

O CONSELHO DE ESCOLA COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Mahomed Nazir Ibraimo

sunayara@yahoo.com

Universidade Católica de Moçambique

Joaquim Machado

imaraujo@porto.ucp.pt

Universidade Católica Portuguesa

Resumo

Em Moçambique o envolvimento da comunidade externa nas escolas verifica-se após o período pós-independência quando as primeiras experiências de envolvimento dos pais e encarregados de educação começam a se fazer sentir através das comissões de pais e de ligação escola-comunidade (CLEC). A Lei nº 6/92, de 6 de maio, reforça este envolvimento, preconizando a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, na gestão do processo educativo e incentivando uma maior ligação entre a comunidade e a escola. Os conselhos de escola nascem desta necessidade de abertura da escola às comunidades locais através do Diploma Ministerial nº 54/2003, de 28 de maio, que, no contexto da descentralização administrativa, procura criar maior flexibilidade nos processos de tomada de decisão através duma gestão participativa. O estudo aqui apresentado resulta de uma investigação no âmbito de doutoramento e visa compreender como é que os atores implicados no Conselho de Escola duma escola secundária percecionam a sua participação nos respetivos processos de tomada de decisão. Tratando-se de um estudo qualitativo de carácter exploratório para interpretar a realidade dentro de uma visão complexa, recorremos a entrevistas, análise de atas e observação nas reuniões do Conselho de escola. Os resultados indicam que há um bom relacionamento entre os membros do conselho e a escola, bem como entre os membros dentro do conselho, e que a escola incentiva a presença nas reuniões. Indicam também que os assuntos tratados resumem-se a questões pedagógicas, sobretudo questões relacionadas com o comportamento dos alunos e professores, e que os membros se preocupam com esses assuntos e procuram contribuir com ideias e opiniões e apresentar algumas soluções, valorizadas pela direção quando alinhadas com a orientação estabelecida. Na verdade, é a diretora quem toma as decisões e orienta as discussões, tendo a participação dos membros nas reuniões do conselho de escola pouco impacto no processo de tomada de decisão. Os dados obtidos avalizam uma leitura da escola a partir das perspetivas da burocracia, da micropolítica, da anarquia e da hipocrisia nas organizações.

Palavras-chave: Democracia, participação, tomada de decisão, Conselho de escola.

Abstract

In Moçambique, the inclusion of external communities within schools became evident in the post-independence period when the first experiments were undertaken to include parents and guardians through parents' committees and strengthen the linkage between the school and the community. The law 6/92 of 6th of May, re-enforces this inclusion and recognizes the participation of other entities, including that of communities, in the management of

the educational process and gives incentive to a greater connection between the community and the school. School councils are born from the need for openness between the school and the local community. The Ministerial Diploma 54/2005, 28th of May, accordingly seeks to create a greater degree of flexibility, via administrative decentralization, in the decision-making process in schools through participative management. This article, as part of the author's doctoral studies, aims to understand how the actors who constitute a secondary school's council perceive their participation in its decision-making process. A qualitative, exploratory approach was adopted in order to interpret the reality within a complex vision. Data was collected via interviews, analysis of minutes of council meetings and observation of the School Council in session. Results indicate that there is a good relationship between the members of the council and the school and, that the school encourages participation of external parties in the meetings. Results also show that the council meetings deal with pedagogic issues, principally with questions related to the behaviour of pupils and teachers and that the external members are concerned with these issues and seek to contribute ideas, opinions and solutions. These contributions made by parents and guardians are accepted and valued when they are in accordance with the established order of school governance. However, results also indicate that as far as decision-making is concerned, it is the school director who makes the final decision and controls the discussions thereby leaving the external members of the school council with little impact on the decision-making process. Data collected indicates that school councils operate under the influence of organizational bureaucracy, micro-politics, anarchy and hypocrisy.

Key words: Democracy, participation, decision making, school council.

Introdução

A atividade educativa comporta uma dimensão societária e uma dimensão comunitária: a dimensão societária concretiza-se na “atividade de ensino racionalmente organizada de modo sequencial e sistemático traduzindo o projeto da geração adulta para a educação da geração jovem” e a dimensão comunitária expressa-se no facto de a educação sistemática e sequencial ser feita por contacto pessoal direto e prolongado entre educadores e educandos, o que “transforma a escola numa comunidade de vivência intensa” e “centra a socialização e o desenvolvimento num contexto de vida comunitária, a qual tem de ser educativa na sua essência e na sua vivência” (Formosinho, 2005:40). Esta distinção permite compreender o papel do Estado e da comunidade na ação educativa escolar: a dimensão societária justifica a responsabilidade do Estado pela orientação e execução da atividade educativa e a dimensão comunitária justifica um certo grau de participação na administração da escola de todos os membros da comunidade interessados e afetados pela educação escolar, como é o caso dos pais. Por outras palavras, atualmente a construção de uma sociedade democrática já não é compatível com modelos de gestão onde as comunidades são excluídas do processo de gestão e tomada de decisões e, por isso, esta precisa abrir e trazer para dentro dela os vários intervenientes do processo educativo para que os interesses comuns sejam partilhados de uma forma interativa (Formosinho, 1989).

Neste sentido, o MINED (2003) institui o Conselho de Escola como órgão executivo da escola e define-o como um órgão máximo do estabelecimento, pois todas as atividades a serem realizadas na escola

devem ser analisadas e aprovadas pelos membros do Conselho e, sem tal aprovação, elas não acontecem. Deste órgão fazem parte o diretor, representantes dos professores, representantes do pessoal administrativo, representantes dos pais/encarregados de educação, representantes da comunidade e representantes dos alunos. Ele constitui o elo de ligação entre a escola e a comunidade e assegura a participação ativa de todos os grupos intervenientes no processo de educação. O Conselho de escola tem como funções ajustar todas as diretrizes e metas estabelecidas, a nível central e local, à realidade da escola, ou seja, as várias orientações que partem do ministério da educação e chegam à escola através da direção provincial, distrital e zona de influência pedagógica (ZIP), devem ser ajustadas à realidade da escola através do Conselho. Compete-lhe também garantir ao mesmo tempo uma gestão democrática, solidária e corresponsável de todos os atores ao nível das instituições de ensino (MINED, 2003).

O objetivo do nosso estudo é compreender as dinâmicas de interação entre os atores educativos, concretamente no Conselho de escola, através do envolvimento da comunidade local na tomada de decisão e resolução dos problemas que afetam a vida da escola.

Níveis e tipos de participação nas organizações educativas

A participação é, como afirma Francisco (2010), um processo social de exercício democrático que existe ao nível das comunidades e, apesar dos vários dirigentes das nossas instituições escolares criarem barreiras ao exercício da plena atividade dos membros da comunidade escolar, estes devem lutar para, através de condições e insumos básicos necessários para a constituição de identidades escolares próprias, conquistar a sua autonomia, melhorar a qualidade do ensino e democratizar o sistema como um todo.

O nosso estudo sobre a participação dos membros do conselho de escola nos processos de tomada de decisão assenta na tipologia proposta por Lima (2008), bem como na distinção que o mesmo autor estabelece entre o plano das orientações para a ação organizacional e o plano da ação organizacional.

No plano das orientações para a ação organizacional, Lima (1998) distingue entre participação consagrada, aquela participação que constitui um princípio político consagrado ao mais alto nível, e participação decretada, a participação instituída e regulamentada formalmente através de documentos legais e formais como as leis e decretos-leis etc., produzidos fora da organização e que permitem aos professores, pais, alunos intervir na gestão e organização da escola. Relacionado com a participação consagrada e a participação decretada que relevam do plano das orientações externas, ou aquelas produzidas pelo exterior da escola, é possível também falarmos do plano das orientações internas, ou aquelas que são produzidas pelos atores escolares e que nos conduzem a uma distinção entre participação regulada por regras não-formais e participação regulada por regras informais. Verificando ao nível da escola a transição do plano das orientações externas e da participação decretada para o

plano das orientações internas, pode-se afirmar que as regras apresentarão sem dúvida níveis menores de estruturação e de formalização e assim será possível nas regras informais reguladoras da participação falar com maior rigor de regularidades (Lima, 2008).

Ainda em relação ao estudo da participação na escola, considerando o plano da ação organizacional, podemos falar numa participação praticada ou, como afirma Lima (2008), a participação efetivamente atualizada. Neste plano o autor classifica a participação de acordo com quatro critérios: em termos de *democraticidade*, distingue a participação direta e a participação indireta no processo de decisão; em termos de *regulamentação*, que é a base da legitimação e reivindicação da intervenção dos atores, distingue a participação formal, a participação não-formal e a participação informal; em termos de *envolvimento*, distingue a participação ativa, a participação reservada e a participação passiva; e, em termos de *orientação*, distingue a participação convergente e a participação divergente com os objetivos formalmente definidos.

Perspetivas de abordagem da escola como organização

Para que possamos entender o modo de relacionamento entre os membros do conselho de escola e tentarmos perceber como a escola funciona, como se organiza, como se orienta nas suas várias funções a sua dependência de regras institucionais e de pressões ambientais e principalmente como os atores participam nos processos de tomada de decisão, convocamos diversos modelos de análise, dos quais destacar as imagens da escola como burocracia, como sistema político, como anarquia e como hipocrisia (Costa, 1996, 2009). A perspectiva da burocracia sublinha a organização formal, a racionalidade técnica, o cumprimento das normas escritas, a rapidez nas decisões, a uniformidade e a padronização. A perspectiva política considera a escola como uma micro sociedade, composta por uma pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objetivos próprios, poderes e influências diversas e posicionamentos hierárquicos diferenciados e que, por isso, as decisões escolares desenrolam-se e obtêm-se, basicamente, a partir de processos de negociação. A perspectiva da escola como anarquia realça a menor clareza de objetivos e intenções, a fluidez da participação, a tomada de decisões aparentemente ilógica e estruturas fragmentadas e debilmente articuladas. A perspectiva da escola como hipocrisia (Brunsson, 2006) realça a inconsistência, a descoordenação e a incoerência entre o discurso, a decisão e a ação resultantes da necessidade de, por um lado, acolher positivamente as exigências contextuais, conformando-se aparentemente com elas, e, por outro, manterem procedimentos por vezes desalinhados da mensagem que é difundida.

Na verdade, sendo a escola uma organização complexa, a compreensão crítica da participação no Conselho de escola beneficia com o recurso a diversos modelos teóricos de análise das organizações (Lima, 2008, p.18).

Objetivos e metodologia do estudo

Assim e procurando perceber as lógicas de funcionamento dos vários órgãos de gestão que integram a comunidade ao nível da escola, o problema que se quer investigar tem a ver com a participação dos vários atores dentro do Conselho de escola, ou seja, procuramos compreender o modo como os membros do Conselho de Escola dão sentido aos seus processos de tomada de decisão, caracterizar as dinâmicas de participação do Conselho de Escola, identificar as potencialidades e os constrangimentos das modalidades de participação adotadas pelo Conselho de Escola e, por último, analisar o sentido de que se reveste a participação da comunidade educativa no âmbito do Conselho de Escola.

Privilegiamos, assim, a investigação qualitativa na modalidade de estudo de caso, pois é nosso propósito tentar apreender com maior profundidade o sentido da percepção dos nossos entrevistados em relação à sua participação no Conselho de Escola, e apesar de termos usado alguns dados estatísticos, na análise dos mesmos teremos presente o enfoque compreensivo e interpretativo (Flick, 2005). Segundo Vilelas (2009), Stake (1998) e Lessard-Hérbet e Boutin (2010) os estudos de casos são os que se preocupam com uma situação em particular e a complexidade de um caso singular, o investigador reúne informações da problemática de forma pormenorizada com vista a abranger a totalidade da situação. Lessard-Hérbert e Boutin (2010) afirmam ainda que nos estudos de caso o investigador aborda o seu campo de investigação a partir do interior, participando de forma ativa na vida dos sujeitos observados, ele reúne informações numerosas e pormenorizadas com vista a abranger a totalidade da situação.

Nas investigações qualitativas, a questão central não é tanto a definição de uma imensidade de sujeitos estatisticamente “representativos”, mas é a definição de uma pequena dimensão de sujeitos “socialmente significativos”, reportando-os à diversidade das culturas, opiniões e expectativas. O ponto central nestas investigações é a representatividade social de um pequeno número de indivíduos que fazem parte do conselho da escola em análise.

Neste contexto, o estudo teve como participantes os pais e encarregados de educação, representantes da comunidade, representantes dos alunos, representantes dos professores, o diretor da escola e o presidente do Conselho de Escola. Assim, entrevistamos 10 membros da comunidade escolar, concretamente, 4 pais, 2 representantes dos estudantes, 2 representante dos professores, o diretor da escola, o presidente do Conselho de Escola.

Para além da entrevista semiestruturada, recorreremos à observação participante em reuniões do órgão em estudo e à análise das atas das mesmas. A opção por estas técnicas justifica-se pelo facto de elas poderem ser combinadas, possibilitando compensar as suas vantagens e desvantagens e, assim, obter uma informação muito mais fiável e ampla (Vilelas, 2010; Bardin, 2010; Guerra, 2006).

A participação da comunidade no Conselho de escola

Um dos objetivos deste estudo é compreender as diversas formas de participação que acontecem ao nível do conselho de escola e o sentido que os membros do conselho de escola atribuem à sua participação e à participação dos outros membros, o modo como a sua participação é valorizada nos encontros e debates do conselho e as formas de participação manifestadas no conselho.

Democracia representativa na constituição do Conselho

O processo de escolha dos membros do Conselho de Escola pode ser associado à distinção estabelecida por Machado (1982: 121-122), no que se refere à participação dentro das organizações, quando diz que ela envolve os conceitos, contíguos mas opostos, de “ser parte” e “participante”. Enquanto parte, o actor afirma a sua autonomia pessoal contra outros particulares, mas, enquanto participante, “ele representa e afirma o interesse de um grupo” e “aparece como portador de uma função no todo colectivo”.

O processo de constituição do conselho de escola com base na representação por corpos (alunos, professores, pais) aproxima-se de uma “democracia elitista” (Estanque, 2006) baseada na representatividade do poder onde os eleitores através do voto escolhem os seus representantes, isto é, as elites que irão exercer o poder ou, no caso do conselho de escola, vão, pelo menos, estar mais próximos das estruturas de poder formal.

O facto da eleição dos representantes dos pais, alunos e o presidente do conselho ter acontecido mediante um processo de votação aberta onde os candidatos eram seleccionados pela direcção da escola e não pelos encarregados de educação pode indiciar uma forma de dominação onde os que detêm o poder tomam as decisões e o povo se limita a escolher e legitimar as elites. Para Lima (1998), esta forma de democracia exclui os eleitores de fazerem parte do processo de tomada de decisão, pois ela se constitui como uma forma de escolher quem decide, e não como ou o que decidir e desta forma a teoria elitista sublinha que a ação dos representados reduz-se ao simples ato de votar para escolher os que irão exercer o poder. Estanque (2006) afirma que a “democracia elitista” assenta em dois princípios: por um lado, pretendeu retirar o papel da mobilização das massas e a acção colectiva na construção democrática; e, por outro lado, pretendeu sobrevalorizar os mecanismos de representação numa espécie de solução elitista para a democracia moderna.

Confrontando com as orientações para a ação, também podemos verificar que o processo de eleição dos membros do conselho decorreu sem a presença de elementos externos à escola, como o coordenador da ZIP (Zona de Influência Pedagógica), um secretário e um vogal (MINED, 2008) para que o processo de eleição acontecesse numa forma transparente e aberta. Também constatamos que a direcção da escola esteve presente, em todo processo de constituição do Conselho, podendo ter existido uma certa coação

em relação à escolha dos diversos membros do conselho, pelo facto de ter acontecido a votação de alguns membros numa forma aberta, e o processo para escolha dos representantes do conselho ter decorrido no gabinete da directora da escola. Com efeito, poderão estes se sentirem pressionados a elegerem os candidatos propostos aparentemente pela direcção da escola, o que sugere que, como afirma Lima (2008), dentro do conselho pode existir uma defesa de interesses particulares e não coletivos, condicionando assim as possibilidades de existência de formas de gestão democráticas do funcionamento do conselho.

Bom relacionamento e participação passiva

A investigação empírica confirma que há um bom relacionamento entre os membros do conselho e a escola e também entre os membros dentro do conselho, baseado na abertura e no diálogo. Verifica ainda que a escola tem incentivado os membros a estarem presentes nas reuniões do conselho para que assim possam contribuir para a resolução dos problemas apresentados naquele fórum. Mas, apesar disso, torna-se evidente que no conselho estudado não há sempre uma participação ativa dos membros a nível do processo de tomada de decisões.

No que diz respeito à percepção dos membros em relação à participação no conselho, podemos dizer que os mesmos revelam uma preocupação com os assuntos tratados e têm procurado contribuir com as suas ideias e opiniões e apresentar assim soluções. Contudo, as suas opiniões e esforços em contribuir para resolver os problemas não são tidos em consideração e não são valorizados pela directora da escola. Esta vem a ser a figura central nas discussões geradas nas reuniões, ao invés do presidente do órgão como o regulamento do conselho de escola prevê, revelando deste modo a existência numa participação informal que, segundo Lima (2008), é aquela que é realizada tendo como referência regras não estruturadas formalmente e que emerge na/da acção organizacional.

Neste aspecto, é pertinente o juízo de Monteiro (2006), quando afirma que a participação nas organizações educativas é um processo que deve ocorrer de maneira consciente e responsável, pois a capacidade de decisão dos participantes é um direito e dever de todos. Ainda segundo o autor, quando os que detêm o poder de decisão utilizam as várias técnicas para convencerem os atores participantes deste processo a aceitarem as decisões que já foram previamente tomadas, estamos perante uma **pseudoparticipação**.

No que diz respeito às formas de participação, os membros do conselho de escola estudado têm espaço para apresentarem as suas ideias e opiniões, mas, se considerarmos o critério do envolvimento, a participação praticada pode ser identificada como predominantemente **participação passiva**, na medida em que a sua intervenção nas atividades da escola limita-se à frequência das reuniões, notando-se ainda falta de informação dos membros dos seus deveres e desconhecimento da regulamentação relativa ao

funcionamento do conselho de escola, não têm influência no processo de tomada de decisão e denotam uma atitude de alienação das suas responsabilidades, mesmo formais, de participação nas decisões.

Órgão consultivo e processo de decisão centrado na diretora

Em todos os níveis da organização os atores tomam decisões sejam elas específicas e especializadas sobre determinados objectivos. Outros atores na organização ocupam maior parte do seu tempo tomando decisões que reflectem o funcionamento da organização e que tanto podem implicar acção como inação ou espera. A tomada de decisão também pode ser analisada segundo dois polos extremos de um contínuo de processos de decisão que evidenciam dois modos distintos de estruturar o funcionamento da organização escolar. Nestes dois polos, de um lado encontramos os papéis formalmente bem definidos, margens de liberdade reduzidas, comportamentos regulamentados por decisões e orientações escritas, estruturas funcionais rígidas e delimitadas e um poder autoritário singular e hierárquico; do outro, os papéis, os regulamentos e as estruturas são flexíveis, as zonas de liberdade e autonomia são maiores, acredita-se na eficácia decisional das subjectividades dos atores e o poder é exercido de forma colegial (Alves, 2003).

De facto, o processo de tomada de decisão pode estar assente num grau de centralização e descentralização dependendo da maneira como os gestores da organização concentram a autoridade para tomar as decisões. A centralização constitui uma maneira de os gestores controlarem o processo de tomada de decisão e excluem dele os vários intervenientes do processo. Já na tomada de decisão descentralizada os membros são envolvidos, consultados e as suas opiniões são levadas em consideração no momento em que as decisões são tomadas, resultando deste modo decisões livres e diferenciadas (Chiavenato, 2004).

Dalmás (2001) adverte a este respeito que ao nível da escola todos são chamados a contribuir na resolução dos problemas e o Conselho da escola, como um órgão que integra não apenas os atores internos, como também a comunidade, deve ser um espaço onde todos têm a possibilidade de poder expressar os seus posicionamentos. Contudo, alguns membros explicam que contribuem com suas ideias e opiniões no sentido de resolver os problemas apresentados no conselho, mas que a diretora da escola monopoliza todo processo, não leva em consideração as tais opiniões dos membros e na altura das decisões quem a toma é ela e não o presidente do conselho. Esta atitude da directora foi constatada em vários momentos nas observações realizadas nas reuniões do conselho.

Convocando ainda Lima (2008) na sua tipologia de participação, podemos afirmar que estamos diante duma **participação informal**, pois ao nível do conselho, o presidente é quem tem o poder de tomar as decisões e de orientar o processo de discussão dos assuntos tratados e não a directora da escola como pudemos constatar. Na verdade, os membros do conselho “pronunciam-se”, emitem “opinião” que pode merecer consideração e pode-lhes ser ou não ser pedida “deliberação”.

Apesar de alguns entrevistados terem referido que a tomada de decisão no conselho de escola é feita pelo presidente do órgão depois de auscultar os membros e analisar as opiniões apresentadas para resolução dos problemas discutidos, os dados das observações e das atas analisadas e as entrevistas a outros membros do conselho demonstraram numa forma geral que ao nível das discussões o processo de tomada de decisão é centralizado nas mãos da diretora da escola e muitas das vezes acontece sem levar em consideração as opiniões apresentadas pelos membros. Foi possível também constatar que para muitas das decisões tomadas pela diretora não foram necessárias consultas aos membros do conselho, apenas foram apresentados os problemas e comunicadas as decisões tomadas, o que parece demonstrar que no processo de tomada de decisão a comunidade educativa é afastada. O conselho de escola é assim um órgão **consultivo** e não deliberativo ou executivo, o que poderá significar que, na prática, a participação valorizada é a **participação convergente**: quando a sugestão está em conformidade com a lei, aplica-se e, quando não está, não se aplica.

É interessante analisar os discursos dos entrevistados, pois existe aqui uma certa divergência de opinião na medida em que, para uns, é o presidente quem toma as decisões com base na auscultação e, para outros, é a diretora com base nas opiniões dos membros. Os discursos analisados mostram que os membros, apesar de afirmarem que existe uma tomada de decisão colectiva, referem que eles não conseguem tomar nenhuma decisão sem a presença da directora e que, mesmo se tomassem alguma decisão sem a directora fazer parte, deveriam submetê-la a ela, enquanto dirigente máxima da escola. O que demonstra claramente que existe no conselho uma centralização na figura da directora e o processo de tomada de decisão é monopolizado por ela existindo uma dependência em relação à mesma. De igual modo, com Estanque (2006), podemos dizer que, em termos de tomada de decisão, os eleitores não participam dela, pois, ao elegerem uma elite que constitui a minoria, são afastadas do processo de tomada de decisão.

A este respeito, Squelch (2006) lembra que, nos sistemas de gestão hierárquicos e autoritários, a localização dos poderes de controlo e tomada de decisão tem residido essencialmente no diretor da escola, com uma participação mínima da comunidade educativa. Também refere que, embora os órgãos de gestão escolar desempenham um papel importante, esse papel tem sido resumido a apoio e consulta, com poderes decisórios limitados.

Funcionamento democrático, político e anárquico

Perante os relatos dos representantes no conselho de escola, parece que não existe um plano anual de atividades do conselho onde são organizados os trabalhos que os membros devem realizar tanto na escola como nas reuniões que são realizadas. Por outro lado, os trabalhos são organizados mediante uma agenda que é elaborada alguns dias antes das reuniões com base em situações problemáticas que o presidente e a diretora vão identificando. A inexistência dum plano de atividades e a ambiguidade do funcionamento do conselho de escola que, sem um plano, acaba por organizar as suas actividades de forma desarticulada e inconsistente, acentua uma perspectiva de funcionamento anárquico da escola (Alves, 2003).

Lima (1996) adverte-nos para um aspecto importante da anarquia, isto é, para o facto de as práticas quotidianas dentro das organizações acontecerem de modo desarticulado e de acordo com a necessidade ou a importância que os indivíduos atribuem ao assunto no momento em discussão. Portanto, não se trata apenas de contrapor ao modelo burocrático onde a discussão e soluções dos problemas apresentam uma sequência de identificação do problema, definição, seleção da solução, implementação e avaliação. Trata-se de olhar a organização num outro sentido e perceber que não existe apenas uma lógica racional que conduz a vida dos atores e o modo de relacionamento entre eles.

A ordem de funcionamento das organizações escolares é portanto uma ordem diferente daquela verificada no modelo racional, onde os processos e resultados seguem uma direcção linear, e portanto permite a compreensão do outro lado da organização em que os processos e as ações são orientados pelo lado informal (Lima, 2008).

Facto curioso é que, apesar dos membros não influenciarem a maior parte das decisões tomadas, na maior parte das reuniões do conselho alguns membros apresentam opiniões divergentes e encetam discussões no sentido de fazer com que a suas posições prevaleçam sobre os outros. Como observa Lima (1998, 2008), os objetivos dentro da organização podem ser caracterizados como problemáticos, uma vez que é difícil definir um conjunto de objetivos comuns e consistente para todas as preferências no interior de uma organização, pois cada um luta para que a sua posição sobressaia; assim, podemos dizer que cada um dos pais, professores, alunos e direcção da escola tem perspectivas e modos diferentes de resolver os problemas na escola.

A escola como burocracia e hipocrisia

No que diz respeito à apreciação dos documentos normativos da escola e à formação de comissões de trabalho que permitam aos membros do conselho desenvolver várias atividades na escola, podemos dizer que o único documento analisado por aquele órgão foi o regulamento interno da escola. Quanto às comissões de trabalho, percebemos que a maior parte dos membros não tinha conhecimento de que deveriam formá-las e nem sabiam como é que tais comissões funcionam. Só o representante dos professores mostrou ter conhecimento mas afirmou que até ao momento não foram formadas.

Na verdade, apesar de a retórica normativa considerar o conselho como um órgão máximo da escola com poderes de controlar a gestão da direcção, a nossa investigação acentua o seu carácter consultivo e a dimensão de “hipocrisia” que perpassa pela participação da comunidade na gestão democrática da escola.

De facto, as organizações deixam de ser percebidas apenas na lógica das teorias tradicionais do consenso, da conexão e da decisão racional e passam a ser vistas como locais onde existem níveis elevados de inconsistência (Costa, 2007), isto porque deparamos com situações de descoordenação e de incoerência entre o discurso, a decisão e a ação. Para Brunsson "as organizações podem falar num sentido, decidir noutro e actuar num terceiro nível" (2006: 18), ou seja, existe uma inconsistência e falta

de coerência e conexão entre estas dimensões do funcionamento organizacional, o que, segundo o autor, caracteriza as organizações como hipocrisia.

Por outro lado, foi possível constatar que, no conselho de escola em análise, os assuntos tratados são resumidos a questões pedagógicas e, muitas vezes, discutem-se questões relacionadas com o comportamento dos alunos e professores. Assim, o conselho em termos de legislação tem poderes de intervenção na escola que na prática não são materializados, primeiro pelo simples facto de os membros desconhecerem o funcionamento dos regulamentos e depois porque existem vários aspetos como a definição do currículo, tipo de aluno, planificação de actividades curriculares e extracurriculares, realização de actividades extracurriculares, avaliação que vêm definidos centralmente pelo ministério da educação.

Conclusão

A percepção dos atores do conselho de escola em relação à sua participação nos processos de tomada de decisão dá conta de uma participação predominantemente passiva (Lima, 2008), apesar de a maior parte dos membros afirmar, nas entrevistas realizadas, que acredita que a sua participação nas reuniões do conselho contribui de forma positiva para a resolução dos problemas. Por outro lado, os dados das observações e das atas analisadas reforçam a ideia de que predomina uma participação passiva nos processos de tomada de decisão.

Os tipos de participação identificados com maior frequência ao nível do conselho de escola foram, essencialmente, no critério de democraticidade a participação indirecta, no critério de envolvimento a participação passiva, no critério de regulamentação a participação informal e no critério de orientação a participação convergente. Contudo, alguns tipos de participação foram mais predominantes em relação a outras, como foi possível constatar pela análise dos discursos dos membros e nas observações realizadas.

Podemos dizer também que, apesar dos membros do conselho contribuírem com as suas ideias e opiniões e procurarem implicar-se dentro do conselho trazendo os problemas dos pais e alunos para discussão, a participação parece ser predominantemente passiva na medida em que as contribuições e ideias dos membros, se forem divergentes, não são valorizadas e levadas em consideração e muitas das vezes a directora da escola, antes dos membros darem as suas opiniões, apresenta a sua opinião. Por outro lado, a participação ativa é valorizada, quando é convergente (Lima, 2008) com os objectivos traçados pela direcção. Nesta linha de pensamento, os membros do conselho não participam em nenhuma atividade da escola fora das reuniões do respectivo órgão.

Parece ter sido também predominante a participação informal (Lima, 2008), na medida em que o presidente do conselho e os restantes membros acreditam que a directora da escola é quem conhece os assuntos da escola e é quem tem mais capacidades para tomar. Esta ideia é reforçada pelo facto de a

diretora ter liderado o processo de constituição dos membros do conselho e de, nas reuniões, ser ela quem organiza as discussões e toma as decisões. Outras situações que revelam a predominância da participação informal têm a ver com o funcionamento do conselho sem seguir as orientações previstas no regulamento do conselho de escola.

Em relação ao conselho de escola como um órgão de gestão, podemos concluir que a sua constituição parece ter acontecido mediante um processo marcado por uma diversificação de formas de eleição dos membros, isto é, para cada membro do conselho a forma de eleição foi diferente, assim o processo de escolha dos representantes insere-se numa concepção de democracia representativa, pelo que o modelo de governação da escola aproxima-se de uma “democracia elitista” (Estanque, 2006). Nesta linha, os candidatos foram propostos pela direção da escola e o processo de votação foi controlado por ela.

Foi possível também identificar algumas situações de divergência de opinião entre os membros nas discussões geradas. A diretora e os membros do conselho acreditam que as divergências de opinião contribuem para que os problemas apresentados dentro do conselho não sejam resolvidos numa única perspectiva e que demonstram que os pais, professores, alunos e direção da escola têm, cada um, perspectivas e modos diferentes de resolver os problemas na escola. Neste caso, o funcionamento do conselho sugeriria, para além do respeito democrático pelas ideias e os contributos de cada membro, um modelo da anarquia organizada (Lima (1998, 2008). Também existe a percepção por parte dos membros de que as divergências contribuem para a mudança de posição através das vantagens retiradas numa das opiniões apresentadas e, neste caso, aproximaria o funcionamento do conselho de escola do modelo político, onde há interesses divergentes, poderes, influência e negociação. Quando surgem estas divergências, a diretora da escola e o diretor pedagógico têm recorrido ao regulamento e, neste caso, sobrepõem-se as regras formais e o conselho molda-se pelo modelo burocrático (Lima, 2008).

Na verdade, e apesar de termos identificado situações que demonstrem a existência do diálogo e negociação, verificamos que o processo de tomada de decisão é tendencialmente centralizado nas mãos da diretora e, em regra, é realizado sem a participação dos membros do conselho, o que confirma o enorme poder concentrado nas mãos da diretora e a hierarquia (Alves, 2003).

Referências Bibliográficas

Alves, J. M. (2003). *Organização, gestão e projectos educativos das escolas* (6ª Ed.). Porto: ASA.

Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70

Brunsson, N. (2006). *A Organização da Hipocrisia: os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Lisboa: ASA.

Bogdan R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

Canário, R. (2005). *O que é a Escola? – Um “olhar” sociológico*. Porto: Porto Editora

Costa, J. (2003). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas* (2ª Ed.). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Chiavenato, I. (2004). *Administração nos novos tempos* (2ª Ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola* (3ª ed.). Porto: ASA.

Costa, J. A. (2007). *Projectos em educação – Contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Costa, J. A. (2009). Do direito à hipocrisia organizada na gestão das escolas. In Benno Sander; Eliza Bartolozzi Ferreira (orgs.), *Direitos Humanos e Cidadania – desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação: Programa e trabalhos completos do SIMPÓSIO Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Niterói (RJ): ANPAE; Vitória (ES): UFES/CE/PPGE, Série Cadernos ANPAE, n. 8, 2009. 1 CD-ROM. ISSN 1677-3802. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/158.pdf Acesso em 17/03/2014

Dalmás, A. (2001). *Planeamento participativo na escola* (9ª Ed.) Brasil: Editora Vozes.

Delors, J. (1996). *Educação um tesouro a descobrir: Relatório da UNESCO da Comissão internacional sobre Educação para o Século XXI*. Porto: ASA.

Estanque, E. (2006). A questão social e a democracia no início do século XXI. *Revista Finisterra*, 55-56-57, 77-99.

Ferreira, H. (2002). *A participação dos professores na direcção da escola secundária entre 1926 e 1986*. Portugal: Instituto Politécnico de Bragança.

Fonseca, A.J.D. (1998). *A tomada de Decisões na Escola*. Porto: Texto Editora.

Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.

Formosinho, J. (1999). A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada (pp. 11-23). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmiento e F. I. Ferreira. *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica* Braga: Livraria Minho.

- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público (pp. 13-52). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira. *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: ASA Editores.
- Gil, A.C.(2007). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas S.A.
- Francisco, A. (2010). *Dsenvolvimento comunitario em Mocambique*. Maputo: BS.
- Gomez, M.B. (1999). *Educação moçambicana – história de um processo: 1926-1984*. Maputo: Livraria Universitária.
- Gomez, M. B. (1999). *Educação moçambicana – história de um processo: 1926-1984*. Livraria Universitária. Maputo.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Estoril: Principia editora.
- Guerra, I. C. (2006). *Participação e Acção Colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Editora Príncipia.
- Lemmer, E. (Coord.). (2006). *Educação contemporânea: questões e tendências globais*. Maputo: Texto Editora.
- Lessard-Hérbet, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2010). *Investigação qualitativa. Fundamentos e práticas* (4ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Libaneo, J. C. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática* (5ª ed.). Goiânia: Alternativa.
- Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. S. Paulo: Cortez.
- Lima, L. C. (2008). *A escola como organização educativa* (3ª ed.). S. Paulo: Cortez.
- Luck, H. et al. (2002). *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar* (6ª Ed.). Rio de Janeiro: DP&A.
- Machado (1982) MACHADO, Baptista (1982). *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Almedina.
- Mazula, B. (1995). *Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985*. Porto: Edições Afrontamento.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação (2003). *Regulamento geral das escolas do ensino básico*. Maputo: DINEG/MEC.

Monteiro, A. (2006). *A participação dos alunos no conselho pedagógico: estudos de caso*. Tese de Mestrado apresentada à Universidade Aberta, Lisboa. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/664>. Acesso em: 12 de maio, 2013.

Paro, V.H. (2008). *Administração Escolar: introdução crítica* (15ªEd.). São Paulo: Cortez Editora.

Sampieri, R. H. et al. (2006). *Metodologia de Pesquisa* (3ª Ed.). São Paulo: McGraw-Hill.

Sarmiento, C. C. (2007). *Administração e organização escolar: o direito administrativo da escola*. Porto: Porto editora.

Squelch, J. (2006). A gestão da educação. In E. Lemmer (eds), *Educação contemporânea: questões e tendências globais*. Maputo: Texto Editoras.

Stake, R.E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Souza, Â. R. (2003). Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar, Curitiba, nº 22*, pp. 17-49.

Uaciquete, A. (2011). *Modelos de administração da educação em Moçambique (1983-2009)*. Maputo: Texto Editora.

Vilelas, J. (2009). *Investigação: o processo de construção do conhecimento*. Lisboa: Silabo.

Zaragoza, M. C.; Romani, J. R. (2007). *La nueva pedagogia comunitária: Un marco renovado para la acciona sociopedagógico interprofesional*. Valência: Nau Libres.