que o que é relevante para o funcionamento da escola é o que o diretor e os docentes decidem.

“São poucas reuniões, muitas vezes é difícil ter quórum. É necessário aprovar imensa coisa e é impossível, para quem trabalha, ler os documentos, pensar neles e dar sugestões. Os docentes vivem o dia-a-dia e sabem do que se trata e o que se vai aprovar, se mesmo eles participam pouco... (...) Por vezes há quem adormeça. Milagres não sei, mas sei que até eu penso que estamos ali a perder tempo.”

O vereador da educação mostrou ainda preocupação com a falta de liderança dos presidentes do conselho geral relativamente ao poder dos diretores (nas reuniões de conselho geral e não só). Nos contactos institucionais, tudo é tratado com o diretor; o conselho geral e o seu presidente não existem.

“Dado que as deliberações são tomadas pelo conselho geral, era importante a presença dos dois órgãos nos contactos com autarquia. A existência do conselho geral é desconhecida, logo não lhe é reconhecida qualquer importância.”

Fazendo um balanço geral sobre o modo de funcionamento do órgão, o entrevistado considerou que tem competências importantes mas tem também dificuldades óbvias para as exercer:

“Jamais o conselho geral fiscalizará o diretor. Sente-se o poder do diretor e as represálias possíveis, nas avaliações dos docentes e não docentes, por exemplo. Mas também está em causa a avaliação dos filhos e dos próprios alunos. Já não é a primeira vez que me explicam nestes termos não falarem contra o que o diretor diz ou faz.”

E alerta também para a forma como o conselho geral é composto:

“os representantes da sociedade são próximos de certos membros do conselho geral, ou porque é difícil encontrar alguém que queira fazer parte — pela falta de reconhecimento deste órgão — ou por não se estabelecerem critérios de acordo com um plano verdadeiramente estratégico para a escola, que atraia pessoas com capacidade para pensar a escola”.

Outra preocupação do vereador da educação são os conflitos existentes entre docentes, alguns por questões pessoais ou políticas. Por fim, recomenda que se avalie rapidamente o funcionamento e a utilidade presente do conselho geral e conclui que o modelo de *governance* pode estar comprometido pelo mau funcionamento do conselho geral.

7.6.1.2. Entrevista a Maria de Lurdes Rodrigues

Entrevistámos, na qualidade de perita, Maria de Lurdes Rodrigues, ministra da educação ao tempo da reforma do modelo de *governance* do ensino não superior (2008), com o intuito de obter a sua opinião relativamente a alguns dos resultados obtidos e de pedir o seu comentário em relação ao desfasamento, que fomos identificando, entre o modelo normativo projetado e o modelo efetivamente implementado.

Como se percebe, pela apresentação dos resultados feita ao longo dos pontos anteriores, a realidade parece enfraquecer a participação desejada das partes interessadas externas e não permitir que o conselho geral exerça na plenitude todas as suas competências estratégicas e de monitorização e avaliação do órgão diretor.

Dadas as suas funções no momento em que se instituiu o modelo de *governance* do conselho geral, Maria de Lurdes Rodrigues afigurou-se-nos ser uma informante ideal para especificar o intuito do legislador aquando do desenho da solução preconizada no DL n.º 75/2008 e avaliar a implementação concreta do mesmo.

Sobre o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, Maria de Lurdes Rodrigues explicou que tinha herdado propostas dos seus antecessores para alteração do modelo anterior e, tendo realizado um trabalho exaustivo, bem como conduzido complexas negociações, sobretudo com o principal partido da oposição e com os sindicatos, entendeu ser de avançar com a proposta de lei.

“Foi um diploma muito negociado com a oposição e procurou-se ter o maior consenso possível, entre professores, sindicatos, com todos. Tudo tem vantagens e inconvenientes, a escola não é uma empresa; é uma organização complexa, apesar de ser diferente de um hospital, no entanto é o modelo de gestão que se assemelha mais”.

No seu entender, cumpriram-se nessa lei dois objetivos: i) instituir um órgão unipessoal e ii) introduzir um novo órgão democrático, abrangente, como símbolo da abertura da escola à sociedade.

Quanto ao primeiro, era importante atribuir mais responsabilidade e autonomia a uma liderança unipessoal forte, a quem fosse possível pedir contas e avaliar o desempenho, conferindo-se esta competência ao conselho geral, o novo órgão de direção e estratégia.

“Há um princípio de separação de poderes, que é verdadeiramente importante. (...) O poder executivo cabe ao diretor, o poder de definição estratégica, podemos dizer legislativo, cabe ao conselho geral e o conselho pedagógico é consultado pela escola através do diretor, que tem o poder executivo”.

O conselho geral passou assim a eleger e destituir o diretor, competência importante para Maria de Lurdes Rodrigues, pois anteriormente, sendo embora um colégio a eleger o diretor, este deixava de existir no momento da eleição e não havia um grupo de acompanhamento e continuidade para avaliar, monitorizar e fiscalizar.

Relativamente ao segundo, a abertura da escola aos pais e à autarquia, tal como à comunidade, era, de há muito, para a ex-ministra, uma exigência justa.

“O conselho geral foi uma forma de democratizar e de abrir a escola, facultando-se a escolha democrática da liderança da escola a outros atores a quem a vida da escola também interessa e fazendo-os entrar num órgão.”

Instigada a comentar os resultados que obtivemos relativamente ao fraco conhecimento por parte dos elementos externos das competências do conselho geral, o qual aparentemente contribui para uma menor participação destes na vida da escola do que aquela que era ambicionada, Maria de Lurdes Rodrigues acredita que as partes interessadas externas não saibam exatamente as competências do órgão, mas considera que este é um ponto que tem que ser ultrapassado:

“É difícil a abertura da escola à comunidade, por muitas razões, desde logo pela desigualdade de literacia específica sobre a escola e o seu funcionamento entre os membros do conselho geral. Acredito que muitos não saibam exatamente que competências tem o órgão. Mas é preciso alterar o paradigma para equilibrar a participação dos membros externos, com expectativas igualmente legítimas, tal como dos internos. No entanto, em qualquer órgão o desconhecimento ou o não domínio das competências pode ser uma barreira importante, mas não deve acontecer. É preciso avaliar e melhorar, lá está. Se não sabem tem que se explicar ou agir para se mudar.”

Para Maria de Lurdes Rodrigues, as razões mais profundas do alheamento de muitos dos grupos representados no conselho geral radicam nos ainda fracos comportamentos de cidadania e no pouco interesse ativo pela “coisa” pública, destacando que tem de ser feito um esforço de qualificação e empoderamento:

“O que sei é que as escolas tiveram muitas dificuldades em formar os conselhos gerais e, mais ainda, em os capacitar e pôr a funcionar, de forma a que entendessem a escola e tomassem escolhas em defesa do interesse da escola e do interesse público, mas é um caminho para uma melhoria de participação que é preciso fazer. As pessoas têm que compreender a cidadania e a democracia...penso que ainda não chegámos lá. As pessoas têm que perceber que a sua participação ativa é importante. A vida da escola é um bem público, não é privado ou dos professores ou de outro qualquer, por isso participar é um ato de cidadania e esta exerce-se também na partilha de responsabilidades e da decisão entre diferentes cidadãos, não há cidadãos mais cidadãos do que outros. Têm que assumir e participar com consciência. Não podem exercer as suas funções sem estarem preparadas para elas e têm que aceitar com consciência e responsabilidade.”

Sobre a sensível questão da articulação entre os órgãos diretor e conselho geral e, em especial, sobre a presença do diretor nas reuniões do conselho geral (aspeto muito debatido no nosso trabalho), a entrevistada afirmou a necessidade de o diretor prestar contas nas reuniões do órgão e mostrou alguma impaciência no que se refere aos receios de represálias de docentes e funcionários ao expressarem opiniões diferentes:

“(…) na minha opinião, o diretor deve estar nas reuniões de conselho geral para informar o órgão e ser avaliado, fiscalizado, tem que estar ali para prestar contas, esse é o seu papel no conselho geral. O facto de o diretor estar presente, não digo que não possa ser um constrangimento para alguns, mas isso ultrapassa-se com regimes e regimentos de incompatibilidades, pode ser resolvido. Por exemplo, o sistema de avaliação desses professores e dos não docentes... passam a ser avaliados por outros... (…). Além disso, são todas pessoas adultas, autónomas etc., também têm que assumir responsabilidades e exercerem livremente a sua função “tenho medo do diretor, ou da avaliação do diretor”, então é melhor não estarem lá... (…). As pessoas confundem os seus diferentes papéis, como lhe digo, é um caminho que ainda é preciso fazer... Mas será que alguém se desculpa e não fazem fiscalização com medo de perseguição do diretor? Se não fiscalizam é porque não querem. (...) Se não se fiscaliza, é necessário avaliar e exigir que os membros do conselho geral tenham capacidade para o fazer e consciência das competências do órgão, não podendo existir medo de represálias. (...) Se existe manipulação e/ou represálias, então têm que reportar esses casos e será mais uma razão para se perguntar às escolas o que está a acontecer, diretamente aos atores, no terreno”.

Maria de Lurdes Rodrigues lembrou ainda os poderes que o conselho geral tem relativamente aos restantes órgãos. Para si o espírito da lei é claro: o diretor deve estar presente, sem direito a voto, nas reuniões do conselho geral. Ao invés do sugerido pelos respondentes no nosso estudo de caso, considera que não faz sentido o presidente do conselho geral estar presente nas reuniões dos restantes órgãos, precisamente porque o diretor deve ser esse porta-voz de esclarecimento e prestação de contas ao conselho geral:

“O diretor está no conselho geral, com o propósito de prestar contas e ser avaliado, de informar e disponibilizar o que o conselho geral entender, sempre com verdade. Nem o diretor deve ter medo de ninguém, nem os outros do diretor. O conselho geral tem que ser capaz de exigir isso”.

A questão da capacitação e literacia dos membros do conselho geral para exercerem plenamente as suas competências e funções emergiu também na entrevista:

“(…) outra preocupação, definir planos de formação e capacitação dos próprios elementos que compõem o conselho geral, sejam ou não docentes, dos seus presidentes e, claro, dos seus diretores. (...) Todos os envolvidos na tomada de decisão têm que estar na posse de informação e formação para o desempenho das suas funções. A formação tem que ser constante, as coisas mudam e nós também. Quem vem de fora, quando começa a ter noção de como funciona, da linguagem, etc., já passou o ano ou o mandato...”.

Os resultados que obtivemos no âmbito do estudo de caso evidenciaram o impacto da (falta de) confiança (*trust*) no diretor no modo como o conselho geral funciona. Quando

confrontada com esta questão, Maria de Lurdes Rodrigues considerou que a confiança é um fator importante para qualquer líder numa organização, não podendo ser nunca confundida com manipulação:

“a confiança num líder é fundamental para o ambiente organizacional, mas é diferente de manipulação sendo ela qual for”.

Relativamente aos constrangimentos derivados da falta de tempo (quer para mais reuniões, quer para mais trabalho dedicado ao conselho geral) e da inexistência de um *staff* próprio do conselho geral, Maria de Lurdes Rodrigues foi assertiva em afirmar que esse é um problema que os próprios podem resolver.

“Nada impede o conselho geral de ter um staff dedicado, ou um secretariado, o que quer que seja, nem tão pouco um orçamento próprio”.

Maria de Lurdes Rodrigues entende que o conselho geral só pode ser um órgão fiscalizador se for independente e tiver meios para o fazer. Para Maria de Lurdes Rodrigues, o conselho geral deve deliberar um orçamento próprio a incluir na conta de gerência da escola, do mesmo modo que poderá deliberar que o diretor afete horas do horário dos docentes e não docentes, membros do órgão, para dedicarem ao conselho geral:

“Quem estabelece as linhas estratégicas e orientadoras é o conselho geral e delibera sobre o orçamento. A letra da lei não pode prever tudo, mas atribui competências ao conselho geral para o fazer”.

A entrevistada lembra ainda que na maioria das escolas não está sequer constituída uma comissão permanente do conselho geral, prevista na lei, com determinados poderes que lhe permitem trabalhar mais de perto no dia-a-dia das escolas, de modo a monitorizar o órgão executivo.

Quanto à presidência do conselho geral, as opiniões dos nossos respondentes, como vimos, dividiram-se. Vários defenderam que a presidência do órgão pudesse ser atribuída a qualquer elemento do conselho geral e houve mesmo quem considerasse que, à semelhança do que acontece no ensino superior, a presidência coubesse obrigatoriamente a um representante externo. Maria de Lurdes Rodrigues, a propósito da definição do perfil para presidente do conselho geral ser, habitualmente, um docente e não obrigatoriamente um elemento externo, revela que foi o resultado da negociação com os sindicatos, que não concordavam que um externo viesse presidir a um órgão de fiscalização do órgão executivo, assim como não foi possível contemplar que o diretor pudesse não ser um docente do ensino

não superior. Mas, perante estes resultados, entende que será uma questão a avaliar e ponderar no futuro.

Maria de Lurdes Rodrigues mostrou na entrevista a convicta noção de que a falta de avaliação da implementação do modelo leva a que se possam arrastar enviesamentos e não se proceda às alterações e correções necessárias.

“Lá está, se houvesse avaliação deste regime de gestão escolar, essas coisas que lhe disseram, também diriam a quem verificasse e seriam acauteladas... mas não se avalia, improvisa-se, escamoteia-se ou omite-se, a verdade é que não se resolvem e essas questões vão-se arrastando.”

Reconheceu, por isso, a importância do nosso trabalho, dado que, ao contrário do que acontece no ensino superior, não existem muitos estudos, de que tenha conhecimento, sobretudo na área da gestão, sobre a avaliação e a implementação do modelo no ensino não superior, que permitam suportar intervenções legislativas ou outras para correção do modelo.

“É evidente que já passou muito tempo, mas acabou por ser uma decisão política, muito negociada nesses aspetos (desde quem devia ser diretor e se devia ou não estar nesta ou naquela reunião até ao de o diretor exercer um cargo unipessoal com a responsabilidade disso mesmo). Foi reforçado o poder do diretor relativamente ao conselho diretivo e exigida a sua capacidade de liderança e autonomia com responsabilização e isto tem que ser apurado através de processos rigorosos de avaliação, não apenas de desempenho, mas também de funcionamento da organização e é isso que tem faltado — quer a avaliação das medidas de política lançadas, quer da avaliação desses processos de implementação.”

7.6.2. Resultados dos grupos de foco com representantes dos encarregados de educação

Com o propósito de aprofundar a análise efetuada e validar alguns dos resultados obtidos nas entrevistas, triangulando-os com outras fontes, realizámos dois grupos de foco com encarregados de educação de associações de pais: um no concelho onde efetuámos o estudo de caso e outro no concelho sede de distrito. Nestes grupos de foco participaram doze e dezoito elementos, respetivamente.

O desconhecimento das competências do conselho geral ficou patente no trabalho de campo que realizámos. Os encarregados de educação que participaram no grupo de foco explicam que, em muitos casos, se limitam a replicar comportamentos e decisões de outros órgãos de gestão da escola:

“Vem tudo decidido do pedagógico. [Quando estive no conselho geral] não sabia que era só uma opinião e que nós é que decidimos quando votamos. Mas então o pedagógico serve para o quê? Só ouço, está aprovado pelo pedagógico e agora é para aprovarmos aqui”.

Ou replicam decisões de outros membros do conselho, nomeadamente docentes, que parecem estarem mais bem informados e mais dentro dos assuntos. Neste âmbito, foi salientada, mais uma vez, a questão da falta de tempo e de apoio especializado foi salientada:

“Eu não tenho tempo para ver tanta papelada e devia haver alguém que nos fizesse uma síntese com as devidas opções e soluções. É com espanto que percebo que podíamos pedir ajuda para ter alguém a trabalhar no conselho geral. De facto... não pedimos oficialmente, mas falamos nisso”.

À semelhança do que tinha acontecido nas entrevistas realizadas nas escolas do estudo de caso, os representantes das associações de pais e encarregados de educação que participaram nos grupos de foco manifestaram ter uma participação passiva e de pouco envolvimento no órgão, algumas vezes quase de abandono. Passado o interesse inicial da experiência (a primeira reunião de conselho geral), consideram que a passividade espelha a sua experiência no órgão.

“Se eu vou lá [ao conselho geral] para aprovar papéis, como é que eu participo ou falo de alguma coisa? Isso tenta-se no início, depois é deixar correr. Sou um estranho e um pai...os professores ligam lá alguma coisa. Não vale a pena. Sei que não devo dizer isto, mas eu desisti, a sério. Onde se faz alguma coisa é na altura das negociações para contar os votos da eleição do diretor, de resto...eu já desisti e nem abro os documentos, para quê?”.

A periodicidade das reuniões (três ou quatro por ano) também foi salientada nos grupos de foco como não sendo a suficiente para criar união e confiança entre os membros do grupo:

“O espaço de tempo entre reuniões, sendo estas o único momento de comunicação, é muito grande: os membros quase não se conhecem”.

Os grupos de foco confirmaram a ideia que tinha sido vincada nas entrevistas realizadas nas escolas: muitas das motivações e expectativas existentes à entrada para o conselho geral, sobretudo das partes interessadas externas, vão-se perdendo. As expectativas positivas à entrada descem consideravelmente com a experiência de participação no órgão e com os sentimentos de frustração que vão crescendo.

Os encarregados de educação dos grupos de foco manifestaram concordar com os nossos resultados no que respeita ao condicionalismo exercido pelo diretor nos trabalhos do conselho geral:

“Nós parecemos umas máquinas de voto concordante. O diretor manda os documentos aprovados pelo conselho pedagógico que só tem professores. (...) O diretor mostra logo qual o voto que deve sair e, se alguém colocar questões, só se parte para votar quando está convencido e os resultados são todos por unanimidade. Uma maravilha, estamos todos no mesmo barco, estamos todos de acordo. Se o diretor não estivesse lá, as coisas piavam de outra maneira. Não havia aquele acordo todo, de maneira nenhuma. Não se esqueça que os professores e os funcionários são subordinados dele”.

Contrariamente ao diretor, o conselho geral não dispõe de um programa de formação direcionado para os elementos que o compõem, nem tem previstos assessores ou assessorias para auxiliarem na compreensão de algumas informações decisivas. Nenhum elemento do conselho geral se dedica a tempo inteiro a essa função, ao contrário do que acontece com o elemento que ocupa o órgão diretor.

Nos grupos de foco, também a falta de ajuda formativa foi referenciada, tal como o desconhecimento dos processos e documentos estruturantes da escola, e ainda as queixas de os docentes terem uma linguagem escrita e verbal demasiado técnica, que condiciona a compreensão dos assuntos tratados e prejudica a tomada de decisão consciente e responsável:

“Parece que estão a jogar à batalha naval, com as siglas PAA, PPAA, e outras... e falam com um vocabulário que só os professores percebem... Eu acho que era mais justo darem uma explicação sobre o que é preciso fazer e sobre os documentos que temos que saber, as leis e assim. Uma formação, mesmo uma formação. Tenho vergonha e fico calado”.

Ambos os grupos de foco reforçaram a necessidade de um elo de ligação que estivesse mais dedicado ao conselho geral e ajudasse os encarregados de educação na capacitação e informação necessárias ao desempenho das suas funções no órgão.

“Era importante existir alguém responsável por recolher informação de interesse relativamente às competências do conselho geral, que a tratasse e que a divulgasse para todos os elementos do conselho geral.”

Deste modo, também haveria a possibilidade de se investigar alguns assuntos de maior interesse para os encarregados de educação (nem sempre coincidentes com as prioridades do diretor) e de estes apresentarem propostas próprias:

“Muitas vezes os encarregados de educação têm dificuldade em redigir um documento para apresentar ao conselho geral, por várias razões. Esse staff podia ser uma ajuda à democratização e ao cumprimento de muitas competências do conselho geral”.

Os auscultados consideram que este seria um importante passo para o conselho geral funcionar em grupos de trabalho, com temáticas escolhidas de acordo com o plano estratégico a traçar pelo conselho geral — plano que, com as condições atuais, não é elaborado pelo órgão, apenas se aprovando o plano plurianual de atividades apresentado pelo diretor.

7.7. Confronto com resultados de estudos anteriores

Os trabalhos empíricos que analisámos são contraditórios relativamente ao conhecimento — por parte dos elementos que compõem o conselho geral — das competências legais do órgão. Os nossos resultados confirmam trabalhos como o de Castro (2017), o qual refere que é necessário dotar os membros do conselho geral de mais conhecimento das competências do órgão de modo a tornar o conselho geral mais eficaz e mais eficiente e equilibrado.

Um aspeto importante para a eficácia de um órgão como o conselho geral é a sua capacidade para mobilizar recursos, de forma a alcançar os objetivos traçados. Para o bom funcionamento ou a boa *governance* do órgão e da escola, pede-se que a participação da maioria dos atores decisores seja significativamente ativa.

No tipo de envolvimento na participação codificado na nossa análise encontramos indicadores maioritariamente de uma participação passiva. A heterogeneidade de características dos membros faria prever a presença de vários tipos de envolvimento conduzindo a diferentes formas de participação — ativa, reservada ou passiva, o que não se verificou. Já o estudo de Veva (2011) tinha concluído algo idêntico para os dois grupos que estudou no conselho geral, os alunos tinham um envolvimento passivo e os encarregados de educação, apesar de terem um envolvimento ativo de partida, acabavam por nunca apresentarem propostas ou participarem, salvo em assuntos muito específicos e do seu

próprio interesse. Tal como no trabalho de Adónis (2012), cujos resultados mostraram que a participação dos encarregados de educação é muito escassa e pontual. Este último estudo realçou também que a autarquia, em regra, só apresentava entreves e constrangimentos à tomada de decisão e só raramente colaborava nos trabalhos. Já o nosso estudo revelou, em geral, um cenário mais positivo.

Nos nossos resultados ficou muito claro que a presença dos diretores no conselho geral condiciona muito a tomada de decisão e influencia de forma geral todo o funcionamento do órgão. Já Nunes (2013) tinha realçado no seu estudo que a maior barreira à liberdade de participação dos membros do conselho geral se deve ao protagonismo que o diretor tem nas reuniões, mesmo não sendo membro do órgão.

A orientação convergente na tomada de decisão, desejável para o bom funcionamento do órgão e para a instituição de uma cultura colaborativa, não deve, no entanto, resultar da manipulação ou da influência de alguém.

Na análise documental das atas foi possível constatar que as decisões são, na sua grande maioria, tomadas por unanimidade (em média em mais de 80% dos assuntos, sendo que a percentagem sobe para 99% se não considerarmos os assuntos com votação secreta — eleições de pessoas, como o presidente do conselho geral e o diretor). No entanto, a perceção revelada pelos respondentes é a de que esta pode ser uma convergência forçada, sob a influência de alguns atores, que induzem o sentido de voto e/ou inviabilizam a verbalização do que cada um pensa verdadeiramente. Vários docentes, não docentes, alunos e até encarregados de educação revelam ter receio de represálias, sobretudo do diretor. Também Veva (2011) tinha concluído que a participação dos membros do conselho geral na tomada de decisão não era equilibrada, havendo uma grande influência do diretor, na maioria das vezes secundado pelo presidente do conselho geral, resultando uma unanimidade ilusória. Conclusão semelhante foi sugerida por Adónis (2012), que, para além do poder do diretor, atribui a fraca dinâmica do órgão à reduzida periodicidade de reuniões.

Teixeira (2012) já tinha salientado nos seus resultados os problemas suscitados pela assimetria da informação entre os vários membros do conselho geral. Nas entrevistas que efetuámos foi identificada pelos respondentes a necessidade de se realizar uma “apresentação formativa” inicial aos vários elementos do conselho geral no início de cada mandato. Esta proposta de literacia sobre o conselho geral, a ser implementada, permitiria que todos ficassem com um conhecimento mínimo sobre o funcionamento do conselho geral,

as suas competências e objetivos, bem como sobre os direitos e deveres de cada membro. As grandes diferenças no conhecimento técnico do que é discutido e decidido no conselho geral ocorrem, sobretudo, relativamente às partes interessadas externas, podendo prejudicar a sua participação. A linguagem técnica usada na documentação aprovada no conselho geral constitui uma barreira à comunicação e à tomada de decisão informada e livre da maioria dos elementos externos do conselho geral. No seu trabalho, Castro (2017) também tinha chamado a atenção para a importância dos membros do conselho geral efetuarem um plano de formação para terem uma participação mais responsável.

7.8. Modelo de análise refinado

Em resultado de todo o trabalho empírico realizado é agora possível refinar o modelo que apresentámos no ponto 6.4. (Figura 6.1.). A nuvem de palavras que efetuámos inicialmente a partir do livro de códigos preenchido com as codificações finais, serviu apenas para nos ajudar a consolidar a estrutura de categorização do *Maxqda*, foi apenas um instrumento de controlo. A figura que apresentamos (ver Figura 7.29.) permite uma análise visual da importância de cada uma das categorias e subcategorias, através da frequência com que foi codificada e tratada na nossa análise.

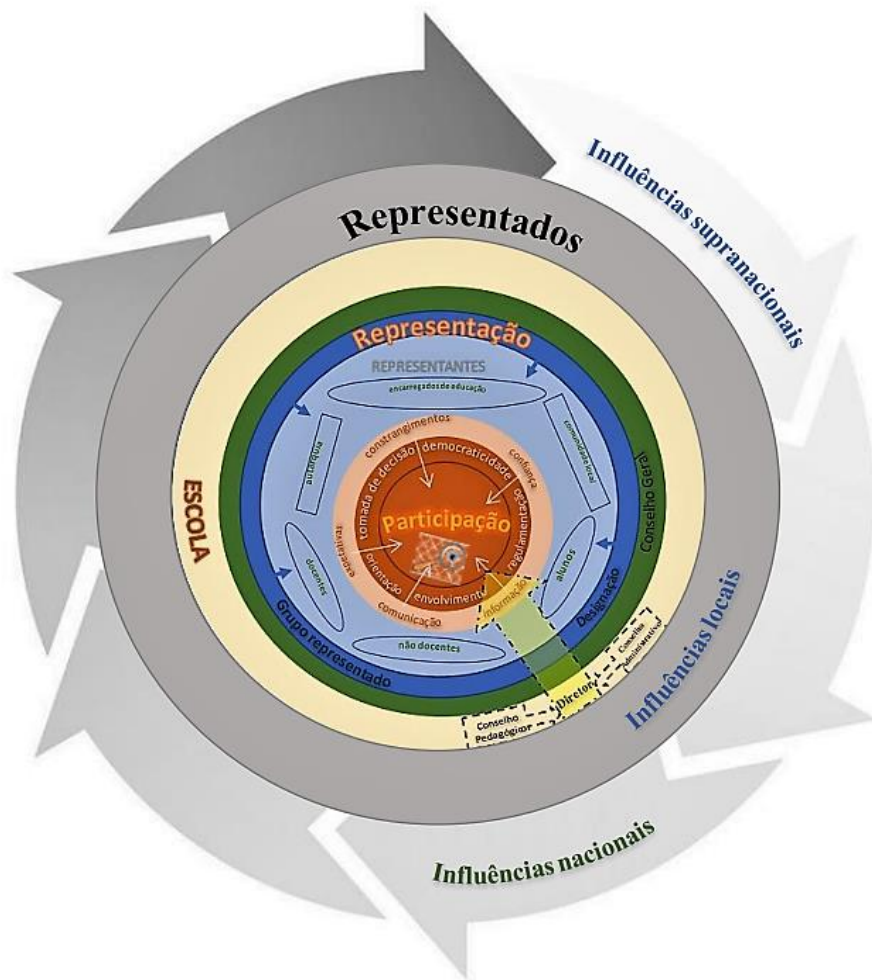
Na figura 7.50. (como a Figura 6.1. do ponto 6.4.) esquematizámos a composição do órgão conselho geral, distinguindo as partes interessadas externas e internas, representantes dos vários grupos da comunidade escolar aberta à sociedade (na área central em azul-claro). O estudo do conselho geral estruturou-se através das categorias *representação e participação*: a partir destas, identificámos, através da análise de dados, as subcategorias que influenciam o funcionamento do conselho geral.

De acordo com o que representámos na Figura 6.1., a seta a amarelo dirigida ao núcleo, representa que o diretor é a fonte e o meio, praticamente exclusiva, de informação aos membros do conselho geral, sendo o porta-voz e representante dos três restantes órgãos da escola (diretor, conselho pedagógico e conselho administrativo).

A análise dos resultados deste trabalho permitiu-nos perceber indiretamente que a *governance* das escolas não depende apenas da *governance* a um nível organizacional, pois esta absorve influências dos vários outros níveis superiores: local, nacional e supranacional, traduzidos visualmente pelas setas em torno da escola (Figura 7.50.). Estes níveis

condicionam através dos instrumentos de política pública, de legislação, de referenciais, de boas práticas, entre outros mecanismos, o modo como a escola, no seu todo, e o conselho geral, em particular, operam.

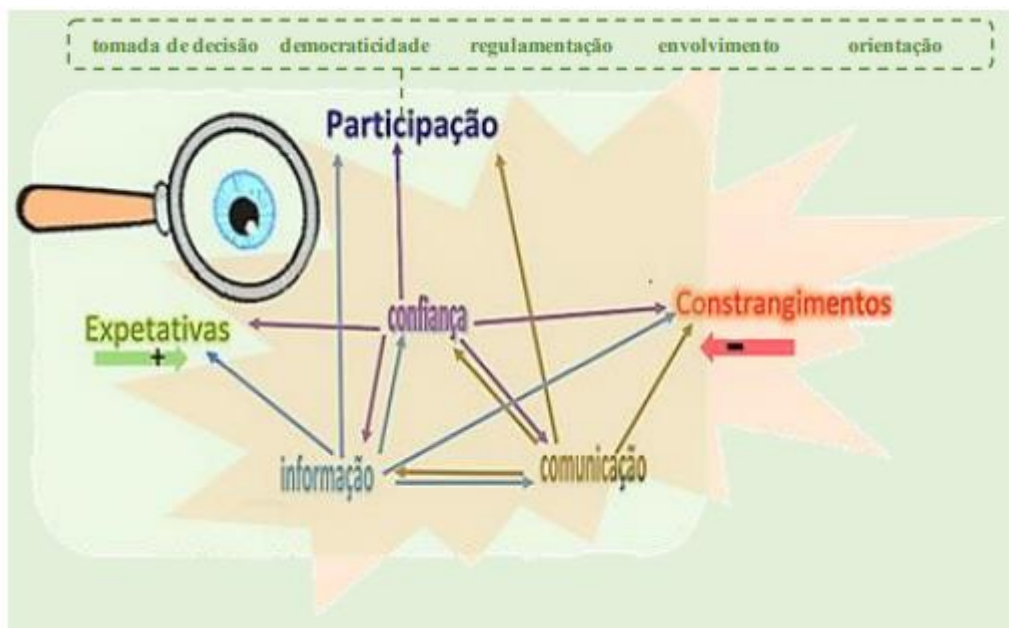
Figura 7.50. - Modelo de análise refinado I



Fonte: elaboração própria

Fazendo um zoom (simbolizado por uma lente dupla) ao núcleo da figura anterior, obtemos a representação gráfica que forma a Figura 7.50. Nesta ampliação (Figura 7.51.), é possível observar que todas as subcategorias estudadas da participação — tomada de decisão, democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação — são influenciadas pelas (i) expectativas, (ii) pelos constrangimentos surgidos, (iii) pelo nível de confiança de cada representante, (iv) pela comunicação e (v) pela informação.

Figura 7.51. - Modelo refinado II



Fonte: elaboração própria

A figura 7.51. sugere ainda que os constrangimentos ou obstáculos encontrados pelos respondentes funcionam como um polo negativo e causam “ruído” no funcionamento do conselho geral enfraquecendo a participação e diminuindo a influência positiva gerada pelas expectativas. Na prática, o dinamismo do conselho geral depende muito das resistências (polo negativo) e dos incentivos ou expectativas (polo positivo) geradas no órgão. Conseguir introduzir mecanismos para fortalecer o polo positivo e diminuir o impacto do polo negativo parece ser a chave para que o conselho geral contribua para uma boa *governance* das escolas.



CAPÍTULO VIII – CONCLUSÕES

8.1. Considerações metodológicas finais

Neste capítulo tecemos algumas considerações e sugerimos algumas linhas de continuidade e linhas de investigação para o futuro.

Este trabalho teve como objetivo estudar a implementação do novo modelo de *governance* do ensino não superior ao nível micro, nas escolas, focando-se em especial no funcionamento do conselho geral. Compreender a (boa) *governance*, considerando a gestão estratégica como um pilar protagonista em todo o processo, sobretudo em organizações complexas como são as escolas, tornou-se o objetivo final da investigação.

O conceito que deu o mote ao trabalho foi a *governance* na educação não superior. Ao longo da investigação, fomos compreendendo que, apesar de o nosso estudo se focar no conselho geral das escolas, não poderíamos deixar de perceber a dinâmica da *governance* em rede e multinível, dada a grande interação e relação aparentemente implicada.

O modelo estrutural ou normativo, imposto a nível macro ou institucional (do governo central), (re)constrói-se sob influência do nível supranacional e recebe também contributos da *governance* em rede, que implica vários parceiros da escola, nomeadamente de nível local.

O propósito e as questões de investigação, quer as iniciais, quer as que foram emergindo, condicionaram a matriz teórica adotada e influenciaram o desenho da pesquisa.

O paradigma interpretativo pareceu adaptar-se melhor aos objetivos da investigação, ao dar ênfase à perspetiva dos atores e ao contexto. O funcionamento do conselho geral, como órgão de direção e estratégia, depende muito do comportamento e atitudes dos atores intervenientes nas reuniões e na tomada de decisão. Por conseguinte, era necessário um contacto direto, no terreno, para conhecer, observar, compreender e descrever o fenómeno no seu *habitat* natural.

Após a decisão de estudar o conceito de *governance* no conselho geral das escolas, seguimos uma metodologia qualitativa de acordo com os princípios da *grounded theory* (Corbin & Strauss, 1991).

Ao mesmo tempo, a opção para um estudo de caso múltiplo pareceu ser a que melhor respondia à necessidade de olhar para diferentes escolas, mas preservando alguma constância em termos das políticas públicas locais. Por essa razão, estudaram-se quatro escolas de um mesmo concelho. As unidades estudadas cumprem, assim, o objetivo de apresentarem uma uniformidade e estabilidade de influência nos níveis de *governance* superiores à escola, designadamente, local, regional e nacional, para assim podemos destacar, como maior fator diferenciador, o nível de análise micro (nível de *governance* organizacional) estudando, em cada escola, o seu órgão de *governance*, o conselho geral.

Utilizámos no decurso do trabalho uma diversidade de materiais empíricos: privilegiando as entrevistas semiestruturadas, documentos não formais e estruturantes das escolas, diários de campo da observação não participada. Paralelamente, na fase de discussão dos resultados, realizámos ainda entrevistas com peritos e conduzimos dois grupos de foco. A diversidade de técnicas, instrumentos e fontes de dados constituiu uma mais-valia, permitindo identificar através dos dados os objetivos e aferir desvios grosseiros nos problemas identificados (Bevir, 2017; Bevir & Rhodes, 2007). De igual modo, a possibilidade de triangulação dos dados e a definição e redefinição cuidada de categorias, no âmbito da análise de conteúdo realizada, permitiu identificar indicadores principais para corresponder às questões de investigação, culminando com a proposta de modelo refinado apresentada no ponto 7.8.

8.2. Síntese teórica

Como base teórica/concetual do estudo seguimos as perspetivas de *governance* que considerámos mais adequadas à investigação (Kooiman, 1993c; Rhodes, 1997, (Pierre & Peters, 2020); M. Bevir & Rhodes, 2017, S.P. Osborne, 2010a ou Klijn, 2010) e adaptámo-las ao contexto do sistema educativo português, concretamente às escolas. Como resultado desta reflexão, sugerimos em conclusão a seguinte definição de *governance* das escolas:

um conjunto complexo de normas e processos institucionais num dado nível territorial, conciliando inter-relações (de partes interessadas internas e externas) adaptadas aos desafios colocados nos seus vários níveis e em rede, que enforma a participação individual, o funcionamento e as decisões do órgão.

Na linha de Monteiro & Horta (2018) entendemos *governance* como um conceito abrangente, que engloba a governação, ou seja, compreende a estratégia, o planeamento, a operacionalização e, ainda, a monitorização, incluindo todas as partes interessadas.

O modelo de *governance* em rede multinível, caracterizado no ponto 2.4., permite preencher as lacunas da nova gestão pública, muito centrada na organização, na sua eficácia e eficiência, proporcionando ligações entre mecanismos em rede com inclusão da sociedade civil (elementos do público e do privado), de acordo com as necessidades de cada organização pública (escola) (Farneti et al., 2010).

A coexistência de uma *governance* multinível e em rede no sistema de ensino não superior compreende uma coordenação alargada de partes interessadas em diversos níveis de *governance*. Se, por um lado, a literatura diretamente ligada à nova gestão pública nos convida a definir a boa *governance* como “menos governo relativamente à globalidade da *governance*” (D. Osborne & Gaebler, 1995), em alternativa é possível perspetivá-la como um Estado que evolui com flexibilidade e adaptação às circunstâncias e contextos. Apesar de a ligação normativa ser mais flexível na segunda proposta do que na primeira aceção, estas não são exclusivas, pois a segunda está ligada em rede e funciona como *governance* global e multinível. Consideramos que a *governance* do sistema de ensino não superior português se identifica com esta segunda perspetiva, ou seja, apesar de pertencermos à União Europeia e integrarmos várias agências internacionais — o que nos obriga a transpor normas e a adaptar políticas internacionais —, a dinâmica de adaptação normativa nacional é menos pesada, proporcionando a adaptação das decisões nacionais às orientações transnacionais (Kooiman, 2008).

De acordo com a análise que efetuámos das evidências recolhidas nas escolas do estudo de caso, de entre os vários indicadores que determinam os resultados de uma boa *governance*, destacamos os indicadores da forma de representação das várias partes interessadas e, sobretudo, da participação na tomada de decisão, ultrapassando fatores que aumentam o risco de manipulação, corrupção, falta de transparência e informação assimétrica. O desafio da *governance* em organizações complexas é o de “como” encontrar uma comunicação relacional saudável, livre e com um circuito de informação equitativa, indispensável a uma participação ativa e convergente, num clima de confiança organizacional, para a tomada de decisão.

8.3. Síntese empírica

A análise realizada no capítulo IV permitiu-nos constatar que a política pública no domínio da educação não superior dos últimos vinte anos se centrou em Portugal na implementação de modelos de *governance* considerando dois pontos principais: a concessão de autonomia às escolas e a abertura da Escola à sociedade.

Em 2008, o Estado alterou substancialmente o modelo de *governance* das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). A par do objetivo da contratualização da autonomia, a abertura da Escola à sociedade foi uma prioridade. A legítima participação de partes interessadas externas (encarregados de educação, autarquia e comunidade local) no novo órgão máximo de direção e estratégia, o conselho geral, foi reforçada. Ao mesmo tempo, instituiu-se a obrigatoriedade da unipessoalidade do órgão executivo (diretor).

Este novo modelo não foi alheio às influências transnacionais da nova gestão pública e da nova *governance* pública, conseguindo-se conciliar em Portugal políticas híbridas de centralidade no Estado e transferências de competências. Dois instrumentos de reforma do modelo de *governance* em educação se associaram: a performatividade e o gerencialismo. O Estado introduziu alguns instrumentos contratuais, subcontratações ou parcerias, mas manteve o controlo centralizado.

A tradição de centralidade da gestão do sistema de ensino não superior tem coexistido com instrumentos de gestão estratégica, como são as redes de *governance*, a nível horizontal e vertical. Esta vantagem colaborativa, alcançada também com a legitimidade da entrada de novas partes interessadas heterogéneas e externas à organização, produz uma sinergia e um valor importante para a concretização de objetivos comuns ao todo e às partes. Estando em causa organizações complexas, como as escolas, com produção de um bem imaterial, o conhecimento, mais do que colaboração, a cooperação é ainda relevante em todas as componentes organizacionais e, mais ainda, num órgão deliberativo de missão e estratégia como o conselho geral.

Consideramos que os resultados discutidos no nosso trabalho permitiram compreender mais profundamente a implementação do modelo estrutural preconizado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

Efetuámos o estudo do funcionamento do conselho geral e do cumprimento das suas competências legais, considerando a diversidade de perceções das partes interessadas, relativamente à sua participação e representação no órgão que integram.

Como estipulado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, os elementos do conselho geral são na sua maioria eleitos pelos seus pares (docentes, não docentes, encarregados de educação e alunos), sendo, no entanto, designados por nomeação os representantes da autarquia e por cooptação os da comunidade local. A regra formal da composição e designação dos elementos do conselho geral está implementada de acordo com o normativo.

A maioria dos elementos do conselho geral tem perfeita consciência de que foram designados para representar alguém ou um grupo (simbólico) e não a si próprio. No entanto, confrontados com a questão em concreto de quem representam no processo de tomada de decisão, admitem que se representam a si próprios e aos seus interesses.

Ao mesmo tempo, apenas uma minoria, formada essencialmente por docentes, tem a perceção de cumprir um papel efetivo no conselho geral. O papel ilusório — a ideia de “corpo-presente”, de fazer número para o quórum e não ter um papel ativo na tomada de decisão — é o mais generalizado.

Esta perceção de papel ilusório parece estar muito relacionada com o tipo de conhecimento (neste caso falta dele) que cada um tem sobre as competências do órgão. Deste modo, não é incongruente que a análise do tipo de participação na tomada de decisão seja manifestamente percecionada como sendo uma *pseudoparticipação*, uma vez que a grande maioria dos respondentes sente que não tem possibilidade de, através da sua participação, influenciar as decisões do conselho geral, limitando-se a aceitar as decisões já delineadas.

O processo de democratização da participação dos grupos representados no conselho geral faz-se de forma indireta, em que cada ator/representante cumpre regras e orientações formais, de acordo com as normas legais decididas em níveis de *governance* superiores e com orientações não formais, respeitando os regimentos, regulamentos ou outros documentos resultantes de decisões internas à organização. O facto de ser uma participação indireta deveria, em teoria, reforçar o sentimento de responsabilidade de aceitação do cargo, para além de incentivar a procura da capacitação necessária para o cumprimento da sua função no órgão, mas tal não sucede.

A apreciação de cada membro do conselho geral relativamente à participação dos restantes, em geral, reflete a identificação da pressão e da grande influência que a presença do diretor tem nas reuniões, sendo generalizada a convicção de que o órgão se limita a funcionar e a cumprir as orientações legais, não sendo possível fazer melhor, dados os constrangimentos existentes, sobretudo a falta de tempo.

O conselho geral é um órgão de direção estratégica, a que a lei atribui, essencialmente, competências em três âmbitos distintos:

- (i) Eleição do diretor, que exerce competências de gestão da escola (art. 13.º, n.º 1, al. b), do Decreto-lei n.º 75/2008);
- (ii) Fiscalização da atividade do diretor (art. 13.º, n.º 1, als. c), f), l) e n), do Decreto-lei n.º 75/2008);
- (iii) Direção estratégica da escola (art. 13.º, n.º 1, als. c) a p), do Decreto-lei n.º 75/2008).

Os múltiplos elementos recolhidos no trabalho de campo permitem concluir que os conselhos gerais e, em particular, os seus membros cumprem de modo muito assimétrico este conjunto de competências.

A primeira das competências referidas (eleição do diretor) é cumprida zelosamente: são as reuniões com mais participação (em regra, de 100% de assiduidade), o que indicia que todos os membros se sentem motivados para o exercício desta competência muito específica e pontual (procedem, em cada mandato, a apenas uma eleição do diretor).

A competência subsequente, que consiste no acompanhamento e monitorização da atividade do diretor eleito, já é exercida de forma muito deficitária: basta atentar que os membros do conselho geral nem recordam o plano de intervenção com que o diretor se candidatou ao lugar e, muito menos, é discutido, seja em que reunião for, o cumprimento desse plano. Simplesmente, os conselhos gerais analisados não cumprem a sua competência de acompanhar a atividade do diretor. Assim, uma das principais conclusões da nossa investigação é a de que o conselho geral, o único órgão que contempla a voz de todas as partes interessadas na escola, não cumpre de forma efetiva o seu papel de fiscalização e monitorização do órgão diretor.

A terceira competência enunciada é, contudo, o traço definidor e essencial do conselho geral. Na arquitetura legal, o conselho geral é um órgão de direção estratégica.

Efetivamente, a generalidade das alíneas do art. 13.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 75/2008, respeita a matérias de direção estratégica da escola. Neste domínio, já não se pode afirmar que o conselho geral não cumpra formalmente essas competências: aprova documentos estruturais da escola (regimentos, planos de atividades, relatório, entre outros). Mas, neste âmbito, é patente o diferente nível de empenhamento dos membros: ao invés do que sucede na reunião de eleição do diretor, um número significativo de reuniões sobre matérias estratégicas já não conta com a presença de todos os membros, em particular dos externos. E, mesmo os presentes em tais reuniões apresentam uma participação que oscila entre o passivo e o reservado.

O panorama geral que pode extrair-se dos dados recolhidos, a respeito das escolas estudadas, é a de que o conselho geral falha enquanto órgão de direção estratégica, em especial na vocação que a lei lhe pretendeu conferir de veículo de abertura da escola à sociedade. Conforme pode ler-se no preâmbulo do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, pretende-se com o conselho geral “reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, sendo “indispensável promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais”. Porém, se, conforme constatámos, os membros externos — a quem competiria veicular o pulsar da comunidade na vida interna da escola e articular a esfera comunitária com a esfera escolar — nem sequer comparecem às reuniões ou, mesmo quando comparecem, não intervêm, assumindo um envolvimento quase sempre passivo — nem sequer reservado e, muito menos ativo — então o conselho geral ficará necessariamente fragilizado num dos principais desígnios que o legislador lhe conferiu.

Se um órgão a quem compete legalmente a direção estratégica, se limita a aprovar, sem qualquer discussão (ao menos de substância), todos os documentos estruturantes da vida da escola, afinal elaborados e apresentados pelo diretor, está, na prática, a remeter-se a uma função meramente burocrática, formal, de aprovação de documentos que não preparou, não discutiu e sobre os quais não exerceu nenhuma reflexão própria ou crítica.

É interessante ainda assim notar que, apesar dos constrangimentos identificados, inibidores de uma participação mais ativa e informada dos membros do conselho geral e das fracas expectativas reveladas quanto à melhoria, no curto prazo, do funcionamento do órgão, ressalve-se que a esmagadora maioria dos respondentes considera que o conselho geral é, apesar de tudo, um órgão indispensável.

8.4. Recomendações de boas práticas para a *governance* do conselho geral

Na sequência dos resultados obtidos e da discussão com os peritos, elaborámos um conjunto prático de princípios gerais e recomendações para uma boa *governance* do conselho geral, que poderão tornar o órgão mais eficiente e eficaz no cumprimento das suas funções:

Princípios gerais:

i) O conselho geral compõe-se de um conjunto plural e heterogéneo de atores (*partes interessadas* internas e externas à escola), que participam, comunicam com transparência e estabelecem entre si uma relação de confiança.

ii) O conselho geral não deve ser dominado por nenhum dos grupos nele representados.

iii) A tomada de decisão do conselho geral deve assentar num processo dinâmico e democrático.

iv) Todos os elementos do conselho geral devem dispor de condições adequadas ao pleno exercício das suas funções.

Recomendações:

1. Composição do conselho geral

i) A composição do conselho geral é definida por cada escola tendo em conta o seu contexto específico.

ii) A designação dos membros do conselho geral deve processar-se de forma segura, democrática e transparente.

iii) O conselho geral deve, previamente à cooptação, estabelecer os critérios de seleção e perfil dos membros a cooptar, em linha com os documentos internos estruturantes da escola.

iv) A composição do conselho geral deve ser publicada e divulgada no sítio da internet.

v) O conselho geral deve facultar formação inicial a todos os seus membros, que contemple, designadamente, literacia técnica e de conteúdo das funções e objetivos do órgão, adaptada às funções e circunstâncias dos membros do conselho geral, por forma a nivelar

equitativamente o conhecimento necessário à livre e autónoma participação de cada elemento no conselho geral.

2. Informação

i) O diretor deve assegurar a produção e a circulação de informação interorganizacional de forma atempada, rigorosa e transparente.

ii) O presidente do conselho geral deve solicitar ao diretor, com a antecedência devida, a informação adequada ao funcionamento do órgão.

iii) O presidente do conselho geral deve garantir que toda a informação de que dispõe é partilhada com os restantes membros do órgão.

iv) O regulamento interno, o projeto educativo e o plano estratégico do conselho geral, bem como uma súmula das deliberações aprovadas no conselho geral, devem ser publicadas e divulgadas no sítio da internet, respeitando a proteção de dados e os deveres de sigilo aplicáveis.

3. Organização e funcionamento do conselho geral

i) O conselho geral deve dispor de um regimento interno próprio atualizado, que defina, designadamente, as suas competências, o quadro de direitos e deveres dos seus membros e que estabeleça as regras do seu funcionamento.

ii) Sem prejuízo do pleno exercício das suas competências, o conselho geral deve apreciar a conveniência de constituir uma comissão que monitorize com maior proximidade e em permanência a atividade e o desempenho do órgão executivo.

iii) O conselho geral deve deliberar sobre os meios e instrumentos necessários para o seu funcionamento e o exercício das suas competências, podendo dispor de um orçamento próprio inscrito na conta de gerência da escola, de serviço de apoio administrativo e de consultadoria próprios.

iv) O conselho geral pode solicitar ao diretor a atribuição aos docentes de horas não letivas a dedicar ao exercício de funções no órgão, bem como de uma bolsa de horas a dedicar ao conselho geral pelos não docentes.

v) O conselho geral deve aprovar uma agenda anual das suas reuniões, para a qual todos os grupos representados devem poder contribuir, propondo a inclusão de assuntos.

vi) A periodicidade das reuniões ordinárias deverá ser, no mínimo, bimensal.

vii) Anualmente, o conselho geral deve efetuar um exercício de autoavaliação individual e coletiva das suas competências, apreciando o nível de cumprimento do plano estratégico e dos restantes documentos estruturantes.

4. Presidente do conselho geral

i) A relação do presidente do conselho geral com as partes interessadas do conselho geral deve ser equitativa.

ii) O presidente do conselho geral deve ser, preferencialmente, um elemento externo à escola.

iii) O presidente do conselho geral deve estimular todos os membros a uma participação ativa e desafiante no órgão.

iv) O presidente do conselho geral deve promover uma cultura de funcionamento democrático e participado do órgão.

5. Relação com o diretor

i) O conselho geral deve colaborar com o diretor com vista ao pleno cumprimento do plano estratégico e do projeto educativo, contribuindo para uma relação de cooperação leal.

ii) Semestralmente, o diretor deve apresentar ao conselho geral um relatório de cumprimento de objetivos e do plano, como instrumento de monitorização, avaliação e base de trabalho para um plano de melhoria executivo.

iii) O conselho geral pode dirigir recomendações de melhoria ao diretor.

iv) O conselho geral deve exercer de forma crítica e ponderada a sua competência de eleger e destituir o diretor.

v) O presidente do conselho geral deve garantir que o conselho geral, embora colaborando estreitamente com o diretor, mantém total independência de espírito e autonomia de decisão no exercício das suas competências.

vi) A presença do diretor em cada reunião do conselho geral deve ser ponderada tendo em conta a necessidade do órgão em obter informações e a sua competência para a fiscalização que exerce.

vii) O conselho geral deve preservar a sua autonomia e a sua independência relativamente ao diretor, evitando, nomeadamente, a presença e participação nas reuniões em termos equiparados aos de um membro do órgão.

8.5. Limitações da investigação realizada e sugestões de trabalho futuro

A investigação realizada sofre, desde logo, as limitações inerentes ao desenho de investigação adotado. Investigações qualitativas, que não são suportadas por processos de amostragem aleatória e representativa da população, têm naturalmente um poder de generalização dos resultados restrito. O nosso objetivo neste trabalho foi o de encontrar resposta para problemas específicos de uma realidade nova, de algum modo formada por unidades iguais e simultaneamente diferentes (escolas). A generalização visada é apenas analítica, ou seja, as considerações finais podem ser replicadas na reinterpretação de estudos já existentes ou de casos concretos ou de novos casos. Esta generalização analítica pode, apesar de tudo, induzir novas questões ou incluir as que aqui suscitámos ao longo do trabalho e certamente terá utilidade para investigações futuras.

A possibilidade de dispormos de uma variedade de discursos, técnicas e práticas acrescentou conhecimento e através dela alcançámos diferentes perspetivas do estudo do mesmo objeto, o que nos permitiu obter resultados mais sólidos no desenvolvimento de um modelo de *governance* empiricamente fundamentado, mas, por outro lado, arrastou a investigação no tempo.

Durante o decurso deste trabalho tivemos dificuldades e limitações, sobretudo, a impossibilidade de incluir a entrevista do diretor e do presidente do conselho geral de uma das escolas, facto que não conseguimos ultrapassar. Por outro lado, a dificuldade de harmonizar agendas dos respondentes com a nossa própria agenda e o tempo prolongado que medeia entre reuniões do órgão que queríamos assistir arrastaram por muito mais tempo a nossa recolha de dados.

Propomos, como investigação futura, a validação do modelo proposto e as suas relações conceituais noutras escolas, tendo sempre em consideração a diferença de contextos em que cada uma delas se enquadra.

Adicionalmente, sugerimos que, em estudos futuros, se aplique uma análise longitudinal, onde se verifique a evolução do funcionamento do conselho geral em função da intervenção sobre algumas das variáveis estudadas.

Concluindo, esperamos que este estudo contribua para lançar questões pertinentes que devam ser avaliadas, refletidas e discutidas de forma abrangente. Em especial, pensamos que este estudo, ao evidenciar as diferenças entre o modelo normativo e o modelo implementado de *governance* no ensino não superior, pode incentivar a realização de outros trabalhos de avaliação de outros mecanismos e instrumentos de políticas públicas.

Por fim, esperamos que este estudo constitua um contributo importante para a literatura e possa constituir o início de uma linha de investigação na gestão estratégica do ensino não superior.

LISTA DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrantes, P. (2012). Um mapa da descentralização e da autonomia em Portugal. In *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização* (pp. 230-247). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Adams, B., Bryant, D. J., & Webb, R. D. G. (2001). Trust in teams: Literature review. *Report to Department of National Defence, DRDC Toronto Report CR-2001-042*.
- Adams, B., & Webb, R. (2003). Model of Trust Development in Small Teams. *Report to Department of National Defence, DRDC No. CR-2003-016*.
- Adams, B. D. (2005). Trust vs. Confidence. *Report to Department of National Defence, DRDC Report No. CR-2005-203*.
- Adams, B. D., & Sartori, J. A. (2005a). The Dimensionality of Trust. *Report to Department of National Defence, DRDC Report No. CR-2005-204*.
- Adónis, I. M. M. E. R. L. (2012). *Relações de Poder nos Agrupamentos de Escolas: Percepções e Dinâmicas - Conselho Geral vs Diretor*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma Concetualização alternativa de Accountability em Educação. *Educação & Sociedade*, vol. 33(n.º 119), 471-484.
- Afonso, N. (2000). Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 201-216). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Afonso, N. (2014a). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Afonso, N. (2014b). Políticas de Governação e Liderança das Escolas. 1-27. Retrieved from http://www.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/ciclosAOE/Materiais%20de%20Apoio/conferencia_pgle_porto.pdf
- Afonso, N., & Barroso, J. (2011). *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Almquist, R., Grossi, G., Helden, G. J. v., & Reichard, C. (2012). Public Sector Governance and Accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 24(n.º 7-8), 479-487.
- Andrade, S. M. d., Fischer, A. L., & Stefano, S. R. (2015). Confiança organizacional e interpessoal como um dimensão de clima organizacional. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, vol. 12(n.º 2), 155-166.
- Antunes, F. (2005). Dimensões Europeias da Educação: sentidos, perplexidades e desafios. *Atas do VIII Congresso Galaico-Português de Psicopedagogia*, 1343-1359.
- Arena, R., Lazaric, N., & Lorenz, E. (2006). Trust, Codification and Epistemic Communities: Implementing an Expert System in the French Steel Industry. *DIME Durham Conference on Communities of Practice*, 1-18.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema Educativo Mundial: Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. (Vol. n.º 5). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bache, I. (2008). Researching Multi-level Governance. *Conference on The Governance of the European Union: theories, practices and myths*, 1-22.
- Bajoit, G. (1988). Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement. *Persée - Revue française de sociologie*(n.º 29-2), 325-345.
- Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 35(n.º 126), 539-564.

- Ball, S. J. (2015). Elites, Education and Identity: An Emerging Research Agenda. In E. b. A. v. Z. a. S. J. B. w. B. Darchy-Koechlin (Ed.), *Elites, Privilege and Excellence: The National and Global Redefinition of Educational Advantage* (pp. 233-241). New York: Routledge.
- Baptista, A. J. (2001). Cidades, urbanização e economia em contexto de globalização. In J. Reis & M. I. Baganha (Eds.), *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Afrontamento.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barratt, M., Choi, T. Y., & Li, M. (2011). Qualitative Case Studies in Operations Management: Trends, Research Outcomes, and Future Research Implications. *Journal of Operations Management*, vol. 29(n.º 4), 329-342.
- Barroso, J. (1995). Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. *Cadernos de organização e gestão escolar*, (n.º 1), 1-33.
- Barroso, J. (2003a). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, vol. 24(n.º 82), 63-92.
- Barroso, J. (2003b). Regulação e desregulação nas políticas públicas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 19-48). Porto: ASA.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17(n.º 002), 49-83.
- Barroso, J. (2005a). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação Social*, vol. 26(n.º 92), 725-751.
- Barroso, J. (2005b). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006a). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (Ed.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 9-40). Coimbra: Educa.
- Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 41-70). Coimbra: Educa.
- Barroso, J. (2011). Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, & A. Ventura (Eds.), *A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais* (pp. 11-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação - Temas e Problemas*, vol. 12 e 13, 13-25.
- Barroso, J. (2016). A Educação em Portugal (1994-2014). A volatilidade das soluções e o imobilismo dos problemas. *Administração Educacional*, (n.º 9), 6-13.
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. In *O Governo das Escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp. 23-40): Edições Húmus.
- Barroso, J. (2018). A Transversalidade das Regulações em Educação: Modelo de Análise para o Estudo das Políticas Educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, vol. 39(n.º 145), 1075-1097.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2006a). A interdependência entre escolas: um espaço de regulação. In *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 129-162). Coimbra: Educa.

- Barroso, J., & Viseu, S. (2006b). A regulação interna das escolas: lógicas e actores. In *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 163-190). Coimbra: Educa.
- Bartholomew, K., Henderson, A. J. Z., & Marcia, J. E. (2000). Coded semistructured interviews in social psychological research. In H. T. Reis & C. M. Judd (Eds.), *Handbook of Research Methods in Social and Personality Psychology* (pp. 286-312). New York: Cambridge University Press.
- Basit, T. N. (2003). Manual or electronic? The role of coding in qualitative data analysis. *Educational Research*, vol. 45(n.º 2), 143-154.
- Batista, S. (2012). Pensar a (Des)centralização e Autonomia das Escolas na Europa: O Papel da Avaliação na Redistribuição de Competências. *VII Congresso Português de Sociologia*, 1-15.
- Batista, S. P. M. (2014). Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada. *ISCTE - IUL*, 1-349.
- Bayle, J.-L. L. d. (2000). *Introduction aux méthodes des sciences sociales* (2.ª ed. ed.). Toulous: Privat.
- Bell, J. (1993). *Como Realizar um Projecto de Investigação: Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Lisboa: Gradiva.
- Bertolin, R. V. S., Antônio Carlos dos; Lima, Juvêncio Braga de; Braga, Marcelo José. (2008). Assimetria de Informação e Confiança em Interações Cooperativas. *Revista de Administração Contemporânea*, Vol. 12, n.º 1, 59-81. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552008000100004
- Bevir, M. (2004). Democratic Governance. *UC Berkeley*, 1-33.
- Bevir, M. (2007a). *Encyclopedia of Governance* (Vol. I). California: Sage Publications.
- Bevir, M. (2007b). *Public Governance*. California: SAGE.
- Bevir, M. (2009). The Construction of Governance. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, (n.º 12), 60-87.
- Bevir, M. (2010). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. *Theories of Governance*, 1-16.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Los Angeles: University of California Press.
- Bevir, M. (2017). Mainstreaming Moments in Governance Theories: Some Observations. *Journal of Asian Review of Public Affairs and Policy*, vol. 2(n.º 3), 23-54.
- Bevir, M., & Blakely, J. (2018). *Interpretive Social Science: An Anti-Naturalist Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2007). Decentred Theory, Change and Network Governance. In *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 77-91). London: Palgrave Macmillan.
- Bilhim, J. A. d. F. (2017). Nova Governação Pública e Meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*(n.º 84), 9-25.
- Bjorseth, L. D. (2007). Business Seating Arrangements: The Language of Seating. *The Sideroad*. Retrieved from http://www.sideroad.com/Business_Etiquette/business-seating.html
- Blau, P. M. (1986). *Exchange and Power in Social Life* (2.ª ed.). United Kingdom: Routledge.
- Bogdan, R., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bogdan, R. C., & Bikien, S. K. (2013). *Investigação Qualitativa em Educação* (Vol. 12). Porto: Porto Editora.

- Boyer, R., & Saillard, Y. (2002). *Regulation Theory: The State of the Art*. Routledge. United Kingdom: Routledge.
- Bryman, A. (2004). *Research Methods and Organization Studies* (Vol. 20). London: Routledge.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5.^a ed.). New York: Oxford University Press.
- Bryman, A., Bell, E., & Harley, B. (2018). *Business Research Methods* (5.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Burrell, G., & Morgan, G. (2019). *Sociological Paradigms And Organisational Analysis*. United Kingdom: Taylor & Francis Ltd.
- Canter, D. (1977). *The psychology of place*. London: Architectural Press.
- Canter, D., & Canter, S. (1979). Building for therapy. In D. Canter & S. Canter (Eds.), *Designing for therapeutic environment: a review of research* (pp. 1-27). Chichester: J. Wiley.
- Carapeto, C. F., Fátima. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Caregnato, R. C. A. (1994). Pesquisa Qualitativa. *Revista SOBECC*, vol. 22(n.º 1), 1-2.
- Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Enferm*, vol. 15(n.º 47), 679-684.
- Carvalho, L. M. (2015). As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, vol. 15(n.º 2), 314-333.
- Cassiani, S. H. d. B., Caliri, M. H. L., & Pelá, N. T. R. (1996). A Teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, vol. 4(n.º 3), 75-88.
- Castro, N. L. d. (2017). *Natureza, limites e possibilidades de direção estratégica de um conselho geral*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Instituto de Educação.
- Catalão, A. P. X., & Pires, C. A. (2020). As plataformas informáticas como instrumentos de regulação da organização e gestão escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 85-100.
- Cerdeira, J. P. (2010). O valor da confiança na definição da cultura organizacional: algumas considerações gerais. *Exedra*, (n.º 3), 125-134.
- Chavance, B. (2001). Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles. *Revue d'économie industrielle*, vol. 97, 85-102.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. vol. 28(n.º 4), 487-511.
- Cohen, J. (1960). A Coefficient of Agreement for Nominal Scales. *Educational and Psychological Measurement*, vol. 20, 37-46.
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (1994). *Research Methods in Education* (4.^a ed.). London: Routledge.
- Commission, E. (2017). Support Mechanisms Eurydice Report for Evidence-based Policy-Making in Education. *Eurydice Report*, 56. doi:Disponível em: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-mechanisms-evidence-based-policy-making-education_en
- Conceição, O. A. C. (2002). A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. *Ensaio FEE*, vol. 23(n.º 1), 77-106.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, vol. 13(n.º 1), 1-19.

- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (1991). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park: Sage Publications.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2.^a ed. Vol. XIII). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2007). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (3.^a ed. ed. Vol. vol. XV). Los Angeles: Sage Publications.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (3.^a ed. Vol. XV). Los Angeles: Sage Publications.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2014). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (4.^a ed.). Los Angeles: Sage Publications.
- Coutinho, C. P. (2008). A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade. *Educação Unisinos*, vol. 12(n.º 1), 5-15.
- Coutinho, C. P. (2013). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática* (2.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Coutinho, C. P., & Chaves, J. H. (2002). O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 15(n.º 1), 221-243.
- Craik, K. H. (1973). Environmental psychology. *Annual Review of Psychology*, 207-413.
- Cremer, D. D., & Tyler, T. R. (2007). The Effects of Trust in Authority and Procedural Fairness on Cooperation. *Journal of Applied Psychology*, vol. 92(n.º 3), 639-649.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions* (4.^a ed.). California: SAGE.
- Dale, R. (2000). Globalization: A New World for Comparative Education? In J. Schriewer (Ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 87-109). Berlin: Peter Lang.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação". *Educação & Sociedade*, vol. 25(n.º 87), 423-460.
- Dale, R. (2008). Constructing Europe through constructing a European education space. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 204.
- Davies, D. (1989). *As Escolas e as Famílias em Portugal: Realidade e Perspetivas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Davies, D. (2003). A colaboração escola-família-comunidade: Uma perspectiva americana. In C. A. Pinto & M. Teixeira (Eds.), *Pais e escola: Parceria para o sucesso* (pp. 71-94). Porto: ISET.
- Davis, G. (1997). Executive Coordination Mechanisms. In H. Bakvis, R. A. W. Rhodes, & P. Weller (Eds.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives* (pp. 126-147). United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, vol. 22(n.º 1), 20-47.
- Decreto-Lei n.º 55/2018 de 6 de julho. (2018). *Diário da República*, 1.^a Série - n.º 129, 2928-2943.
- Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril do Ministério da Educação, *Diário da República*: 1.^a Série, n.º 79 (2008). Acedido a 15 de Outubro de 2019. Disponível em www.dre.pt.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio do Ministério da Educação, *Diário da República*: 1.^a Série-A - n.º 102 (1998). Acedido a 18 de Setembro de 2019. Disponível em www.dre.pt.

- Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de maio do Ministério da Educação, Diário da República: 1.ª Série - n.º 107 (1991). Acedido a 22 de Julho de 2020. Disponível em www.dre.pt.
- Decreto-Lei n.º 211-B/86 de 31 de Julho. (1986). *Diário da República*, 1.ª Série - n.º 174, 12-17.
- Decreto-Lei n.º 735-A/74 de 21 de dezembro do Ministério da Educação e Cultura - Secretaria de Estado da Administração Escolar, Diário da República: 1.ª Série - n.º 297 (1974). Acedido a 22 de Outubro de 2018. Disponível em www.dre.pt.
- Decreto-Lei n.º 769-A/76 de 23 de outubro do Ministério da Educação e da Investigação Científica, Diário da República: 1.ª Série - n.º 249 (1976). Acedido a 22 de Julho de 2020. Disponível em www.dre.pt.
- Delvaux, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. *Know & Pol*.
- Denhardt, J. V. D., Robert B. (2007). *The New Public Service: serving, not steering*. : M. E. Sharpe.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Londres: SAGE Publications.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens* (2.ª ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5.ª ed.). Los Angeles: SAGE.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48(n.º 2), 147-160.
- Dirks, K. T. (1999). The Effects of Interpersonal Trust on Work Group Performance. *Journal of Applied Psychology*, vol. 84, 1-29.
- Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management*, vol. 16(n.º 1), 49-65.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007a). Changement institutionnel et politique publique. *Know & Pol*, 1-28.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007b). L'analyse des politiques publiques: Un panorama. *Know & Pol*, 1-28.
- Drisko, J., & Maschi, T. (2016). *Content Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Duclaud-Williams, R. (1993). The Governance of Education: Britain and France. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 235-248). London: SAGE.
- Dunsire, A. (1993). Modes of Governance. In E. b. J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 21-34). London: SAGE.
- Edwards, V. V. (2017). *Captive: The Science of Succeeding with People*. New York: Portfolio.
- Estêvão, C. A. V. (2003). Fragmentos de Globalização na Administração da Educação e o Lugar da Escola nas Políticas Educativas Globais. *Cadernos de Ciências Sociais*, (n.º 23), 83-100.
- Estêvão, C. A. V. (2011). Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de Educação para os Direitos Humanos. *Revista Lusófona de Educação*, vol. 17(n.º 17), 1-20.
- Everard, P. D. A. d. L. (2013). *O conselho geral: um desafio estratégico à autonomia*. Lisboa: Escola Superior de educação de Lisboa.
- Farneti, F., Padovani, E., & Young, D. W. (2010). Governance of outsourcing and contractual relationships. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 255-269). Routledge: New York.

- Fernandes, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado, & F. Ferreira (Eds.), *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: ASA.
- Fernandes, E. M., & Maia, Â. (2001). Grounded theory. In *Métodos e técnicas de avaliação : contributos para a prática e investigação psicológicas* (pp. 49-76). Braga: Universidade do Minho.
- Ferreira, F. I. (2006). Modos de Governo da Educação: Políticas, Actores e Conexões. In *Revista do Fórum Português de Administração Educacional* (Vol. 6, pp. 19-27). Lisboa.
- Ferreira, P. M. G. (2010). *A Liderança exercida pelo Conselho Geral: o papel do líder em Regime de Autonomia, Gestão e Administração Escolar: Um Estudo de Caso*. Évora: Universidade de Évora. Departamento de Pedagogia e Educação.
- Flick, U. (2009). *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (3.^a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Flores, J. G. (1994). *Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Fonseca, R., Silva, P., & Silva, R. (2007). Acordo inter-juízes: O caso do coeficiente kappa. *Laboratório de Psicologia*, vol. 5(n.º 1), 81-90.
- Fontanella, B. J. B., Ricas, J., & Turato, E. R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 24(n.º 1), 17-27.
- Fontoura, M. (2006). *Do Projecto Educativo de Escola aos Projectos Curriculares: Fundamentos, processos e procedimentos*. Porto: Porto Editora.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In A. Fernandes, J. Machado, & F. Ferreira (Eds.), *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: ASA.
- Formosinho, J. M., Joaquim. (2013). A regulação da educação em Portugal: do estado novo á democracia. In *Educação - Temas e Problemas* (Vol. 12 e 13, pp. 27-40): CIEP- Universidade de Évora.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. London: Pitman Publishing.
- Freeman, R. E. (1998). A Stakeholder Theory of the Modern Corporation. In L. P. Hartman (Ed.), *Perspectives in Business Ethics*. London: McGraw-Hill International Editions.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & Colle, S. d. (2010). *Stakeholder Theory. The State of the Art*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Freeman, R. E., & Velamuri, S. R. (2006). A New Approach to CSR: Company Stakeholder Responsibility. In A. Kakabadse & M. Morsing (Eds.), *Corporate Social Responsibility* (pp. 9-23). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Frey, B. S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fulmer, C. A., & Gelfand, M. J. (2012). At What Level (and in Whom) We Trust: Trust Across Multiple Organizational Levels. *Journal of Management*, vol. 38(n.º 4), 1167-1230.
- Galland, O. (2002). Les Dimensions de la Confiance. *Futuribles*, (n.º 277), 15-39.
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Sciences Po.

- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6.^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gilbert, J. A., & Tang, T. L.-P. (1998). An Examination of Organizational Trust Antecedents. *Public Personnel Management*, vol. 27(n.º 3), 321-338.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2006). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing.
- Gomes, J. F. (2016). Reliance: exclusão da responsabilidade civil dos membros dos órgãos sociais com base na confiança depositada na informação recolhida. In *Revista de Direito das Sociedades* (Vol. VIII, n.º 1, pp. 49-82). Lisboa: Almedina.
- Gonçalves, M. A. M. (2015). *Conselho Geral: interesses, políticas e práticas. Estudo de caso múltiplo na Região Centro*. Viseu: Universidade Católica Portuguesa.
- Gonçalves, S. (2016). *A (In)visibilidade do Conselho Geral*. Porto: Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto.
- Green, A. (2003). Education, Globalisation and the Role of Comparative Research. *London Review of Education*, vol. 1(n.º 2), 84-97.
- Guba, E. G. (1981). Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries. *Educational Communication and Technology Journal*, vol. 29(n.º 1), 75-92.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentido e formas de uso*: Editora Príncipeia.
- Günther, H., Elali, G. A., & Pinheiro, J. Q. (2004). A Abordagem Multimétodos em Estudos Pessoa-Ambiente: Características, definições e implicações. *Laboratório de Psicologia Ambiental - Textos de Psicologia Ambiental*(n.º 23), 1-9.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* (Vol. 1). Boston: Beacon Press.
- Henwood, K., & Nicolson, P. (1995). Qualitative research. *The Psychologist*, vol. 8(n.º 3), 109-110.
- Hodgson, G. M. (1993). Institutional Economics: Surveying the "Old" and the "New". *Metroeconomica*, vol. 44(n.º 1), 1-28.
- Hollingsworth, J. R. (1998). New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production. *Review of International Political Economy*, vol. 5(n.º 3), 482-507.
- Hollingsworth, J. R., & Boyer, R. (1997). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol. 69(n.º 1), 3-19.
- Hsu, L. M., & Field, R. (2003). Interrater Agreement Measures: Comments on Kappan, Cohen's Kappa, Scott's π , and Aickin's α . *Understanding Statistics*, vol. 2(n.º 3), 205-219.
- Hughes, O. (2010). Does governance exist? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 87-104). Routledge: New York.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). What makes partnerships work? In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective* (pp. 293-310). New York: Routledge.
- Janssen, M., & Voort, H. v. d. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, vol. 33(n.º 1), 1-5.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, vol. 3(n.º 4), 305-360.
- Jones, T. M., Felps, W., & Bigley, G. A. (2007). Ethical Theory and Stakeholder-Related Decisions: The Role of Stakeholder Culture. *Academy of Management Review*, vol. 32(n.º 1), 137-155.

- Justino, D., & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. In *Educação - Temas e Problemas* (Vol. 12 e 13, pp. 41-60).
- Keating, J., Silva, I. M. S. d., & Veloso, A. L. d. O. M. (2010). Confiança organizacional: teste de um modelo. *Associação Portuguesa de Psicologia*, 1-13.
- Kennett, P. (2010). Global perspectives on governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 19-35). Routledge: New York.
- Klijn, E. H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 303-321). Routledge: New York.
- Klijn, E. H. (2012). Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. In *The Handbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (1993a). Findings, Speculations and Recommendations. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 249-262). London: SAGE.
- Kooiman, J. (1993b). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 35-50). London: SAGE.
- Kooiman, J. (1993c). Social-Political Governance: Introduction. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 1-8). London: SAGE.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Kooiman, J. (2004). Governing as Governance. *International Public Management Journal*, vol. 7(nº 3), 439-442.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10(n.º 2), 171-190.
- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 72-86). Routledge: New York.
- Krippendorff, K. (2018). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (4.ª ed.). Los Angeles: Sage Publications.
- Krogh, G. v., Ichijo, K., & Nonaka, I. (2000). *Enabling Knowledge Creation: How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- LeCompte, M. D., Goetz, J. P., & Tesch, R. (1984). *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*. Orlando: Academic Press.
- Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto. (2005). *Diário da República*, 1.ª Série-A - n.º 155, 4642-4686.
- Levi, M. (1996). A state of trust. *European University Institute, Robert Schuman Centre*, 1-27.
- Lima, J. Á. (2006). A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos. In *Revista do Fórum Português de Administração Educacional* (Vol. 6, pp. 7-18). Lisboa.
- Lima, J. Á. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 20(n.º 2), 151-181.
- Lima, L. C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar* (2.ª ed.). Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2006). Administração da Educação e Autonomia das escolas. In *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (pp. 3-66): Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

- Lima, L. C. (2008). Audição Parlamentar sobre o Projeto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação PréEscolar e dos Ensinos Básico e Secundário”. *Lisboa: Assembleia da República. Comissão de Educação e Ciência*, 1-4.
- Lima, L. C. (2011). Administração Escolar: Estudos. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 24(N.º 1), 249-257.
- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas : do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação Social*, vol. 35(n.º 129), 1067-1083.
- Lima, L. C., Pacheco, J. A., Esteves, M., & Canário, R. (2006). A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação. *Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 1-254.
- Lima, L. C., & Sá, V. (2017). Sobre o governo das escolas. In *O Governo das Escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp. 7-22): Edições Húmus.
- Lima, L. C., Sá, V., & Silva, G. R. (2017). O que é a democracia na "gestão democrática das escolas"? In *O Governo das Escolas. Democracia, Controlo e Performatividade* (pp. 213-263): Edições Húmus.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1991). *Naturalistic Inquiry* (2.ª ed.). New York: Sage Publications.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2013). *The Constructivist Credo*. United States of America: Left Coast Press.
- Lindsay, C., Osborne, S. P., & Bond, S. (2013). The "New Public Governance" and Employability services in an era of crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, vol. 92, 192-207. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1111/padm.12051/>
- Lopes, J. A. D. (2017). *A importância do exercício da liderança do conselho geral na configuração cultural escolar pós-agregação: estudo de caso*. Algarve: Universidade do Algarve. Escola Superior de Educação e Comunicação.
- Lourenço, R. T., Mano, M., & Pires, A. R. (2014). *Modelo de Governação e Desempenho Organizacional das Instituições de Ensino Superior – caso de estudo*. Paper presented at the 3ª Conferência FORGES. Artigo de Conferência retrieved from
- Luchsinger, G. (2014). Democratic Governance Thematic Trust Fund: 2014 Annual Report. *United Nations Development Programme*, 1-38.
- Luhmann, N. (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, (pp. 94-107). Oxford: Blackwe.
- Maanen, J. V. (1979). Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: A Preface. *Administrative Science Quarterly*, vol. 24(n.º 4), 520-526.
- Macleod, C. (2016). Mark Bevir's a Theory of Governance from the Vantage of Political Philosophy. *International Journal of Organization Theory and Behavior*(n.º 19), 350-360.
- Mano, M. M., Maria da Conceição da Costa. (2011). Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade. *Revista Administração Pública* Vol. 46, n.º 3 1-16. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000300005

- Maroy, C. (2004a). Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison. In C. c. Maroy (Ed.), *Final Report Reguleducnetwork* (pp. 1-258): European Commission.
- Maroy, C. (2004b). EU Research on Social Sciences and Humanities. Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison. In C. c. Maroy (Ed.), *Final Report Reguleducnetwork* (pp. 1-258): European Commission.
- Maroy, C. (2004c). Regulation and Inequalities in European Education Systems. *Université Catholique de Louvain*, 1-152.
- Maroy, C., & Ball, S. J. (2009). School's logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 39(n.º 1), 99-112.
- Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, (n.º 130), 73-87.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2015). *Designing Qualitative Research* (6.ª ed.). London: SAGE.
- Martins, S. (2012). *Escolas e Estudantes da Europa. Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Melo, R. G. C. d. (1991). Psicologia ambiental: uma nova abordagem da psicologia. *Psicologia USP*, vol. 2(n.º 1-2), 1-24.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2019). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (4.ª ed.). London: SAGE.
- Mishra, R. (1995). *O estado-providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Oeiras: Celta Editora.
- Mons, N. (2004). Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue Française de Pédagogie*, vol. 146, 41-52.
- Monteiro, S., & Horta, A. (2018). Governança Multinível em Portugal: Fundamentos Teórico-Conceituais. *Coleção Políticas e Territórios*, (n.º 3), 1-34.
- Monteiro, S., & Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal: Descentralização Sub-regional e Local e o Papel dos Fundos Europeus. *Agência para o Desenvolvimento e Coesão*, (n.º 4), 1-35.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político In J. Moziicafreddo & J. S. Gomes (Eds.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-33). Oeiras: Celta Editora.
- Muñoz-Leiva, F., Montoro Ríos, F. J., & Luque Martínez, T. (2006). Assessment of Interjudge Reliability in the Open-Ended Questions Coding Process. *Quality & Quantity*, vol. 40(n.º 4), 519-537.
- Neto, R. M. d. S. (2018). *O Conselho Geral em dois agrupamentos de Escolas. Entre uma retórica estratégica e um órgão de legitimação: percepções e prática*. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Neuendorf, K. A. (2017). *The Content Analysis Guidebook* (2.ª ed.). California: Sage Publications.
- Normand, R., & Derouet, J.-L. (2011). Évaluation, développement professionnel et organisation scolaire. *Revue de l'Institut de Sociologie*, vol. 174, 5-20.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.

- North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5(n.º 1), 97-112.
- Nunes, G. R. (2013). *O conselho geral e a “comunidade educativa” Estudo de caso num agrupamento de escolas*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação.
- O'Neill, O. (2002). *A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2017). *Résultats du PISA 2015 (Volume II): Politiques et Pratiques pour des Établissements Performants* (Vol. II). Paris: OECD.
- Oliveira, C. A., Peixoto, P., & Silva, S. (2014). *O papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas: a lei e a prática*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais.
- Oliveira, M. C. G. (2010). *Relação Família-Escola e Participação dos Pais*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *Reinventando O Governo*. Brasília: MH Comunicação.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 1-17). Routledge: New York.
- P., C., & Krauss, A. (2004). Interrater Agreement. In M. S. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. F. Liao (Eds.), *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods* (Vol. 2, pp. 511-513). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pastoriza, D., & Ariño, M. A. (2008). When Agents Become Stewards: Introducing Learning in the Stewardship Theory. *1st IESE Conference on “Humanizing the Firm and the Management Profession”*, 1-17.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pedrosa, J. S., Hália Costa; Mano, Margarida; Gaspar, Teresa. (2012). Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas. In *Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior* (pp. 7-152). Aveiro: Conselho Nacional de Educação.
- Pedrosa, J. S., Hália Costa; Mano, Margarida; Gaspar, Teresa. (2014). Governança da Educação Superior- contextos e processos de mudança em Portugal. In *Revsita Forges* (Vol. Vol. 1, n.º 1, pp. 87-107): Revsita Forges.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State*. United Kingdom: Red Globe Press.
- Pinto, C. A. (2000). *Sociologia da Escola* (4.ª ed.). Lisboa: McGraw Hill.
- Pires, S. D. (2020). *Conselho geral: locus de produção ou de legitimação micropolíticas?* Algarve: Universidade do Algarve. Escola Superior de Educação e Comunicação.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Pollitt, C. B., Geert. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Vol. 53, n.º 3, 7-31. Retrieved from <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/287/293>
- Ponte, J. P. d. (2006). Estudos de caso em educação matemática. *Bolema*, (n.º 25), 1-22.
- Portaria n.º 181/2019 de 11 de junho da Educação, Diário da República: 1.ª Série - n.º 111 (2019). Acedido a 14 de Dezembro de 2019. Disponível em www.dre.pt.
- Proshansky, H., & Altman, I. (1979). Overview of the field. In W. P. White (Ed.), *Resources in environment and behavior* (pp. 3-36). Washington D. C.: American Psychological Association.

- Ramos, F. M. F. d. S. (2016). *O Conselho Geral como Instrumento de Governança Pública. Estudo de Caso: O Agrupamento de Escolas de São João do Estoril*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade de Lisboa.
- Reynaud, J.-D. (2003). Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. d. Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: Débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Découverte.
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. *Department of Politics University of Newcastle*, 1-37.
- Rhodes, R. A. W. (2017). *Network Governance and the Differentiated Polity* (Vol. vol. I). Oxford: Oxford.
- Rodríguez, G., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Rodrigues, A. A. D. d. O. N. e. (2013). Uma análise comparativa entre a Teoria da Agência e a Stewardship. *Revista Fafibe On-Line, Ano VI*(n.º 6), 67-77.
- Rodríguez Salazar, Ó. (2001). Economía institucional, corriente principal y heterodoxia. *Revista de Economía Institucional, vol. 3*(n.º 4), 52-77.
- Rondinelli, D. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *Public Management, vol. 47*(n.º 2), 133-145.
- Rosenau, J. N. (2000). "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial* (pp. 11-46). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- Sanger, M. B. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review, 570-585*.
- Schweigert, W. A. (1994). *Research Methods and Statistics for Psychology*. United Kingdom: Brooks/Cole Publishing Company.
- Seale, C. (2002). Quality Issues in Qualitative Inquiry. *Qualitative Social Work, vol. 1*(n.º 1), 97-110.
- Shah, S. K., & Corley, K. G. (2006). Building Better Theory by Bridging the Quantitative–Qualitative Divide. *Journal of Management Studies, vol. 43*(n.º 8), 1821-1835.
- Skelcher, C. (2005). Public-Private Partnerships and Hybridity. In *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 347-370). Oxford: Oxford University Press.
- Solomon, J. (2020). *Corporate Governance and Accountability* (5.ª ed.): John Wiley & Sons.
- Sommer, R. (1969). *Personal Space: The Behavioral Basis of Design*. New Jersey: Prentice Hall Direct.
- Sommer, R., & Leite, D. M. (1973). *Espaço pessoal: as bases comportamentais de Projetos e Planejamntos*. São Paulo: EPU/ EDUSP.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation. In *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 1-21). London: Palgrave Macmillan.
- Stake, R. E. (1995). *The art of the case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stake, R. E. (1998). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). Thousand Oaks: SAGE.

- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. D. Y. S. Lincoln (Ed.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Stake, R. E. (2016). *A arte da investigação com estudos de caso* (4.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stapledon, G. P. (1996). *Institutional shareholders and Corporate Governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Stellvall, K. (1993). Public Policy Planning and the Problem of Governance: The Question of Education in Finland. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (pp. 63-74). London: SAGE.
- Teixeira, L. F. G. (2012). *Conselho Geral*.
- Teodoro, A. (2016). Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global nas políticas de educação. *Em Aberto*, vol. 29(n.º 96), 41-52.
- Teodoro, A., & Aníbal, G. (2007). Education in times of globalisation. The modernization and hybridism in the educational policies in Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, vol. 10, 204.
- Teodoro, A., & Aníbal, G. (2008). A educação em tempos de globalização. Modernização e Hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*(nº 48), 73-91.
- Torres, L. L. (2011). A Construção da Autonomia num Contexto de Dependência. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola. *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 32, 91-109. Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20935/3/Artigo%20PDF.pdf>
- Van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Vangen, S. (2016). Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens. *Public Administration Review*, vol. 77(n.º 2), 263-272.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the theory of collaborative advantage. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?* (pp. 163-184). Routledge: New York.
- Veblen, T. (1919). *The place of science in modern civilisation and other essays*. New York: B. W. Huebsch.
- Ventura, A., Castanheira, P., & Costa, J. A. (2006). Gestão das Escolas em Portugal. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4(n.º 4e), 128-136.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* (9.ª ed. ed.). São Paulo: Atlas.
- Veva, M. J. B. (2011). *O Conselho Geral: representações dos actores e participação*. Lisboa: Instituto Superior de Educação e Ciências.
- Walford, G. (2001). Las escuelas autónomas, la elección y la equidad. In J. S. (ed.) (Ed.), *John Smith (ed.), La autonomía escolar : una perspectiva crítica* (pp. 271-289). Madrid: Akal.
- Wolcott, H. F. (1994). *Transforming Qualitative Data: Description, Analysis, and Interpretation*. London: Sage Publications.
- Wolcott, H. F. (2008). *Writing Up Qualitative Research* (3.ª ed.). London: Sage Publications.
- Woodson, H. (2013). The Effectiveness of Classroom Seating Arrangements on Student Learning and Teacher Instruction. *University of Texas at Arlington*, 1-23.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. California: SAGE.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (5.ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

- Yin, R. K. (2016). *Qualitative Research from Start to Finish* (2.^a ed.). New York: The Guilford Press.
- Yoshikawa, T., & Rasheed, A. A. (2009). Convergence of Corporate Governance: Critical Review and Future Directions. *Corporate Governance: An International Review*, vol. 17(n.º 3), 388-404.
- Zanten, A. V. (2005). New Modes of Reproducing Social Inequality in Education: the changing role of parents, teachers, schools and educational policies. *European Educational Research Journal*, vol. 4(n.º 3), 1-15.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - Resultados da avaliação externa das IEPNS (2-5)

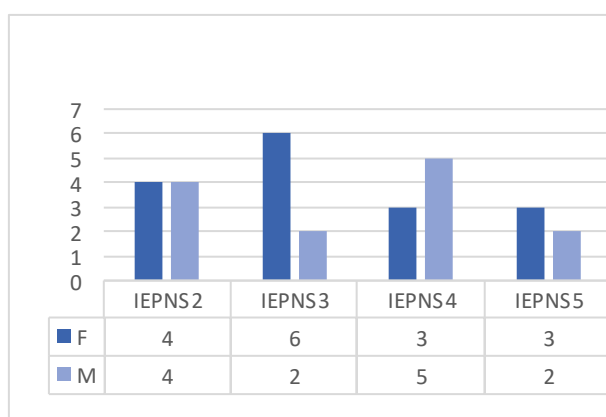
		Avaliação Externa			
		IEPNS2	IEPNS3 *	IEPNS4*	IEPNS5
1º ciclo	Resultados	Não houve avaliação	Bom	Suficiente	Mto Bom
	Prestação de Serviços Educativos		Mto Bom	Bom	Bom
	Organização e Gestão Escolar		Bom	Bom	Mto Bom
	Liderança		Mto Bom	Bom	Mto Bom
	Capacidade de autoregulação e melhoria		Bom	Suficiente	Mto Bom
2º ciclo	Resultados	Mto Bom	Bom	Bom	Mto Bom
	Prestação de Serviços Educativos	Mto Bom	Bom	Bom	Mto Bom
	Liderança e Gestão	Mto Bom	Mto Bom	Mto Bom	Mto Bom

* no 1º ciclo de AE a avaliação refere-se à da escola-sede

Fonte: dados recolhidos em IGEC

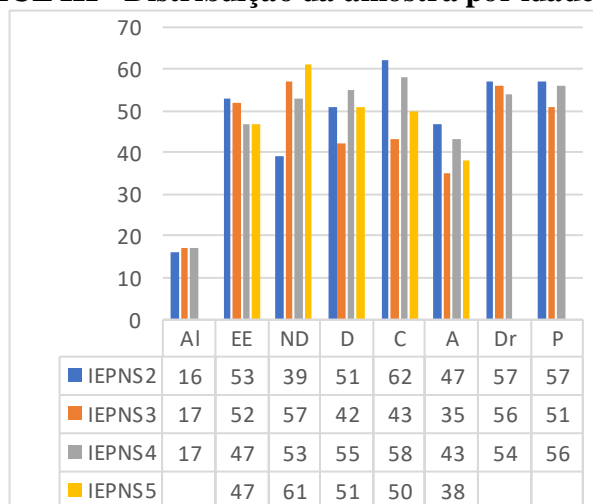
https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/00&auxID=&newsID=2762

APÊNDICE II - Distribuição da amostra por sexo/IEPNS



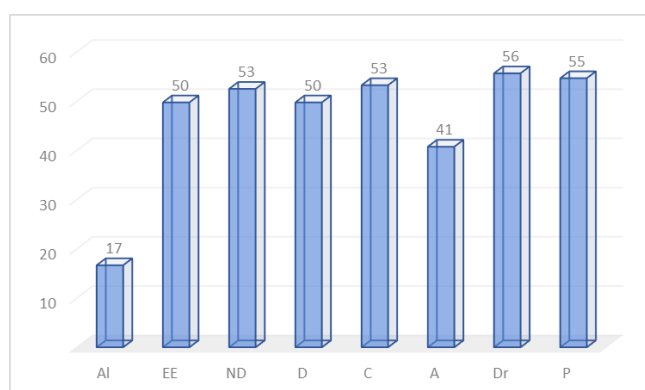
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE III - Distribuição da amostra por idade/grupo/IEPNS



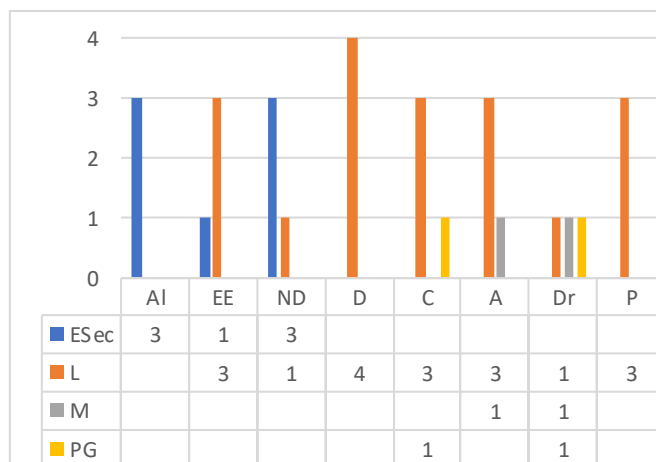
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE IV - Idade média/grupo representado



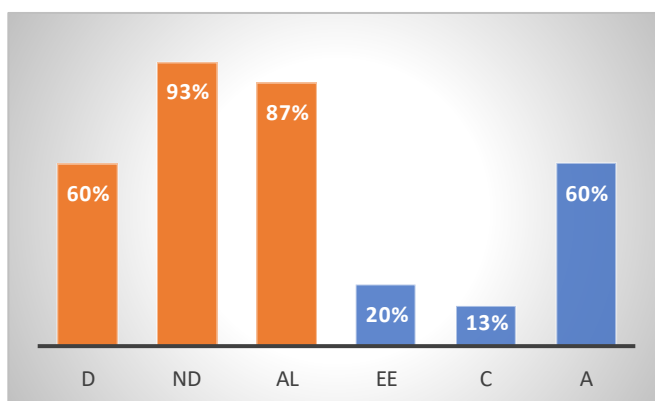
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE V - Habilitações académicas/grupo representado



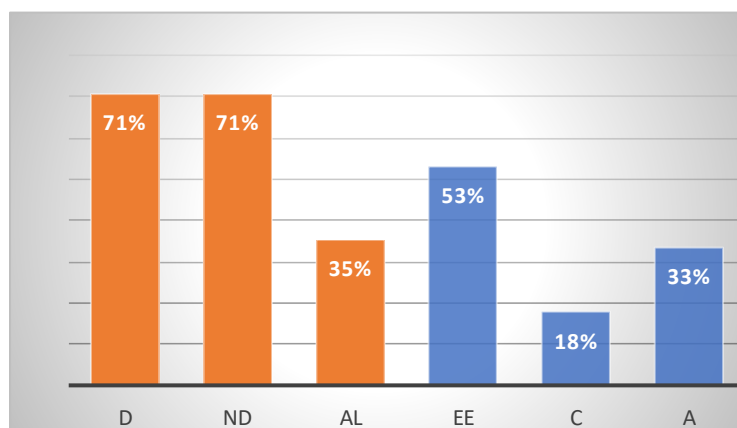
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE VI - Reuniões do conselho geral da IEPNS2 com 100% de presenças/grupo



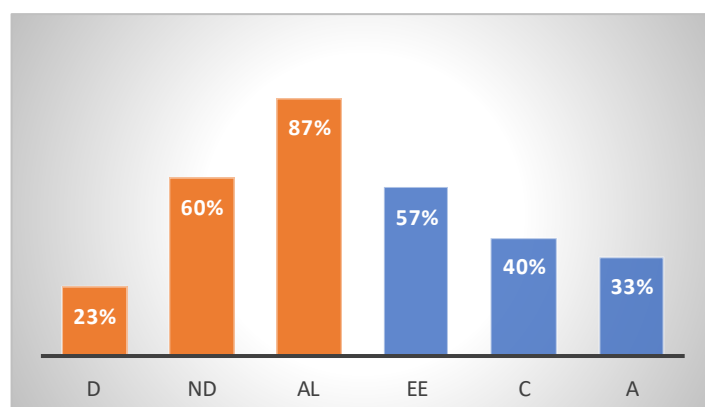
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE VII - Reuniões do conselho geral da IEPNS3 com 100% de presenças/grupo



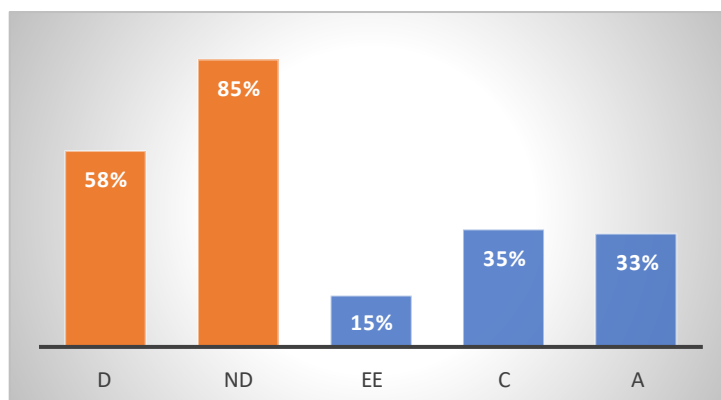
Fonte: elaboração própria

APÊNDICE VIII - Reuniões do conselho geral da IEPNS4 com 100% de presenças/grupo



Fonte: elaboração própria

APÊNDICE IX - Reuniões do conselho geral da IEPNS5 com 100% de presenças/grupo



Fonte: elaboração própria

APÊNDICE X – Categorização e relação entre os códigos

Fonte: elaboração própria

