

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

Uma abordagem teórica com aproximação à realidade cabo-verdiana



Photo at www.ecaboverde.com

2ª edição, revista

©2011 — Bartolomeu Varela

Praia: Versão digital

Disponível em <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers>
e <http://www.manuais-do-estudante.blogspot.com>

Índice

Apresentação	5
I. ELEMENTOS DE TEORIA GERAL SOBRE OS SISTEMAS E O SISTEMA EDUCATIVO	6
1.1.A escola com parte integrante do Sistema Educativo	6
1.2.1. Conceito de sistema.....	7
1.2.2. Conceitos básicos inerentes à noção de Sistema	8
1.2.3. Subsistemas	9
1.2.4. Relações entre o sistema e o seu meio ambiente.....	9
1.2.5. Classificação dos sistemas	10
1.3. Conceito e características de sistema educativo.....	11
1.3.1. Conceito de sistema educativo	11
1.3.2. Características gerais dos sistemas educativos.....	12
II. ASPECTOS GERAIS DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES. SUA APLICAÇÃO AO FIGURINO DE ORGANIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCATIVO	14
2.1. Conceito de organização	14
2.2. Organização e Instituição	15
2.3. Etapas de evolução das organizações.....	16
2.4. Organização e satisfação das necessidades humanas	19
2.5. Natureza e fins gerais das Organizações	21
2.6. Missão das organizações	22
2.7. Valores da Organização	24
2.8. Objectivos da Organização.....	25
2.9. A cultura nas organizações.....	25
2.10. O indivíduo e a gestão da diversidade nas organizações	26
2.11. O poder nas organizações.....	28
2.12. Liderança nas organizações.....	29
2.13. Ambiente de trabalho na organização	32
2.14. Conceito de escola como organização	34
III. EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DAS ORGANIZAÇÕES E DA ADMINISTRAÇÃO	35
3.1. A perspectiva estruturalista	35
3.1.1. A teoria da divisão de trabalho, de Adam Smith.....	35
3.1. 2. A teoria da administração científica.....	36
3.1.3. A teoria geral da administração.....	36
3.1.4. A teoria neoclássica.....	37
3.1.5. A teoria da burocracia	38
3.1.6. Teoria da decisão.....	38
3.2. A perspectiva humanista	39
3.2.1. A escola das relações humanas	39
3.2.2. Teoria da dinâmica de grupo	40
3.2.3- Teoria da liderança.....	40
3.3. A perspectiva integrativa.....	40
3.3.1- Escola sociotécnica	41
3.3.2. Teoria dos sistemas	41
3.3.3. Teoria contingencial.....	43
3.4. À laia de conclusão – o paradigma emergente.....	43
IV. A MACRO-ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO. ESTRUTURA, MISSÃO E FUNÇÕES ESSENCIAIS	45
4.1. Estrutura do Sistema Educativo cabo-verdiano	45

4.1.1. Conceito de estrutura.....	45
4.1.2. Estrutura do Sistema Educativo e da Administração Educativa	46
4.1.2.a) Estrutura do Sistema Educativo	47
4.1.2.b) Estrutura da Administração Educativa.....	48
4.2. Missão e funções essenciais do Sistema Educativo	49
4.2.1. Missão do Sistema Educativo cabo-verdiano.....	49
4.2.2. Funções essenciais das escolas.....	50
V. A DIRECÇÃO, A GESTÃO E A ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO; CLARIFICAÇÃO E APLICAÇÃO DE CONCEITOS	52
5.1.1. O conceito de Direcção – perspectiva estratégica	52
5.1.2. O Conceito de Gestão – perspectiva tática ou operacional	52
5.1.3. O Conceito de Administração em sentido restrito	53
5.1.4. Características dos órgãos de gestão, direcção e administração	54
5.1.5. Administração em sentido amplo ou o sentido corrente do termo	55
5.2. Conceitos de administração pública, administração educativa e administração escolar. Suas correlações.....	57
5.2.1 Conceito de Administração Pública	57
5.2.2. Administração Educativa	57
5.2.3. Administração Escolar	58
5.3. Relação entre a Administração Pública e a Administração Educativa e suas implicações.	58
VI. O DIREITO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	61
6.1. A Administração Pública como poder	61
6.2. O Direito aplicável à Administração Pública.....	61
6.3. Princípios gerais da Administração Pública.....	62
6.4. A manifestação de vontade da Administração Pública e o procedimento administrativo	64
6.5. A descentralização e desconcentração administrativas;.....	66
6.5.1. A descentralização administrativa.....	66
6.5.2. A desconcentração administrativa.....	67
6.6. O Pessoal da Administração Pública.....	67
VII O PLANEAMENTO NO PROCESSO DE GESTÃO EDUCACIONAL. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO EDUCATIVO	69
7.1. O planeamento e o ciclo de gestão	69
7.2. A necessidade actual do planeamento	70
7.3. A visão tradicional de planeamento	71
7.4. A visão do planeamento na actualidade	73
7.5. A necessidade de planeamento nas instituições educativas	76
7.6. Conceito, natureza e princípios do Planeamento em Educação	77
7.6.1. Conceito de Planeamento	77
7.6.2. Conceito e função do Planeamento Educativo	79
7.6.3. Natureza e exigências do Planeamento Educativo	80
7.6.4. Princípios básicos do planeamento educativo	81
7.6.5. Fases do processo de planeamento	82
7.7. Tipos de Planeamento	83
7.8. O planeamento educativo e suas modalidades	84
7.9. O Plano como produto do planeamento - suas modalidades em educação	86
7.10. Instrumentos de planeamento educativo a nível local e de escola	88
7.10.1. Projecto Educativo de Escola	88
7.10.2. Projecto Educativo Local	91
7.11. Conceito e relevância do Projecto em Educação	92
7.11.1. Que é um Projecto?	92
7.11.2. Conceito de Projecto em Educação	93
7.12. O Programa e sua relação com outros instrumentos de planeamento	95

7.13. O regime jurídico e a prática do planeamento educativo em Cabo Verde	96
7.13.1. O Planeamento Educativo a nível central	96
7.13.2. O Planeamento Educativo Local	97
7.13.3. O Planeamento Escolar	98
7.13.4. O planeamento pedagógico docente.....	99
VIII. NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	101
8.1. O Modelo de Gestão pela Qualidade Total	101
8.2. O Modelo de Gestão pela Excelência e sua aplicação ao sector da educação	104
8.2.1. Princípios básicos da gestão pela excelência em serviço público	104
8.2.2. Fundamentos da gestão pela excelência e sua aplicação à educação	105
8.3. O modelo das “escolas eficazes” e suas características	108
IX. O FIGURINO ORGÂNICO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PREVISIONAL E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS.....	112
9.1. Regime de direcção, administração e gestão dos pólos do ensino básico.....	112
9.2. Novo figurino dos órgãos de gestão do ensino secundário	114
9.3. A construção da autonomia das escolas cabo-verdianas	118
9.4. Instrumentos de gestão das escolas	121
9.4.1. Instrumentos de gestão previsional	121
9.4.2. Instrumentos de prestação de contas	122
X. O CONTROLO DA QUALIDADE NO PROCESSO DE GESTÃO EDUCACIONAL	124
10.1. Relevância e características do Controlo da Qualidade da Educação	124
10.2. Modalidades e Técnicas de Controlo de Qualidade da Acção Educativa	127
10.2.1. A FUNÇÃO DE AUDITORIA	127
10.2.2. A FUNÇÃO DE SUPERVISÃO.....	130
10.2.3. A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	132
10.2.4. A FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO	134
10.2.5. FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO	135
10.2.6. FUNÇÃO DE MEDIADOR.....	135
BIBLIOGRAFIA.....	138

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

Apresentação

As escolas, enquanto elementos integrantes dos sistemas educativos, são organizações peculiares que, no cumprimento da sua missão e funções essenciais, tendem, em regra, a transformar-se em instituições, e cuja administração se processa num quadro em que as funções de planeamento, organização, direcção, execução e controlo do cumprimento dos seus fins são exercidas de forma integrada e sistemática, tendo em vista a eficiência e a eficácia na prestação do serviço educativo e, por consequência, a busca da excelência da educação, aferida em função da missão e das funções específicas da educação escolar.

Este é o pano de fundo em que se estrutura o presente trabalho sobre Administração Educativa, no âmbito do qual abordamos conceitos básicos que relevam da asserção precedente e, do mesmo passo, procuramos clarificar alguns dos meandros, formas e instrumentos que constituem o modus faciendi, ou seja, as vias, formas e instrumentos pelos quais deve realizar-se, em sentido amplo, a administração da educação e das escolas.

A primeira edição deste manual data de 2008. Na 2ª edição, que ora é publicada, fazem-se breves revisões à edição anterior, em termos formais e de conteúdo.

Praia, Novembro de 2011.

Bartolomeu L. Varela
Docente da Uni-CV

I. ELEMENTOS DE TEORIA GERAL SOBRE OS SISTEMAS E O SISTEMA EDUCATIVO

1.1.A escola com parte integrante do Sistema Educativo

É pacífico o entendimento de que a educação, sendo embora tarefa de toda a sociedade, constitui função, por excelência, das escolas.

Encaramos aqui a **educação** na acepção que consideramos mais apropriada, ou seja, como um processo através do qual os indivíduos, através do acesso ao conhecimento e ao saber, desenvolvem aptidões e competências para a vida, não se limitando, por conseguinte, à função do ensino. Efectivamente, no **ensino**, propugna-se organizar as actividades didácticas de modo a ajudar os alunos a compreender áreas específicas do conhecimento (ciências, história, matemáticas, etc.) ou, dito de outro modo, a aprender conhecimentos. Porém, na educação, propugna-se ir além disso, ajudando os indivíduos a integrar ensino e vida, conhecimento e valores, reflexão e acção, de modo a que tenham uma visão holística e de totalidade, conciliando objectivos de aprendizagem e competências para a vida activa. Parte-se aqui do pressuposto de que o ensino leva à **aprendizagem**, condição essencial para que possa verificar-se um verdadeiro acto pedagógico, ou acto de educar. No entanto, não é pacífico que todo o ensino leve, necessariamente, à aprendizagem. Como assinala Chaves, 2004, p. 8), “a distinção entre ensino bem sucedido (que resulta em aprendizagem) e ensino mal sucedido (que não resulta em aprendizagem) parece inteiramente legítima. Ora, se esta distinção é legítima, então não é verdade que não há ensino sem aprendizagem (ou que todo ensino resulta em aprendizagem)”.

No cumprimento da sua função de educar, cada escola apresenta-se como um elemento integrante de um vasto e complexo conjunto de organizações e instituições que concorrem para a realização da obra educativa à escala geral da sociedade (**o sistema educativo**), com os quais interage, e relaciona-se, de forma dinâmica com o meio ambiente, designadamente com o meio social. Efectivamente, só podemos compreender correctamente o lugar e o papel da escola, assim como os factores condicionantes do cumprimento da sua missão, se situarmos a escola no quadro do sistema educativo, em que se integra especificamente, e em relação com o sistema social, que o envolve e o influencia de forma decisiva.

Assim, é recomendável que revisitemos os conceitos básicos da Teoria dos Sistemas e, a partir deles, clarifiquemos algumas noções básicas do Sistema Educativo, no qual se integra e

actua a escola, com funções próprias, ainda que apresentando especificidades consoante os níveis de ensino e os contextos socio-históricos em que realiza essas funções.

1.2. Noções básicas sobre o Sistema¹

O conceito de sistema faz parte da base conceptual de uma parte da Cibernética¹ que se denomina Teoria Geral de Sistemas, cujo objectivo é relacionar entre si a grande variedade de sistemas existentes de maneira a descobrir suas propriedades e desenvolver um referencial teórico aplicável a todos eles.

Entretanto, há certos grupos específicos de objectos ou fenómenos da realidade que, pelas suas características particulares, exigem abordagens específicas e não unicamente no quadro da teoria geral dos sistemas. Assim pode falar-se de sistemas biológicos, sociais, organizativos, electrónicos, etc., cujos estudos ficam a cargo de ramos específicos da teoria geral.

1.2.1. Conceito de sistema

O conceito de sistemas tem sido formulado de diferentes modos pelos especialistas, desde Bertalanffy (1975) a Bertrand e Guillement (1988), entre os quais não há unanimidade sobre a sua definição. Alguns defendem que, por se tratar de um conceito intuitivo, não carece de definições. Todavia, é possível encontrar pontos comuns nas diferentes posições e, desta forma, formular uma ideia básica acerca do que são os sistemas. Assim, de quase todas as definições resulta a ideia de que um **sistema** é um conjunto organizado e integrado de elementos que concorrem para o mesmo fim².

Numa abordagem mais elaborada, diremos que **sistema** é um conjunto de elementos, que, possuindo propriedades ou atributos específicos, estabelecem relações entre si e com o meio ambiente, gerando sinergias e contribuindo para o mesmo fim. O sistema é, assim, esse conjunto de elementos, propriedades, relações que, pertencendo à realidade objectiva,

¹ Cf. Varela, B (2006). Manual da disciplina de Estrutura e Funcionamento do Sistema Educativo

¹ Do Gr. *kybernetiké*, arte de governar. Cibernética é o estudo dos mecanismos de comunicação e de controlo nas máquinas e nos seres vivos, do modo como se organizam, regulam, reproduzem, evoluem e aprendem.

representa para o investigador o objecto do seu trabalho. O aspecto mais importante reside em que o sistema constitui um todo e, portanto, apresenta como resultado final ou integrado determinadas propriedades que não é possível localizar de forma isolada em nenhuma das suas componentes (efeito sinérgico). Todo esse complexo de elementos, propriedades, relações e resultados finais tem lugar em determinadas condições de espaço e tempo e em contacto com um meio ambiente.

1.2.2. Conceitos básicos inerentes à noção de Sistema

São inerentes ao conceito de sistema, atrás apresentado, alguns conceitos básicos que passamos a elucidar de forma sucinta, seguindo de perto diversos autores, designadamente Lauzan (1987) e Bertrand e Guillement (1988):

a) Elementos: São as partes que compõem o sistema. São ilimitados na sua variedade: átomos, peças de viatura ou máquina, pessoas, departamentos, corrente, variáveis matemáticas, etc. Definem-se em função dos objectos de estudo.

b) Relações: São os vínculos que se estabelecem entre os elementos (do sistema) e que permitem que estes se mantenham unidos e formem o sistema. Assim, num sistema dado, não interessam todos os vínculos mas aqueles que respondam ao objecto de estudo. Exemplo: a relação “dependência hierárquica” resulta muito importante para o estudo de um sistema do ponto de vista organizativo, mas pode ter escasso interesse para o estudo do mesmo sistema do ponto de vista financeiro.

c) Atributos: São aquelas propriedades dos elementos e das relações que permitem definir os sistemas em função do objectivo pretendido com o estudo (idade ou anos de experiência; funções, energia velocidade, etc.). Exemplo: a propriedade “anos de experiência como professor” pode ser muito importante para o estudo relacionado com o sistema de promoção, embora possa não ter valor nenhum para o estudo da saúde desse professor.

d) Efeito sinérgico: É o efeito que se consegue num sistema quando este apresenta propriedades de conjunto que não surgem como resultado da simples soma das propriedades dos seus elementos mas sim como produto ou resultado da interacção e integração de todos eles no tempo e no espaço. Exemplo: um relógio tem como propriedade marcar a hora, propriedade essa que não corresponde a nenhuma de suas peças em particular, mas, quando

todas essas peças se relacionam entre si de determinada maneira e actuando cada uma no momento que lhe diz respeito, são capazes, como um todo, de obter tal propriedade, que é a de marcar a hora. Se se desarma o relógio, juntando as suas peças de qualquer maneira, ter-se-ia a soma de todas elas mas incapaz de marcar a hora.

d) Meio ambiente: É tudo o que tem ligação com o sistema objecto de estudo mas não faz parte integrante dele. Entre o sistema e o meio ambiente há um intercâmbio de informação, dinheiro, energia, materiais, desejos, etc.³

1.2.3. Subsistemas

Um dado subsistema pode ser constituído por vários elementos ou subsistemas. Entende-se por **subsistema** qualquer sistema que, para efeitos práticos, convém estudá-lo como parte de um sistema maior (Lauzan, *Idem*). Por exemplo: a educação básica pode ser estudada como subsistema, se se quiser enfatizar que é um subconjunto do Sistema Educativo Nacional, ou como sistema, se não é necessário destacar esse aspecto para efeitos da análise que se efectua e dos objectivos pretendidos.

Todavia, no âmbito de um mesmo estudo é possível empregar-se ambas as abordagens (de subsistema e de sistema).

1.2.4. Relações entre o sistema e o seu meio ambiente

As relações entre um dado sistema e seu ambiente são de dois tipos (Lauzan, *Idem*):

- a) As do meio ambiente para o sistema (magnitudes de entrada ou inputs);
- b) As do sistema para o meio ambiente (magnitudes de saída ou outputs).

As magnitudes de entrada (Me), conhecidas também como causa exterior, perturbação, acção, estímulo, inputs, etc., constituem a forma como o meio ambiente actua sobre o sistema, provocando determinados efeitos.

³ A separação conceptual entre sistema e meio ambiente depende do objecto de estudo pretendido e, portanto, não se está perante uma definição única para todos os casos.

As magnitudes de saída (Ms), conhecidas também como efeito de perturbação, reacção, resposta, outputs, etc., constituem a forma em que o sistema actua sobre o meio ambiente, ou seja, a maneira como o meio é afectado pela actuação do sistema.

1.2.5. Classificação dos sistemas

A classificação dos sistemas em categorias ou grupos mostra-se de grande utilidade, posto que permite identificar de forma sucinta as características dos objectos ou fenómenos que se estudam a partir da teoria geral de sistemas. A seguir se apresenta uma classificação dos sistemas atendendo a diferentes critérios de estudo ou abordagem:

a) Tendo em conta a sua **relação com o meio ambiente**, um sistema pode ser fechado, aberto ou semiaberto. Considera-se que o sistema é fechado quando é visto como isolado totalmente do meio. É aberto quando são consideradas todas as suas relações com o meio ambiente. O sistema é semiaberto se apenas é considerada uma parte de suas relações com o meio.

b) **Em relação à sua estrutura**, um sistema pode ser simples ou composto. O sistema é simples se é constituído por um pequeno número de partes, cujas inter-relações e propriedades têm um comportamento bastante elementar. O sistema é composto se está estruturado ou constituído por vários sistemas (subsistemas) que, por sua vez, podem ser decompostos em outros níveis inferiores de análise. O sistema composto possui numerosas relações internas e externas e um vasto complexo de hierarquias. Seus elementos, grupos de elementos e subsistemas apresentam uma ampla gama de propriedades que formam uma rede. Seu dinamismo é geralmente alto.

c) **Quanto à sua previsibilidade**, o sistema pode ser determinístico ou probabilístico. Diz-se que um sistema é determinístico quando suas saídas (outputs) podem ser estabelecidas de forma inequívoca a partir da quantidade e qualidade de suas entradas. O sistema é probabilístico se é afectado por factores imprevisíveis ou limitadamente previsíveis, que impedem estabelecer inequivocamente suas saídas como uma função de suas entradas.

d) **No que tange ao dinamismo**, um sistema pode ser estático ou dinâmico. Considera-se que o sistema é estático se não varia no tempo ou se suas variações no tempo são insignificantes para efeitos do estudo que se vai realizar. Entende-se que o sistema é dinâmico se, para efeitos do estudo, são consideradas todas ou algumas de suas variações no tempo;

e) **Quanto à sua capacidade de regulação**, o sistema pode ser autoregulado e não autoregulado. Entende-se que o sistema é autoregulado quando possui capacidade própria de governação/regulação. Considera-se não autoregulado quando o sistema depende totalmente do meio para sua gestão ou regulação.

f) **Em relação à sua origem**, o sistema pode ser natural ou artificial. O sistema é natural se surge da natureza e é artificial se é criação do homem.

g) **Quanto às suas componentes**, o sistema pode ser físico ou social, de procedimentos ou conceptual. O sistema é físico quando é formado por elementos materiais e é social se é constituído por pessoas. Diz-se que o sistema é procedimental ou de procedimentos, se é formado por regras, normas ou instruções; é conceptual se é formado por ideias, raciocínios.

1.3. Conceito e características de sistema educativo

Da variedade enorme de sistemas que podem ser considerados, vamos abordar o sistema educativo, que é, por ser turno, uma das inúmeras variedades do sistema social.

1.3.1. Conceito de sistema educativo

Entendendo um sistema como um conjunto de elementos organizados para a prossecução do mesmo fim, o **sistema educativo**⁴ pode ser definido como um conjunto integrado de estruturas, meios e acções diversificadas que, por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, concorrem para a realização do direito à educação num dado contexto histórico⁵.

Dito de outro modo, o **sistema educativo** vem a ser um conjunto de estruturas e instituições educativas que, embora possuam características ou peculiaridades específicas, relacionam-se entre si e com o meio ambiente envolvente de forma integrada e dinâmica, combinando os meios e recursos disponíveis para a realização do objectivo comum que é garantir a realização de um serviço educativo que corresponda, em cada momento histórico, às exigências e demandas de uma sociedade.

⁴ Esta definição de sistema educativo é construída a partir dos elementos conceptuais constantes da Lei de Bases do Sistema Educativo português.

⁵ Falamos aqui do contexto histórico em sentido amplo, que inclui as condições de existência humana no espaço e no tempo e tendo em conta as realidades económicas, sociais e políticas prevalecentes.

A condução e a coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbem ao ministério especialmente vocacionado para o efeito: o ministério da educação.

1.3.2. Características gerais dos sistemas educativos

Tendo em conta os critérios de classificação geral dos sistemas, acima enunciados, podemos caracterizar os sistemas educativos da seguinte forma:

- a) Por sua relação com o meio, o sistema educativo é um **sistema aberto**, pois está em plena relação com o meio envolvente. NB: Não deve confundir-se a natureza aberta do sistema educativo com o estilo de gestão prevalecente numa instituição educativa (gestão aberta, semiaberta ou fechada). Na verdade, mesmo havendo um estilo fechado de gestão, a escola não deixa de estar aberta ao meio. O que acontece é que a sua relação com o meio estará mal gerida.
- b) Atendendo à sua estrutura, é um **sistema composto**, pois que integra outros sistemas (subsistemas) que, por sua vez podem ser decompostos em outros níveis inferiores de análise. Assim, por exemplo, o sistema educativo integra vários níveis de ensino, que se apresentam como subsistemas: educação pré-escolar, educação básica, ensino secundário, ensino superior, etc.;
- c) Quanto à sua previsibilidade, é um **sistema probabilístico**, na medida em que é afectado por factores imprevisíveis ou limitadamente previsíveis, que impedem estabelecer inequivocamente que determinados *inputs* ao sistema provocarão efeitos certos e determinados. Assim, por exemplo, a aprovação de um novo sistema de avaliação do pessoal docente não significa, necessariamente, que todas as avaliações de pessoal docente passam a ser efectuadas de forma participada, transparente e justa, como estipula a lei, podendo haver uma deficiente aplicação das normas, por causas diversas;
- d) Por seu dinamismo, é um **sistema dinâmico**, visto que, para efeitos de seu estudo, são consideradas todas ou algumas de suas variações no tempo. Evolui consoante o contexto (espaço-temporal, socio-cultural, etc.);

- e) Por sua estabilidade, é um **sistema estável**, posto que tem uma capacidade média de resistência aos factores de perturbação ou inputs externos. Assim, por exemplo, as greves de professores não levam, necessariamente, à demissão de governantes, decisores ou gestores ou à mudança de medidas de política;

- f) Por sua capacidade de regulação, é um **sistema autoregulado**, porquanto tem capacidade própria de governação/regulação. NB: Se esta classificação é largamente aceita, questiona-se, entretanto, se o sistema educativo não deveria considerar-se, com maior propriedade, como um *sistema eclético* (um misto de sistema “autoregulado” e de sistema “não autoregulado”, que referimos acima, pois, além de estabelecer as suas próprias normas, pelas quais se autogoverna, não deixa de depender grandemente do meio para a sua regulação e gestão;

- g) Quanto à sua origem, o sistema educativo é um **sistema artificial**, posto que é obviamente criado pelo homem;

- h) Pelas suas componentes, é um **sistema social**, visto que está constituído por pessoas;

- i) Pela sua forma de regulação, o sistema educativo é, ao mesmo tempo, um **sistema conceptual** (porque está formado por ideias, raciocínios, conceitos) e **de procedimentos** (posto que está formado por regras, normas, regulamentos, normas de serviço, instruções).

II. ASPECTOS GERAIS DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES. SUA APLICAÇÃO AO FIGURINO DE ORGANIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCATIVO

Para melhor compreendermos a natureza, a missão, as funções e os instrumentos de gestão ou administração de uma escola, importa que esta seja estudada à luz da teoria das organizações, posto que a escola é uma organização. Na verdade, há uma série de conceitos, elementos, atributos e formas de agir que, sendo inerentes às organizações em geral, estão, igualmente, presentes na escola, enquanto organização peculiar que é.

Assim, fazemos, de seguida, uma rápida incursão nos aspectos essenciais da teoria das organizações.

2.1. Conceito de organização

Não obstante a existência de diferentes conceitos de organização, apresentados por distintos autores, podemos dizer que, de desde a Escola Clássica de Gestão, de que foram expoentes máximos Frederick Taylor e Henry Fayol, aos mais recentes paradigmas de administração, que analisaremos mais adiante, tem sido relativamente pacífica a **definição da organização**:

Uma organização é composta por duas ou mais pessoas, que interagem entre si para atingirem objectivos comuns, que necessitam de práticas comunicativas para serem atingidos e ganharem forma (Teixeira, 2005).

Uma organização é o conjunto de duas ou mais pessoas que realizam tarefas, seja em grupo, seja individualmente, mas de forma coordenada e controlada, actuando num determinado contexto ou ambiente, com vista a atingir um objectivo predeterminado através da afectação eficaz de diversos meios e recursos disponíveis, liderados ou não por alguém com as funções de planear, organizar, dirigir e controlar (Nunes, 2008).

A estas definições de organização estão associados alguns conceitos fundamentais para a sua adequada compreensão (Nunes, *Ibidem*), nomeadamente:

1. Actuação coordenada: quer dizer que, para haver organização, não basta a existência de que um conjunto de pessoas que actuem com vista a atingir um objectivo comum; é necessário também que essas pessoas se organizem, ou seja, que desenvolvam as suas actividades de forma coordenada e controlada, em função de um conjunto de normas e propósitos comuns, para poderem atingir determinados resultados.

2. Recursos: são os meios humanos, materiais, financeiros e outros colocados à disposição da organização e necessários à realização das suas actividades e o alcance dos seus fins.

3. Afectação eficaz: os recursos da organização, porque são escassos, razão por que devem ser distribuídos e utilizados de forma racional e eficaz, para maximizar a probabilidade de se atingir os objectivos predefinidos. Daí a principal justificação para a existência de gestão nas organizações.

4. Objectivos: constituem as metas ou resultados pretendidos pela organização num dado horizonte temporal, ou seja, o propósito ou mesmo a razão de ser da organização. Naturalmente, ao determinar os seus objectivos, as organizações estabelecem as medidas e formas de actuação e afectação de recursos para atingir esses objectivos.

5. Contexto: Trata-se de toda a envolvente externa da organização, todo o conjunto de elementos que, de forma directa ou indirecta, influenciam a sua actuação e o seu desempenho, como o ambiente económico, tecnológico, socio-cultural, político e legal, assim como os clientes, os fornecedores, os concorrentes, as organizações sindicais, a comunicação social, entre outros.

Segundo Morin (1977, citado. por Gomes, 2006, p.18):

“A organização estabelece de modo inter-relacional uma ligação entre elementos, acontecimentos ou indivíduos que, desde então, se tornam componentes de um todo. A organização assegura solidariedade e solidez relativa, o que permite assegurar ao sistema uma certa possibilidade de duração apesar das perturbações aleatórias”.

2.2. Organização e Instituição

As organizações, enquanto obra humana, fazem parte da complexa realidade social, de modo tal que não se pode conceber a sociedade sem organizações, tanto mais que a sociedade é, em si própria, uma macro-organização.

Importa, entretanto, distinguir o conceito de organização do de instituição, posto que, sendo afins, não são sinónimos (cf. Varela, 2006):

Na realidade social, encontramos elementos complexos de ordenação de relações humanas que, com carácter de estabilidade, estabelecem vínculos entre homens e ou grupos de homens: são as instituições – etimologicamente, o que está na sociedade, o que permanece na sociedade para além da evolução.

As instituições são, pois, uma ideia ou uma obra que se realiza e perdura no meio social através de um conjunto de recursos materiais e humanos postos ao seu dispor, que lhe garantem uma existência intemporal com tendência para a personalização jurídica.

Em linguagem corrente, instituição ou instituto (coisa instituída) significa acto ou efeito de estabelecer coisa estável e durável, através de um complexo de elementos pessoais e materiais organizados, com estatutos próprios, em ordem à realização de um fim (educativo, cultural, religioso, económico, desportivo, de segurança social, etc.).

Os aspectos mais relevantes da vida social estão institucionalizados e daí a grande variedade de instituições sociais: instituições económicas, educativas, culturais, religiosas, de saúde, segurança social, etc.

Estamos agora em condições de vincar a relação (e a diferença) existente entre os conceitos de organização e de instituição. Assim, todas as instituições são organizações, mas estas, em muitos casos, são de duração efémera, pelo que nem sempre se transformam em instituições. Exemplificando, uma escola privada, que é, sempre, uma organização, também é, frequentemente, uma instituição, mas pode não chegar a sê-lo, devido à precariedade e ao carácter não duradouro de certas iniciativas de ensino privado.

2.3. Etapas de evolução das organizações

Qualquer organização cumpre uma missão e orienta-se no sentido da consecução de determinados objectivos, sejam eles na esfera de produção ou de prestação de serviços. Nesse mister, a organização trata de satisfazer necessidades humanas e é em função do grau de realização dessa necessidades que se pode falar de sucesso ou fracasso dessa organização.

Um dos factores de sucesso das organizações hodiernas é a sua capacidade de inovação para se adaptarem às rápidas e profundas mudanças que ocorrem nas sociedades, à escala mundial e nos diversos domínios (económico, científico-técnico, cultural, político, etc.).

Inversamente, uma organização estará fadada ao fracasso no cumprimento da sua missão se não tiver capacidade para prever, acompanhar e, por vezes mesmo, antecipar as mudanças que ocorrem no meio social em que se integram, inovando os seus processos de actuação, em ordem à obtenção de resultados tão ou mais eficazes que as suas concorrentes.

Com feito, a aceleração dos processos de transformação do tecido económico e social, sob o forte impulso das mutações científicas e tecnológicas, de que são expressão as chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), desafia, inexoravelmente, as organizações

a aprimorarem a sua capacidade de inserção no mercado, otimizando o seu desempenho, em termos de produção de bens e serviços competitivos, ou seja, com elevada qualidade, de forma rápida, eficiente e eficaz.

Tendo como orientação fundamental a satisfação de seus utentes e clientes, as organizações de sucesso são, pois, aquelas que conseguem, em cada contexto, conceber, planificar, executar e controlar o cumprimento da sua missão e, desta forma, identificar rapidamente as oportunidades de melhoria, ou seja, de optimização dos pontos fortes e de superação de eventuais fraquezas.

As organizações apresentam diferentes características e diversas formas de manifestação em função dos contextos. Em todo o caso, durante sua existência, elas percorrem, de forma cíclica, fases distintas, que podem ser assim enunciadas:

1 - Fase Pioneira: é a fase inicial da organização, que se traduz na sua criação pelos seus fundadores ou empresários. Ainda que com poucos procedimentos estabelecidos, a capacidade da empresa para realizar inovações é bastante elevada.

2- Fase de Expansão: é a fase em que a organização cresce e expande suas actividades, intensificando suas operações e aumentando o número de seus participantes. A preocupação básica é o aproveitamento das oportunidades que surgem e o nivelamento entre a produção da organização e as necessidades ambientais.

3- Fase de Regulamentação: com o crescimento das actividades da organização, esta é obrigada a estabelecer normas de coordenação entre os diversos departamentos ou sectores que vão surgindo, bem como definir rotinas e processos de trabalho.

4- Fase de Burocratização: com o desenvolvimento das operações, e de acordo com a sua dimensão, a organização passa a necessitar de uma verdadeira rede de regulamentação burocrática, preestabelecendo todo o comportamento organizacional dentro de padrões rígidos e de um sistema de regras e procedimentos para lidar com todas as contingências possíveis relacionadas com as actividades do trabalho.

5- Fase de Reflexibilização : é uma fase de readaptação e flexibilidade, de reencontro com a capacidade inovadora perdida, através da introdução consciente de sistemas

organizacionais flexíveis. O Desenvolvimento Organizacional é exactamente um esforço de flexibilização⁶.

Numa outra abordagem, e seguindo de perto MC Namee (2000), destacamos quatro fases na mudança das organizações, a saber:

1^a - Fase de formação, que é a fase inicial das organizações, em que estas se esforçam para se ligarem aos seus clientes. Nesta fase, a experimentação e a criatividade são atingidas rapidamente e com alto nível;

2^a - Fase de normalização, que é a fase em que a organização é bem sucedida no seu relacionamento com os clientes. Chega, assim, a um ponto crítico, em que as próprias regras de mudança também mudam;

3^a - Fase de plenitude, que é aquela em que o sistema passa por um segundo ponto crítico e as regras de mudança que já tinham sido mudadas na fase de normalização mudam mais uma vez. Ou seja, nesta fase as melhorias e o crescimento contínuos tornam-se fracos, a organização perde as suas ligações com os seus clientes, e nesse caso, a organização deverá ser revista porque, não fazendo isso, corre o risco de morrer.

4^a - Fase de renovação - Corresponde a uma nova fase inicial, na essência diferente da existente inicialmente, posto que implica um salto qualitativo na vida da organização, que redefine missões, objectivos, metas e procedimentos para melhor corresponder às necessidades e expectativas dos seus clientes

Pois bem: qualquer que seja a abordagem sobre a evolução das organizações, existe o consenso de que a capacidade de renovação ou de readaptação de uma organização aos contextos sociais em que se insere e actua, de modo a satisfazer às demandas dos seus membros ou da sociedade, reside, em larga medida, na possibilidade de controlar o seu desempenho, de modo a prevenir fracassos, reduzir a margem de erros e otimizar os pontos fortes, adoptando novas e mais pertinentes medidas de renovação. Não o fazendo, a organização entra, inevitavelmente, na fase de degenerescência, decadência ou morte.

É assim que se apresenta como uma necessidade inelutável nas organizações modernas a existência de organismos ou mecanismos de controlo da sua performance, ou seja, da sua eficiência e eficácia, e que possam fornecer *inputs* ao seu ulterior desenvolvimento.

⁶ Cf “Teoria do Desenvolvimento Organizacional (D.O.)” - http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_do_desenvolvimento_organizacional

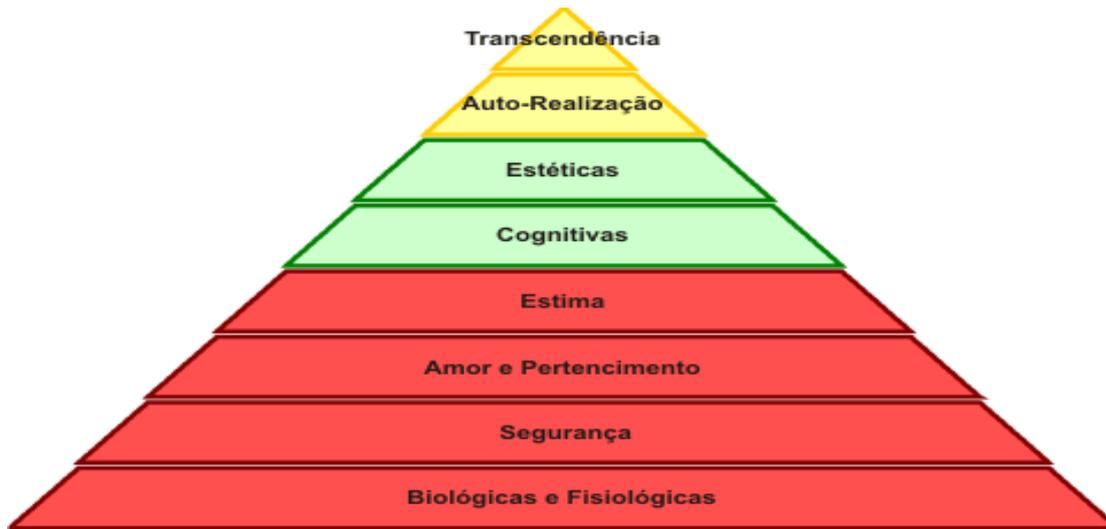
2.4. Organização e satisfação das necessidades humanas

O homem sempre viveu em comunidade: clã, tribo, família, cidade (polis), sociedade e Estado são, entre outras, formas organizativas em que se tem manifestado a natureza societária ou a sociabilidade do homem ao longo da História.

Desde a Grécia Antiga, o Homem tomara consciência de que a sua vida social (política) lhe conferia uma condição superior á Natureza (mineral, vegetal, animal). Aristóteles dizia que “o Homem, mais do que qualquer outro animal que viva em enxames ou rebanhos, é por natureza um animal social (zoon politikon)”.

Não nos detemos aqui sobre as diversas tentativas de explicação da razão de ser da vida do Homem em sociedade, como as teorias naturalista e contratualista. Na verdade, os diversos autores concordam que o homem só consegue desenvolver todas as suas capacidades e satisfazer as suas necessidades vivendo em sociedade, através das inúmeras formas em que esta se acha organizada: da família ao Estado, passando pelos clubes, escolas, igrejas, fábricas, fundações, etc., várias são as formas de organização social que permitem satisfazer as necessidades humanas que, segundo Maslow (1962), podem ser hierarquizadas desde as necessidades mais básicas às superiores, a saber:

- 1) Necessidades fisiológicas (alimentação, protecção face ao clima);
- 2) Necessidades de segurança (protecção contra os perigos físicos e económicos);
- 3) Necessidades de pertença (aceitação e afecto numa comunidade humana);
- 4) Necessidades de estima (ser reconhecido, ter competência, ser apreciado);
- 5) Necessidades de realização pessoal (poder realizar, plenamente, a sua condição de ser humano e ser social, exercendo a sua própria criatividade, a nível artístico, intelectual ou outro mais transcendente).



Pode dizer-se que o homem se integra na sociedade, através de diversas formas de organização, para satisfazer algumas das necessidades referidas. Do mesmo se pode dizer que o homem procura organizações a que não pertence, como membro, para satisfazer alguma dessas necessidades, sendo igualmente correcto dizer-se que quaisquer organizações visam satisfazer necessidades humanas, desta ou daquela natureza.

O que fica dito não significa que, de forma isolada, o homem não consegue satisfazer parte das suas necessidades. Entretanto, só é capaz de se realizar plenamente em sociedade, designadamente, através da Sociedade Civil que, ao aglutinar as sociedades primárias ou de primeiro grau (família, clube, igreja, etc.), tende, através do exercício do Poder Político, a lograr a satisfação plena das necessidades humanas.

Mas ao fazerem parte duma sociedade ordenada ou organizada, os homens preservam uma autonomia específica que evita que esgotem a sua individualidade através da sua participação ou integração nas organizações sociais.

Essa individualidade é, aliás, factor de enriquecimento da organização, no pressuposto de que as diferenças de cada um são respeitadas pela organização, do mesmo modo que suas potencialidades são aproveitadas, num quadro em que a harmonia se consegue a partir da diversidade.

2.5. Natureza e fins gerais das Organizações

As organizações são de natureza diferente, podendo classificar-se em dois grandes grupos: organizações que produzem bens (matérias-primas, produtos manufacturados) e organizações que prestam serviços (saúde, educação, justiça, segurança, etc.), podendo, no entanto, haver organizações de dupla natureza, ou seja que realizam ambas as missões.

Na verdade, em sentido lato, o conceito de bens abarca as duas formas pelas quais as organizações concretizam a sua missão (produção de bens e prestação de serviços). Na sua acepção genérica, bem é tudo quanto seja susceptível de satisfazer necessidades humanas e, por isso, possui valor. Nesta acepção, pode considerar-se que qualquer organização produz ou gera bens (produtos ou serviços).

Na prossecução da sua missão, as organizações devem atingir, necessariamente, dois fins gerais e essenciais: agir com eficiência e garantir eficácia.

A **eficiência** refere-se aos meios: métodos, processos, regras e regulamentos sobre como as coisas devem ser feitas, a fim de que os recursos sejam adequadamente utilizados. A **eficácia** refere-se aos fins: resultados a serem alcançados pela organização.

Podemos abordar ainda os fins gerais das organizações em duas perspectivas:

a) A perspectiva de processos, em que se atende à funcionalidade da organização, analisando até que ponto existe um modelo eficiente de organização e funcionamento, que garanta processos adequados de produção de bens ou prestação de serviços. A celeridade dos processos através dos quais se procura atender e dar resposta às demandas sociais; a cultura organizacional, o grau de motivação e a qualidade de atendimento dos membros das organizações (os chamados “stakeholders” da organização), a qualidade de atendimento são aspectos decisivos na garantia da eficiência das organizações.

b) A perspectiva de resultados, em que se vai analisar a qualidade do produto ou serviço oferecido ao cliente ou utente, qualidade que é aferida ou avaliada em função da capacidade de tal produto ou serviço corresponder, num dado contexto, às expectativas dos utilizadores e clientes da organização. Inerente a esta perspectiva está a necessidade de

optimizar o desempenho com o menor gasto possível de recursos e no mais curto espaço de tempo (princípio da economia ou da economicidade).

Entretanto, as duas perspectivas de análise são largamente convergentes, pondo ambas em foco a necessidade de assegurar a performance das organizações, em termos de garantia de uma funcionalidade efectiva e de resultados quantitativa e qualitativamente elevados nas organizações.

Advirta-se, todavia, que a eficiência e a eficácia não devem ser encaradas no abstracto. É preciso considerar, no primeiro caso (eficiência), se a performance da organização se traduz na construção de um ambiente organizacional que permita aos funcionários ou os “stakeholders” das organizações realizarem-se pessoal, profissional e socialmente.

Por seu turno, a eficácia deve ser avaliada em termos de satisfação do cliente. Daí a necessidade de as organizações funcionarem e actuarem sempre com o “foco no cliente” (visando a satisfação deste) e considerando o “foco do cliente” (a reacção deste face ao produto ou serviço que lhe é oferecido).

2.6. Missão das organizações

Referimo-nos acima ao termo missão. De facto, qualquer organização cumpre uma missão específica, pelo que se afigura pertinente elucidar o sentido deste termo, frequentemente utilizado quando se faz a teorização das organizações.

A missão duma organização consiste na definição dos seus fins estratégicos gerais (Bilhim, 2007). Segundo Teixeira (2005), a missão traduz a ideia mais importante da gestão de uma organização, garante a orientação dos seus membros e o desenvolvimento da organização; é o ponto de partida para a formulação dos outros objectivos e pode ou não estar formalmente expressa. Começa sempre com a resposta às seguintes perguntas: “Qual é o nosso negócio? Quem é o nosso cliente”?

Assim, quando se expressa a missão de uma empresa, está-se a aludir à *definição que é dada para apresentar a empresa ao mercado, aos funcionários, accionistas e parceiros de negócio, dando a conhecer para que ela existe, qual é sua finalidade essencial.*

Na elaboração da missão de uma organização é fundamental a precisão da declaração, a sua formação breve, simples, flexível e distintiva.

É importante a assunção da missão de uma organização pelos indivíduos afectos à organização (os *stakeholders*), assim como o é a sua clara compreensão pelos clientes (elementos exteriores à organização), de modo a haver a necessária empatia ou sintonia entre a organização e o seu público-alvo. Podemos ilustrar o conceito de missão com vários exemplos.

Assim, a definição de Missão para uma empresa de serviços que tem como foco principal o serviço de Atendimento ao Cliente pode ser a seguinte:

"Prover o cliente do melhor serviço de Atendimento, com a mais alta tecnologia, otimizando custo e trazendo lucro para os accionistas e parceiros de negócio".

Esta pode ser uma definição de Missão para uma empresa de serviços que tem como foco principal o serviço de Atendimento ao Cliente. Eis outros exemplos de missão, já de forma mais específica:

- A missão da CIN (empresa portuguesa de tintas) é satisfazer as necessidades dos clientes – correntes e futuras, melhorando continuamente os seus processos produtivos – cada vez mais rapidamente com o empenho individual, e colectivo dos seus colaboradores, tendo como objectivo ser reconhecida como a empresa líder do mercado. Sebastião Teixeira (2005)

- A missão da Associação Americana do Coração “é a redução da morte prematura e de incapacidades derivadas de acidentes cardiovasculares. Sebastião Teixeira (Ibid.).

Podemos concluir, a partir da análise das duas missões que os fins da organização (empresa ou outra entidade) estão estreitamente ligadas ao que dela espera o cliente ou utente, o que, a acontecer, permite que a imagem da organização seja positiva e o produto oferecido seja bem aceite no seio do público-alvo.

Também se pode expressar e veicular a missão de uma organização através de slogans, de que apresentam alguns exemplos:

-Missão da Ford Motor Company, Ltd. (UK): tudo o que fazemos é guiado por si!

- Missão da Hertz Ltd. (UK): você não aluga apenas um carro; você aluga uma organização!

- Missão da Jaguar Cars, Ltd. (UK): para que são os sonhos senão para se tornarem realidade?

- Missão da Tohiba Japan: em contacto com o amanhã!

Na verdade, a expressão da missão através de slogans tende a ser mais atractiva, razão por que muitas organizações utilizam essa forma de expressão, sobretudo através dos “mass media”, para abordar o mercado, persuadindo os clientes ou utentes a optar pelos seus produtos.

Em suma, a missão traduz a imagem da organização no seu todo, explicitando, de forma sucinta, aquilo de que se pode esperar dela e dos seus colaboradores; é a base que norteia a elaboração dos objectivos gerais e específicos de toda uma organização. Veja-se, a respeito, entre outros, Sebastião Teixeira (2005).

Fazendo uma aproximação ao Sistema Educativo cabo-verdiano, vejamos como o Plano Estratégico da Educação 2002-2015 apresenta a missão da educação na primeira década do século XXI:

“Promover a formação de recursos humanos qualificados que respondam às demandas de desenvolvimento sustentável e harmonioso do país”.

2.7. Valores da Organização

Os valores são os pilares internos das organizações. São acções que se apresentam sob a forma de condutas que definem "o carácter da organização".

Assim, por exemplo, o comprometimento no atendimento ao cliente, respeitando-o, resolvendo e solucionando seu problema ou ouvindo sua sugestão pode ser definido pelo grupo de executivos como um valor corporativo da empresa e que deve ser multiplicado no dia-a-dia pelos funcionários no seu relacionamento com o cliente, quer seja interno ou externo, quando ele fornece uma resposta, quando é contactado ou presta alguma orientação. Este valor pode ser transportado para outras condutas internas, que deverão reflectir no comportamento do funcionário.

Por vezes, resulta recomendável a expressão dos valores da organização em palavras-chave, que se expressem bem os pilares, a conduta e o carácter da organização, como o faz o Programa VIVO7, apresentando os seus valores em 12 pontos, a saber:

“- Confiar- Respeitar - Ser ético – Dialogar - Ser Líder – Inovar - Trabalhar em equipa - Manter o foco - Lidar com mudanças - Comunicar - Motivar -- Ser responsável”

⁷ Programa VIVO - Vivendo Valores na Organizações (Brasil)

2.8. Objectivos da Organização

Segundo Teixeira (2005), “os objectivos são o resultado desejado numa qualquer actividade”.

Para esse autor, há diferenças entre missão e objectivo. Enquanto a missão é expressa de forma vaga, genérica e não quantificada, o objectivo é definido de forma concreta e apresenta as seguintes características essenciais:

- *Hierarquia* – uns objectivos são mais relevantes do que outros dentro de um mesmo plano;
- *Consistência* – o objectivo deve levar à obtenção de um mesmo (e determinado) resultado e não a um resultado contrário ao que se preconiza;
- *Mensurabilidade* – o objectivo deve ser medido, aferindo-se o grau de proficiência conseguido;
- *Calendarização* – o objectivo deve ser definido de acordo com o tempo que se tem;
- *Desafios atingíveis* – o objectivo é escrito no plano quando se tem a certeza ou a garantia de é possível ser conseguido.

Os objectivos de uma organização podem ser gerais (em que a formulação, por vezes, tende a aproximar-se de missão) e específicos, que constituem o desmembramento ou pormenorização daqueles. Também se pode falar de objectivos estratégicos (de longo prazo) e operacionais (de curto prazo). Muitas vezes, os objectivos confundem-se ainda com fins ou finalidades, dependendo da maneira como são formulados...

2.9. A cultura nas organizações

Se houver clareza entre Missão e Valores, a Cultura organizacional deverá estar desenhada, pois a junção dos dois primeiros conceitos é que definirá a Cultura da Organização que, colocada em prática, torna-se explicita e acompanha, ao longo dos anos, a vida da mesma organização.

Assim, por exemplo, planos de reconhecimento para o funcionário que apresenta um alto padrão de qualidade dos seus serviços são acções que reflectem a cultura interna da organização e são provocadas pela Missão e Valores que, construídos e partilhados com os funcionários, transformam-se em atitudes e condutas nas relações com o cliente, utente e colegas ou no cumprimento das tarefas.

Na senda de Teixeira (2005), há um conjunto de características que traduzem a essência da cultura de organização, designadamente numa empresa: a identificação de cada trabalhador com a empresa no seu todo, indo além da identificação com a sua profissão ou tarefa

específica; a ênfase no grupo, organizando-se o trabalho fundamentalmente com base em equipas e não numa perspectiva exclusivamente individual; a focalização nas pessoas, tomando em devida consideração os efeitos das decisões sobre os membros da organização; a integração das unidades ou departamentos; o controlo organizacional, através de regras que possibilitem a supervisão e a verificação do comportamento dos membros da organização; o sentido do risco, encorajando os trabalhadores a inovar; a definição dos critérios de recompensa, em função de factores como o desempenho, entre outros; a tolerância de conflitos com maior ou menor espírito de abertura; a orientação para fins ou meios, avaliando em que medida as preocupações essenciais da actividade de gestão dizem respeito aos resultados, conciliando os meios utilizados com os fins a serem atingidos; a concepção de um sistema aberto, de modo a que a organização esteja sempre atenta e responda adequadamente às modificações no seu ambiente externo

A cultura de uma organização, enquanto forma de ser e estar na sociedade, tendem, assim, a impregnar-se dos valores da organização e a pautar a conduta dos membros desta no cumprimento da missão.

2.10. O indivíduo e a gestão da diversidade nas organizações

Como refere Moraes⁸, quando o indivíduo ingressa na Empresa, ele leva consigo uma série de condutas, pensamentos e posturas que em muitas vezes divergem das acções da Empresa (Missão, Valores e Cultura), tornando estes um dos pontos para as diversidades dentro do ambiente de trabalho.

Entram em cena aspectos emocionais que acabam ocasionando o conflito e diversidade frente às metas que a empresa contrata com o profissional, nos relacionamentos com chefe/subordinado, e vice-versa, ou frente a posturas adoptada pela Empresa que conflituam com a forma de pensar do indivíduo.

Quando o indivíduo entra em um processo de diversidade, são desencadeados alguns valores internos (dele) que emergem emocionalmente como princípios e actuam como agentes fornecedores de inputs, onde o indivíduo se apoia para apresentar ideias e discutir o assunto.

⁸ Cf. Moraes, Clair Vieira em *A Diversidade nas Organizações e o Indivíduo* -<http://www.guiarh.com.br/PAGINA22T.html>

Geralmente, as diversidades acontecem com maior intensidade nos relacionamentos internos, entre áreas, intra-áreas e nos grupos de trabalho.

Tratar as diversidades no âmbito organizacional é difícil e, muitas vezes, complicado, pois o tratamento nem sempre é passível de ser personalizado. Mas a gestão da diversidade não é tarefa impossível e, em função do que se fizer nessa direcção, os resultados começam a fazer-se sentir positivamente. O estilo de gestão de pessoas, a comunicação interna, o relacionamento interpessoal, a transparência e a coerência nas acções, iniciativas e decisões jogam um papel decisivo.

Hoje, muitas empresas utilizam como ferramenta a “Pesquisa de Clima” para trabalhar estas questões e, a partir dos elementos fornecidos pela pesquisa, traçar acções e planear formas eficazes de fortalecer as relações, a comunicação, a gestão de processos e pessoas no ambiente de trabalho ocasionadas pela diversidade.

Portanto, a diversidade dentro das organizações pode ser um catalisador do sucesso, pelo aproveitamento das potencialidades de cada um em proveito de todos. Aprender a conviver com a diversidade implica também que cada um possa conhecer-se melhor e conhecer os outros, a fim de gerir as possibilidades de troca, em termos daquilo que pode “dar” ou disponibilizar aos outros e daquilo que, razoavelmente, pode esperar dos outros. Implica a busca de equilíbrio entre os valores pessoais e os valores dos outros, são externalizados através de emoções e sentimentos, procurando que os valores de grupo prevaleçam sobre os individuais, visto contribuírem para a realização colectiva e individual.

As acções da organização (missão, valores e cultura) deverão convergir para um resultado único: o sucesso do indivíduo no seu papel de membro da organização, que estará sempre em função do alcance pela organização dos melhores resultados. Essa perspectiva de sucesso exige que os membros da organização estejam altamente motivados, empenhados e sintonizados com os propósitos da organização.

Mas, para tanto, é fundamental que o poder nas organizações seja exercido segundo novo paradigma, através de uma liderança esclarecida, que propicie um ambiente adequado

2.11. O poder nas organizações

Devemos entender por **poder** a *capacidade de tomar decisões* ou, em linguagem porventura mais elaborada, a *capacidade de decidir, definindo a própria conduta e influenciando a conduta alheia*.

Segundo SROUR (1998), o poder deve ser visto como a possibilidade de decidir, de estar em posição privilegiada em relação a um determinado grupo. Na organização “o poder é uma relação social, não uma posse unilateral”⁹.

O poder está ligado às relações sociais, uma vez que é a partir destas que ele se manifesta e se mostra necessário, actuando nos “processos de controlo, de articulação, de arbitragem e de deliberação” (SROUR, 1998:134).

Se, em 1513, Maquiavel escrevia, na sua obra *O Príncipe* (1976), que o poder deve ser conquistado e quaisquer possibilidades de que este fique em xeque devem ser combatidas com a força e o imediatismo necessários para dizimar na raiz quaisquer oposições (1976), nas organizações contemporâneas, a mediação entre os dirigentes e os dirigidos (a negociação) apresenta-se como elemento-chave.

O poder manifesta-se, hoje, ainda, sob diversas formas. Mas a força não é um modo mais eficaz de manutenção do poder, ainda que nem todas as organizações se tenham dado conta disso, pautando a sua liderança por princípios ultrapassados.

Seguindo Simões (1984), a essência das Relações Públicas é a relação de poder entre a organização e seus públicos. Nesse processo de intermediação, toda organização, seja ela qual for, além dos seus objectivos específicos, constitui um subsistema social no interior da sociedade global. Enquanto subsistema social, possui, no seu seio, relações sociais em que se expressam, inevitavelmente, relações de poder

⁹ Cf. “Poder e Cultura nas Organizações”, de Luiz Alberto Beserra Farias.

2.12. Liderança nas organizações

Através da liderança releva-se a forma como o poder é exercido numa organização. No complexo mundo moderno e nas situações de turbulência organizacional que todos vivemos, as organizações precisam cada vez mais de líderes que, quotidianamente, sejam capazes de gerar os processos de influência que, pela positiva e com integridade, levem as pessoas a desenvolver forças anímicas que as estimulem a "superar em cada momento a sua própria natureza para evoluírem para desempenhos de excelência". Este é o desígnio, a missão e o espinhoso desafio da liderança moderna.

A liderança moderna tem um sentido diverso da chefia tradicional, que se apoia na autoridade formal dada pelo respectivo estatuto. A liderança não é um mero estatuto formal, mas sim o produto de uma interacção continuada entre uma pessoa que tem a missão de liderar e um conjunto de outras pessoas que deverão ser lideradas. Nesse processo, o "o efeito de liderança" resulta sempre de uma "relação construída" entre o líder e os liderados, onde a responsabilidade fundamental pelo sucesso ou insucesso desta mesma relação radica, sobretudo, na pessoa do líder e nas estratégias que ele ou ela usam para animar as suas equipas e mobilizar os seus colaboradores.

Assim, o líder eficaz é aquele que, em todas as circunstâncias, é capaz de motivar e mobilizar os outros para, em equipa ou individualmente, tornar efectivos os resultados conjuntamente projectados, ou seja, arranjar os "ovos" que forem necessários para "fazer as omeletas requeridas".

Aquele que verdadeiramente se assume como líder, não "passa a vida" a tentar arranjar culpados para as suas insuficiências; antes, assume-se como o verdadeiro responsável por aquilo que lhe acontece e é capaz de encontrar em si próprio a força anímica par "ir em frente" e levar os outros a aderir "à sua causa".

É neste efeito que se fundamenta o poder transformador de uma liderança eficaz: aquele que é capaz de transformar as fraquezas em forças e ter a tenacidade e a força de ânimo necessárias para nunca soçobrar.

Pela enorme importância que uma "boa liderança" tem para a produtividade e a qualidade das organizações e empresas modernas, não é de estranhar que uma parte significativa dos

investimentos que as empresas fazem, actualmente, em formação, se destine, justamente, ao desenvolvimento, nos seus quadros, das competências de liderança. As empresas fazem esta formação porque sabem que se tiverem líderes eficazes o "moral" das equipas será provavelmente elevado e as pessoas sentir-se-ão mais motivadas para trabalhar.

E as pessoas apercebem-se quando são verdadeiramente lideradas por alguém que inspira confiança: alguém que coloca os interesses do grupo ou da organização acima dos seus interesses pessoais; alguém que sabe escutar os outros e não apenas impor as suas ideias; alguém que mantém uma visão clara do futuro, mesmo que este seja incerto, e uma confiança e optimismo permanentes na capacidade de vencer; alguém que mantém com os elementos da equipa, os clientes e outras organizações uma relação aberta, autêntica e saudável; alguém, enfim, com que os colaboradores podem contar porque não só os ajuda a melhorar a sua produtividade, mas também a sua qualidade de vida, a capacidade de realização pessoal e social.

A liderança constitui, pois, um factor determinante do sucesso das organizações na actualidade, não porque o líder é o "faz tudo" ou obriga os outros a "fazer tudo", mas, fundamentalmente, porque o líder sabe dialogar e interagir com a equipa para, conjuntamente, definirem metas e, também conjuntamente, procurar alcançá-las, avaliando, a final, os resultados e, em função deles, estabelecer novas metas e estratégias de actuação.

Devido à importância da liderança, as organizações modernas tendem a buscar a chamada profissionalização de gestão, com a delegação de poderes naqueles que estão em melhores condições de os assumir, liderando os processos de actuação das organizações na base de uma forte sintonia ("espontânea" e informal) estabelecida entre os líderes e os seus colaboradores ou seguidores. Se o poder de delegar cargos e funções é um passo no sentido da melhoria das relações de poder no seio das organizações, em busca de mais eficiência e eficácia, a delegação de poderes faz com que o poder formal se mantenha nas mãos de proprietários e de gestores.

A liderança, por outro lado, é obtida de forma natural e espontânea, por motivos diversos, pelos próprios grupos para quem o líder se torne referência. A disputa pelo poder e domínio dos espaços, físicos e sociais, amplia-se quando se percebe que a autoridade do poder se divide em várias instâncias, entrando-se em conflito pelos bens que a organização pode proporcionar a cada um (salários, benefícios) bem como pelo status que se busca dentro da

relação social no microcosmo organizacional. Quando o ambiente de disputa pelo poder prevalece, em detrimento do espírito de equipa e da relação de “aplanação” da hierarquia, a liderança fica irremediavelmente afectada.

A condição de líder pode ter diferentes **fontes de legitimação**. Daí o falar-se, na esteira de Max Weber (2005), de:

- A *legitimidade jurídica ou legal* (que provém do facto de se ser investido num dado cargo por órgão ou autoridade competente);
- A *legitimidade carismática* (que provém do carisma do líder, ou seja, da capacidade de o líder, pelas suas excepcionais qualidades, conquistar, atrair a simpatia e a adesão do grupo);
- A *legitimidade histórica ou tradicional* (que advém de toda uma obra feita no passado por um dado chefe ou do facto de o grupo aceitar naturalmente que determinada pessoa, a que já se habituou, continue a chefiá-lo).

Nenhuma dessas fontes de legitimação do líder é, de per si, o melhor ou mesmo suficiente para que haja uma autêntica e bem conseguida liderança. Da combinação das diferentes fontes de liderança, associada ao estilo de liderança e ao clima de trabalho, é que se consegue a aproximação ao modelo de liderança mais adequado às organizações hodiernas.

Os estilos de liderança costumam ser classificados de vários modos. Na esteira de Parreira (1981), resumimo-los do seguinte modo:

- a) O estilo autoritário – Neste estilo, o dirigente ou gestor decide tudo e os dirigidos ou subordinados limitam-se a executar as ordens, sujeitando-se ao controlo do chefe.
- b) O estilo democrático ou participativo – Segundo este estilo, o processo de tomada de decisão é participado, com base nos objectivos e estratégias propostos pelo dirigente;
- c) O estilo *laissez faire* – Neste estilo, o processo decisional não é estruturado e é muito ampla a liberdade dada ao grupo e a cada membro na escolha tanto da actividade como do momento e da forma de sua realização, registando-se escassa influência do líder)

Não nos detemos nas vantagens e desvantagens de cada um dos estilos referidos. Dependendo do contexto, cada um dos estilos pode ser empregue, ainda que a tendência seja no sentido de prevalecer o estilo democrático, sem que se apague o líder (o que faria descambar no “*laissez faire*”), nem no autoritarismo do mesmo.

Seja como for, a liderança deve traduzir-se na assunção de uma triplicidade de funções, a que se refere Parreira (Ibidem, p. 69), a saber: a “função de inteligência”, que consiste no “tratamento das informações do sistema em ordem à decisão sobre os comportamentos a adoptar; a “função de auto-consciência” da organização ou grupo, que consiste na “integração das diferentes partes ou componentes (membros do grupo); a “função motivacional” ou de definição do “investimento de energias do grupo”, ou seja, na actividade de mobilização das potencialidades dos membros da organização

2.13. Ambiente de trabalho na organização

O estilo de liderança prevalecente numa organização, a par do grau de assunção da missão, dos valores e objectivos da mesma pelos seus integrantes, assim será o ambiente reinante na mesma. Seguindo de perto Calvo de Mora (1990), distinguimos os seguintes tipos de clima de trabalho nas organizações, em geral, e nas organizações escolares, em particular:

a) O clima autónomo, que é aquele em que a característica dominante é a quase completa liberdade que o dirigente confere aos dirigidos para a decisão sobre as "estruturas de interacção", de modo a que eles possam encontrar no seu interior (do grupo) os modos mais adequados para satisfazer as próprias necessidades sociais. As regras que o dirigente estabelece visam facilitar a actividade dos membros do grupo, para que estes não tenham de estar sempre a pedir autorização ou explicação para as actividades correntes da organização. Com escasso controlo sobre as actividades do dirigido, o líder não força aquele a aumentar a produtividade, não defende que “se deve trabalhar mais”. O dirigente, pelo seu exemplo, exerce, entretanto, uma função propulsora.

b) O clima controlado, que se caracteriza-se pelo impulso para a produtividade, em detrimento da satisfação das suas características e necessidades sociais. Cada um trabalha intensamente, com pouco tempo para estabelecer relações amigáveis com os outros ou para desvios às directivas ou aos controlos estabelecidos. Pedem-se, excessivamente, relatórios. Geralmente, os membros da organização ou empresa trabalham sozinhos, sendo escassos e impessoais os contactos recíprocos. O dirigente tende a ser dogmático em relação ao cumprimento das normas (fins, meios previamente definidos), pouco se preocupando com as opiniões dos outros. Há pouca delegação de responsabilidades. Sobressai o dirigente. A satisfação pelo trabalho deriva prioritariamente do cumprimento das próprias tarefas e não da satisfação das necessidades sociais.

c) O clima familiar, cuja característica dominante é a elevada cordialidade que distingue os comportamentos dos membros da organização e do dirigente. A satisfação das necessidades sociais é extremamente elevada, enquanto pouco se faz para controlar ou dirigir as actividades do grupo para atingir os objectivos fixados. O dirigente não sobrecarrega os membros da sua equipa com pedidos de relatórios escritos e procura facilitar-lhes o mais possível o seu trabalho. Não é distante e impessoal nas suas atitudes. As poucas regras fixadas são sugestões sobre modos de actuação e o dirigente não intervém demasiado para controlar se os colaboradores cumprem as suas tarefas. O dirigente pouco se preocupa em orientar e avaliar directamente as actividades do grupo. Ninguém trabalha na posse plena das suas faculdade e responsabilidades.

d) O clima paternalista, que é aquele em que a característica fundamental é a tentativa (ineficaz) do dirigente para controlar o pessoal e satisfazer as suas necessidades sociais. Os membros do grupo não trabalham bem em conjunto. As regras do trabalho e do funcionamento do grupo não são definidas. É o próprio dirigente que realiza a maior parte do trabalho burocrático e de rotina (relatórios). Não há relações interpessoais amigáveis. O dirigente é omnipresente, controlando, examinando e dizendo o que como as pessoas devem fazer. É tão cordial que se torna intrometido. Tem de saber tudo o que está acontecer. Neste estilo, dá-se ênfase considerável à produtividade e é o próprio dirigente a ocupar-se de problemas específicos que poderiam ser enfrentados pelos membros do grupo. A organização e os deveres a ela ligados representam o maior interesse na vida do dirigente, pouco relevando as necessidades de realização sociais: O dirigente "dá vida pela organização".

e) O clima fechado, que é aquele em que a característica fundamental reside no facto de os membros do grupo tirarem escassa satisfação, quer em relação ao seu trabalho, quer em relação às necessidades sociais. O dirigente não é eficaz na direcção das actividades dos membros da organização nem revela capacidades para salvaguardar o seu bem-estar pessoal. Os membros da organização estão desmotivados e não trabalham em conjunto. O dirigente é frio e impessoal no controlo e direcção das actividades. Enfatiza a produtividade e estabelece regras por vezes arbitrárias. Não obstante, possui escassa capacidade de incentivo e de motivação, pelo que aquele esforço é vão.

Obviamente, nenhum dos climas de trabalho enunciados propiciam, de per si, um ambiente óptimo de trabalho na organização. Entretanto, a combinação dos três primeiros climas pode

fazer com que a organização encontre um clima próximo do ideal. Na verdade, aproxima-se do clima ideal quando o ambiente de liberdade na organização se conjuga com a responsabilidade individual colectiva; quando o diálogo se processa na base de uma relação de confiança recíproca; quando a iniciativa e a criatividade são estimuladas; quando os objectivos e metas resultam de negociação colectiva, levando a que o grupo defina o que fazer, por quem, porque, para que, quando, como e onde fazer, para que se consiga alcançar os melhores resultados possíveis (os resultados que, ao mesmo tempo, satisfazem os clientes e contribuam a realização dos membros da organização).

2.14. Conceito de escola como organização

Depois de analisados os elementos básicos da teoria das organizações, estamos em condições de definir a escola.

Muitas são as possíveis definições de escola, mas reproduzimos, em seguida, uma, escolhida, ao acaso, de entre várias elaboradas numa turma de estudantes de Ciências de Educação:

“A escola é uma organização peculiar constituída por um conjunto de agentes educativos, integrados em órgãos e estruturas apropriados, que, sob a direcção dos respectivos líderes, actuam de forma coordenada e utilizam de modo eficiente e eficaz os recursos e meios disponíveis, com vista à prestação de um determinado serviço educativo que corresponda à sua missão e satisfaça, em cada contexto, às demandas da sociedade em que se encontra inserida”.

III. EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DAS ORGANIZAÇÕES E DA ADMINISTRAÇÃO

Ao longo dos últimos dois séculos, as organizações, sob o impulso da evolução da economia, da ciência e das sociedades, têm evoluído de forma extraordinária, quer na sua estruturação interna e nos seus processos de funcionamento, quer no que tange às relações que estabelecem com os seus membros e com o meio social envolvente (clientes, utilizadores, etc.).

Inúmeras são as contribuições dos estudiosos à teoria das organizações. Na senda de Teixeira (2005), podemos apresentar as diferentes abordagens das organizações em três grupos, em função de três perspectivas, a saber: a **perspectiva estruturalista**, a **perspectiva humanista** e a **perspectiva integrativa**.

3.1. A perspectiva estruturalista

A perspectiva estruturalista tem por base os estudos sobre a estruturação da organização ou empresa e a forma de executar as tarefas. À luz desta perspectiva, podem apresentar diversas teorias, designadamente:

3.1.1. A teoria da divisão de trabalho, de Adam Smith

Esta teoria defende a estruturação ou divisão do trabalho mediante a definição e repartição de tarefas distintas entre os trabalhadores para a produção de um determinado bem, como garantia de maior eficácia.

No seu livro "Riqueza das Nações", Adam Smith (1723-1790) enfatizou que uma divisão apropriada da mão-de-obra pela sociedade, com cada pessoa se especializando naquilo que sabe fazer melhor, seria a melhor maneira de aumentar a produtividade e a riqueza de uma nação. Nessa obra, começou por descrever uma famosa passagem que ocorre numa fábrica de alfinetes na qual dez pessoas, por se especializarem em várias tarefas, produzem 48.000 alfinetes por dia, comparando este resultado com o que se produz num contexto em que uns poucos (ou mesmo cada um) poderiam produzir isoladamente. Para Adam Smith, "essa divisão do trabalho, da qual derivam tantas vantagens, não é, em sua origem, o efeito de uma sabedoria humana qualquer...Ela é consequência necessária, embora muito lenta e gradual, de

uma certa tendência ou propensão existente na natureza humana...a propensão a intercambiar, permutar ou trocar uma coisa pela outra".

E dessa forma, a certeza de poder permutar toda a parte excedente da produção de seu próprio trabalho que ultrapasse seu consumo pessoal estimula cada pessoa a dedicar-se a uma ocupação específica, e a cultivar e aperfeiçoar todo e qualquer talento ou inclinação que possa ter por aquele tipo de ocupação ou negócio. A divisão do trabalho se equilibra pelo mesmo mecanismo da competição e da oferta e procura¹⁰.

3.1. 2. A teoria da administração científica

Inserida no **paradigma clássico**, esta teoria tem como expoente máximo o engenheiro Frederick W. Taylor (1856-1915), para quem tudo era uma questão de tornar perfeita a execução de cada tarefa. As condições para isso incluíam desde a absoluta separação das fases de planeamento, concepção e direcção das tarefas de execução até o emprego de um determinado tipo de operário, segundo suas palavras, "tão forte e tão imbecil, um homem-boi".

Entretanto, Taylor forneceu uma base de análise dos problemas de gestão com vista a alcançar uma melhor eficiência industrial e melhorar a produtividade, através da aplicação do método científico na realização de trabalho, na selecção dos melhores trabalhadores, no treino dos trabalhadores (Tylor, 1911).

Pertencem ao paradigma clássico, entre outras figuras, Henry Ford (1863-1947), que protagonizou um modelo de empresa para montagem em série, de forma a produzir, em massa, automóveis um preço acessível, e Henry Fayol, de que falamos em seguida.

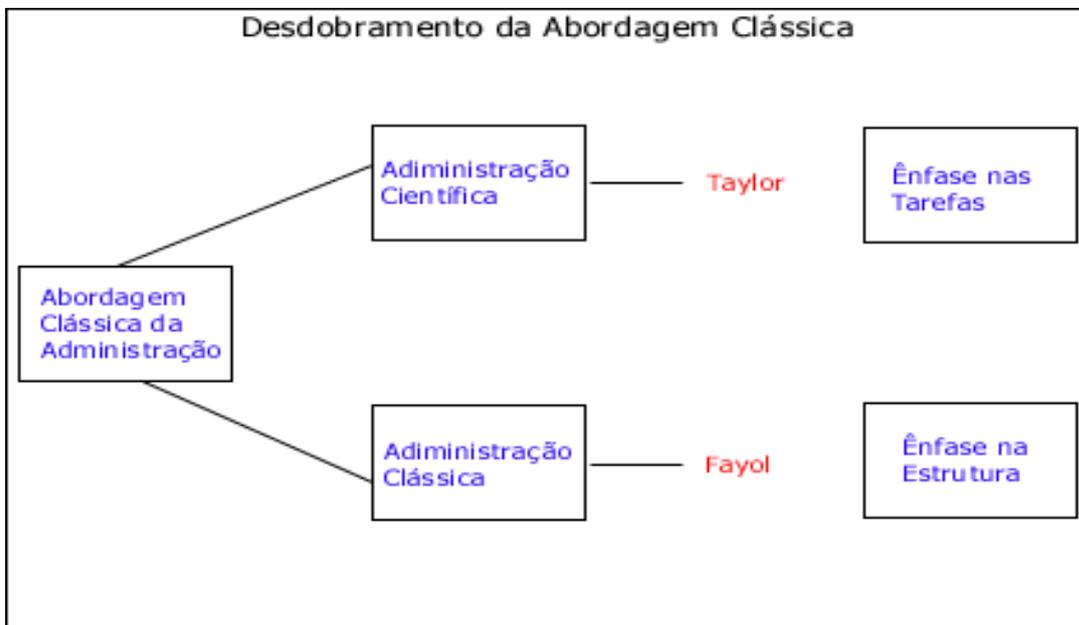
3.1.3. A teoria geral da administração

Igualmente inserida na **abordagem clássica**, esta teoria tem como expoente máximo Henry Fayol (1841-1925), também engenheiro, que concebeu a gestão da empresa a partir de determinadas funções básicas: técnicas; comerciais; financeiras; de segurança; de contabilidade e administrativas.

A teoria de Fayol representou um avanço em relação à teoria de Taylor, pela sua tentativa de

¹⁰ Cf. Rubem Queiroz Cobra- <http://www.cobra.pages.nom.br/fmp-smith.html> -

pensar a empresa como um todo, ao contrário da ênfase na tarefa, típica do taylorismo. Na sua teoria geral da administração (TGA), acrescenta um elemento novo - a estrutura da empresa -, o que representou uma ampliação dos horizontes até então estabelecidos. No entanto, a empresa ainda era vista sob extremo racionalismo. Ninguém até aí havia pensado que a empresa é constituída também por gente (Fayol, 1916).



3.1.4. A teoria neoclássica

A teoria neoclássica propõe a valorização do administrador, idealmente um elemento eclético capaz de catalisar fundamentos de outras teorias e visualizar com clareza, na sua acção, as dimensões da *eficiência* e da *eficácia*. A eficiência é definida como a capacidade da realização de uma tarefa, mas sob o questionamento da importância da realização desta tarefa.(p. 23/24)*

Esta escola tem como ponto de partida e de chegada a eficácia. O que importa é o que se quer atingir, o resultado esperado. A maneira como se processará essa operação não é enfatizada. Mais importante do que fazer as coisas correctamente é realizar as coisas essenciais ao cumprimento dos objectivos. A ênfase na estrutura da teoria clássica e o espírito paternalista da Escola de Relações Humanas (ver adiante) deixam de ser fins em si mesmos para se constituírem em factores de uma dimensão maior: a consecução dos objectivos traçados.

À luz desta teoria, o planeamento estratégico é um item muito importante dentro de uma

* As páginas ora citadas (assim como as demais citadas neste capítulo) referem-se à obra de RAYMUNDO, Paulo Roberto: "O que é administração" - São Paulo: Brasiliense, 1992 (Colecção Primeiros Passos)

empresa. O planificador estratégico é capaz de moderar a sua ânsia pelo lucro do trimestre e gastar parte do seu tempo imerso num processo de como se antecipar às tendências sociais e fazer as coisas acontecerem sob a menor incerteza possível. Num primeiro plano define a *missão* da empresa; depois estabelece os *objectivos*, que são programas de trabalho para indicar o que será feito, quando e onde e por fim as *metas*, com a quantificação da produção planeada e do lucro esperado.

3.1.5. A teoria da burocracia

Esta teoria está ligada ao sociólogo alemão Max Weber, o qual, partindo da premissa segundo a qual o traço mais relevante da sociedade ocidental, no século XX, era o agrupamento social em organizações, procurou fazer a configuração do modo como se estabelece o poder nessas entidades. Construiu um modelo ideal, no qual as organizações são caracterizadas por cargos formalmente bem definidos, ordem hierárquica com linhas de autoridade e responsabilidade bem delimitadas, selecção de pessoal à base de qualificações técnicas ou profissionais, normas e regulamentos para os actos oficiais, possibilidade de carreira e segurança no cargo.

Assim, Weber cunhou a expressão burocracia para representar esse tipo ideal de organização, porém ao fazê-lo, não estava pensando se o fenómeno burocrático era bom ou mal, simplesmente estava tentando traçar o seu perfil.

A teoria de Weber descreveu a forma ideal de organização (a ordem, o sistema, a racionalidade, a uniformidade e a consistência), defendeu o tratamento equitativo dos empregados, afectando-os a áreas específicas de actuação e responsabilidade de acordo a sua competência e capacidade. Também defendia um sistema ordenado de supervisão e subordinação e unidades de comando

3.1.6. Teoria da decisão

A teoria de decisão, de que se ocuparam diversos teóricos, como Herbert Simon e James Marcha, partiu da teoria burocrática, defendendo que os indivíduos geralmente tomam decisões examinando alternativas possíveis e baseando em regras e experiências próprias, escolhendo soluções que lhes pareçam mais adequadas.

A teoria da decisão apresenta um sem número de variantes, mas, de um modo geral, é relativamente pacífico o entendimento de que, no processo de decisão, devem estar presentes as seguintes etapas principais:

- a) Definição do **problema** e dos factores que o influenciam, a partir da análise de uma situação;
- b) Estabelecimento dos critérios de decisão e dos **objectivos** pretendidos;
- c) Formulação de um modelo ou de relações entre objectivos e **variáveis** (hipóteses de decisão);
- d) Identificação e avaliação das alternativas;
- e) Selecção da melhor alternativa (aprovação da **decisão**);
- f) **Implementação** da decisão.

Dito de outro modo, o processo decisional implica que, após a identificação do problema e tendo em vista os objectivos a alcançar, sejam elaboradas as hipóteses de solução e, de entre estas, seja escolhida a variante mais adequada ao contexto de actuação (recursos, timing, etc).

3.2. A perspectiva humanista

A perspectiva humanista baseia-se na análise do lado humano das organizações. Esta perspectiva subdivide-se em três escolas: *a escola das relações humanas*, *a dinâmica do grupo* e *a teoria da liderança*.

3.2.1. A escola das relações humanas

A hegemonia da mentalidade taylorista suscitou entre os trabalhadores uma insatisfação crescente com as condições desumanas de trabalho. (p. 20) Devido a esse descontentamento um grupo de pesquisadores passou a investigar numa empresa as condições ambientais que optimizassem a produtividade. A pesquisa ficou conhecida como Experiência de Hawthorne. Descobriu-se que qualquer variação ambiental aumentava a produtividade. (p. 21)

Apesar de essa experiência ter deixado mais perguntas que respostas, ela serviu para mostrar que as relações humanas no trabalho eram essenciais para a Administração. (p. 21) Assim, deu-se o surgimento da Escola das Relações Humanas, que se caracterizou por enfatizar a adaptação do homem à organização e vice-versa.

Esta escola defendia que a chave para a elevada produtividade está no grau de satisfação do empregado. Através de um estudo os teóricos descobriram um aspecto importante nas

organizações, em que dentro dela os trabalhadores constituem-se em grupos informais com normas e papéis próprios, que orienta a conduta dos seguidores, por exemplo, um seguidor não deve produzir nem menos e nem mais do que foi estipulado pelos líderes. Os membros que desrespeitarem as normas são votados ao esquecimento.

A principal figura da Escola das Relações Humanas foi Drucker (1909-). Sua proposta consistia em espanar a poeira da abordagem clássica, tornando-a compatível com uma nova realidade social, já marcada por uma acirrada concorrência entre as empresas.

3.2.2. Teoria da dinâmica de grupo

Criada por Kurt Lewin, escola defendia o trabalho em grupo. Lewin fez um estudo que lhe permitiu chegar à de que os empregados a quem forem dadas tarefas novas e lhes for permitido discutir e realizá-las em grupo, assimilaram, com mais propriedade, as suas funções, desempenhando-as com mais eficiência e eficácia.

3.2.3- Teoria da liderança

Esta teoria foi desenvolvida, nomeadamente, pelos autores Robert Bales e Douglas McGregor. Bales defendeu a importância dos grupos e da sua liderança, classificando esta em dois tipos: **líder tarefa**, que desenvolve os objectivos no sentido da produtividade; e líder social, que procura atingir os objectivos envolvendo e encorajando os membros do grupo.

Mcgregor desenvolveu, a respeito da liderança, duas teorias: a teoria X (em que as pessoas encaram o trabalho como um sacrifício a evitar, razão por que preferem ser dirigidas e controladas) e a teoria Y (em que as pessoas encaram o trabalho como descanso ou lazer, pois gostam de assumir as suas responsabilidades e preferem o autocontrolo). O gestor terá em conta as teorias comportamentais X ou Y para dirigir e controlar.

3.3. A perspectiva integrativa

A **teoria integrativa** trata de fazer a integração das duas perspectivas anteriores e compreende três escolas de gestão, designadamente a escola sociotécnica a teoria dos sistemas e a teoria contingencial.

3.3.1- Escola sociotécnica

Esta escola defende que as relações humanas e os comportamentos de grupo são influenciados pelo sistema técnico em que as pessoas trabalham. Através de uma investigação, Trist e os companheiros concluíram que a implementação de nova tecnologia deve ser acompanhada de especialização do pessoal.

3.3.2. Teoria dos sistemas

Daniel Katz e Robert Kahn consideram uma organização como um sistema aberto. A teoria dos sistemas baseia-se nalguns princípios básicos: o primeiro é que um sistema é composto por um conjunto de subsistemas, com suas especificidades mas em interacção; as organizações são abertas, dinâmicas e interagem com outros sistemas dos quais recebem energias e feedback para se desenvolverem e corrigirem os desvios; as organizações têm objectivos, cuja consecução exige o emprego de meios, que podem estar no seio da organização ou exteriores a ela.

Na abordagem sistémica da organização, a empresa é encarada como um organismo vivo, cuja inércia o impele para o desaparecimento e a morte. Mesmo na sua fase de ascensão, suas energias, idealmente, são despendidas para garantir-lhe a sobrevivência. Daí que a ideia de intervenção na organização acabou por associar-se a uma tentativa de desvendar a crise permanente que acompanha a organização desde o seu surgimento.

À luz desta abordagem, emergem terias sobre o Desenvolvimento das Organizações no sentido de as mesmas conseguirem realizar as mudanças, diagnosticar o seu desempenho e formular um programa de renovação. Abrem-se, assim, portas aos agentes de mudanças, que actuem como um "facilitadores" das mudanças necessárias. Essa figura é a dos consultores.

Existem dois tipos de consultorias: a consultoria de recursos e a de procedimentos. No primeiro caso, o consultor é contratado para resolver um problema específico e nisso empenha seus conhecimentos técnicos requeridos para aquele fim. O consultor de procedimentos assume o papel de "educador" imbuído da missão de levar a empresa do cliente a tornar-se capaz de autodiagnosticar-se e a pôr em prática, por si mesma, as mudanças esperadas.

Em 1956, um biólogo alemão chamado Ludwig von Bertalanffy publicou um livro com o nome de *Teoria Geral dos Sistemas*, publicado, em língua portuguesa, pela editora Vozes em

1975¹¹. Pretendia mostrar que um determinado modelo de funcionamento dos sistemas poderia ser aplicado universalmente às ciências em geral, da física às humanidades. Essa teoria logo estendeu suas influências para as diversas áreas do conhecimento, até mesmo para a Administração.

Apesar da multidisciplinaridade inerente à acção da empresa, esta era vista até então como um sistema fechado, com as atenções da gerência voltando-se para ela mesma. Com a teoria geral dos sistemas, percebe-se que a empresa é um sistema aberto, que faz parte de um ambiente em mudança, constituído de outros sistemas, e que ela, a empresa, constitui-se de subsistemas.

O matemático Norbert Wiener (1894-1963) foi quem formulou o conceito daquilo que seria a principal ferramenta da visão holística das ciências: a cibernética. Seu propósito é a busca das propriedades globais de um sistema, resultantes do facto de tratar-se de um conjunto estruturado que ultrapassa a simples soma de suas partes (sinergia).

Um sistema mantém-se em funcionamento enquanto é capaz de processar entradas, produzindo saídas. Para isso, deve ser capaz de utilizar os resultados de seu próprio desempenho como informação auto-reguladora, ajustando a si mesmo como parte do processo em andamento. Essa capacidade, ou habilidade, foi chamada por Wiener de *feedback* e, cedo, seu uso foi disseminado em várias áreas de actividade.

Uma ideia que intrigava Wiener era a semelhança na maneira como funciona tanto um animal quanto uma máquina auto-regulável. Ambos, vistos como um sistema, precisam de *entradas*, *processam* estas entradas, transformando-as em *saídas* como produtos. Nesse processo auto-regulam suas partes quando uma disfunção começa a surgir. Essa capacidade de perceber uma disfunção e eliminá-la, para a cibernética, é a *informação*¹².

Como esse modelo de funcionamento se aplica também para organizações sociais, a difusão do uso do computador na empresa leva à ocorrência de um fenómeno já contemplado pela cibernética: em que instâncias o homem, depois (ou antes) de controlar o computador é por ele controlado?

¹¹ Cf., igualmente, edição francesa: *Théorie Général des systèmes*, Paris, Dunod, 1973

¹² Cf. WIENER, Norbert (1952). *Cybernetics and Society. The Human Use of Human Beings*, Garden City, Doubleday Books.

Em princípio, a missão do computador seria poupar o homem de elevados volumes de trabalho. Mas isso não é simples assim. O homem sempre interagiu com a natureza percebendo as suas infinitas gradações e subtilidades. Mas o computador nega ao homem essas séries contínuas. O homem cria máquinas para que estas lhe permitam alcançar diversos objectivos, mas o custo disso é que ele, na sua integralidade, vê-se obrigado a adaptar-se a elas.

A Administração encontra na Informática o seu principal meio de difusão e, mais que isso, o meio de operar esse processo de interacção "do homem para a máquina" mas não da "máquina para o homem". "Esse fenómeno não teria importância maior se o computador não tivesse se tornado uma entidade meio divinizada depois de seu uso ter sido difundido a um nível massivo. Em outros tempos, a mercadoria, a máquina, o automóvel tornaram-se fetiches. Agora é a vez do computador" (Raymundo, 1992 p. 45).

3.3.3. Teoria contingencial

Verifica-se nas diversas escolas ou teorias administrativas, desde as propostas apresentadas por Taylor, uma evolução para modelos mais elaborados, na busca de conceitos que contemplem a organização em toda a sua complexidade. A teoria dos sistemas, trazendo em seu interior a cibernética, representa um passo decisivo nesse sentido. A caminhada não parou por aí. A partir dos primeiros anos da década de 50 começaram a surgir estudos que resultaram na teoria da contingência, que é uma espécie de estado a arte actual da Administração.

Teóricos deste paradigma distinguem dois tipos de gestão: sistema mecanicista caracterizado por uma rígida estrutura; sistema orgânico, muito mais flexível, menos estruturado, permitindo uma maior influencia dos trabalhadores na tomada de decisão.

Um desses teóricos, Mintzberg (2000), compara os gestores aos actores, os quais utilizam dez papéis diferentes, apresentados em três grandes grupos: **Interpessoal** – figurativo, de líder e relacional; **Informacional** – receptor, disseminador e transmissor; **Decisional** – empreendedor, solucionador de distúrbios, distribuidor de recursos e negociador

3.4. À laia de conclusão – o paradigma emergente

Diremos, à maneira de conclusão, que os diferentes modelos ou paradigmas de organização e administração não são de todo excludentes. Pelo contrário, surgindo em diferentes contextos,

tais modelos apresentam pontos de contacto, incorporando um modelo elementos característicos de outro modelo, de tal modo que, o modelo de organização que se utiliza na actualidade é fruto da assimilação crítica e criadora das diversas escolas surgidas ao longo dos tempos.

Na verdade, em busca de sucesso na sua actuação, as organizações procuram otimizar o aproveitamento dos aspectos positivos de cada um dos modelos ou paradigmas conhecidos ao longo dos tempos, daí resultando o paradigma contingencial ou emergente das organizações

À luz do paradigma emergente, as diversas perspectivas estão presentes na concepção das organizações modernas, nos processos de sua actuação, na sua liderança, nas relações que estabelecem com os seus membros e com o meio social, em busca de níveis cada vez mais elevados de eficácia e eficiência no cumprimento da sua missão.

Assim, a execução óptima das tarefas, a valorização das relações humanas no processo de gestão, o correcto equacionamento das relações de hierarquia nas organizações, a abordagem sistémica dos processos de gestão, a consideração do meio ambiente nos processos decisórios e de avaliação da organização, a gestão flexível e adaptável aos contextos e circunstâncias, etc. – tais são algumas das características que, sendo inerentes ao contributo de diferentes paradigmas, configuram o paradigma emergente das organizações.

De entre os modelos que se enquadram no paradigma emergente, abordaremos, oportunamente, o Modelo de Gestão pela Qualidade Total e o Modelo de Gestão pela Excelência.

IV. A MACRO-ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO. ESTRUTURA, MISSÃO E FUNÇÕES ESSENCIAIS

4.1. Estrutura do Sistema Educativo cabo-verdiano

Da definição de Sistema Educativo, já apresentada, ressalta o facto de o mesmo ser constituído por uma diversidade de elementos que actuam e interactuam para o cumprimento cabal da missão que lhes é comum: assegurar a prestação do serviço educativo requerido pela sociedade.

Dessa definição evidencia-se, assim, a necessidade de nos debruçarmos sobre a estrutura do sistema educativo, quer no que tange à orgânica de gestão do sistema educativo, quer no que respeita aos subsistemas ou níveis de ensino.

4.1.1. Conceito de estrutura

Entende-se por Estrutura de um Sistema ou Organização a sua composição interna, a sua arquitectura organizativa ou a disposição especial das suas partes constituintes consideradas nas suas relações recíprocas.

Uma estrutura é um sistema de transformações que se processam segundo leis reguladoras da totalidade sistémica (por oposição às propriedades dos seus elementos), sistema esse que se conserva ou se enriquece pela própria dinâmica interna de suas transformações.

Uma estrutura compreende, segundo Jean Piaget (1976), três características básicas, a saber: a totalidade, as transformações e a auto-regulação.

- a) *Totalidade* - Em sentido amplo, estrutura identifica-se com um sistema que apresenta leis ou propriedades próprias diferentes das leis ou propriedades dos elementos isolados do sistema. Na verdade, uma estrutura está formada por elementos ou subsistemas, mas estes subordinam-se às leis que caracterizam o sistema como tal, chamadas leis de composição. Tais leis "não se reduzem a associações cumulativas, antes conferem ao todo, como tal, propriedades de conjunto distintas dos elementos.

b) *Transformações* - As totalidades chamadas estruturas “estão estruturadas”, mas ao mesmo tempo “são estruturantes” de si mesmas, devido às suas leis de composição. E “uma actividade estruturante só pode consistir num sistema de transformações”. Na verdade, o sistema está estruturado por parcelas, mas as suas partes são, por seu turno, estruturantes do sistema. Segundo o tipo de estrutura, as transformações podem ser intemporais (por exemplo nas estruturas lógico-matemáticas) ou temporais (por exemplo nas estruturas de parentesco, que evoluem com o tempo).¹³

c) *Auto-regulação*- Que as estruturas sejam auto-reguláveis significa que “suas transformações tendem à conservação ou ao equilíbrio do sistema estruturado, pois têm sempre por resultado elementos que pertencem ao próprio conjunto”. Por exemplo, ao somar ou diminuir números inteiros quaisquer, obtêm-se sempre números inteiros. Neste sentido, pode dizer-se que a estrutura se encerra em si mesma, mas isso não significa que a estrutura não possa ingressar como subestrutura numa estrutura maior: as leis da subestrutura não se alteram mas se conservam, de maneira que a mudança que se produz na estrutura é um enriquecimento desta.

Os três procedimentos essenciais da auto-regulação ou auto-conservação das estruturas são os *ritmos*, as *regulações* e as *operações*. As operações estão em função da Auto-regulação das estruturas lógico-matemáticas; as regulações permitem a Auto-regulação das estruturas temporais (estruturas psicológicas, sociológicas, linguísticas, etc.); os ritmos estão presentes no processo de Auto-regulação das estruturas que, como as biológicas, funcionam de acordo com um regime de periodicidade ou de ritmos fisiológicos.

4.1.2. Estrutura do Sistema Educativo e da Administração Educativa

Por Estrutura do Sistema Educativo, em sentido restrito, entendemos o conjunto dos componentes ou subsistemas que integram esse sistema, ou seja, os níveis de ensino.

Preferimos falar de Estrutura da Administração Educativa quando nos reportamos ao conjunto de órgãos e serviços hierarquizados, dotados de competências próprias, para assegurar a gestão do sistema educativo, em ordem ao cabal cumprimento da sua missão.

¹³ As estruturas lógico-matemáticas são intemporais pois 1+1 transformam –se imediatamente em 2, e 3 segue-se a 2 sem intervalo de duração, etc. Já as estruturas de parentesco são temporais porque, por exemplo, “casar-se leva tempo”, etc.

Assim, a Estrutura da Administração Educativa compreende o figurino orgânico, a hierarquia e as competências e atribuições dos diferentes órgãos e serviços do departamento governamental responsável pelo sector da educação.

4.1.2.a) Estrutura do Sistema Educativo

Como referimos, o Sistema Educativo compreende vários subsistemas. Entende-se por **subsistemas educativos** os elementos estruturantes ou os diversos níveis do sistema de educação ou de ensino, cujos principais e objectivos gerais são definidos na Lei de Bases do Sistema Educativo e desenvolvidos por outros diplomas legais¹⁴:

- a) Educação Pré-Escolar
- b) Ensino básico
- c) Ensino secundário (via geral e via técnica)
- f) Ensino Médio
- g) Ensino superior
- h) Alfabetização e educação de adultos

NB: Além dos níveis (ou subsistemas) de ensino, o sistema educativo comporta outros elementos ou subsistemas, como os de logística, apoio e complementos educativos, em que se destaca a Acção Social Escolar, que compreende os programas de apoios socio-educativos desenvolvidos, essencialmente, pelo ICASE, através de: Bolsas de Estudo; Transporte Escolar; Materiais Didácticos; Cantinas Escolares; Saúde Escolar, etc.

Refira-se ainda, pela sua importância, o subsistema de formação de professores, em que se destacam o Instituto Pedagógico (Ensino Médio), com as Escolas de Assomada, Praia e Mindelo, e a Universidade de Cabo Verde (que sucede, no cumprimento desta missão específica, dá continuidade aos extintos Instituto Superior de Educação (ISE) e Instituto de Engenharias e Ciência do MAR (ISECMAR)¹⁵.

¹⁴ Cf. Manual de Direito Educativo, do autor, disponível no blog <http://www.manuais-do-estudante.blogspot.com>

¹⁵ O ISECMAR intervinha, pontualmente, na formação de docentes para o ensino técnico.

4.1.2.b) Estrutura da Administração Educativa

Qualquer sistema educativo carece de uma estrutura de gestão, ou seja, de um complexo de órgãos, organismos e serviços que integram a administração educativa, tal como já a definimos acima.

Considerando que, desde Fevereiro de 2011, passou a haver dois ministérios responsáveis pelo sistema educativo, um dos quais ocupando-se dos subsistemas de educação de nível não superior e o outro do subsistema de ensino superior, não se afigura de grande utilidade uma análise detalhada da Lei Orgânica que se encontra formalmente em vigor, pois que se preconiza para breve a aprovação de duas leis orgânicas, uma para cada departamento governamental.

Em todo o caso, as futuras Leis Orgânicas deverão contemplar a existência, em cada Ministério, de dois órgãos políticos supremos (os Ministros), coadjuvados ou não por Secretários de Estado, dotados dos respectivos Gabinetes, bem como órgãos consultivos, serviços centrais e, sobretudo no caso do Ministério da Educação, serviços desconcentrados ou de base territorial (as delegações).

Outrossim, os Membros do Governo exercerão, em razão da matéria, poderes de tutela, superintendência ou direcção sobre organismos dotados de personalidade jurídica própria e ou autonomia, como são os casos da Universidade de Cabo Verde, do Instituto Pedagógico (caso continuar a existir), da Fundação Cabo-verdiana de Acção Social Escolar e, possivelmente, do Serviço Autónomo de Radiotelevisão e Novas Tecnologias Educativas e da Comissão Nacional de Cabo Verde para a UNESCO.

Refira-se, em todo o caso, que, nos termos da Lei Orgânica de 2009, o MEES compreende, além do Ministro, que é órgão político e supremo do Ministério, coadjuvado por um Secretário de Estado:

- (i) Órgãos consultivos (Conselho Nacional da Educação e Conselho do Ministério,);
- (ii) Serviços Centrais de Concepção de Estratégia, Regulamentação e Coordenação da Execução, designadamente:
 - a) A Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário, que compreende três Serviços (de Serviço do ensino pré-escolar e básico; Serviço do ensino secundário geral; Serviço de ensino secundário técnico-profissional);

- b) A Direcção Geral do Ensino Superior e Ciências, que compreende dois Serviços (Serviço de Acesso ao Ensino Superior; Serviço Pedagógico de Ciência e Tecnologia), possuindo ainda um órgão de consulta denominado Conselho para a Qualidade;
- c) A Direcção Geral de Educação e Formação de Adultos, que integra o Serviço de Acção Educativa e o Serviço de Apoio, Gestão e Estratégia;
- (iii) Serviços centrais de planeamento e gestão, integrados na Direcção-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão, a saber: Serviço de estudos, planeamento e cooperação¹⁶, Serviço de gestão de recursos financeiros e patrimoniais e Serviço de gestão de recursos humanos;
- (iv) Serviço central de inspecção e fiscalização (Inspeção-Geral da Educação)

Este figurino, como já foi referido, terá de adaptar-se à nova realidade jurídico-institucional, sendo previsível que as alterações importantes deverão situar-se a nível do departamento governamental responsável pelo ensino superior, posto que a orgânica do Ministério da Educação e do Desporto pode não sofrer grandes alterações em relação ao modelo orgânico constante do Decreto-Lei nº 46/2009, de 23 de Novembro, salvo no que concerne à integração formal da Direcção-Geral do Desporto e a confirmação da saída da Direcção-Geral do Ensino Superior e Ciência.

Ao estabelecer o quadro normativo em que se processa a organização e o funcionamento do Ministério da Educação, a Lei Orgânica tem particular interesse não só para os agentes educativos em geral (dirigentes/gestores, planificadores, inspectores/supervisores, docentes, etc.) mas também para os utentes e “clientes” da educação em geral (v.g. encarregados de educação, famílias, sociedade), que têm assim à sua disposição um instrumento que facilita o encaminhamento das suas demandas e a participação na procura de solução para os problemas da educação, tanto os de índole particular como os de ordem geral.

4.2. Missão e funções essenciais do Sistema Educativo

4.2.1. Missão do Sistema Educativo cabo-verdiano

Como referimos acima, o Plano Estratégico da Educação 2002-2015 apresenta a missão da educação em Cabo Verde na primeira década e meia do século XXI nos seguintes termos:

¹⁶ Além dos serviços centrais, o sistema de planeamento educativo integra outros órgãos e serviços, regidos por normas próprias. Veja-se, no item seguinte, o regime jurídico do planeamento educativo em Cabo Verde.

“Promover a formação de recursos humanos qualificados que respondam às demandas de desenvolvimento sustentável e harmonioso do país”.

Tal missão espelha bem a orientação do Sistema Educativo cabo-verdiano no sentido de se garantir a realização do direito à educação com a qualidade necessária, de modo a dar resposta às demandas e expectativas gerais da sociedade.

4.2.2. Funções essenciais das escolas

Dessa missão geral da educação, atrás enunciada, decorrem as funções essenciais das instituições educativas cabo-verdianas.

É certo que, de acordo a sua natureza e o seu nível, as escolas apresentam funções específicas. Entretanto, todas elas tendem a assegurar a realização de um conjunto de funções essenciais, que passamos a apresentar, seguindo de perto Lobrot, citado por Lucília Delgado (1994):

a) Desenvolver intelectual, moral e socialmente os alunos, sejam eles crianças ou adultos:

Esta função nuclear da escola traduz-se no desenvolvimento das competências cognitivas, na promoção de valores cívicos, morais e éticos e na socialização dos alunos, quer para a integração na vida escolar, quer para se assumir de forma consciente como membro da sociedade e nesta lograr a sua plena realização;

b) Promover o desenvolvimento da cultura geral: A escola deve, através da abordagem dos conteúdos curriculares, propiciar aos alunos, nomeadamente, o aprofundamento da realidade nacional nos seus diversos domínios, domínio e a valorização dos aspectos essenciais do da história e do património cultural do país, a promoção da idiosincrasia cabo-verdiana, assim como a apropriação dos aspectos mais relevantes da cultura universal.

c) Desenvolver e promover a aquisição de mecanismos ou automatismos básicos: A escola, a diferentes níveis, deve apropriar-se de metodologias que permitam aos alunos, em devido tempo, adquirir as chamadas aprendizagens básicas (como o domínio da leitura e da escrita e do cálculo, a correcta expressão e comunicação das ideias, conhecimentos e vivências através da língua de ensino) e delas fazer uso fluente e eficaz, como condição para o progresso ulterior no processo de ensino-aprendizagem. Mas a desenvoltura nas aprendizagens deve ser cultivada a todos os níveis de ensino, para que as competências essenciais sejam apropriadas

de modo a permitir que o aluno progrida no ensino e seja capaz de resolver, de modo eficiente e eficaz, os problemas da vida.

d) Formar e capacitar para a vida activa e para o exercício da cidadania – A escola deve orientar toda a acção educativa no sentido do reforço da utilidade e pertinência social das aprendizagens, que devem capacitar os alunos para serem cidadãos exemplares e membros activos da cidade.

e) Promover a orientação vocacional e ou preparar para o exercício de uma profissão – A escola deve, desde os primeiros anos de escolaridade, aproveitar os contextos ou situações de aprendizagem, nas diversas áreas disciplinares, para dar a conhecer as diversas perspectivas de realização profissional e social dos membros de uma sociedade, procurando despertar ou estimular as potencialidades e vocações dos alunos, tendo em vista a escolha consciente das áreas de estudos conducentes à sua ulterior formação profissional. Por outro lado, é também função da escola, para além da vertente puramente académica ou intelectual, desenvolver competências activas (saber fazer) e, na medida do possível, criar oportunidades de capacitação para o ulterior exercício de uma profissão.

Do enunciado das funções da escola, ressalta a complexidade da obra educativa, cujo sucesso depende largamente da qualidade de desempenho dos professores membros dos órgãos de gestão da escola. Largamente, mas não exclusivamente: a obra educativa é, primacialmente e na sua essência, de toda a Sociedade, pelo que esta deve ser envolvida de forma efectiva e sistemática na sua realização.

V. A DIRECÇÃO, A GESTÃO E A ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO; CLARIFICAÇÃO E APLICAÇÃO DE CONCEITOS

5.1. Conceitos gerais de direcção, gestão e administração

Os termos direcção, gestão e administração são, normalmente, tomados por sinónimos.

Porém, e embora na prática, se acabe por utilizar indistintamente um ou outro termo para se referir à mesma realidade, estamos, em rigor, perante conceitos distintos, que passamos a elucidar, numa abordagem em que relevamos o contributo de diversos autores, nomeadamente Morais (1986).

5.1.1. O conceito de Direcção – perspectiva estratégica

Se os objectivos e as medidas tomadas por um órgão são estratégicas, reportando-se a períodos mais ou menos longos e à totalidade da organização, está-se no domínio da direcção. Por outras palavras, a actividade consiste fundamentalmente em tomar decisões ou medidas de natureza estratégica. Entende-se por Estratégia a escolha reflectida das grandes opções fundamentais tomadas pela direcção de uma organização respeitantes à sua inserção óptima no meio. Tais opções devem garantir-lhe a sobrevivência, o desenvolvimento e a prosperidade.

5.1.2. O Conceito de Gestão – perspectiva tática ou operacional

Se os objectivos e as medidas são táticos ou de curto prazo (ou seja, se se trata de utilizar os meios disponíveis de maneira a obter o melhor resultado), estamos no domínio da gestão. Dados os objectivos e as medidas definidas pela direcção, fixam-se os objectivos e tomam-se as medidas de curto prazo (aquisição de materiais, etc.), ou seja, estabelecem-se os meios para atingir objectivos intermédios ou de curto prazo.

Nesta perspectiva, a gestão apresenta, resumidamente, três fases:

- Fase previsional – consiste na definição dos objectivos de curto prazo enquadrados nos de longo; prazo definidos pela direcção (volta-se para o futuro);
- Fase operativa – consiste na execução material das actividades com vista a alcançar os objectivos;

- Fase de controlo de gestão – consiste na aferição dos resultados da execução (enquanto esta decorre), com vista à determinação dos pontos fortes ou sucessos e bem assim de falhas ou desvios relativamente aos objectivos a atingir (incide sobre factos passados ou que estão a produzir-se).

A Gestão pode ser também encarada como um conjunto de decisões que visam a prossecução do fim da organização. Ela decide, elege a melhor via para a realização dos objectivos da organização. Com ela processa-se uma actividade de escolha reflectida, baseada num juízo definitivo de valor; há decisões a tomar, há que escolher várias soluções alternativas, formulando um juízo de conveniência e oportunidade.

Esquemáticamente, gerir implica, pois, decidir sobre o futuro (o que implica a definição de objectivos e metas a alcançar) e escolher a forma adequada de agir para alcançar os resultados ou metas pretendidos (implicando a combinação de meios e recursos de forma racional):

Gerir → decidir → escolher

Entretanto, os níveis das decisões são diferentes, consoante se trate de decisões da direcção ou da gestão. Assim:

- a) As decisões da direcção têm as seguintes características: são principais, estruturais e estruturantes, definidoras das linhas gerais da vida da organização;
- b) As decisões de gestão são secundárias, de funcionamento, definidoras de pormenores da vida da organização.

5.1.3. O Conceito de Administração em sentido restrito

Diferenciando-se dos dois conceitos anteriores, costuma definir-se a Administração em sentido restrito como um conjunto de actividades de obtenção, colecta, processamento e transmissão de informações. Ela está ao serviço da gestão (e da direcção), fornecendo-lhe elementos para a tomada de decisões. As actividades da área administrativa apoiam-se em sistemas de informação (tratamento e transmissão de informações). Os resultados dos trabalhos administrativos são informações. Bom sistema informativo é aquele que produz muitas informações úteis. O produto do trabalho administrativo é um elemento material (informações) que tem um suporte material (documento). O documento dá a conhecer o produto do trabalho administrativo (não é o resultado desse trabalho).

Os resultados dos trabalhos administrativos são informações. Um bom sistema informativo é aquele que produz muitas informações úteis. O produto do trabalho administrativo é um elemento material (informações) que tem um suporte material (documento). O documento dá a conhecer o produto do trabalho administrativo (não é o resultado desse trabalho).

Os funcionários administrativos são conhecidos por “burocratas”, pois lidam, basicamente, com informações, cristalizadas em papéis, documentos, tal como acontece, nomeadamente:

- a) Quando atendem o usuário ou cliente, recebendo ou tomando nota de seus pedidos, petições, propostas, reivindicações ou reclamações;
- b) Quando dão tratamento às demandas dos clientes, redigindo informações, propostas, pareceres, relatórios, minutas de despachos, etc., para efeitos de apreciação e decisão superior;
- c) Quando apoiam a tomada de decisões e, uma vez estas tomadas (sob a forma de normas, actos administrativos, circulares, etc.), providenciam sua notificação, publicação, etc.

Por vezes, os “administrativos” são encarados como fazendo parte da função executiva dentro de uma organização, incumbindo-se da realização de operações, acções materiais, de suporte aos órgãos de direcção e gestão.

5.1.4. Características dos órgãos de gestão, direcção e administração

Numa outra abordagem, em sintonia com os conceitos e perspectivas acabados de enunciar, podemos diferenciar os órgãos de direcção, de gestão e de execução (administração) da forma que se segue:

- Os órgãos de direcção são o verdadeiro motor da organização, porquanto definem os objectivos e elaboram políticas visando mobilização e a condução do pessoal para que os objectivos sejam atingidos. São a cabeça da organização. Têm funções directivas ou estratégicas

- Os órgãos de gestão combinam os meios materiais e humanos de modo a que sejam atingidos os objectivos definidos pela direcção. Fornecem a estes elementos para a melhor definição dos objectivos e a elaboração das políticas mais adequadas à sua prossecução. Devem controlar os resultados obtidos, com vista à determinação dos desvios relativamente

aos objectivos que se pretendem atingir. Se a direcção é a cabeça, os órgãos de gestão são o tronco da organização. Têm funções de natureza tática ou operativa.

- Os órgãos de execução asseguram a realização material dos objectivos e metas preconizados pelos órgãos de direcção e gestão, prestando contas do seu desempenho, através de informações. Cabe-lhes realizar as actividades, conforme as determinações dos órgãos de gestão, para que sejam realmente atingidos os objectivos da organização. Eles são os membros da organização.

Nesta abordagem, podemos situar a administração em sentido restrito na actividade de execução, pois que é da execução das tarefas definidas pelos órgãos de direcção e gestão que o pessoal administrativa obtém, colige e sistematiza as informações e lhes dá o devido seguimento.

Esquemáticamente, podemos diferenciar os órgãos de direcção, gestão e execução/administração do seguinte modo, atendendo à prevalência das actividades intelectual e de planificação e controlo, ao horizonte temporal da sua actuação e aos resultados da sua actividade:

<i>Função /Característica</i>	<i>Actividade Intelectual</i>	<i>Planificação e Controlo</i>	<i>Período encarado</i>	<i>Resultado Final</i>
<i>Direcção</i>	<i>Analítica Criadora</i>	<i>Predomina a planificação mas há um certo controlo</i>	<i>Longo</i>	<i>Definição dos objectivos e elaboração das políticas a seguir</i>
<i>Gestão</i>	<i>Administrativa Organizadora</i>	<i>Importância igual para a planificação e o controlo</i>	<i>Curto</i>	<i>Ação de acordo com as políticas elaboradas</i>
<i>Execução</i>	<i>Conforme as directivas</i>	<i>Relevo para o controlo</i>	<i>Dia a dia</i>	<i>Execução das tarefas determinadas</i>

5.1.5. Administração em sentido amplo ou o sentido corrente do termo

Não obstante a diferenciação dos termos conceitos acima enunciados, importa sublinhar que é comum utilizarem-se com o mesmo sentido. Assim, a gestão estratégica confunde-se com a função de direcção, o mesmo acontecendo com a administração em sentido amplo. Por outro lado, um órgão de direcção por excelência acaba por tomar decisões de carácter operativo e pontual.

Aliás, Fayol identificava administração com direcção e gestão, entendendo que Administrar é prever (perscrutar o futuro e preparar-se para ele por meio de um programa de acção), organizar (munir a empresa de todos os recursos de que ela carece para o seu funcionamento normal), coordenar (harmonizar todas as actividades), comando (fazer funcionar o pessoal) e controlar (fazer com que tudo se passe de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas). Logo, a Administração é uma função que comanda e controla todas as outras funções¹⁷.

Na mesma linha se situam numerosos autores, sendo, outrossim, corrente a realização de cursos de Administração ou Gestão com idênticos planos curriculares e saídas profissionais.

Vamos, pois, em seguida, abordar o conceito de Administração em sentido amplo, compreendendo a direcção, a gestão e a execução.

Assim, **Administração** é um conjunto de decisões, técnicas, regulamentos e processos que asseguram o funcionamento de um sistema ou de uma organização, tendo em vista o seu rendimento óptimo, isto é, com o objectivo de obter os melhores resultados pelo menor custo e no menor tempo possível. Administração é, assim, um conjunto integrado de intervenções tendentes a planificar, organizar, dirigir, coordenar e controlar um sistema ou organização, para realizar os seus fins, com eficiência e eficácia e tendo em conta a sua interacção com o meio ambiente.

Segundo definição do ilustre professor Marcelo Caetano (1990), “**Administração** é o conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém procura prover à satisfação de necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”.

É nesta acepção ampla que se usa mais correntemente o termo Administração, fazendo-o equivaler aos de Direcção e Gestão.

E é, essencialmente, nesse sentido que o vamos empregar neste manual.

¹⁷ Henry Fayol (1841-1925), in *Administration Industrielle et Générale*.

5.2. Conceitos de administração pública, administração educativa e administração escolar. Suas correlações

Compreender a Administração Educativa implica clarificar alguns conceitos a que ela está ligada e de que deriva por um processo lógico-dedutivo. Assim, torna-se mister a elucidação ou revisão de alguns conceitos.

Partamos, para o efeito, do conceito de administração em sentido amplo do professor Marcelo Caetano, acima apresentada: “**Administração** é o conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém procura prover à satisfação de necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados¹⁸”.

5.2.1 Conceito de Administração Pública

Na base deste conceito de Administração, em sentido lato, Marcelo Caetano define a **Administração Pública**: “conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais definidas pela Política (entenda-se Poder Político) e, directamente ou mediante estímulos, coordenação e orientação, assegurar a satisfação das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”.

Este conceito de Administração Pública corresponde à acepção da Administração Pública como actividade: conjunto de acções orientadas no sentido da satisfação do interesse público mediante o emprego eficiente de recursos para a obtenção de resultados eficazes, ou seja, com o menor dispêndio de tempo e meios.

Também se encara a Administração Pública em sentido orgânico, como o sistema de órgãos e serviços através dos quais o Estado expressa a sua vontade e age na prossecução do interesse público. Compreende todo o aparelho que se serve de suporte à realização das funções do Estado

5.2.2. Administração Educativa

¹⁸ Caetano, Marcelo. Manual de Direito Administrativo, tomos I e II – Almedina, Coimbra

Na base do conceito de Administração de Marcelo Caetano, e servindo-nos do método dedutivo, podemos definir a **Administração Educativa** como o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado, através o Estado, através do Ministério da Educação, e outras instituições públicas, procuram, dentro das orientações gerais definidas pelos órgãos de poder competentes e, directamente ou mediante estímulos, coordenação e orientação, assegurar a prestação do serviço educativo, de modo a dar satisfação às demandas da sociedade, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos.

5.2.3. Administração Escolar

Pelo mesmo processo dedutivo, definimos a **Administração Escolar** como o conjunto de decisões e operações mediante as quais uma Escola, através dos respectivos órgãos de gestão, procuram, dentro das normas e orientações legal e superiormente definidas e, directamente ou mediante estímulos e coordenação com outros parceiros, assegurar uma acção educativa que corresponda às demandas da comunidade, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos disponíveis.

Frequentemente, o termo Administração Escolar é entendido numa acepção diferente, que não coincide com os actos e procedimentos pelos quais é gerida uma escola, em particular, antes se referindo a um conjunto de funções e actividades cometidas a serviços integrados na estrutura hierárquica do departamento governamental responsável pela educação. Assim, um serviço central de Administração Escolar, com a sua equipa de especialistas nesta área, incumbir-se-ia, essencialmente, de orientar, apoiar, acompanhar e assegurar a execução e o controlo das acções e medidas conducentes a uma boa gestão de escolas, mas sem realizar, directamente, os actos de administração das escolas.

5.3. Relação entre a Administração Pública e a Administração Educativa e suas implicações.

Tal como explicitamos no Manual de Direito Educativo¹⁹, diversas matérias que se prendem com a vida das instituições educativas e dos seus agentes são reguladas por normas

¹⁹ Cf. <http://www.manuais-do-estudante.blogspot.com>; <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers>; <http://bartvarela.wordpress.com>

específicas (as denominadas normas educacionais, que fazem parte da Legislação Educacional).

Porém, são inúmeras as questões relacionadas com a Educação e a Administração Educativa (entendida como o conjunto de órgãos e estruturas que integram o aparelho de gestão pública do sistema educativo) que são reguladas pelas leis gerais, nomeadamente leis da Administração Pública. Na verdade, o direito aplicável à educação e à administração educativa não se esgota na Legislação Educacional. No ordenamento jurídico cabo-verdiano existe uma infinidade de normas dos diversos ramos do Direito (constitucional, administrativo e disciplinar, penal, civil, laboral, financeiro e fiscal, comercial, internacional, etc.) que, ao regularem os mais diversos aspectos da vida social, abarcam a problemática educacional, influenciando a actuação dos agentes educativos em geral e do profissional da educação, em particular.

A aplicação à Administração Educativa de um conjunto vasto de normas jurídicas por que se rege a Administração Pública explica-se, obviamente, pelo facto de os serviços e organismos do Ministério da Educação, incluindo as delegações e as escolas, integram-se na Administração do Estado. Assim, as leis gerais aplicam-se sempre ao sector da educação na falta ou insuficiência das normas especificamente educacionais.

Outrossim, existem vários princípios, medidas de política, procedimentos e técnicas de gestão que, aplicando-se à Administração Pública, são igualmente observáveis, ainda que, por vezes, com adaptações, na Administração Educativa

Mercê desses factos, estabelece-se uma estreita relação entre a Administração Pública e a Administração Educativa. A especificidade e a especialidade da Administração Educativa exigem que esta seja objecto de normas, medidas de política, técnicas e procedimentos específicos, sem embargo da possibilidade de se lhe aplicarem as políticas, normas, técnicas e procedimentos que, pela sua generalidade e abrangência, podem e devem ter aplicabilidade no sector da Educação.

De facto, não é indiferente à Administração Educativa o que se passa a nível da Administração Pública em geral, nos planos legal, político e de gestão, tendo em conta as suas repercussões óbvias no sector da educação. Obviamente, o efeito não é unilateral, pois o

desempenho do sistema educativo influencia a qualidade da Administração Pública e o desenvolvimento da sociedade em geral.

VI. O DIREITO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6.1. A Administração Pública como poder

A Administração Pública é, simultaneamente: a) Uma forma de expressão organizada do poder estatal, através de órgãos e serviços hierarquizados, em que o poder de decisão varia em função dos níveis da hierarquia; b) Uma forma de actuação no sentido de fazer efectivas as decisões e medidas de política, através da sua execução pelo conjunto dos agentes, sob a direcção e coordenação de líderes dotados de competências adequadas a cada sector ou escalão de actividade.

Os diversos órgãos do poder estatal (Parlamento, Chefe de Estado, Governo, Tribunais) e de poder local ou regional apoiam-se num aparelho especial, constituído por meios e recursos adequados, que lhes permite assegurar o desempenho cabal das suas funções, em ordem à satisfação de necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos: esse aparelho é a **Administração Pública** que pode apresentar diversas formas ou modalidades: Administração Pública Central e Administração Pública Local. Por seu turno, a Administração Pública Central pode ser directa (Ministérios) ou indirecta (Empresas públicas, Institutos públicos, etc.). A própria Administração Local também pode dotar-se de um aparelho de execução direcção das suas decisões ou criar outras entidades, dotadas de autonomia (empresas e serviços autónomos municipais, por exemplo) para, através delas, assegurar a realização de determinados fins.

Entretanto, um traço ou requisito essencial do exercício do poder na Administração Pública é legalidade. Na sua organização e actuação, com vista à prossecução do interesse público, a Administração Pública subordina-se à lei e ao direito, corporizando o princípio da legalidade, que retomaremos mais adiante.

6.2. O Direito aplicável à Administração Pública

O estudo da Administração Pública pode ser feito no âmbito de várias ciências: Administração, Sociologia, Direito, etc.

A nível do Direito, ramo da Ciência que, através de métodos, princípios, técnicas e procedimentos próprios, se ocupa do estudo das normas gerais, abstractas, obrigatórias e

coercivas (normas jurídicas) que regulam os aspectos mais relevantes da vida societária, existe uma disciplina que tem por objecto de estudo específico a Administração Pública.

Essa disciplina especializada do Direito é o **Direito Administrativo**, ramo de Direito Público que se ocupa do sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o processo de actuação da Administração Pública e disciplinam as relações pelas quais ela prossegue interesses colectivos, podendo usar para o efeito de iniciativas e do privilégio da execução prévia. Esta definição segue de perto Marcelo Caetano (1990), mas existem **outros conceitos de Direito Administrativo**.

Assim, para Meireles (1992), “é o conjunto harmónico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as actividades públicas tendentes a realizar concreta, directa e imediatamente, os fins desejados pelo Estado.”²⁰

Segundo Di Pietro (2006), “é o ramo do direito público que tem por objecto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a actividade jurídica não contenciosa que exerce os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza política”.²¹

6.3. Princípios gerais da Administração Pública

Sendo o Direito Administrativo essencialmente de construção pretoriana e não suficientemente codificado, estas proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subjacentes, ou seja, os princípios, representam um relevante papel neste ramo de direito.

De entre os princípios estudados no Direito Administrativo e aplicáveis à Administração Pública, destacamos o **princípio da supremacia do interesse público** sobre o interesse privado. Trata-se de um conhecido axioma no moderno direito público, que proclama a superioridade do interesse colectivo sobre o individual, firmando sua prevalência, como condição de sobrevivência e realização deste último.

20 Hely L. Meirelles é autor da obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 1992.

21 Maria Silvia Zanella Di Pietro é professora titular de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo e autora de diversas obras, de entre as quais interessa destacar a obra aqui citada *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1990.

Renato Alessi, doutrinador italiano, distinguiu a existência de **dois interesses públicos**: interesse público primário e o interesse público secundário.

Coincidem com o chamado interesse público primário os interesses reais do Estado, expressos juridicamente através das leis. É interesse público, nestes termos, uma desapropriação adequada às finalidades estatais, uma execução de crédito tributário já constituído, a punição de um servidor faltoso, sempre, porém, de acordo com as regras legitimadas na Constituição e nas leis.

Entende-se como interesse público secundário aquele que se distancia das finalidades públicas concretas, ocorrendo quando o Estado, arvorado em guardião do bem comum, passa a agir buscando um interesse particular seu, que não mais se confunde com o interesse público. Resulta de uma falsa compreensão do dever administrativo ou de ignorância jurídica. Verifica-se assim interesse público secundário em condutas como: a do administrador que desapropria um imóvel a fim de construir uma estrada que beneficiará a sua propriedade privada; a punição imposta ao servidor por critérios pessoais do superior hierárquico, como antipatia ou não execução de actividades às quais não é legalmente obrigado – por exemplo, lavar o carro particular do chefe, fazer-lhe compras ao mercado.

O primeiro é o verdadeiro interesse público, sendo o segundo um falso interesse público (interesse público putativo).

Do princípio axiomático que é a **supremacia do interesse público**, derivam outros princípios, a saber:

- A posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares; (ex. presunção de veracidade e legalidade dos actos administrativos, benefício de prazos maiores para actos processuais etc.)

- A posição de supremacia do órgão da Administração nas relações jurídico-administrativas. Caracteriza-se pela verticalidade nas relações entre Administração e o particular, ao contrário da horizontalidade das relações entre os particulares. (ex. possibilidade de constituir os privados em obrigações por acto unilateral, no direito de modificar unilateralmente relações já estabelecidas) A vontade é manifestada de forma unilateral, ou existe apenas na formação do acto jurídico.

Da conjugação destes dois princípios resultam dois outros princípios: a exigibilidade dos actos administrativos (como forma de expressão legítima da vontade da Administração Pública) e, em certas hipóteses, a executoriedade (execução de ofício ou execução prévia) através da apreensão de coisas, embargos de obras, etc.

Em vez de supremacia do interesse público, Hely prefere falar de princípio da Supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses colectivos sobre os individuais.

Outro relevante princípio é a **indisponibilidade do interesse público por parte da Administração Pública**. Assim, na Administração Pública, os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade dos administradores, pois estes têm a obrigação ou o dever de os gerir de acordo com a finalidade a que estão adstritos.

A Administração não é o titular dos interesses públicos, mas sim o Estado que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa e mediante o conjunto de órgãos (chamados de administração) que são apenas o veículo da vontade consagrada na lei.

Di Pietro denomina este princípio de princípio da legalidade, em que a vontade da Administração apenas pode decorrer da lei (só pode fazer o que a lei permite), diferentemente do *princípio da autonomia da vontade* existente nas relações entre os particulares (que lhes permite fazer tudo que a lei não proíbe). Em decorrência disso, a Administração não pode, por simples acto administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, pois para isso necessita obrigatoriamente da existência de uma lei permissiva.

Por seu turno, Hely L. Meirelles (1992) chama a este princípio de presunção de legitimidade (legalidade) dos actos administrativos que, embora relativa, acompanha toda a actividade pública, dispensando a Administração da prova de legitimidade de seus actos, cabendo ao particular provar o contrário.

6.4. A manifestação de vontade da Administração Pública e o procedimento administrativo

A Administração Pública, enquanto expressão organizada do exercício do poder para a satisfação das necessidades colectivas, manifesta a sua vontade através de órgãos próprios que, nos termos da lei, têm a faculdade de adoptar regulamentos, praticar actos administrativos e celebrar contratos administrativos, através dos quais procura salvaguardar o interesse público, garantindo elevados patamares de eficiência e eficácia na satisfação das necessidades colectivas, e defender os legítimos direitos dos cidadãos.

Os **regulamentos** são normas jurídicas gerais e abstractas emitidas por uma autoridade administrativa (incluindo o Governo) no desempenho da função administrativa e sobre matéria da sua competência. Os regulamentos podem ser complementares, quando completam ou complementam normas legais, e independentes, quando regulam a realização de atribuições próprias da Administração Pública sem dependência de qualquer diploma legal específico.

Os **actos administrativos** são deliberações ou decisões dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de Direito Público, visem a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Os órgãos administrativos exprimem a vontade da Administração em relação a casos concretos que relevam das suas atribuições através dos **actos administrativos** que, uma vez definitivos, são, em princípio, executórios ou de cumprimento obrigatório, sem prejuízo de os administrados poderem reagir aos mesmos através da via administrativa, accionando os mecanismos da reclamação e recursos (recurso hierárquico, recurso tutelar) ou pela via judicial (contencioso administrativo, regulado pelo Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de Março)

Na sua relação com outras entidades, a Administração Pública pode celebrar **contratos administrativos** que são acordos de vontade através dos quais se constituem, modificam ou extinguem relações jurídico-administrativas. Os contratos administrativos, celebrados mediante concurso ou, em certos casos, através de ajuste directo, podem ser da mais diversa ordem: de empreitada, fornecimento e concessão de obras públicas; de concessão de serviços públicos; de concessão de exploração de domínio público; de uso privativo de domínio público; de fornecimento contínuo; de provimento em cargo público; de transporte; de prestação de outros serviços para fins de utilidade pública, etc.

Em muitos casos, a Administração actua, manifesta a sua vontade ou leva-a à prática seguindo determinado procedimento. Segundo o Decreto-Legislativo 18/97, **procedimento**

administrativo é uma sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formulação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução. Diferencia-se de **processo administrativo**, na medida em que este, de acordo com o referido diploma, representa o conjunto de documentos ou papéis em que se materializam os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

O procedimento administrativo regulado por este diploma tem em conta os princípios definidos pelo Decreto-Lei 2/95, de 20 de Junho, e é iniciado oficiosamente ou a requerimento dos interessados, aos quais são reconhecidos direitos de intervenção, informação, audiência e notificação, entre outros, enquanto que à Administração são fixadas balizas de actuação, como, por exemplo, a fixação de prazos para a prática de actos administrativos (10 dias, se outro prazo não couber), para a notificação de actos administrativos (em princípio, 5 dias), para a conclusão de um procedimento administrativo (em regra, 90 dias).

As diversas fases do procedimento administrativo são reguladas no diploma, designadamente: o requerimento inicial, a instrução, a decisão final, a notificação.

6.5. A descentralização e desconcentração administrativas;

6.5.1. A descentralização administrativa

Quando o Estado, na busca de maior eficiência e eficácia, transfere parte dos seus poderes a outras entidades, dotando-as de poderes e recursos para prosseguirem, autonomamente, determinados fins, no respeito das normas legais estabelecidas, fala-se da descentralização do Estado ou da **descentralização administrativa** (ou descentralização de poderes). Nesta perspectiva, além do Estado, com os seus órgãos de poder político, podem existir outros “centros” autónomos de poder, ainda que de natureza não soberana, nem com o estatuto de poder político. Existem várias formas de descentralização do Estado: a descentralização territorial, através de regiões autónomas e autarquias (municipais, supra-municipais e infra-municipais); a descentralização institucional (através de institutos e outros serviços personalizados do Estado); a descentralização económica (através de empresas); a descentralização associativa (através de Ordens profissionais).

Através da descentralização, promove-se a criação de entidades dotadas de autonomia (administrativa, financeira, patrimonial ou de outra natureza), que exercem poderes funcionais próprios, no respeito pela lei, cuja observância é controlada por órgãos competentes do Estado, designadamente os Tribunais.

6.5.2. A desconcentração administrativa

Quando o Estado, também na busca de maior eficiência e eficácia, cria entidades em quem delega competências próprias dos seus órgãos ou serviços centrais, devendo essas entidades exercer tais competências sob a direcção, orientação, acompanhamento e controlo dos órgãos e serviços centrais, fala-se, com propriedade, de **desconcentração administrativa** (ou desconcentração de poderes). Nesta perspectiva, as entidades criadas constituem prolongamentos das estruturas centrais, localizando-se, normalmente, em determinadas circunscrições territoriais (se bem que possa haver descentralização por sector actividade), de modo a tornar mais céleres os procedimentos e mais eficazes os resultados da Administração Central. São exemplos de estruturas descentralizadas as Delegações ou Direcções dos ministérios, localizadas a nível dos concelhos ou em outras áreas de circunscrição.

6.6. O Pessoal da Administração Pública

A Administração Pública, incluindo o sector público da Educação, é servida por um conjunto de agentes, dirigentes e outras categorias de pessoal.

A categoria de **agente** é genérica, entendendo-se por tal todo aquele que possua algum vínculo com a Administração Pública, seja ele de emprego (através de contratos, de duração não superior a um ano, renovável ou não), seja em regime de carreira (através da nomeação, que implica a constituição de um vínculo vitalício).

De entre os agentes, distinguem-se os **funcionários**, que são agentes incumbidos do exercício de funções determinadas, que exigem determinada qualificação. O funcionário é um profissional da Administração Pública, possuindo poderes funcionais próprios, cujo conteúdo é explicitado na lei, em regulamentos ou ordens de serviço.

Ao pessoal da Administração Pública que exerça funções de natureza variada e que não exija particular especialização costuma denominar-se, simplesmente, por agente.

Os agentes da Administração podem distribuir-se por cargos estruturados da seguinte forma, de acordo com a lei²², a saber: a) Pessoal do quadro comum: pessoal técnico, técnico profissional e técnico auxiliar; pessoal administrativo, operário, auxiliar e de prevenção, fiscalização e inspeção; b) Pessoal do quadro privativo: pessoal diplomático, docente, judiciário, marítimo, dos registos e notariado, técnico-aduaneiro, etc.

Além dos agentes, a Administração Pública pode ser servida de pessoal dirigente (secretarias-gerais, directores gerais ou equiparados, directores de serviços, etc.), de pessoal do quadro especial (Directores de Gabinete, Conselheiros, Assessores e outros de livre escolha dos titulares de altos cargos públicos, como Presidente da República, Presidente da Assembleia Nacional, Membros de Governo, Presidentes de Câmaras Municipais, etc.), que se regem por estatutos próprios. Podem ou não ser recrutados de entre funcionários ou agentes.

Pode ainda a Administração Pública recorrer, nas condições previstas na lei, à contratação de pessoas em regime de prestação de serviço, nas modalidades de avença ou de tarefa.

O pessoal da Administração Pública possui, em regra, um conteúdo funcional próprio, definido por lei ou diploma regulamentar (v.g. estatuto de pessoal) ou ainda em regulamentos internos ou ordens de serviço, nos termos legais.

O pessoal da Administração Pública, em termos de direitos e deveres, disciplina, regime de carreiras, aposentação, etc., sujeita-se, na maioria dos casos, a ***normas de direito público***, expresso em leis gerais (como o estatuto do funcionalismo ou o estatuto disciplinar dos agentes da Administração Pública), em leis especiais (aplicáveis a determinadas categorias de pessoal, designadamente os de quadro privativo) mas, em determinados casos, subordinam-se a ***normas de direito privado*** (lei laboral), como acontece com os trabalhadores dos institutos públicos e outros previstos na lei.

²² Cf Decreto-Lei nº 86/92, de 16 de Julho, mais conhecido por PCCS – Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

VII O PLANEAMENTO NO PROCESSO DE GESTÃO EDUCACIONAL. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO EDUCATIVO

As mudanças no cenário económico mundial, com as incertezas que provoca em relação ao futuro, levaram a repensar a natureza e a função do planeamento, chegando-se mesmo a questionar se este é ainda possível no mundo pós-moderno em que vivemos. As reflexões a este respeito conduzem a uma resposta positiva, mas, igualmente, a conclusões no sentido de se encarar de outro modo o processo de planeamento, tanto à escala geral como a nível educativo.

7.1.O planeamento e o ciclo de gestão

O processo de gestão das sociedades, instituições, empresas e organizações, numa perspectiva sistémica, costuma ser encarado como um ciclo, que comporta, essencialmente, as seguintes fases ou etapas, que se sucedem ininterruptamente (a menos que desapareça o objecto de gestão): planeamento, organização, direcção, execução e controlo. Passamos a resumi-las, tendo em conta as abordagens de diferentes autores, mais ou menos concordantes ou complementares, de entre os quais Chiavenato (2006):

- a) Planeamento – Trata-se de, a partir de uma dada situação, determinar objectivos, adoptar princípios de acção e escolher uma estratégia com vista a criar-se uma situação desejável, num horizonte temporal fixado e tendo em conta os recursos disponíveis;

- b) Organização – Consiste em ligar logicamente todas as componentes que intervêm num dado sistema ou processo, precisar o papel e as funções de cada unidade, determinar a origem, o montante, o modo e o momento da utilização dos recursos humanos, financeiros ou tecnológicos necessários para atingir os objectivos;

- c) Direcção – Traduz-se pela tomada de decisões relativas a um dado sistema (ex: distribuir tarefas; emitir instruções sobre o trabalho a realizar, os métodos, o momento de execução; dar ordens e directivas...), visando o seu funcionamento adequado. Vem a ser a liderança do processo de gestão;

- d) Execução – É a fase em que se leva à prática as decisões da organização. Traduz-se num conjunto de acções e operações que, sob a orientação da direcção e combinando os meios e

recursos da organização, visam materializar as decisões, os planos ou projectos, de modo a alcançar as metas pretendidas num determinado horizonte temporal.

e) Controlo – Consiste em examinar o cumprimento dos objectivos e metas fixados. Inclui, essencialmente, as funções de auditoria, supervisão, fiscalização e avaliação e trata de reforçar os factores positivos (pontos fortes) e eliminar ou atenuar os negativos (pontos fracos), visando a melhoria da organização, a sua passagem a uma fase de maior eficiência e eficácia. Em função dos resultados do controlo, são fornecidos inputs que podem contribuir para a tomada de novas decisões ao nível do planeamento, retomando-se o ciclo de gestão sistémica

Verifica-se, assim, que o Planeamento é uma das funções administrativas ou de gestão²³ mais importantes, pois é por meio dele que são definidas as demais actividades numa empresa ou organização, para não se falar num plano mais vasto, que é o da gestão das sociedades.

O gestor ou administrador que não planeia torna-se num mero (e duvidoso) “solucionador de problemas”. Duvidoso, porque o faz sem ter uma perspectiva coerente do futuro e acaba por se concentrar somente naquilo que é emergente, sem poder antecipar-se aos acontecimentos.

7.2. A necessidade actual do planeamento

Actualmente, diante do cenário de incertezas que caracterizam o funcionamento dos mercados e a actuação das empresas e organizações, será que se pode falar em planeamento, mormente do planeamento estratégico, e praticá-lo efectivamente²⁴?

As crises económicas, as flutuações cambiais, a instabilidade das bolsas provocadas pelos sucessivos escândalos em grandes empresas mundiais, as mudanças e convulsões políticas, enfim, todos estes factores fazem com que os gestores se perguntem se é realmente possível planear o futuro, mesmo tratando-se de um futuro próximo. Tal questionamento, que leva muitos empreendedores a priorizar a prática em detrimento do plano, oculta um aspecto mais relevante: a mudança sofrida na própria natureza e função do planeamento dentro da empresa nas últimas décadas.

²³ Encara-se aqui a administração em sentido amplo, como sinónimo de gestão.

²⁴ Veja-se a propósito, o artigo “Planear em época de incertezas é possível?” de Carolina Andion, Administradora, Mestre em Administração e Doutoranda em Engenharia de Produção (Brasil).

Importa que falemos, brevemente, dessa mudança, referindo, primeiramente, as escolas²⁵ que deram origem ao conceito e aos primeiros modelos de planeamento. Tais escolas, denominadas *do design*, *do posicionamento* e *do planeamento*, exerceram maior influência nas décadas de 1950 a 1980 e foram responsáveis por uma visão estática e prescritiva do planeamento, dissociando-o da prática e dando mais ênfase ao processo de formulação do que à implementação da estratégia. Em seguida, serão abordadas as mudanças ocorridas no contexto competitivo da actualidade, ressaltando-se o seu impacto na própria natureza do planeamento.

Tais mudanças, contrariamente ao que se pode pensar num primeiro momento, não inviabilizam o processo de planeamento, antes o tornam mais necessário, pois é por meio de um planeamento flexível e dinâmico que as empresas e organizações poderão enfrentar os actuais desafios do mercado, tornando-se mais competitivas e mais eficientes na satisfação das demandas dos clientes.

7.3. A visão tradicional de planeamento

Os primeiros estudos formais sobre o planeamento em administração datam do final da década de 1950 e início da década de 1960. Nessa época, os estudos organizacionais sofrem uma grande influência da Teoria de Sistemas, a qual possibilitou uma maior compreensão da interface entre a empresa e o meio ambiente. Segundo essa teoria, um sistema organizacional rígido não poderia sobreviver se não conseguisse responder eficazmente às mudanças contínuas e rápidas do ambiente. Além de destacar as relações dinâmicas entre os componentes de todas as organizações, a Teoria de Sistemas colocou então um foco sobre as trocas entre a organização e seu meio, fornecendo as bases teóricas que seriam utilizadas posteriormente pelos autores e consultores do campo do planeamento estratégico.

Na década de 1970, o curso de política de negócios já fazia parte do currículo de muitas escolas de administração no mundo e tinha como objectivo oferecer aos estudantes uma visão mais ampla da organização, fazendo com que estes integrassem os conhecimentos adquiridos em outras disciplinas, na análise e solução de problemas reais (CERTO & outros, 1993). Por outro lado, pesquisas e estudos eram realizados por diferentes autores e consultores, dando origem às primeiras escolas de planeamento, destacando-se o contributo de ANSOF, com a

²⁵ Refere-se aqui a escolas no sentido de correntes (doutrinárias, filosóficas, políticas e outras) prevalentes, em determinados contextos, em matéria de planeamento.

obra *Estratégia Corporativa*, publicada em 1972, e de PORTER, com "A Vantagem Competitiva das Nações", em 1989.

No âmbito económico, por sua vez, imperava o modelo de desenvolvimento fordista²⁶, que predominou após a Segunda Guerra, até a década de 70. Este modelo foi caracterizado pelo *boom* económico dos países do norte, tendo como força motriz a industrialização apoiada pela mecanização. Em síntese, pode-se afirmar que a máxima do fordismo era o progresso social, apoiado na distribuição de renda através do trabalho; o progresso técnico, apoiado na separação entre aqueles que pensam e os que executam; e o progresso económico, tendo por base o consumo de massa. O sistema fordista fazia com que as empresas priorizassem a produção em larga escala de produtos padronizados a um baixo custo, dando maior ênfase ao processo e à produção do que ao mercado.

Essas tendências no campo da ciência e da economia influenciaram fortemente os modelos e as teorias que fundamentaram o conceito de planeamento, assim como o sentido que o conceito assumiu na modernidade. As abordagens de planeamento que se desenvolveram nessa época reflectiam tal influência. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), em seu livro *Safári de Estratégia*, classificam essas abordagens em três escolas que denominam de: design, planeamento e posicionamento. Os elementos essenciais dessas escolas são identificados no quadro seguinte:

Escolas	Principais Autores	Palavras-chave	Visão da Organização	Visão do Ambiente
Design	Selznick, 1957 Andrews, 1965	Congruência, competência distintiva, vantagem competitiva	Como máquina	Pode ser definido e é estável
Planeamento	Ansoff, 1965	Programa, orçamento, esquema, controlo	Como burocracia	Simple e estável (logo, previsível)
Posicionamento	Porter, 1980, 1985	Estratégia competitiva, análise da concorrência, curva de experiência	Como máquina enorme, dividida e globalizada	Simple, estável e quantificável)

Fonte: MINTZBERG, Henry e outros – *Safari de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000

²⁶ Trata-se do conjunto de ideias que conformam a teoria de organização de Hery Ford, fabricante de automóveis (EUA, 1863-1947), baseada no princípio básico do rendimento máximo da empresa, evitando-se desperdícios de matérias primas e reduzindo-se ao máximo o ciclo das transformações, em virtude da concepção do trabalho em cadeia, com uma sequência lógica de execução. Produtividade máxima, intensificação e economicidade são outros princípios básicos constantes de suas obras.

Em síntese, pode-se afirmar que tais escolas têm em comum uma visão prescritiva do processo de planeamento. Os seus autores apresentam o planeamento, em geral, como um processo estruturado, formado por elementos bem identificados, como o diagnóstico ambiental, as directrizes organizacionais (missão, visão e objectivos) e as estratégias. Tais elementos são definidos por meio de um processo intenso de formulação conduzido principalmente pelos dirigentes da empresa, de maneira formal. A visão de planeamento difundida por essas escolas é de um processo *top-down*, isto é, aquele em que o pensar é mais importante que o fazer, ou seja, é dada mais importância ao processo de formulação da estratégia do que a sua execução.

Sem desconsiderar a importância de tais escolas para a definição dos conceitos essenciais na composição da própria área, percebe-se que alguns dos seus pressupostos começam a ser questionados. De facto, o novo contexto competitivo faz com que as empresas tenham de se adaptar rapidamente às mudanças do ambiente, o que reduz cada vez mais a distância entre planeamento e execução. Por outro lado, a própria configuração do ambiente se altera: os clientes e fornecedores estão cada vez mais dentro da empresa, influenciando directamente na sua gestão; a concorrência, muitas vezes, cede lugar às alianças, às redes e às parcerias; e o local e o global estão cada vez mais próximos, o que faz com que as empresas necessitem adoptar múltiplas estratégias para permanecer nos mercados.

Esse conjunto de mudanças coloca em questão as concepções tradicionais do planeamento. Alguns chegam mesmo a afirmar que o planeamento, nos tempos actuais, é uma utopia. Seria o fim dessa função nas empresas?

Olhando além das aparências, percebe-se que, em lugar de perder a importância, o planeamento tornou-se ainda mais essencial. Entretanto, o que muda é sua natureza, a forma de praticá-lo e também alguns de seus elementos. Essas questões serão abordadas a seguir.

7.4. A visão do planeamento na actualidade

Atravessamos, actualmente, um período de profundas e rápidas mudanças, caracterizado pelo surgimento de sectores de produção inteiramente novos, novas formas de organização do trabalho, novos mercados e, especialmente, por taxas intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1993).

Tais mudanças vêm sendo analisadas e retratadas por diferentes autores, sendo traduzidas por vários termos: Pós-Fordismo, Sistema de Acumulação Flexível, Pós-Modernidade ou mesmo Globalização. Sem desconsiderar as diferentes interpretações existentes com relação a tal fenómeno, pretende-se, aqui, lançar uma luz sobre o impacto de tais mudanças no processo de planeamento e na sua própria natureza e conceito.

Como se mencionou inicialmente, a relação entre a empresa e o ambiente externo está no cerne da noção do planeamento, desde a sua origem. Se este ambiente muda de maneira profunda, isso inevitavelmente influenciará o próprio processo de planeamento. Desta forma, as mudanças ocorridas no contexto socioeconómico devem se reflectir também nos modelos e nas metodologias de planeamento que são ensinados nas universidades e praticados nas empresas.

As mudanças no cenário competitivo e no próprio universo organizacional exigem uma prática de planeamento mais flexível, que possa dar conta dos desafios que as empresas enfrentam na actualidade. Contudo, o que se percebe, tanto no âmbito académico quanto no empresarial, é que a visão tradicional do planeamento ainda predomina e, por isso, muitas vezes, a sua prática parece dissociada da realidade, sendo sua funcionalidade então questionada.

A relação entre a empresa ou organização e o ambiente externo está no cerne da noção do planeamento; se este ambiente muda de maneira profunda, isto influenciará inevitavelmente o processo de planeamento. O novo contexto competitivo faz com que as empresas tenham que se adaptar rapidamente às mudanças do ambiente, o que diminui cada vez mais a distância entre planeamento e execução.

Para que seja realmente um instrumento de gestão útil às empresas e organizações, torna-se necessário que a prática do planeamento se adapte ao novo cenário competitivo. Isso implica enfatizar outros aspectos de sua natureza que talvez tenham sido negligenciados pelas teorias e modelos tradicionais.

A seguir, são sintetizados alguns desses aspectos, os quais se relacionam com os princípios do sistema dominante na época pós-moderna (ou pós-fordista) e o respectivo impacto na natureza do planeamento.

O sistema pós-fordista ou pós-moderno de produção apresenta as seguintes características:

- Produção flexível (diferenciação);
- Necessidade de maximizar as competências;
- Automação e acelerado avanço tecnológico;
- Ênfase na produtividade global dos factores (equipamento, trabalho, matéria-prima e stocks);
- Prioridade ao mercado (produzir o que se vende);
- Enfoque na produção de bens diferenciados a custos decrescentes;
- Competição Global.

Em consequência, o sistema pós-moderno provoca algumas mudanças na natureza do planeamento, a saber:

- Alguns agentes ambientais (clientes, fornecedores, concorrentes) tornam-se parte da empresa e seus aliados.
- Ambiente está dentro e fora da empresa ao mesmo tempo.
- Planeamento ocorre muitas vezes de forma fragmentada, havendo pouca ou nenhuma separação entre formulação e implementação da estratégia.
- Novo ambiente competitivo exige cooperação e competição.
- As redes, alianças e parcerias são essenciais para enfrentar os desafios impostos pelo mercado global.

Os aspectos aqui referidos (e que são aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao planeamento em todas as organizações que produzam ou prestem serviços, sejam tais organizações lucrativas ou ditas “não lucrativas”, como as instituições educativas) permitem concluir que a tendência não está em descartar o processo de Planeamento, mas em encarar essa função de uma maneira nova. Isso pressupõe uma interpretação mais abrangente de alguns de seus elementos, tais como ambiente, directrizes e estratégia, e bem assim do seu próprio desenvolvimento.

Além de envolver um processo cognitivo e sistemático de formulação de estratégias, com base em factos e dados, o planeamento precisa incluir a intuição, a interpretação e o aprendizado. Tal mudança pressupõe um novo olhar para o planeamento, um olhar mais atento que considere não apenas a teoria, mas principalmente sua aplicação prática, seus limites e perspectivas.

É, em suma, por meio de um planeamento flexível e dinâmico que as empresas e organizações poderão enfrentar os desafios que se apresentam actualmente no mercado, tornando-se mais competitivas.

7.5. A necessidade de planeamento nas instituições educativas

Os estudos de educação comparada a nível internacional evidenciam que os problemas que se colocam aos sistemas educativos não podem ser dissociados dos contextos em que se inserem. No mundo “globalizado” em que vivemos, caracterizado por rápidas e profundas mutações nos planos económico e financeiro, da ciência e da tecnologia, a capacidade de adaptação, antecipação e inovação dos sistemas educativos e das instituições educativas aos contextos internacionais e nacionais apresenta-se como exigência inelutável.

E quando as mudanças nos sistemas educativos não se processam ao ritmo exigido pelas mutações que ocorrem nas sociedades e no plano mundial, tais sistemas entram, inevitavelmente, em crise. Essa crise ocorre com maior ou menor frequência consoante o grau de versatilidade e a capacidade dos sistemas educativos em absorver rapidamente as inovações exigidas pelo desenvolvimento da sociedade global (que tende a ser, cada vez mais, o mundo de hoje) e de cada um dos países.

Costuma dizer-se que as crises são fecundas, porque permitem extrair ilações susceptíveis de permitir a tomada de medidas eficazes, evitar novos erros e realizar o salto qualitativo necessário ao desenvolvimento dos processos sociais. Todavia, a nível da educação, é também um dado assente que os erros se pagam muito caro, posto que têm repercussões directas na formação das jovens gerações. Assim, na educação é também válida a máxima, segundo a qual mais vale prevenir do que remediar.

Em todo o caso, se são graves os erros cometidos na educação, mas precisamente nas opções fundamentais de política educativa, muito mais grave será persistir nos erros detectados. Seria caso para se falar em grave atentado contra o interesse público, por inviabilizar ou pôr em causa um futuro de efectivo progresso para os povos.

E porque as instituições educativas estão ao serviço da modernidade e do progresso social, o desafio que se lhes apresenta é o de planificar o devir da educação a longo, médio e curto prazos, assumindo o planeamento como um instrumento crucial de gestão, susceptível de

promover o desenvolvimento sustentável de um ensino de qualidade, porque socialmente pertinente, ou seja, promotor do avanço da sociedade pelos caminhos ascendentes da sua realização, nos planos material e espiritual.

Efectivamente, o exercício do planeamento educativo visa tornar factível, em cada instituição educativa e em cada momento (logo, de forma contínua e progressiva), o direito a uma educação que propicie o desenvolvimento integral do homem (o chamado “desenvolvimento do capital humano”), sem o que não é sequer pensável um desenvolvimento real da sociedade.

Não é, contudo, fácil o planeamento educativo num contexto de tão profundas mudanças que o mundo conhece. A par da limitação dos recursos materiais e financeiros, uma condicionante reside no próprio ritmo acelerado das mudanças, que dificulta a identificação das ameaças e oportunidades, cuja ponderação adequada é de suma importância para que a Visão, a Missão, a Estratégia, os Valores e Objectivos, as Metas e o Timing desse processo sejam correctamente definidos.

Eis porque, sendo sumamente importante um planeamento educativo de longo prazo (que permite inserir as mudanças no quadro de uma estratégia coerente e integrada no processo de desenvolvimento social), esse planeamento deve ser necessariamente flexível para que, em função das etapas percorridas (e das pilotagens e avaliações de percurso a serem feitas), possam ser introduzidos os ajustamentos que se mostrarem necessários.

É assim que o planeamento estratégico ou de longo prazo deve ser completado com o planeamento operacional ou de curto prazo, de maior plasticidade, posto que, sem perder de vista a estratégia, potencia um quadro realista de intervenção, susceptível de otimizar as boas práticas educativas e perseverar na superação dos défices de qualidade na actuação e no desempenho das instituições educativas, corrigindo, se necessário, opções e medidas, normas e conteúdos, métodos e formas de actuação, no sentido da maximização dos resultados educativos.

7.6. Conceito, natureza e princípios do Planeamento em Educação

7.6.1. Conceito de Planeamento

O acto de planear faz parte da história do ser humano, pois o desejo de transformar sonhos em realidade objectiva é uma preocupação marcante de toda pessoa. No quotidiano e,

designadamente, no contexto educacional, estamos sempre a enfrentar problemas ou situações que necessitam de Planeamento, mas nem sempre as nossas actividades diárias são delineadas em etapas concretas de acção, uma vez que já pertencem ao contexto de nossa rotina. Entretanto, para a realização de actividades que não estão inseridas no nosso dia-a-dia, usamos os processos racionais de previsão e delimitação de metas, em termos de resultados e prazos, para alcançar o que desejamos.

As ideias que envolvem o Planeamento são amplamente discutidas nos tempos actuais, mas uma das dificuldades nesse exercício reside, por vezes, na inadequada compreensão de conceitos e, logo, no uso inadequado dos mesmos. Assim sendo, e sem qualquer pretensão de rigidez ou de dogmatismo, o objectivo deste texto é procurar explicitar o significado básico de termos, tais como planeamento, plano, programa, projecto, plano estratégico, plano operacional e outros, visando a dar espaço para que o estudante possa estabelecer as relações entre eles, a partir de experiências pessoais e ou profissionais.

Cabe ressaltar que, neste breve texto, não se pretende esgotar os tipos e níveis de Planeamento, mesmo porque, como aponta Gandin (2001), é impossível enumerar todos tipos e níveis de planeamento necessários à actividade humana. Sobretudo porque, estando a pessoa humana condenada, por sua racionalidade, a realizar algum tipo de Planeamento, ela está sempre ensaiando processos de transformar suas ideias em realidade. Embora nem sempre o faça de maneira consciente e eficaz, a pessoa humana possui uma estrutura básica que a leva a divisar o futuro, a analisar a realidade a propor acções e atitudes para transformá-la.

Planeamento é um processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objectivos, visando o melhor funcionamento de empresas, instituições, sectores de trabalho, organizações grupais e outras actividades humanas. O acto de planear é, sempre, um processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a acção; é um processo de previsão de necessidades e racionalização no emprego de meios (materiais) e recursos (humanos) disponíveis, visando a concretização de objectivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações (PADILHA, 2001, p. 30).

Ficam, assim, patentes as funções de previsão e de arbitragem do planeamento: previsão do futuro almejado e possível e, conseqüentemente, arbitragem entre as aspirações e os recursos, entre as metas pretendidas e as possibilidades efectivas de sua concretização. Isto é valido para o planeamento, em geral, e para o planeamento.

Planear, em sentido amplo, é um processo que "visa dar respostas a um problema, estabelecendo fins e meios que apontem para sua superação, de modo a atingir objectivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro", mas considerando as condições do presente, as experiências do passado, os aspectos contextuais e os pressupostos filosófico, cultural, económico e político de quem planeja e com quem se planeja. (idem, 2001, p. 63).

7.6.2. Conceito e função do Planeamento Educativo

O que se disse atrás é válido para o planeamento em contextos educativos, ou seja, para o Planeamento Educativo.

O planeamento é uma actividade que está dentro da educação, visto que esta tem como características básicas: evitar a improvisação, prever o futuro, estabelecer caminhos que possam nortear mais apropriadamente a execução da acção educativa, prever o acompanhamento e a avaliação da própria acção. Planear e avaliar andam de mãos dadas.

Assim, o Planeamento Educativo é um processo de previsão de necessidades e de racionalização no emprego de meios (materiais) e recursos (humanos) disponíveis ou mobilizáveis, visando a concretização de objectivos e metas educacionais, em prazos determinados e etapas definidas,

O Planeamento Educativo tem a função de prever o desenvolvimento da educação, através de um exercício complexo de arbitragem entre as expectativas e a limitação dos recursos, entre a aspiração de todos a uma educação de qualidade e as dificuldades inerentes à concretização deste desiderato, à luz de outras prioridades nacionais.

O Planeamento Educativo é chamado a cumprir a sua função num contexto de exigências complexas, posto que marcado pela massificação do acesso ao ensino a diversos níveis, com pretensões de garantia da qualidade e da pertinência social do saber.

Como qualquer planeamento, o Planeamento Educativo visa dar respostas a problemas diagnosticados no sistema educativo, a necessidades efectivas de desenvolvimento humano e do progresso, pelo que deve estabelecer, de forma realista e sustentável, objectivos e metas que apontem para a superação dos problemas diagnosticados e a satisfação das aspirações sociais. Trata-se, assim, e como vimos, de um exercício de "previsão do futuro", mas tendo os

pés bem assentes na realidade e nos condicionalismos do presente e considerando as experiências do passado, os aspectos contextuais e os pressupostos filosóficos, culturais, económicos e políticos que servem de referência ao acto de planear o devir da educação.

7.6.3. Natureza e exigências do Planeamento Educativo

Encaramos o Planeamento Educativo como um processo contínuo e sistemático que consiste em determinar *para onde ir e quais as maneiras adequadas para se chegar lá*, tendo em conta a situação presente e as possibilidades futuras, de modo a que o desenvolvimento do sistema educacional atenda tanto às necessidades da sociedade como às do indivíduo ou educando (Baffi, 2002a).

Esse exercício visa disciplinar a acção dos decisores, gestores e agentes educativos, evitar a improvisação, estabelecer caminhos que possam nortear eficazmente a acção educativa, prever o acompanhamento e a avaliação da própria acção, de modo a corrigirem-se, atempadamente, eventuais desvios e erros, sem se perder de vista os objectivos almejados pela sociedade e definidos ao nível adequado. Assim, e por impor uma disciplina, o planeamento educativo é de natureza obrigatória, tal como, aliás, resulta do quadro legal vigente²⁷.

Como referimos acima, o sistema educativo é, por natureza, um sistema aberto ao meio envolvente e de carácter não determinístico, devendo o seu planeamento revestir-se desse carácter. Sendo assim, o Planeamento Educativo é de natureza probabilística, pelo que as decisões, acções e medidas de política educativa que preconiza podem ou não produzir, cabalmente, os efeitos pretendidos, em virtude de uma multiplicidade de factores condicionantes.

No entanto, tal natureza não significa laxismo no processo de planeamento educativo e bem assim na execução dos planos. Pelo contrário! Para que o planeamento educativo cumpra o seu papel, não só se deve aprimorar na sua elaboração, em termos de rigor no estabelecimento dos objectivos e metas dos planos, como também se deve esmerar na pilotagem do processo de sua execução, para que sejam atempadamente introduzidos os ajustamentos e as correcções que se mostrarem pertinentes, nomeadamente através dos planos operativos ou de implementação.

²⁷ Veremos, mais adiante, aspectos jurídicos do planeamento educativo nacional.

Instrumento necessário de previsão e construção do futuro da educação num dado contexto, o Planeamento Educativo é um conjunto de decisões de política educativa que exigem uma liderança firme e esclarecida, uma gestão científica e participada e uma avaliação rigorosa e permanente do caminho que vai sendo percorrido. Logo, é um documento que deve constituir um “guia para a acção” e não um exercício burocrático e formal, destinado a exhibir aos outros, quando não para meter nas gavetas.

Porém, quando se trata, sobretudo, de planear para o médio e o longo prazos, o planeamento educativo tem de ser, necessariamente, flexível. Os “planos imperativos”²⁸, enquanto autênticas “camisas-de-forças”, que chegaram a fazer escola, não podem ter lugar, hoje em dia, face à aceleração das mudanças socioeconómicas, políticas, científicas e tecnológicas e, conseqüentemente, às incertezas quanto ao futuro.

Por isso mesmo, o Planeamento Educativo, como qualquer outro exercício de planeamento, torna-se de evidente complexidade, exigindo dos planificadores e dos decisores uma grande capacidade de análise dos contextos, de antevisão das perspectivas e de arbitragem das prioridades na afectação de recursos.

7.6.4. Princípios básicos do planeamento educativo

A análise comparada dos sistemas educativos põe em relevo um conjunto de princípios que têm marcado os processos de planeamento educativo à escala planetária, a saber:

- a) A educação como direito de cidadania e um dos mais importantes direitos humanos, posto que a sua efectivação é condição para a realização cabal dos demais direitos e liberdades dos cidadãos;
- b) A educação como tarefa de toda a sociedade e não exclusivamente do Estado, implicando a comparticipação da comunidade na gestão democrática e no financiamento das instituições educativas;
- c) A coexistência, nos sistemas educativos, dos sectores pública e privado da educação e do ensino (incluindo-se no sector privado o papel das cooperativas) e a consideração do ensino privado como uma alternativa credível ao ensino público.

²⁸ Admitimos, entretanto, a imperatividade do planeamento educativo no sentido da obrigatoriedade da sua efectivação, tal como o impõem, aliás, as normas jurídicas. Porém, tal obrigatoriedade não significa nem laxismo nem rigidez na implementação dos planos

No processo de planeamento educativo, são, ainda, aplicáveis, entre outros os seguintes princípios básicos:

- a) A abordagem científica, que implica a utilização de pressupostos científicos na formulação das opções de política educativa;
- b) A abordagem sistémica e integrada, que leva a considerar a evolução da educação como parte integrante do processo de desenvolvimento integrado e harmonioso do país;
- c) A funcionalidade da educação, que permite encarar esta última como instrumento do progresso geral da sociedade e da realização pessoal e social dos indivíduos;
- d) A flexibilidade do processo de planeamento, de modo a que se possam fazer, oportunamente, as arbitragens e as correcções oportunas, designadamente através de planos operativos e de contingência;
- e) O carácter contínuo do planeamento, como função do processo de gestão, de modo a garantir-se que esta se processe no quadro de uma abordagem estratégica, sem se perder de vista a actualidade das opções e medidas de política educativa;
- f) A pertinência social da educação, que permite equacionar, em cada momento, a adequação das ofertas formativas em função dos imperativos do desenvolvimento social;
- g) A sustentabilidade, que implica que as opções e políticas educativas sejam definidas mediante a arbitragem adequada entre as expectativas e demandas sociais e os recursos mobilizáveis, de modo a garantir-se uma evolução contínua dos indicadores de acesso e de qualidade da educação;
- h) A empregabilidade²⁹ das acções de formação, que implica conjugar as opções individuais dos formandos com as perspectivas de integração no mercado do trabalho.

7.6.5. Fases do processo de planeamento

Em função do nível de planeamento (planeamento estratégico e planeamento operacional), o respectivo processo pode integrar várias fases, que sintetizamos em seguida:

- a) Fases do planeamento estratégico:

²⁹ Princípio válido e aplicável, com as necessárias cautelas, sobretudo quando se perspectiva a integração dos diplomados ou formandos no mercado do trabalho. O trabalho de orientação vocacional deve ter em conta esta perspectiva.

- Análise da situação, com a identificação dos pontos fortes e fracos, das ameaças e oportunidades que se apresentam à organização, tanto no ambiente interno como no externo (Análise SWOT³⁰);
- Definição (redefinição) de Missão, Valores
- Concepção das hipóteses de estratégias
- Definição dos objectivos estratégicos;
- Experimentação;
- Programação indicativa;
- Metodologia de implementação e avaliação.

b) Fases do planeamento operacional:

- Análise da situação;
- Determinação dos objectivos específicos;
- Programação: O que fazer, quem faz, com quê, como, quando?...
- Avaliação (critérios, padrões de aferição dos resultados);
- Retroalimentação (mecanismos de comunicação em direcção aos planificadores).

7.7. Tipos de Planeamento

Distinguem-se, normalmente, três tipos de Planeamento, em função da sua relevância e alcance: o planeamento político, o planeamento estratégico e o planeamento operacional³¹:

a) O planeamento político-social caracteriza-se pela determinação das opções políticas globais, a definição de uma missão. Tem como preocupação fundamental responder as questões "para quê", "para quem" e também com "o quê". A preocupação central é definir fins, buscar ou conceber visões globalizantes e de eficácia possível; serve para situações de crise, em que a proposta é de transformação, a médio prazo e/ou longo prazo. "Tem o plano e o programa como expressão maior" (GANDIN, 1994, p. 55, apud Baffi, 2002a).

b) O planeamento estratégico é um processo complexo de antecipação do futuro de médio e longo prazos, implicando a tomada de decisões ao mais alto nível da organização (ou da

³⁰ O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês. Significa um anagrama de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats).

³¹ Na sua excelente obra, Organizações: uma abordagem sistémica, Yves Bertrand e Patrick Guillemet preferem falar de planificação política, estratégica e tática, com significações idênticas, referindo, entretanto, que os três níveis de planeamento podem reduzir-se a dois: o de planeamento estratégico, que incluiria o planeamento político (neste caso, a definição das políticas seria a primeira fase do planeamento estratégico); e o planeamento tático, que corresponde ao planeamento operacional.

sociedade). Implica que, a partir de uma visão de futuro, se defina a missão da organização e as grandes opções em termos de metas a alcançar em determinado período, num contexto em que as ameaças e as oportunidades, bem como as possibilidades de mobilização de recursos, são analisadas segundo diversos cenários (pessimista, optimista ou tendencial). Por sua natureza, e sem prejuízo do rigor no seu exercício, o planeamento estratégico tem carácter flexível e necessariamente indicativo.

c) **O planeamento operacional** é um processo em que a preocupação é responder as perguntas como "o quê", "como" e "com quê" agir para alcançar metas a curto prazo, tratando prioritariamente dos meios. Abarca cada aspecto isoladamente e enfatiza a técnica, os instrumentos, centralizando-se na eficiência e na busca da manutenção do funcionamento. Tem sua expressão nos programas e, mais especificamente, nos projectos, sendo, sobretudo, tarefa de administradores, onde a ênfase é o presente, momento de execução para solucionar problemas (GANDIN, *Ibidem.*). O plano estratégico é instrumento de realização das decisões tomadas a nível do planeamento estratégico. É de natureza tática, isto, projecta decisões de curto prazo (um dia a um ano, normalmente).

7.8. O planeamento educativo e suas modalidades

O **Planeamento Educativo** é o processo contínuo que se preocupa com o 'para onde ir' e quais as maneiras adequadas para se chegar lá, tendo em vista a situação presente e possibilidades futuras, para que o desenvolvimento da educação atenda tanto às necessidades da sociedade, quanto às do indivíduo (PARRA, apud Baffi, 2002a).

Ao Planeamento Educativo são inerentes as modalidades de planeamento geral atrás referidas (planeamento político-social, estratégico e operacional), pelo que nos abstermos de mais considerações a respeito. Entretanto, no âmbito do Planeamento Educativo, pode ainda falar-se de:

a) **Planeamento do Sistema de Educação** - De entre os níveis de planeamento educativo, e citando Vasconcellos (1995, p. 53, apud Baffi, 2002a), este "é o de maior abrangência, correspondendo ao planeamento que é feito a nível nacional, estadual e municipal", incorporando as políticas educacionais definidas.

b) **Planeamento Curricular** – É o "processo de tomada de decisões sobre a dinâmica da acção escolar. É a previsão sistemática e ordenada de toda a vida escolar do aluno". Portanto,

essa modalidade de planear constitui um instrumento que orienta a acção educativa na escola, pois a preocupação é com a proposta geral das experiências de aprendizagem que a escola deve oferecer ao estudante, através dos diversos componentes curriculares. (VASCONCELLOS, 1995, p. 56, apud Baffi, 2002a).

c) **Planeamento de Ensino** – É o processo de decisão sobre a actuação concreta dos professores, no quotidiano de seu trabalho pedagógico, envolvendo as acções e situações, em constantes interações entre professor e alunos e entre os próprios alunos (PADILHA, 2001, p. 33, apud Baffi, *Ibidem*). Traduz-se, na opinião de Sant'Anna et al (1995, p. 19, apud Baffi, 2002a), num "processo de tomada de decisões bem informadas que visem a racionalização das actividades do professor e do aluno, na situação de ensino-aprendizagem".

d) **Planeamento Regional ou Local** – É o processo de planeamento que se realiza a nível de uma dada circunscrição territorial, traduzindo a afirmação e o desenvolvimento de uma política educativa local, com o envolvimento das escolas ou instituições locais, parceiros e elementos da comunidade.

e) **Planeamento Escolar** - É o planeamento global da escola, envolvendo o processo de reflexão, de decisões sobre a organização, o funcionamento e a proposta pedagógica da instituição. "É um processo de racionalização, organização e coordenação da acção docente, articulando a actividade escolar e a problemática do contexto social" (LIBÂNEO, 1992, p. 221, apud Baffi, 2002a). Trata-se, em Cabo Verde, de um planeamento liderado pelo gestor da escola, ainda que deva ser o órgão representativo da escola (Conselho do Pólo e Assembleia da Escola, no ensino básico e no ensino secundário, respectivamente) a aprovar o plano

f) **Planeamento pedagógico docente** – É o planeamento essencialmente operativo e de natureza quotidiana que está a cargo do professor. Tem a sua expressão instrumental ou formal nos planos pedagógicos ou planos de aula, cuja elaboração deve ser cuidada de modo a que contribuam para o cumprimento cabal do papel do docente que, hodiernamente, é cada vez menos o de transmissor de conhecimentos e cada vez mais o de facilitador e organizador do processo de aprendizagem, fazendo uso de métodos e técnicas que favoreçam a participação activa do aluno no seu próprio aprendizado.

7.9. O Plano como produto do planeamento - suas modalidades em educação

O **Plano** vem a ser um documento em que se registam decisões acerca de o “que se pensa fazer e porquê, onde e como fazer, quando fazer, com que fazer, com quem fazer” e, como tal, resultante de uma necessária discussão sobre os fins e objectivos alcançar (para quê?), culminando com a definição destes de forma racional e realista, pois somente desse modo é que se pode responder às questões indicadas acima (Baffi, 2002a). Na perspectiva de FERREIRA (apud PADILHA, 2001, p. 36), o plano é a "apresentação sistematizada e justificada das decisões tomadas relativas à acção a realizar". Por outras palavras, o Plano é um produto do Planeamento (Baffi, *Ibidem*); é um guia e, como tal, tem a função de orientar a prática, partindo da própria prática, pelo que, não pode ser um documento rígido e absoluto; é a formalização dos diferentes momentos do processo de planear que, por sua vez, envolve desafios e contradições (Baffi, *Ibidem*).

A nível da Educação, podemos falar de várias modalidades de planos, que variam segundo os autores. Vejamos algumas:

a) Plano Nacional de Educação é "onde se reflecte toda a política educativa de um povo, inserido no contexto histórico, que é desenvolvida a longo, médio ou curto prazos". (MEEGOLLA; SANT'ANNA, 1993, p. 48, apud Baffi, 2002a). No caso de Cabo Verde, está incluso no Plano Nacional de Desenvolvimento, que cobre os diversos domínios da vida nacional, de forma mais ou menos integrada

b) Plano Regional ou Local – É o documento através do qual se projecta o desenvolvimento da educação num dado espaço territorial (região, concelho, zona), envolvendo as instituições locais e os parceiros.

c) Plano Escolar é onde são registados os resultados do Planeamento da educação escolar. A nível da escola, e segundo Libâneo, "é o documento mais global; expressa orientações gerais que sintetizam, de um lado, as ligações do projecto pedagógico da escola com os planos de ensino propriamente ditos" (LIBÂNEO, 1993, p. 225, apud Baffi, 2002a). Corresponde, em Cabo Verde e em Portugal, ao Projecto Educativo de Escola e, na terminologia brasileira, ao Plano de Desenvolvimento de Escola.

d) Plano de Curso é a organização de um conjunto de matérias que vão ser desenvolvidas numa instituição educativa, durante o período de duração de um curso. Segundo Vasconcellos

(1995, p. 117), esse tipo de plano é a "sistematização da proposta geral de trabalho do professor naquela determinada disciplina ou área de estudo, numa dada realidade". Exemplo de plano de curso é o Programa da disciplina de Administração Escolar, no âmbito do qual desenvolvemos as matérias constantes deste manual.

e) Plano de Ensino "é o plano de disciplinas, de unidades e experiências propostas pela escola, professores, alunos ou pela comunidade". Situa-se no nível bem mais específico e concreto em relação aos outros planos, pois define e operacionaliza toda a acção escolar existente no plano curricular da escola. (SANT'ANNA, 1993, p. 49, apud Baffi, 2002a). O "Plano de Ensino" tem, entre nós, expressão nas chamadas "Planificações" que têm lugar, sobretudo, em reuniões de coordenação ou planificação pedagógica.

As diversas denominações e conceitos de plano não são uniformemente utilizados, registando-se na prática de planificação as mais diferentes opções, que expressam, amiúde, realidades semelhantes.

Podemos ainda falar do **Plano de Desenvolvimento Institucional** (PDI). Consiste num documento em que se definem a missão da instituição educativa e as estratégias para atingir suas metas e objectivos. Abrangendo um período variável de tempo, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objectivos, metas e acções do Plano, observando a coerência e a articulação entre as diversas acções, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação actual e futura (após a vigência do PDI).

O PDI deve estar intimamente articulado com a prática e os resultados da avaliação institucional, realizada tanto como procedimento auto-avaliativo como externo. Quando se tratar de Instituição já credenciada e/ou em funcionamento, os resultados dessas avaliações devem balizar as acções para sanar deficiências que tenham sido identificadas³².

³² Entre nós, os Planos de Desenvolvimento Institucional tem assumido a forma de Planos de Melhoria de Gestão, introduzidos no âmbito do PROMEF – Projecto de Modernização do Ensino e Formação.

7.10. Instrumentos de planeamento educativo a nível local e de escola

Em Educação Comparada, encontramos dois conceitos de planeamento educativo que, traduzindo realidades de planificação abaixo do âmbito central ou nacional, requerem clarificação. Referimo-nos aos Projectos Educativos Locais e aos Projectos Educativos de Escola (estes também conhecidos por Planos de Desenvolvimento de Escola).

Quer o Projecto Educativo Local, quer o Projecto Educativo de Escola são instrumentos de planeamento organizacional, definindo o primeiro a política educativa de uma circunscrição territorial, e o segundo a de uma escola.

7.10.1. Projecto Educativo de Escola

Mais divulgado, o **Projecto Educativo de Escola** é, ainda, frequentemente confundido com «Projecto Pedagógico», entendido este como a escolha, mais ou menos participada, de um tema/problema em função do qual se organiza um conjunto de actividades pedagógicas, lectivas e não lectivas, disciplinares ou multidisciplinares. Na maior parte das vezes, estes projectos pedagógicos têm também uma vertente de cooperação com elementos da comunidade, mas dirigem-se fundamentalmente aos alunos, com o fito de estimular as suas aprendizagens. Mais à frente, falaremos do Projecto Pedagógico, na sua acepção restrita e menos abrangente.

O **Projecto Educativo de Escola** foca o desenvolvimento da organização escolar no seu conjunto, tendo obviamente reflexos nas condições de aprendizagem dos alunos. É relativo ao seu governo e organização, expressando a sua identidade como instituição, as finalidades que a norteiam, as metas que escolheu e os meios que se propõe pôr em prática para as atingir.

O Projecto Educativo de Escola não deve ser confundido com o documento elaborado para traduzir o compromisso a que foi possível chegar, num dado momento, na definição dessa política por parte dos diferentes intervenientes: professores, alunos, pais, funcionários e instituições que colaboram com a escola.

Cada escola pode ter vários projectos pedagógicos, mas o Projecto Educativo de Escola é único e englobante, pois define a política da Escola. Igualmente, em cada território podem existir vários projectos educativos de escola, mas o Projecto Educativo Local é único e englobante, pois define a política educativa do Território, expressando a identidade que este

assume e as finalidades comuns que norteiam as actividades conjuntas das instituições que nele cooperam.

Alguns autores empregam a expressão “**Projecto Político-Pedagógico**” com significado idêntico ao que preconizamos para o **Projecto Educativo de Escola** (ou Plano de Desenvolvimento da Escola, na terminologia brasileira).

Assim, para Gadotti e outros, o **Projecto Político-Pedagógico** da escola é entendido como uma maneira de se situar num horizonte de possibilidades, a partir de respostas a perguntas tais como: "que educação se quer, que tipo de cidadão se deseja e para que projecto de sociedade?" (GADOTTI, 1994, p. 42, apud Baffi 2002a). Dissociar a tarefa pedagógica do aspecto político é difícil, visto que o "educador é político enquanto educador, e o político é educador pelo próprio facto de ser político" (GADOTTI, FREIRE, GUIMARÃES, 2000, pp. 25-26, apud Baffi).

Para André (2001, p. 188), tal projecto não é somente uma carta de intenções, nem apenas uma exigência de ordem administrativa, pois deve "expressar a reflexão e o trabalho realizado em conjunto por todos os profissionais da escola, no sentido de atender às directrizes do sistema nacional de Educação, bem como às necessidades locais e específicas da clientela da escola"; ele é "a concretização da identidade da escola e da oferta de garantias para um ensino de qualidade". Segundo Libâneo (2001, p. 125), o Projecto Pedagógico de Escola "deve ser compreendido como instrumento e processo de organização da escola", tendo em conta as características do instituído e do instituinte. Segundo Vasconcellos (1995), o Projecto Pedagógico de Escola é um instrumento teórico-metodológico que visa ajudar a enfrentar os desafios do quotidiano da escola, só que de uma forma reflectida, consciente, sistematizada, orgânica e, o que é essencial, participativa. É uma metodologia de trabalho que possibilita catalisar a acção de todos os agentes da instituição (p. 143).

Segundo Veiga (1998, apud Baffi, 2002b), o Projecto Pedagógico de Escola não é um conjunto de planos e projectos de professores, nem somente um documento que trata das directrizes pedagógicas da instituição educativa, mas um produto específico que reflecte a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado. Portanto, trata-se de um instrumento que permite clarificar a acção educativa da instituição educacional em sua totalidade, em função da missão que deve exercer na sociedade. O Projecto Pedagógico de Escola tem como propósito a explicitação dos

fundamentos teórico-metodológicos, dos objectivos, do tipo de organização e das formas de implementação e de avaliação institucional.

O Projecto Pedagógico de Escola tem duas dimensões, como explicam André (2001) e Veiga (1998): a política e a pedagógica. Ele "é político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade" (André) e "é pedagógico, porque possibilita a efectivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo". Essa última é a dimensão que trata de definir as acções educativas da escola, visando a efectivação de seus propósitos e sua intencionalidade (Veiga). Assim sendo, a "dimensão política"³³ cumpre-se na medida em que ela se realiza enquanto prática especificamente pedagógica (Saviani, in Veiga, 2001, p. 13).

Falar da construção do Projecto Político-Pedagógico é falar de planeamento no contexto de um processo participativo, onde o passo inicial é a elaboração do marco referencial, sendo este a luz que deverá inspirar a realização das demais etapas.

Alguns autores que tratam do Planeamento, como, por exemplo, Moacir Gadotti, falam, simplesmente, em referencial, mas outros, como Gandin (1994, 2001), distinguem nele três marcos: situacional, doutrinal e operativo: há uma situação problemática, que se analisa com as ferramentas proporcionadas pela ciência e, a partir dessa análise, se derivam acções concretas visando a alteração da situação de partida para outra mais desejável

O Projecto Pedagógico de Escola não é modismo e nem é documento para ficar engavetado em uma mesa na sala de direcção da escola: ele transcende o simples agrupamento de planos de ensino e actividades diversificadas, pois é um instrumento do trabalho que indica rumo e direcção e é construído com a participação de todos os profissionais da instituição e bem assim dos elementos representativos da comunidade.

Falar da construção do projecto pedagógico de uma escola é falar de planeamento no contexto de um processo participativo, onde o passo inicial é a elaboração do marco referencial, que constitui a luz que deverá iluminar as demais etapas, designadamente o envolvimento dos parceiros e a mobilização dos recursos, a calendarização das acções, sua implementação e avaliação. Não se tratando apenas de uma abordagem situacional, nem tão só de uma ideia

³³ Não confundir com conotação partidária, se bem que se reconheça o papel relevante dos partidos na conformação da vontade estatal e, derivadamente, das decisões e medidas de política educativa.

luminosa desgarrada de um marco referencial coerente (feito de princípios e objectivos educacionais), o projecto pedagógico de escola vai mais além do que um modelo teórico-conceitual de educação. Ele é, ao cabo e ao resto, tudo isso, posto que nele estão presentes, como o refere, por exemplo, Gandin (1994), três marcos essenciais: situacional, doutrinal e operativo. Efectivamente, o projecto pedagógico de escola visa resolver problemas existenciais, num quadro coerente e participado, em que a actuação pedagógica se encaminha no sentido da resolução de problemas em ordem à prestação de um serviço de educação com a necessária e desejada marca de qualidade.

O projecto pedagógico de escola, numa perspectiva de médio prazo (2 a 3 anos) vem tomando, como vimos, diferentes denominações em Cabo Verde, ora se falando de Projecto Educativo de Escola (expressão acolhida na lei), ora de Plano de Desenvolvimento da Escola.

Qualquer que seja a designação, trata-se de um instrumento estratégico, que projecta o desenvolvimento da escola a médio prazo, procurando ter em devida conta as expectativas e demandas da sociedade, a vocação, as potencialidades, e perspectivas de desenvolvimento do meio em que a escola se insere. Pressupondo a conquista pela escola de um apreciável grau de autonomia, o Projecto Educativo deve ser um instrumento inovador (a escola deve apresentar perspectivas e ofertas que a distingam das demais), que corporize “a imagem de marca” da escola e trate de prepará-la para, realmente, estar ao serviço da comunidade.

7.10.2. Projecto Educativo Local

O **Projecto Educativo Local**, tendo um âmbito mais alargado que o Projecto Educativo de Escola, é um instrumento de planeamento que procura congrega as diferentes escolas e um conjunto alargado de parceiros na definição e execução de uma política educativa local, tendo, por isso na sua elaboração uma forte dimensão de negociação.

Construir o bem comum local, entendido como a definição local do interesse geral, não é uma tarefa pacífica, nem fácil. Na definição desta política educativa local, os intervenientes são mais numerosos, os interesses mais diversificados e, por vezes, concorrenciais, sendo múltiplas as dependências hierárquicas, pelo que concertação se torna uma tarefa exigente.

O Projecto Educativo Local, enquanto instrumento de realização de uma política educativa local, articula as ofertas educativas existentes, promove a interacção entre os diversos

organismos e serviços locais com os serviços educativos, potencia a gestão integrada dos recursos e enquadra a intervenção educativa numa perspectiva de desenvolvimento da comunidade, procurando harmonizar as políticas educativas globais com as opções de política, as demandas e especificidades locais.

A iniciativa de realização de um Projecto Educativo Local pode partir de uma entidade educativa descentralizada ou desconcentrada ou mesmo ter origem numa decisão central, como no caso da experiência francesa das ZEP (*zones d'éducation prioritaires*).

No caso cabo-verdiano, o Projecto Educativo Local, que chegou a ter, aqui e ali, outras denominações, como as de “Projecto Educativo de Concelho”³⁴ e “Plano Concelhio de Desenvolvimento de Educação”, pode bem ser assumido e desenvolvido pelas delegações do departamento governamental responsável pela área da educação como instrumento de realização da política educativa no concelho, integrando e dando coerência a acção educativa das diferentes instituições de educação e ensino da circuncisão.

Pela multiplicidade de actores que envolve e pelo seu carácter negociado, a construção de um Projecto Educativo Local é um processo que se desenvolve ao longo de anos e que assume formas necessariamente muito diversificadas, em função dos contextos

7.11. Conceito e relevância do Projecto em Educação

7.11.1. Que é um Projecto?

Um Projecto é também um produto do Planeamento, porque nele são registadas as decisões mais concretas inseridas nas propostas para o futuro. Trata-se de uma tendência natural e intencional do ser humano. Como o próprio nome indica, projectar é lançar para a frente, dando sempre a ideia de mudança, de movimento. Projecto representa o laço entre o presente e o futuro, sendo ele a marca da passagem do presente para o futuro.

De acordo com Gadotti (2001), a palavra projecto vem do verbo projectar, lançar-se para frente, dando sempre a ideia de movimento, de mudança. A sua origem etimológica, como explica Veiga (2001, p. 12), vem confirmar essa forma de entender o termo projecto que “vem do latim *projectu*, participio passado do verbo *projecere*, que significa lançar para diante”.

³⁴ Chegaram a ser elaborados e implementados pelo primeiro grupo de dirigentes da educação nos concelhos (“Sub-inspectores Escolares” ou “Delegados da Inspeção), formados pelo perito da UNESCO Arlindo Stefani, no âmbito do Projecto CVI/75/038, que decorreu, através de sessões presenciais e actividades de formação em exercício, entre os anos de 1976-79).

Na opinião de Gadotti (In Veiga, 2001, p. 18), todo projecto supõe ruptura com o presente e promessas para o futuro. Projectar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma estabilidade em função de promessa que cada projecto contém de estado melhor do que o presente. Um projecto pode ser tomado como promessa face a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de acção possível, comprometendo seus actores e autores.

No entendimento de Alvaréz (1998), citado por Steidel (2004)³⁵, o projecto representa o laço entre presente e futuro, apresentando-se no mundo contemporâneo como a mola do dinamismo e instrumento indispensável de acção e transformação.

De acordo com Fagundes (1999), citado no mesmo local por Steidel, o projecto é uma actividade natural e intencional que o ser humano utiliza para procurar solucionar problemas e construir conhecimentos.

Boutinet (2002), ainda segundo Steidel, explica que o termo projecto teve seu reconhecimento no final do século XVII e a primeira tentativa de formalização de um projecto foi através da criação arquitectónica, com o sentido semelhante ao que nele se reconhece actualmente, apesar da marca do pensamento medieval no qual o presente pretende ser a reactualização de um passado considerado como jamais decorrido.

7.11.2. Conceito de Projecto em Educação

Vive-se na sociedade hodierna a "cultura de projecto", onde as condutas de antecipação para prever e explorar o futuro fazem parte de nosso presente. Ora, esta influência do futuro sobre nossas adaptações quotidianas só faz sentido se o que nos propomos desenvolver cumpre a função de melhorar as condições de vida do ser humano (Baffi, 2002b).

A cultura de projecto está a desenvolver-se nas instituições educativas, não sendo por isso descabido falar-se da "pedagogia de projectos", como técnica e arte de organizar os processos educativos ou de aprendizagem nas diversas áreas curriculares, de forma mais ou menos

³⁵ Cf. Steidel, Rejane. Gestão Participativa, Um Estudo de Caso em uma Escola Pública de Curitiba, 2004, disponível em http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=232

integrada, numa perspectiva inovada e participada e numa lógica de desenvolvimento de competências através da resolução de problemas.

Efectivamente, a elaboração e a execução de projectos, a partir de situações-problemas que o grupo escolar analisa ou investiga, constituem aspectos mais marcantes da Escola Moderna, ancorada, fortemente, em técnicas participativas, constituindo, por isso, práticas salutareas e que devem ser encorajadas.

A pedagogia de projectos conjuga o “saber”, o “saber fazer” e o “saber ser” no processo educativo, preparando os alunos para vida activa, segundo a lógica construtiva e engenhosa de resolução de problemas com que se deparam no quotidiano escolar e no meio social em que se integra a escola.

Construir um projecto é, assim, um processo de identificação do problema, de determinação das variáveis ou hipóteses de solução, das estratégias e acções a levar a cabo e bem assim dos recursos a mobilizar para a solução do problema, num horizonte temporal definido, que deve culminar com a avaliação de todo o processo.

Enquanto não são criadas as condições para cada escola ter o seu projecto educativo de médio prazo, a escola pode e deve começar por trabalhar com projectos pedagógicos de âmbito ou alcance mais limitado, cujo lugar não desaparece, entretanto, com a introdução de instrumentos de planeamento mais abrangentes, tornando-se, pelo contrário, cada vez mais necessários, como forma de operacionalizar os planos de médio e longo prazos.

Vasconcellos (1995), entre outros, refere-se ao assunto, empregando a expressão “Projecto Pedagógico”, que descreve como “ um instrumento teórico-metodológico que visa ajudar a enfrentar os desafios do quotidiano da escola, só que de uma forma reflectida, consciente, sistematizada, orgânica e, o que é essencial, participativa. É uma metodologia de trabalho que possibilita ‘revalorizar’ a acção de todos os agentes da instituição” (p.143).

Por seu turno, Veiga (2001, p. 11) entende que o projecto pedagógico deve apresentar as seguintes características:

- a) "ser processo participativo de decisões;
- b) preocupar-se em instaurar uma forma de organização de trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições;

- c) explicitar princípios baseados na autonomia da escola, na solidariedade entre os agentes educativos e no estímulo à participação de todos no projecto comum e colectivo;
- d) conter opções explícitas na direcção de superar problemas no decorrer do trabalho educativo voltado para uma realidade específica;
- e) explicitar o compromisso com a formação do cidadão;
- f) nascer da própria realidade, tendo como suporte a explicitação das causas dos problemas e das situações nas quais tais problemas aparecem;
- g) ser executável e prever as condições necessárias ao desenvolvimento e à avaliação;
- h) ser uma acção articulada de todos os envolvidos com a realidade da escola;
- i) ser construído continuamente, pois como produto, é também processo".

Pelas suas características, o Projecto Pedagógico é um instrumento de trabalho pedagógico que tanto pode ser utilizado por um docente e o seu grupo de alunos, no quotidiano escolar, como por um grupo de professores engajados numa experiência pedagógica, como ainda por toda uma escola, caso a natureza da acção assim o aconselhar. Na verdade a Pedagogia Moderna tende a ser cada vez mais uma Pedagogia de Projectos.

Na elaboração de um Projecto Pedagógico, como de outro qualquer, devem observar-se diferentes etapas ou fases: fase de análise, em que, a partir da análise de uma situação, na escola ou no meio, se detecta o problema; fase de projecção, que o momento de engajamento dos intervenientes na procura das possíveis soluções ao problema; fase de definição de objectivos, com base nas hipóteses consideradas, nos recursos mobilizáveis e nos constrangimentos e ameaças a enfrentar; fase de planificação (ou programação), em que se estabelece um cronograma de actividades, com a repartição de tarefas e recursos; fase de execução, em que se materializa cada acção e se faz o respectivo seguimento; fase de avaliação, para examinar os efeitos da acção, os ganhos, os defeitos, para reajustamentos e novas decisões.

7.12. O Programa e sua relação com outros instrumentos de planeamento

Na sua expressão literal, Programar (*pro+grammar*) é “escrever para o futuro”. Segundo explica Padilha (2001), citando Bierrenbach, um Programa é "constituído de um ou mais projectos de determinados órgãos ou sectores, num período de tempo definido" (p. 42). Gandin (1995) complementa este entendimento, dizendo que o programa, dentro de um plano, é o espaço onde são registadas as propostas de acção do planificador, visando aproximar a

realidade existente da realidade desejada. Deste modo, na elaboração de um programa é necessário considerar quatro dimensões: "a das acções concretas a realizar, a das orientações para toda a acção (atitudes, comportamentos), a das determinações gerais e a das actividades permanentes" (GANDIN, 1993, p. 36 e 1995, p. 104).

Nestas acepções, os planos e projectos pode incluir programas de implementação, com a explicitação das acções delineadas no período do tempo considerado. Todavia, nem sempre é o que se acontece, podendo haver os programas anteceder os planos e projectos.

Enfim, os processos de transformação social são realidades dinâmicas, devendo evitar-se todo o dogmatismo no exercício teórico e prático de previsão do futuro. Os conceitos devem ser encarados à luz das realidades que se pretende transformar e não como fins em si mesmo.

7.13. O regime jurídico e a prática do planeamento educativo em Cabo Verde

7.13.1. O Planeamento Educativo a nível central

Desde os primórdios da Independência, Cabo Verde, país de poucos recursos naturais, reconheceu o papel do planeamento na promoção do desenvolvimento nacional, tendo elaborado planos, geralmente quinquenais, largamente financiados por recursos disponibilizados pela cooperação internacional, abrangendo os diversos sectores da vida nacional, designadamente o da educação, no entendimento de que o homem cabo-verdiano constitui, potencialmente, a maior riqueza do país

Assim, o Planeamento da Educação Nacional acompanhou, desde cedo, o processo de planeamento do desenvolvimento, fazendo parte integrante deste. Na verdade, os sucessivos ministérios da educação que o país conheceu deram sempre relevância ao planeamento da educação nacional, quer numa perspectiva de médio e longo prazos, quer em termos de curto prazo, com acções delineadas para horizontes temporais de um ano (planos anuais), quer através de projectos específicos, de duração variável.

Actualmente, o Planeamento do Sistema Educativo é coordenado, tecnicamente, a nível nacional, pelo serviço central de estudos e planeamento do Ministério da Educação,

denominado Gabinete de Estudos e Planeamento³⁶, a quem compete, nos termos da Lei Orgânica do Ministério da Educação assegurar “estudos e apoio técnico especializado na concepção, planeamento, elaboração e seguimento das políticas que o Ministério deve levar a cabo, nos vários domínios ...

Nos termos da Lei Orgânica do Ministério da Educação, o GEP integra as Direcções de Serviço de Cooperação e de Informação e Planeamento, ficando cometidas a esta última responsabilidades específicas no domínio dos estudos e do planeamento estratégico (ex: Plano Nacional de Desenvolvimento, Plano Nacional de Educação para Todos) e do planeamento operacional (planos anuais, planos anuais de investimentos).

Entretanto, a existência do GEP não impede a intervenção de outros órgãos e serviços do Ministério da Educação no processo de planeamento. Pelo contrário, todos eles, enquanto partes integrantes do sistema educativo, actuam com base em planos de actividades, de duração variável (1 a 2 anos, semestre, etc.), ao mesmo tempo que participam, em razão da matéria, nos processos de planeamento educacional e na elaboração de programas e projectos estruturantes para o sector da educação. O GEP aparece, assim, como o organismo integrador e coordenador de diversas componentes do processo de planeamento educativo, assegurando a coerência global dos planos institucionais ou departamentais.

Na última década, os principais instrumentos de planeamento educativo, a nível central, têm sido: o Plano Nacional de Desenvolvimento – sector da Educação, para a IV Legislatura (2001-2006); o Plano Estratégico da Educação (2002-15) e o Plano Nacional de Educação para Todos (2002-15). Além destes planos, de carácter estratégico, destacam-se diversos instrumentos de planeamento de menor alcance, que estão em função daqueles, com incidência nacional ou regional e com financiamento de diversa origem.

7.13.2. O Planeamento Educativo Local

Além do nível central de planeamento, existem práticas de planeamento local, protagonizadas pelos serviços desconcentrados e de base territorial, que são as Delegações do Ministério, cujos planos se inspiram nos planos e directivas centrais, ao mesmo tempo que influenciam a planificação que tem lugar a nível das escolas.

³⁶ A aprovação dos instrumentos de planeamento estratégico da educação a nível nacional compete, obviamente, ao Poder Político (Governo e Parlamento).

Compete, nomeadamente, às Delegações do Ministério da Educação assegurar a “elaboração da estratégia de desenvolvimento da educação ” no concelho e bem assim a adopção de “planos de actividades”, sempre tendo em conta as “orientações básicas e os objectivos fixados pelo Ministério”,³⁷ patenteando-se, assim, a existência de dois níveis de planeamento educativo local (concelhio): o estratégico e o operacional.

Os planos das delegações e bem assim os das escolas têm conhecido globalmente uma evolução algo positiva, mas de forma heterogénea, em função de factores diversos, como as mudanças a nível das lideranças locais (delegados, coordenadores, directores e gestores), a existência ou não de Projectos com incidência local financiados pela Cooperação Internacional, entre outros.

7.13.3. O Planeamento Escolar

A nível das Escolas, é ainda incipiente a pratica de **planeamento de médio prazo**, havendo, contudo, a registar-se algumas experiências de elaboração de Projectos Educativos de Escola, também denominados Planos de Desenvolvimento da Escola.

Em termos de **planeamento de curto prazo**, quase sempre são elaborados planos de actividades, geralmente anuais, havendo, outrossim, a registar-se numerosos casos de elaboração e implementação de Projectos Pedagógicos pontuais, para a resolução de problemas concretos das escolas, envolvendo parceiros e comunidades locais.

Em todo o caso, a legislação vigente preconiza a elaboração de **instrumentos de planeamento educativo escolar**. Assim, a nível das Escolas Secundárias³⁸, compete à Assembleia da Escola aprovar, sob proposta do Conselho Directivo:

- a) O projecto educativo de escola³⁹;
- b) Os planos plurianual e anual de actividades;
- c) O orçamento privativo da escola (plano financeiro anual que prevê recursos para o financiamento dos anteriores instrumentos de planeamento).

³⁷ Veja-se o Decreto-Regulamentar nº 4/98, de 27 de Abril.

³⁸ Cf. Decreto-Lei 20/2002, de 19 de Agosto.

³⁹ Na elaboração do projecto educativo da escola, o Decreto-Lei 20/2002, atrás citado, preconiza o envolvimento do Conselho Pedagógico, a quem compete a elaboração das linhas gerais do mesmo projecto, cujo processo de elaboração é, entretanto, liderado pelo Conselho Directivo.

A nível das escolas básicas, se bem que, nalguns casos, se faça um planeamento educativo de médio prazo, como o atestam alguns projectos educativos ou planos de desenvolvimento de escola chegados ao nosso conhecimento, a legislação vigente não obriga, expressamente, à elaboração desses planos. Todavia, a lei não exclui tal possibilidade, que está implícita da definição do Conselho do Pólo como um órgão “responsável pela orientação das actividades com vista ao desenvolvimento global e equilibrado da educação na zona educativa”, desiderato que só pode ser alcançado mediante uma abordagem estratégica da problemática da educação.

Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, têm, pois, a incumbência e a oportunidade de elaborar e executar sua “proposta pedagógica” de médio prazo, deixando explícita a ideia de que a escola não pode prescindir da reflexão sobre sua intencionalidade educativa.

Já em relação **planeamento operacional ou de curto prazo**, a lei atribui expressamente ao Conselho do Pólo competência para aprovar alguns instrumentos, como o plano anual de actividades e o orçamento anual do Pólo, por proposta da Direcção do Pólo, confiada ao Gestor⁴⁰.

7.13.4. O planeamento pedagógico docente

Se a legislação vigente não regula expressamente o planeamento da actividade docente, tal obrigatoriedade deriva da análise conjugada de diversos normativos constantes do respectivo estatuto⁴¹, designadamente quando são reconhecidos aos professores direitos de “participar no funcionamento do sistema educativo” e na “orientação pedagógica dos estabelecimentos de ensino” ou lhe são cometidos deveres orientados no sentido da “excelência” do seu desempenho, contribuindo para a “formação e realização integral dos alunos”.

Em todo o caso, a nível dos docentes dos estabelecimentos de educação e ensino, a prática da planificação pedagógica é um dado adquirido, devendo destacar-se a planificação concertada a nível das diversas disciplinas curriculares, por períodos de tempo variáveis – semanais, quinzenais, mensais, trimestrais, etc. –, geralmente sob o impulso e a dinamização dos

⁴⁰ Vide Decreto-Lei nº 76/94, de 27 de Dezembro.

⁴¹ Vide novo Estatuto do Pessoal Docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar e básica, do ensino secundário e da alfabetização e educação dos adultos, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 2/2004, de 29 de Março.

delegados e coordenadores pedagógicos concelhios, gestores e membros de núcleos pedagógicos, a nível das escolas básicas, e dos directores, conselhos pedagógicos e coordenadores de disciplina, a nível das escolas secundárias.

Por outro lado, os docentes elaboram, individualmente, e com certa regularidade, os chamados planos de aula, que constituem projectos pedagógicos diários, geralmente por disciplina e, mais raramente, numa perspectiva global e sincrónica, com a integração das diversas áreas disciplinares em função dos centros de interesses ou projectos integrados de acção pedagógica.

Do que fica, sumariamente, referido, conclui-se que não só existe um quadro legal que preconiza o planeamento educativo, a diversos níveis do sistema educativo, como existe uma prática de planeamento nesses mesmos níveis. A questão que se pode e se deve colocar tem a ver com a regularidade desse planeamento, a interligação dos planos dos diversos níveis, a qualidade intrínseca dos planos e a sua efectiva implementação, em ordem à consecução dos objectivos e metas delineados, em prol da prestação de um serviço educativo com a qualidade almejada pela sociedade.

VIII. NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A realização das funções essenciais da escola, enquanto instituição educativa, coloca, como vimos, de forma incontornável, a questão da qualidade, posto que, efectivamente, só serve à sociedade uma instituição educativa que capacite os indivíduos para contribuírem para a transformação da sociedade no sentido do progresso e, desta forma, lograrem a sua realização pessoal, profissional e social.

Importa, por isso, fazer-se uma breve incursão sobre a problemática da gestão pela qualidade das organizações, em geral, e das instituições educativas, em particular, abordando alguns modelos que vêm sendo experimentados com sucesso, com a advertência de que os modelos criados são apenas subsídios para a melhoria e a inovação. Não devem ser encarados como fórmulas acabadas, quais camisas de força, que, a breve trecho, levam à rotina e ao imobilismo, à degenerescência e ao fracasso.

Quaisquer modelos, ainda que experimentados com sucesso em determinados contextos, devem servir de inspiração e induzir à procura de formas criativas de sua aplicação, à luz da realidade em que actuam as escolas.

Em seguida, faremos referência ao Modelo de Gestão pela Qualidade Total e ao Modelo de Gestão pela Excelência (sendo o segundo derivação do primeiro), de matriz europeia⁴².

Terminamos com a abordagem sucinta do chamado “modelo de escolas eficazes” que propugna princípios que vão, em certos aspectos, na linha dos modelos anteriormente referidos.

8.1. O Modelo de Gestão pela Qualidade Total

A Qualidade é encarada como uma variável ligada à satisfação do Cliente, ou seja, traduz o reconhecimento pelas Organizações de que um objecto possui especificações adequadas ao objectivo para o qual o Cliente o pretende usar.

⁴² Japão, China, Estados Unidos e outros países procuram implementar os seus sistemas de gestão e de qualidade que, em vários aspectos, apresentam características semelhantes aos modelos aqui abordados e, noutros aspectos, abordagens diferentes, tendo, porém, como premissa comum a maximização das possibilidades de êxito na forte competição que se verifica no mercado.

Assim, as Organizações passam a querer garantir que os produtos e serviços satisfaçam as expectativas dos Clientes e utilizadores. Isso implica a adopção de uma atitude estratégica consequente das organizações que procuram maximizar as condições para que o produto ou serviço oferecido aos Utilizadores e Clientes corresponda às expectativas destes.

Eis por que várias organizações modernas, quer as que perspectivam o lucro económico-financeiro, quer as se orientam pela perspectiva do chamado lucro social, implantam Sistemas de Garantia da Qualidade, experimentando modelos que deram provas de sucesso,

Um dos modelos de maior sucesso na gestão e avaliação das organizações é o desenvolvido pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM), recomendado, igualmente, para o sector público⁴³ e aplicável, designadamente, às instituições educativas.

O modelo da EFQM⁴⁴ considera a organização como um todo e defende que, ao longo do tempo, a autoavaliação seja aplicada a todas as partes da organização. A abordagem a adoptar será influenciada pela estrutura da organização, pelo que poderá diferir, em alguns casos, das adoptadas por outras organizações. Para melhor compreensão do modelo apresentam-se a seguir alguns princípios básicos do que habitualmente é designado por Gestão pela Qualidade Total (GQT ou TQM na versão anglo-saxónica):

- a) Focalização no Cliente - O cliente é o juiz final da qualidade produtos e serviços. As necessidades e requisitos dos clientes da escola (alunos, famílias) e o compromisso de lhes fornecer valor estão perfeitamente compreendidos pela organização escolar. A satisfação dos clientes é medida e analisada, assim como os factores de sua fidelização⁴⁵.
- b) Alianças com fornecedores e parceiros - As alianças com os fornecedores e parceiros d escola são estabelecidas com base na confiança e numa integração apropriada, de forma a incentivar a melhoria e a criar valor, tanto para o cliente como para o fornecedor ou parceiro.
- c) Desenvolvimento e envolvimento das pessoas - O pleno potencial das pessoas liberta-se através de um conjunto de valores comuns e de uma cultura de confiança e de autonomia

⁴³ Sobre esta matéria, segue-se de perto o “Manual do Planeamento Estratégico” (MundiServiços, 2003).

⁴⁴ A EFQM (European Foundation for Quality Management) é uma fundação europeia criada em 1988 pelos presidentes de 14 das maiores empresas europeias com o apoio da Comissão Europeia. O actual número de membros ultrapassa as 800 organizações, empresas nacionais e multinacionais e institutos de investigação das Universidades Europeias.

⁴⁵ Os clientes da escola são os alunos, os encarregados de educação e a comunidade, a quem a escola deve prestar um serviço educativo que corresponda às suas expectativas.

de acção. Existe uma participação e comunicação alargadas, baseada na formação e no desenvolvimento das capacidades dos diferentes agentes ou intervenientes na acção educativa.

d) Processos e factos - As actividades são geridas sistematicamente em termos de processo. Os processos têm responsáveis, são bem compreendidos e existem actividades de melhoria no trabalho diário de cada um. Os factos, os indicadores e a informação constituem a base da gestão das organizações, em geral, e das escolas, em particular.

e) Melhoria contínua e inovação – Exige uma cultura de melhoria contínua da educação. A aprendizagem contínua é a base do aperfeiçoamento, pelo que são encorajadas atitudes como pensar com originalidade e inovar. Utiliza-se o "benchmarking" (comparação de dados relevantes de uma escola com escolas de excelência), permitindo estabelecer objectivos de melhoria para apoiar a inovação e o aperfeiçoamento.

f) Liderança e consistência de objectivos - Os gestores desenvolvem a cultura das organizações escolares, conduzindo os recursos e os esforços na direcção da excelência do serviço educativo. A política e a estratégia são implementadas de uma forma estruturada e sistemática em toda a organização escolar e todas as actividades estão coordenadas. O comportamento dos agentes educativos está em harmonia com os valores organizacionais, a política e a estratégia de acção educativa.

g) Responsabilidade pública - A organização escolar e as pessoas que nela trabalham adoptam uma abordagem ética e esforçam-se por fazer melhor do que as exigências legais e regulamentares aplicáveis.

h) Orientação pelos resultados - O sucesso sustentado depende do equilíbrio e da satisfação dos objectivos de todos os interessados na organização escolar: clientes (alunos, famílias), fornecedores, parceiros, colaboradores, entidades financeiras, sociedade em geral.

Este modelo salienta que a Satisfação dos Clientes, a Satisfação dos Colaboradores e o Impacto na Sociedade são alcançados através da Liderança, que conduz a Política Educativa, a Estratégia, a Gestão das Pessoas, os Recursos e os Processos de forma a alcançar a excelência nos resultados, ou seja, os mais elevados indicadores na prestação do serviço educativo.

8.2. O Modelo de Gestão pela Excelência e sua aplicação ao sector da educação

Sem pôr em causa os princípios básicos do Modelo de Gestão pela Qualidade Total, acima referido, o Modelo de Gestão pela Excelência (muito em voga, hoje em dia) aprofunda o primeiro e, aplicado à educação, põe acento tónico na premissa segundo a qual a máxima qualidade do ensino, aspiração da sociedade (cliente final), deve ser uma construção permanente, pelo que a actuação de todos os elementos do sistema educativo deve pautar-se, cada dia, pelo esforço de procura ou garantia da excelência da acção educativa.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido a partir da premissa de que é preciso (e é possível) que um serviço seja excelente sem deixar de ser público. Este Modelo, aplicável à gestão do serviço público da educação, deve estar alicerçado em fundamentos próprios da natureza pública das organizações e em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea. Juntos, esses fundamentos definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.

8.2.1. Princípios básicos da gestão pela excelência em serviço público

A gestão pública, para ser excelente, tem de ser legal, moral, impessoal, pública e eficiente. Eis, assim, alguns dos princípios básicos da gestão pela excelência em serviço público (designadamente em educação):

- a) Legalidade: significa que na educação deve haver estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei.
- b) Moralidade: pautar a gestão pública da educação por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública, logo considerados imprescindíveis na vida societária.
- c) Impessoalidade: trata-se de uma gestão que se destina a servir a todos, sem discriminação, posto que todos têm direito a um serviço educativo de qualidade e a uma educação para o sucesso. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes.

- d) **Publicidade:** ser transparente, dar publicidade aos dados e factos. Essa é uma forma eficaz de estimular o controlo social do serviço público da educação.
- e) **Eficiência:** fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo a qualquer custo, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço educativo e a qualidade do gasto.

8.2.2. Fundamentos da gestão pela excelência e sua aplicação à educação

Orientados por estes princípios básicos, integram a base de sustentação do Modelo de Excelência em Gestão Pública⁴⁶ os fundamentos apresentados a seguir (em muitos aspectos coincidentes, como há de se ver, com os da TQM):



1-Excelência dirigida ao cidadão:

A excelência em gestão pública da educação pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade (e, antes de mais, ao aluno), na condição de usuários ou utentes do serviço público da educação e destinatários da acção decorrente do poder de Estado exercido pelas escolas públicas.

Segundo o Modelo de Gestão em apreço, as organizações públicas, mesmo aquelas que prestam serviços exclusivos de Estado, como os de educação, devem submeter-se à avaliação de seus usuários, obtendo o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços de valor

⁴⁶ Cf. <http://www.pqsp.planejamento.gov.br/fundamentos.htm>

para esses cidadãos e com isso proporcionar-lhes maior satisfação. Este fundamento envolve não apenas o cidadão individualmente, mas todas as formas pelas quais se façam representar empresas, associações, organizações e representações comunitárias.

2-Gestão participativa:

O estilo da gestão pública de excelência é participativo. Isso determina uma atitude gerencial e de liderança que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e colectivos, a fim de conseguir a sinergia das equipas de trabalho. Uma gestão participativa genuína requer cooperação, partilha de informações e confiança para delegar, dando autonomia para atingir metas. Como resposta, os alunos, os professores, as pessoas em geral tomam posse dos desafios e dos processos de trabalho em que participam, tomam decisões, criam, inovam e dão à organização, no caso, à instituição educativa, um clima organizacional saudável.

3-Gestão baseada em processos e informações:

O centro prático da acção da gestão pública de excelência é o processo, entendido como um conjunto de actividades interrelacionadas ou interactivas que transforma imputes (entradas) em serviços/produtos (saídas) com alto valor agregado. Gerir um processo significa planear, desenvolver e executar as suas actividades e avaliar, analisar e melhorar seus resultados, proporcionando melhor desempenho à organização. A gestão de processos permite a transformação das hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho. Os factos e dados gerados em cada um desses processos, bem como os obtidos externamente à organização transformam-se em informações que assessoram na tomada de decisões e alimentam a produção de conhecimentos. Esses conhecimentos dão à organização pública alta capacidade para agir e poder para inovar.

4-Valorização das pessoas:

As pessoas fazem a diferença quando o assunto é o sucesso de uma organização, como a escola, por exemplo. A valorização das pessoas pressupõe dar-lhes autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizagem e de desenvolvimento de potencialidades e reconhecer o bom desempenho. A chamada “Educação inclusiva”, na senda da “Pedagogia do Sucesso”, parte da premissa segundo a qual todos, na diversidade que os caracteriza, têm direito ao sucesso educativo. Daí que a valorização pessoal seja o cerne dos processos de educação e aprendizagem que se desenvolvem em relação aos alunos com necessidades educativas especiais.

5-Visão de futuro:

A busca da excelência nas organizações públicas, designadamente escolas, está directamente relacionada com a sua capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e que permita à organização escolar antecipar-se às novas necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade. A visão de futuro pressupõe a constância de propósitos - agir persistentemente, de forma contínua - para que as acções do dia-a-dia da organização contribuam para a construção do futuro almejado. A visão de futuro indica o rumo para a organização; a constância de propósitos mantém-na nesse rumo.

6-Aprendizagem organizacional:

A aprendizagem deve ser internalizada na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas actividades, seja na constante busca da eliminação da causa de problemas, na busca de inovações e na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas actividades sempre da melhor maneira possível. É importante destacar que este fundamento é transversal a toda a organização. Isto significa que, independentemente do processo produtivo ou de prestação de serviço, da prática de gestão ou do padrão de trabalho, o “aprendizado” deve acontecer de maneira sistémica. É preciso ir além dos problemas e procurar novas oportunidades para a organização. Isso é um processo contínuo e inesgotável que engloba tanto as melhorias incrementais, como as inovações e a ruptura de práticas que deixam de ser necessárias, apesar da competência da organização em realizá-las.

7-Agilidade:

A postura pró-activa está relacionada com a noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente. Para tanto, a organização escolar precisa antecipar-se no atendimento às novas demandas dos seus usuários e das demais partes interessadas. Papel importante desempenham as organizações públicas formuladoras de políticas públicas, à medida que percebem os sinais do ambiente e conseguem antecipar-se evitando problemas e/ou aproveitando oportunidades.

A resposta rápida agrega valor à prestação do serviço educativo e aos resultados do exercício dos poderes públicos.

8-Foco em resultados:

O resultado é a materialização de todo o esforço da organização escolar para o atendimento das necessidades de todas as partes interessadas.

O sucesso de uma organização escolar é avaliado por meio de resultados medidos por um conjunto de indicadores.

9-Inovação:

Inovação significa fazer mudanças significativas (em termos de tecnologias, métodos, valores) para melhorar os serviços e produtos da organização escolar, que deve ser conduzida e gerida de forma que a inovação se torne parte da cultura dos agentes educativos.

10-Controlo social:

A gestão das organizações públicas, designadamente escolas, tem que estimular o cidadão e a própria sociedade a exercerem activamente o seu papel de guardiães de seus direitos e de seus bens comuns. Nesse sentido, a boa gestão pública da educação pressupõe a criação de canais efectivos de participação dos agentes educativos e dos cidadãos nas decisões públicas, na avaliação dos serviços, inclusive na avaliação da actuação da organização escolar relativamente aos impactos negativos que possa resultar de sua actuação⁴⁷.

8.3. O modelo das “escolas eficazes” e suas características

A escola da actualidade é chamada a preparar indivíduos para serem competitivos na sociedade e no mundo global, o que equivale a dizer que os saberes proporcionados pela escola deverem ser socialmente pertinentes, capacitando os alunos para se inserirem na comunidade no mercado do trabalho em condições de acrescentar valor e, ao mesmo tempo, de se realizarem pessoal, social e profissionalmente. Por isso, a qualidade do serviço educativo prestado pelas escolas tem estado e continuará a estar na ordem do dia. Eis também a razão por que as escolas procuram inspirar-se em experiências de sucesso na gestão das organizações, como os modelos de gestão atrás abordados, para aprimorarem a qualidade da educação.

É certo, porém, que as escolas são organizações peculiares, razão por que a procura da qualidade da educação, sem deixar de incorporar e tirar proveito das experiências bem sucedidas de outras organizações, deve ser objecto de análise e ponderação específicas. Assim, o chamado modelo de “escolas eficazes” aparece como uma tentativa de contribuir para esse desiderato que é a maximização da qualidade do serviço educativo prestado à sociedade.

⁴⁷ Sobre a temática da excelência, veja-se o item 312, na parte IV deste manual, pág. 112, que refere medidas de modernização da Administração Pública em Cabo Verde.

Para Vera Lúcia Camara Zacharias, a educação é de **qualidade** quando os alunos alcançam os objectivos propostos, quando as escolas se centram nas necessidades dos alunos com a finalidade de oferecer oportunidades de aprendizagem de forma activa e cooperativa, através de experiências ricas e com vínculos com a realidade, de maneira que se fortaleçam os talentos individuais e os diversos estilos de aprendizagem; quando, com o que aprendem, os alunos sabem e sabem desempenhar-se de forma competente⁴⁸.

Mas os debates que têm vindo a fazer-se em torno do que é qualidade em educação em geral evidenciam conceitos que, embora distintos, não são necessariamente conflitantes entre si, como refere Lobo (1995):

- a) A qualidade como excepção: busca a diferenciação, a excelência, a superação de padrões;
- b) A qualidade como perfeição e consistência: eliminar erros e defeitos, acertar da primeira vez;
- c) A qualidade como capacidade de atingir objectivos: funcionalidade, atendimento e satisfação dos usuários;
- d) A qualidade como boa utilização dos recursos: prestação de contas, adaptação às demandas e necessidades sociais, eficiência;
- e) A qualidade como poder de transformação: mudanças provocadas em alunos, professores, funcionários e métodos durante os processos ensino-aprendizagem e outros, estímulo à análise e à crítica.

Outros estudos partem da realidade concreta para formular conceitos de qualidade. De especial interesse são os que procuram explicar o processo pelo qual as escolas se tornam eficazes, construindo uma cultura de sucesso, em substituição da cultura do fracasso escolar. Como elementos comuns da cultura de sucesso, inerente às escolas eficazes, temos:

- A flexibilidade e diversificação de práticas, visando adequá-las à natureza de cada problema;
- A abertura para incorporar inovações, mas também postura crítica em relação a modismos educacionais e a preservação do que dá certo;
- O compartilhamento de decisões entre os agentes internos da escola e a comunidade.

Assim, Mello (1993) identifica as seguintes características comuns a um conjunto de "escolas que dão certo" ou "escolas eficazes":

⁴⁸ Vera Lúcia Camara Zacharias é pedagoga, mestre em educação, palestrante, com vários anos de experiência na área educacional. É Consultora Educacional e Directora da empresa Centro de Referência Educacional

a) Liderança

A eficácia da escola está associada a uma condução de natureza não apenas administrativa mas, principalmente, pedagógica e fortemente orientada para a valorização do desempenho tanto da equipa escolar como dos alunos. Se os gestores são pessoas bem posicionadas para assumir essa condução, devem, entanto, promover a libertação das energias e iniciativas dos membros da comunidade escolar, propiciando a revelação de outras lideranças e aproveitá-las efectivamente na realização do projecto pedagógico e na vida quotidiana da escola.

b) Atmosfera da escola

O ambiente ou clima da escola eficaz inclui, além de altas expectativas quanto à aprendizagem dos alunos, uma organização que favoreça as oportunidades de aprendizagem e um grau adequado de pressão e de apoio à obtenção do sucesso académico.

c) Gestão do tempo

A eficácia da escola será tanto maior quanto mais tempo for dedicado às suas actividades-fins, ou seja, às actividades directamente focalizadas na aprendizagem dos conteúdos curriculares, na auto-confiança dos alunos e na promoção do bom convívio com a equipa escolar, sem prejuízo, obviamente, da importância das actividades-meios.

d) Capacitação de professores

Escolas eficazes oferecem treinamento em serviço, envolvendo a equipa docente e controlam a efectividade das decisões relativas ao conteúdo e à metodologia de capacitação a ser adoptada.

e) Natureza dos objectivos de aprendizagem

A eficácia da escola fica ameaçada quando se estabelecem objectivos muito ambiciosos e genéricos. É fundamental que se proponham objectivos claros e factíveis para que alunos e professores compreendam como poderão ser alcançados e avaliados. Tais objectivos devem ainda desenvolver aptidões e competências para a vida académica e a vida social dos alunos.

f) Expectativas em relação ao sucesso dos alunos

Escolas eficazes são aquelas em que prevalece forte convicção de que os alunos são capazes de atingir os objectivos de aprendizagem por elas estabelecidos, com a implicação dos discentes nesse processo. Elas potenciam as condições de sucesso de todos os alunos, aplicando, conseqüentemente, os princípios da *educação inclusiva*, para a qual as diferenças

podem e devem ser aproveitadas como oportunidades de partilha e enriquecimento colectivo e, logo, de cada um.

g) Acompanhamento e avaliação do aluno

O acompanhamento do progresso do aluno deve ser contínuo e só será viável se os objectivos de aprendizagem forem claros e limitados a um conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes que possam ser identificados e trabalhados pelo grupo escolar, sob a organização do docente.

h) Administração educativa facilitadora

A eficácia da escola requer apoio das estruturas hierárquicas superiores, mas associa-se a um padrão de relacionamento institucional no tais estruturas actuam como facilitadoras e provedoras dos recursos técnicos de que a escola necessita para alcançar melhor qualidade e não como meras instâncias formuladoras do conteúdo e das estratégias de provisão da assistência técnica, à margem das escolas.

i) Apoio e participação da comunidade

Escolas eficazes têm o suporte e a participação dos pais e da comunidade, que compartilham dos objectivos da escola e possuem, naturalmente, expectativas de sucesso académico dos alunos, cuja avaliação deve contar com o seu envolvimento

Na nossa perspectiva, a escola da excelência ou a escola eficaz é aquela que, aproveitando criativamente as experiências positivas dos diferentes modelos, seja capaz de, em cada momento, e de forma criativa e inovadora, conceber e prestar um serviço educativo que satisfaça às demandas da sociedade.

IX. O FIGURINO ORGÂNICO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PREVISIONAL E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

Neste capítulo, começamos por analisar brevemente o figurino jurídico de organização e gestão das escolas de ensino básico e secundário, para, de seguida, fazermos uma rápida incursão no processo de construção da autonomia das escolas, terminando com uma referência sucinta aos principais instrumentos de gestão dessas escolas⁴⁹.

9.1. Regime de direcção, administração e gestão dos pólos do ensino básico

O Decreto-Lei nº 77/94, de 27 de Dezembro, regula a direcção, administração e gestão das escolas públicas do ensino básico, definindo os seus órgãos de direcção (Conselho do Pólo), de administração (Direcção/Gestor) e de gestão pedagógica (Gestor/Núcleo Pedagógico), com indicação do seu modo de constituição, funcionamento e atribuições.

a) **Conselho do Pólo Educativo** - É um órgão colegial deliberativo, responsável pela coordenação dos diversos sectores da comunidade, responsável pela orientação das actividades com vista ao desempenho global e equilibrado da educação na respectiva zona educativa. Dirigido pelo Gestor e integrando três representantes do corpo docente, um do pessoal não docente e três representantes dos pais e encarregados de educação, o Conselho do Pólo é, assim, um órgão representativo da comunidade e, como tal uma importante *instância de controlo social* do desempenho da escola.

Cabe ao Conselho do Pólo, enquanto órgão directivo e, como tal, com funções *de natureza estratégica*, tomar as decisões mais importantes da vida do pólo, definindo os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade, as instituições e organismos de responsabilidade em matéria educativa e com outras escolas nacionais e estrangeiras; definir os critérios de participação do Pólo em actividades culturais, desportivas e recreativas, bem como em acções de outra natureza a que posa prestar colaboração. Embora a lei não o diga expressamente, estas atribuições permitem ao Conselho do Pólo aprovar projectos educativos de médio prazo, orientando assim o desenvolvimento da escola de modo a corresponder às demandas sociais e às orientações de política educativa superiormente definidas.

⁴⁹ Cf. Varela, B. (2011) Manual de Direito Educativo, 2ª versão

Cabe-lhe, ainda, no exercício das suas funções de direcção e administração, aprovar o plano anual de actividades e o orçamento anual do pólo, que são *instrumentos de gestão* previsional de curto prazo, propostos pelo gestor. Actua ainda como instância de resolução de conflitos da escola, para o que se acha vocacionado em virtude da sua relativamente ampla representatividade.

Por outro lado, o Conselho do Pólo tem *funções de natureza consultiva*, cabendo-lhe, nesta qualidade, pronunciar-se (emitindo pareceres) sobre os casos de indisciplina que surjam e estejam dentro das atribuições da escola e bem assim sobre outros problemas que lhe forem submetidos pelo gestor.

b) **Direcção do Pólo** – É assegurada por um órgão singular, denominado Gestor, que é coadjuvado por um ou mais adjuntos, cabendo-lhe planear, organizar, dirigir, executar e controlar toda a política educativa da escola. Cabe-lhe, assim, assegurar a execução das normas e orientações superiores, gerir os meios humanos, materiais e financeiros de modo a assegurar o funcionamento adequado da escola, cuidar da conservação do edifício e dos equipamentos, coordenar e controlar o funcionamento da cantina escolar, efectuar visitas de supervisão das aulas e apoiar pedagogicamente os professores, promover a cooperação escola/comunidade, avaliar o desempenho dos professores e do pessoal administrativo, gerir as questões disciplinares da escola.

Cabe ainda ao Gestor assegurar a elaboração dos planos de actividades e orçamentos anuais, assegurar a sua execução e prestar contas do desempenho da escola, nomeadamente através informações ou relatórios de actividades, que deve elaborar periodicamente para conhecimento da Delegação concelhia e do Ministério.

Entre outras atribuições, cabe outrossim ao gestor presidir às reuniões do Conselho do Pólo e do Núcleo Pedagógico, assegurando as condições para o sucesso do ensino aprendizagem, o que faz dele a figura central da gestão da Escola.

Resumindo, pode dizer-se que o gestor exerce basicamente três funções: de Administrador (pois administra recursos humanos, materiais e financeiros), de Conselheiro Pedagógico (posto que lhe cabe dinamizar a acção pedagógica no pólo, presidindo ao Núcleo Pedagógico e interagindo com os coordenadores pedagógicos), e de Animador Social (visto que lhe cabe

promover e dinamizar o estreitamento da ligação da escola com a família e a comunidade, como pressuposto básico para o desenvolvimento e o sucesso de toda a acção pedagógica).

c) **Núcleo Pedagógico** – Presidido, como vimos, pelo Gestor e constituído por professores, conta ainda com a presença de um coordenador pedagógico, quando possível. Trata-se de um importante órgão de gestão pedagógica da Escola, pois que lhe cabe: promover a qualidade do ensino-aprendizagem, através do debate entre os professores de assuntos de natureza pedagógica, da confecção do material didáctico, da coordenação das reuniões de planificação pedagógica por ano de escolaridade, da divulgação e intercâmbio de informações e bem assim através da sua participação nas iniciativas desenvolvidas pelos coordenadores pedagógicos concelhios.

Ao Núcleo Pedagógico cabe ainda participar no processo de avaliação dos alunos, elaborando as propostas de provas de avaliação, e bem assim dos docentes, emitindo parecer sobre o seu desempenho anual, sendo esta última competência atribuída a esse órgão pelo Decreto-regulamentar nº 10/2000, de 4 de Setembro.

A aprovação do Decreto-Lei nº 77/94, de 27 de Dezembro, que define o regime de direcção, administração e gestão dos pólos educativos do ensino básico, veio, assim, mudar a forma da organização das escolas, conferindo aos mesmos condições para a conquista de amplos espaços de autonomia na organização e prestação do serviço educativo, num quadro que propicia ampla participação da comunidade educativa na vida da escola, rompendo assim com a tradição de uma gestão centrada na figura de uma só pessoa (o então director da escola), confinada, outrora, ao exercício de funções de índole essencialmente burocrática.

9.2. Novo figurino dos órgãos de gestão do ensino secundário

Com a aprovação do Decreto-Lei nº 20/2002, de 19 de Agosto, a gestão dos estabelecimentos públicos do ensino secundário tornou-se mais democrática e representativa, com a abertura de quase todos os órgãos de gestão à participação dos representantes dos professores, alunos e pais e encarregados de educação.

Por outro lado, o diploma consagra maior autonomia das escolas secundárias, conferindo um vasto leque de competências aos diversos órgãos, nos planos administrativo, pedagógico, disciplinar e financeiro, e favorece-lhe a criação da sua própria identidade, com a elaboração

do regulamento interno, do projecto educativo e de outros instrumentos de gestão, aspectos que retomaremos mais adiante.

A gestão pedagógica e administrativa das escolas secundárias é assegurada pelos seguintes órgãos: Assembleia de Escola, Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Disciplinar.

a) A **Assembleia da Escola** é um órgão plural e de carácter deliberativo, composto por representantes de todos os sectores da escola designadamente: representantes dos alunos, do pessoal não docente, do pessoal docente, dos pais, da autarquia local, um elemento da sociedade civil e os membros da Direcção, do Conselho Pedagógico e Conselho de Disciplina. A periodicidade das reuniões ordinárias é de três meses e as extraordinárias sempre que a natureza dos assuntos as justificarem.

É neste órgão que, fundamentalmente, se determina a *política educativa da escola* e se promove a sua *autonomia*, posto que lhe estão consignadas funções relevantes que abarcam todos os sectores da vida da escola. Com efeito, o citado diploma atribui à Assembleia da Escola o poder de determinação das orientações fundamentais da vida da escola, nomeadamente o de aprovar importantes instrumentos de regulação, planeamento e controlo, a saber:

- Instrumentos de regulação interna (regulamentos internos);
- Instrumentos de gestão previsional, como o projecto educativo (plano estratégico), o orçamento privativo, o orçamento e os planos de actividades (planos operativos);
- Instrumentos de prestação de contas, como os relatórios das actividades e as contas de gerência.

Através deste órgão, corporiza-se, igualmente, a função de *controlo social* do desempenho da escola, através da participação de representantes da comunidade escolar (alunos, professores, pessoal não docente) e de diversos segmentos da sociedade (pais e encarregados de educação, representante da autarquia local e da sociedade civil, etc.).

b) O **Conselho Directivo** é o órgão de administração por excelência da escola. Difere em muitos aspectos do órgão anteriormente existente, criado pela portaria nº 50/87, de 31 de Agosto, a que nos referimos anteriormente. Assim, além do Director, dos Subdirectores e do

Secretário, o actual Conselho Directivo conta com um Vogal eleito pelos pais e encarregados de educação e integra, ainda, um Subdirector dos assuntos sociais e comunitários.

É de salientar que é este órgão que executa as políticas educativas da escola, que decide e implementa as prioridades, pois traça as metas e as formas de a concretizar com eficiência e eficácia. Elabora também todos os instrumentos de gestão previsionial e de controlo de gestão, submetendo-os à aprovação da Assembleia da Escola. Em suma, assegura a administração do estabelecimento de ensino nos diversos aspectos que se prendem com o cumprimento da sua missão.

c) O **Conselho de Disciplina** - Neste novo modelo de gestão introduzido pelo diploma em apreço, reforça-se a autonomia disciplinar da Escola, passando o Conselho e Disciplina a ocupar-se não apenas das questões disciplinares dos alunos, como anteriormente, mas também das relativas aos professores e demais funcionários, possuindo, além de funções de natureza preventiva ou pedagógica, o poder de instrução dos processos disciplinares, salvo os de maior gravidade, envolvendo professores, os relativos aos membros dos órgãos de direcção, que ficam a cargo da Inspeção-geral, de acordo com a lei.

d) O **Conselho Pedagógico**, para além das atribuições que anteriormente possuía (planificação, controlo, acompanhamento e avaliação do processo ensino-aprendizagem), passa a ocupar-se de questões como a orientação vocacional e profissional dos alunos, dando maior ênfase às actividades de *inovação pedagógica* e de procura activa de soluções tendo em vista a *promoção do sucesso escolar* dos alunos, nomeadamente através de acções de apoio, acompanhamento e capacitação dos docentes, mormente dos menos qualificados, e das actividades de recuperação de alunos com dificuldades de aprendizagem.

A análise das inúmeras competências deste órgão traduz a preocupação no sentido de favorecer a construção efectiva da *autonomia pedagógica* das escolas, a qual depende, largamente, da capacidade de iniciativa, da criatividade e do dinamismo dos membros do Conselho, designadamente do Subdirector Pedagógico e dos Coordenadores da Disciplina, aos quais incumbe liderar o desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola, de uma geral e, em especial, nas diferentes áreas disciplinares e nos diversos níveis.

d) **Comissões de Trabalho** - Para fortalecer e cobrir todas as diferentes áreas da vida da escola, o diploma em análise prevê a existência obrigatória de duas comissões permanentes

(Higiene e Segurança e Manutenção da Escola; Informação, Cultura e Desporto) e deixa em aberto a possibilidade de as escolas, de acordo com o regulamento interno e a realidade local, criarem outras comissões, permanentes ou eventuais para se ocupar de outros assuntos específicos de cada estabelecimento do ensino, com o envolvimento de alunos, professores, funcionários da escola e pais e encarregados de educação.

e) **Conselhos e Direcções de Turma** – Outras instâncias importantes na vida das escolas secundárias são os Conselhos e Direcções das turmas, que são as unidades ou células de base das escolas. Essa gestão processa-se de forma participada, através do Conselho de Turma, que é presidido por um director de turma (proposto pelo Conselho Pedagógico e nomeado pelo Conselho Directivo) e integrado por um delegado de turma, um representante dos estudantes designado pela associação dos estudantes (ou por uma assembleia representativa dos mesmos) e um representante dos encarregados da educação designado pela respectiva associação (ou por uma assembleia representativa).

Com o novo diploma, a turma passa a ser um espaço de reflexão sobre o processo ensino-aprendizagem privilegiando debates e análises dos problemas de que a turma padece no sentido de procurar soluções para os mesmos. Nessa perspectiva, ao Conselho de Turma e aos Directores de Turma são conferidas importantes atribuições.

O Director de Turma é, simultaneamente, professor e gestor das aprendizagens dos alunos. A lei define, genericamente, o seu perfil, dispondo que: deve ter boa capacidade de relacionamento, possuir bom senso e ponderação, sentido de tolerância, espírito metódico e dinamizador. Deste modo, acentua-se a necessidade de haver lideranças esclarecidas susceptíveis de fazer das turmas unidades de excelência na construção de uma escola de sucesso.

O diploma em apreço encoraja a associação tanto dos alunos como dos professores e pais/encarregados de educação, cujas organizações representativas elegem os elementos que devem integrar os diversos órgãos da Escola, desde a Assembleia da Escola, passando pelos Conselhos Directivo e de Disciplina, até se chegar aos Conselhos de Turma, propiciando desta forma, o desenvolvimento de mecanismos de *controlo social da educação*. Efectivamente, estão criados os mecanismos essenciais de participação activa e organizada da comunidade educativa na elaboração dos diferentes instrumentos de gestão e na adopção das medidas conducentes ao cumprimento das funções e dos objectivos da escola. A sua

implementação cabal depende, em muito, da assunção por cada um dos agentes educativos das suas responsabilidades na construção da nova escola.

9.3. A construção da autonomia das escolas cabo-verdianas

Nos itens anteriores, evidenciámos o facto de o ordenamento jurídico-educacional vigente favorecer a autonomia das escolas. Façamos, aqui, uma breve análise desta questão que tem estado sempre presente nas discussões acerca do modelo de escola de que a sociedade precisa na actualidade.

Em linguagem corrente, define-se a **autonomia** como sendo o direito de se governar por leis próprias ou a possibilidade que uma entidade tem de estabelecer as suas próprias normas. Na verdade, a vertente normativa pode jogar um papel importante na construção da autonomia da escola, favorecendo ou dificultando a iniciativa dos gestores e demais agentes da comunidade escolar.

Na verdade, o conceito de autonomia vai muito além *dimensão normativa*. Outras vertentes relevam nesse processo, nomeadamente: a **natureza da liderança**; o **ambiente ou a cultura de gestão** prevalecentes na escola; o **grau de motivação** e de realização individual e colectiva dos agentes da comunidade escolar; a **disponibilidade de meios** e recursos; a **qualidade da relação existente com outras instâncias da Administração Educativa**, etc.

Por outro lado, a autonomia da escola deve ser encarada de uma forma dinâmica, como algo a ser construído, **como um processo** e não de forma estática ou acabada. Essa autonomia tem uma *dimensão relacional*, pois que a acção dos membros da organização escolar é exercida num contexto de interdependência e num sistema de relações em que intervêm diversos actores. Daí que a capacidade de construir alianças e parceiros joga um papel decisivo na criação de condições para o desenvolvimento das iniciativas. Por outro lado, a autonomia apresenta um certo *grau de relatividade* e, neste aspecto, a escola pode ser autónoma em relação a certas coisas e não o ser em relação a outras.

A análise comparada de experiências de autonomia das escolas demonstra que, por vezes, a Administração Educativa, aparentemente zelosa na promoção da liberdade de iniciativa das escolas, acaba por "decretar" a autonomia, sugerindo e recomendando modelos ou fórmulas de regulamentos internos e projectos educativos que, aplicados acriticamente, levam a que todas

as escolas se apresentem com iguais instrumentos de regulação e planeamento, como uma espécie de “produtos fabricados em série”.

Mas a autonomia das escolas não se decreta nem se impõe. As normas jurídicas podem favorecer a construção da autonomia, mas esta, em si, não se decreta, antes se construindo com iniciativa, criatividade e espírito empreendedor.

A autonomia da escola diz, portanto, respeito ao sistema educativo em geral, na medida em que concerne, antes de mais, à escola, como parte do sistema e, como tal, interessada no sucesso deste, através do desenvolvimento das potencialidades dos membros de toda a comunidade escolar.

Efectivamente, é à escola que cabe construir a sua autonomia, com respeito pelas competências que a lei lhe confere. A autonomia da escola pressupõe a concepção pela escola de uma identidade ou de uma imagem de marca própria, resultante da capacidade de definir ou redefinir a sua missão e objectivos (com respeito pelos do sistema educativo), projectar e organizar o desenvolvimento das suas actividades em função do contexto social em que se insere e com o envolvimento dos diversos parceiros, de modo a que, pela qualidade e especificidade do serviço educativo prestado, a escola possa diferenciar-se positivamente das outras, respondendo às demandas sociais, sem ignorar as normas e orientações gerais do sistema.

Essa identidade é construída no interior das organizações educativas, através da capacidade dos seus órgãos em escolher e implementar o modelo de gestão que mais sirva aos interesses da comunidade educativa. Para atingir este estágio de desenvolvimento, as instituições educativas devem assumir protagonismo no que concerne à elaboração da política educativa a ser seguida, à sua execução e avaliação. Assim, um instrumento fundamental da política educativa da escola e, por conseguinte, da construção da sua autonomia, é o seu Projecto Educativo, de que já falamos amplamente.

À luz do quadro legal analisado acima, podemos constatar que, em Cabo Verde, tanto as escolas básicas como as escolas secundárias regem-se por normas que favorecem e estimulam a sua autonomia – administrativa, pedagógica, financeira, disciplinar -, ainda que as primeiras escolas careçam de normas específicas de enquadramento das diversas iniciativas que podem e têm vindo a levar a cabo.

Assim, constata-se que, a nível das nossas escolas, existe uma praxe de liberdade e de iniciativa, bem como uma assunção gradativa do poder de decisão em diversos aspectos da organização e funcionamento das escolas, nomeadamente: planeamento das actividades; mobilização e utilização de recursos; inovações nos métodos e técnicas de trabalho pedagógico; controlo da disciplina dos agentes educativos; avaliação dos alunos, professores e demais funcionários; manutenção e conservação de instalações e equipamentos; ligação da escola com a comunidade e desenvolvimento de parcerias diversas; realização de actividades extra-escolares; formação e capacitação do pessoal docente; recuperação de alunos; orientação vocacional e profissional dos alunos; promoção de valores cívicos, culturais e éticos; promoção de segurança na escola, etc., etc.

O desenvolvimento ulterior do processo de autonomia das escolas depende, em grande medida, do desenvolvimento da capacidade institucional das escolas, mediante a capacitação e formação dos membros dos diferentes órgãos e serviços, mas, sobretudo, do fomento da iniciativa das instituições educativas (designadamente Delegações do Ministério e Escolas).

Porém, é evidente que a capacidade de iniciativa é algo que deve ser objecto de aprimoramento. Nessa perspectiva, a elaboração, a execução e a avaliação, de forma amplamente participada, dos instrumentos de gestão, em especial dos projectos educativos de escola e do concelho, constituem vias efectivas de afirmação da autonomia das instituições educativas, em prol da prestação de um serviço educativo de qualidade cada vez maior.

Efectivamente, as normas jurídicas deixam campo vasto para as instituições educativas agirem de forma criativa e dinâmica, inovando nos seus processos de gestão e de desempenho e procurando formas adequadas de acrescentar valor aos serviços que prestam à comunidade, com o envolvimento desta, dos parceiros e, em particular, dos agentes educativos.

É caso para se dizer que, contrariamente ao que se passa noutras paragens, em que as escolas reivindicam autonomia, em Cabo Verde, sem que se chegue ao ponto de “decretar” (no sentido de impor) autonomia, existe um quadro legal que estimula o estabelecimento de educação e ensino na construção efectiva da sua autonomia, importando que os mesmos tirem partido das inúmeras janelas de oportunidades que se lhes oferecem para projectar e realizar, em bases cada vez mais inovadoras, a educação de que se precisa para o novo milénio.

9.4. Instrumentos de gestão das escolas

As escolas básicas e secundárias, assim como quaisquer outras instituições educativas em Cabo Verde, devem organizar o cumprimento da sua missão através de instrumentos de gestão previsional, ou de planeamento, que, em boa medida, abordámos noutra capítulo e ao longo deste, cuja execução deve ser objecto de avaliação e levar à elaboração dos correlativos instrumentos de prestação de contas.

9.4.1. Instrumentos de gestão previsional

De entre os instrumentos de gestão previsional destacam-se:

- a) Os **planos de médio ou longo prazo** - A nível das escolas secundárias, estes planos denominam de Projectos Educativos (objecto de tratamento noutra capítulo), o quais podem e devem ser igualmente elaborados a nível dos concelhos e das escolas básicas, não apenas por decorrência legal implícita, pois que a legislação vigente confere às Delegações concelhias e ao Conselho do Pólo a competência genérica para definir “estratégias” de acção educativa, mas também em virtude de orientações e práticas recomendadas e, de algum modo, desenvolvidas com o impulso do Ministério da Educação, em reconhecimento da necessidade de se desenvolver uma acção educativa na base de uma visão estratégica, traduzida em planos de médio ou longo prazo. Como referimos, o Projecto Educativo (de médio ou longo prazo) tem carácter abrangente ou sistémico, devendo seguir um quadro lógico que inclua o diagnóstico da situação, a definição da missão e dos valores da escola, a definição dos objectivos estratégicos, das acções e projectos conducentes à realização desses objectivos, do respectivo cronograma geral, assim como dos resultados esperados, meios e recursos a serem mobilizados, mecanismos de acompanhamento e avaliação.

- b) Os **planos operativos ou de curto prazo** – De periodicidade anual ou plurianual, estes planos não só estão previstos nas normas específicas por que se regem as diferentes instituições educativas públicas como na lei geral, que consagra a obrigatoriedade de elaboração de planos de actividades, nos quais se devem estar contidos, entre outros: os objectivos estratégicos em que se baseiam; os objectivos específicos que prosseguem; as metas ou resultados concretos preconizados; as actividades a realizar e o respectivo cronograma; os responsáveis pela execução; os recursos necessários; as formas de verificação do cumprimento.

- c) O **orçamento** – O orçamento é o plano financeiro e, normalmente, tem duração anual, embora se fale de orçamentos-programas, que têm maior longevidade e obedecem a uma filosofia de gestão própria. O orçamento consiste na previsão realista das receitas a serem arrecadadas e das despesas a efectuar, tendo em conta as tendências dos anos anteriores, o contexto em que se actua, a natureza e a magnitude das tarefas planificadas e as possibilidades de mobilização dos recursos, além, obviamente, das disposições legais aplicáveis. A nível da Escola Secundária, que possui um orçamento privativo, existe um modelo próprio de orçamento, acontecendo algo similar nas delegações, cujo orçamento se integra no do Ministério. Já nas escolas básicas, não existe um formulário de orçamento, que, no entanto, pode inspirar-se no das escolas secundárias, discriminando-se, na coluna das receitas, as actividades de geração de fundos (rubricas de receitas) e os respectivos montantes, enquanto que na coluna das despesas, devem figurar os previsíveis encargos, descrevendo-se os montantes, igualmente, por rubrica.

9.4.2. Instrumentos de prestação de contas

Quanto aos instrumentos de prestação de contas, destacam-se os seguintes:

- a) O **relatório anual de actividades** – Trata-se de um documento no qual se espelha a execução do plano de actividades, apresentando-se, de forma circunstanciada, as acções levadas a cabo, analisando-se os resultados alcançados, assim como eventuais constrangimentos ou insucessos. Não sendo um mero reportório de realizações, o relatório é um instrumento de autoavaliação, logo de análise do percurso feito, devendo apresentar sugestões de melhoria para o ano subsequente.
- b) Os **balancetes mensais** (e trimestrais, no caso das escolas secundárias) – Destinam-se a acompanhar e a reflectir a execução orçamental de cada mês, com a contabilização, por capítulo e rubrica, das receitas obtidas e das despesas efectuadas, indicando-se o saldo que transita para o mesmo seguinte. A lei só regula esta matéria em relação às escolas secundárias, mas constitui boa prática de gestão a sua elaboração pelas instituições educativas em geral, concluindo as escolas básicas e as delegações, podendo os modelos adoptados para as escolas secundárias servir de inspiração. Os balancetes trimestrais das escolas secundárias devem ser remetidas ao Ministério da Educação, para apreciação e seguimento.

- c) **A conta de gerência** – Elaborada no fim do ano, com base na execução orçamental, constitui a síntese dos balancetes mensais e uma forma de prestar contas na gestão dos recursos financeiros. Trata-se de um balanço financeiro que deve espelhar como o orçamento foi executado, detalhando, por capítulos e rubricas, as receitas angariadas e as despesas efectuadas, com o apuramento do saldo para o ano seguinte. Só a escola secundária pública está obrigada a apresentar a conta de gerência que é submetida ao Ministério da Educação, para apreciação, e ao Tribunal de Contas, para julgamento.

Tanto os instrumentos de gestão previsional como os de prestação de contas devem ser aprovados pelos órgãos de direcção colegial das escolas (Conselho do Pólo e Assembleia da Escola), sendo elaborados pelos correspondentes órgãos executivos ou administrativos (Gestor do Pólo e Conselho Directivo).

Considerando que não existe ainda um diploma legal que estabeleça as regras e adopte os instrumentos de gestão previsional e de prestação de contas pelas escolas básicas, designadamente a nível financeira, e tendo em conta a indispensabilidade de sua elaboração, apresentamos, em anexo, a título de sugestão, um projecto de regulamento provisório, de que faz parte um conjunto de formulários.

X. O CONTROLO DA QUALIDADE NO PROCESSO DE GESTÃO EDUCACIONAL

10.1. Relevância e características do Controlo da Qualidade da Educação

Se encararmos o Sistema Educativo como uma macro-organização submetida às regras e premissas de administração abordadas neste manual, facilmente compreenderemos que na Administração Educativa ou, dito de outro modo, na Administração do Sistema Educativo devem ser aprimoradas as funções que integram o processo cíclico de gestão, enunciadas acima. Relembramo-las:

- a) O Planeamento, enquanto processo de formulação de decisões e objectivos de política educativa, de previsão de metas ou resultados a serem alcançados na prestação dos serviços educativos, numa perspectiva de longo prazo (planeamento estratégico) e de curto prazo (planeamento operacional ou tático);
- b) A Organização, enquanto processo em que se deve assegurar uma ligação lógica entre os diversos elementos que intervêm no sistema educativo, precisando o papel e as funções que cada um e todos (de forma coordenada) devem desempenhar, mediante a afectação racional e eficaz dos recursos humanos, financeiros ou tecnológicos necessários para atingir os objectivos definidos ao nível do planeamento;
- c) A Direcção, a Gestão e a Administração, encaradas como funções iminentes ao processo de liderança, a diversos níveis, do Sistema Educativo e que se traduzem na tomada de decisões e na criação de condições que assegurem a eficiência (os processos de actuação) e a eficácia (a perspectiva de resultados) das instituições e organizações educativas;
- d) A Execução, encarada como o processo de materialização ou operacionalização das decisões da organização, expressas nos planos, directivas, normas de procedimento da organização. Traduz-se num conjunto de acções e operações que, sob a orientação da direcção e combinando os meios e recursos da organização, visam materializar as decisões, os planos ou projectos, de modo a alcançar as metas pretendidas num determinado horizonte temporal.

- d) O Controlo da Qualidade, entendido como um processo complexo de aferição ou exame do grau de cumprimento dos objectivos e metas fixados.

Função inerente às organizações, instituições e agentes educativos dos diversos níveis do Sistema Educativo (nível central, concelhio e de escola⁵⁰), o controlo, que obedece a *princípios e regras* bem assentes, é implementado através de diferentes *modalidades e técnicas* (auditoria, supervisão, fiscalização, avaliação, etc.) que têm por denominador comum a identificação ou aferição dos factores positivos (pontos fortes) que devem ser mantidos, maximizados e disseminados, assim como dos factores negativos (pontos fracos) que devem ser superados, visando a melhoria da organização, a sua passagem a uma fase de maior eficiência e eficácia na prestação do serviço educativo.

Muitas vezes encarado de forma redutora e até pejorativa, como uma espécie de policiamento, o controlo é, todavia, *algo fundamental para a performance de qualquer organização*, ou seja, para o sucesso de qualquer entidade interessada em obter, de forma contínua, níveis elevados de desempenho. O sistema educativo não foge à regra!

Assim, a função de controlo é inerente ao paradigma das organizações modernas que procuram dotar-se de mecanismos de *controlo interno*, susceptíveis de ajudá-las a monitorar o seu desempenho, através dos mais adequados procedimentos científicos e técnicos, e a obter inputs no sentido do aprofundamento das boas práticas e dos pontos fortes e da superação ou eliminação das insuficiências e dos pontos fracos, em prol de resultados que satisfaçam as expectativas dos seus clientes ou utentes.

Por outro lado, as organizações modernas, apostadas no sucesso, valorizam na sua justa medida o contributo independente, objectivo, imparcial e científico que podem obter através do *controlo externo*, exercido por entidades não pertencentes às referidas organizações, como acontece, no Sistema Educativo cabo-verdiano, no âmbito das actividades da Inspeção Educativa, das Equipas Concelhias de Coordenação Pedagógica, etc.

Tanto o controlo interno como o controlo externo são igualmente relevantes, pelo contributo que podem dar para o sucesso das instituições educativas.

⁵⁰ A função de controlo da qualidade da educação é ou pode ser exercida, a nível das Delegações do MEES, pela Equipas Pedagógicas; a nível dos Pólos Educativos do Ensino Básico, pelo Gestor e o Núcleo Pedagógico; a nível das Escolas Secundárias, por vários órgãos, nomeadamente o Conselho Pedagógico e o Conselho de Disciplina.

Do ponto de vista da teoria de sistemas, o Controlo (interno ou externo) pode e deve ser considerado de forma abrangente, obedecendo a um conjunto de princípios, regras e procedimentos, a saber:

- a) O Controlo deve ser sistemático e contínuo, o que implica agir antes, durante e depois da actuação da instituição educativa, procurando-se, em qualquer dos casos, melhorar ou mesmo otimizar os resultados (controlo ex-ante, concomitante e superveniente);
- b) O Controlo tende a ser exercido em relação à totalidade sistémica, no sentido de que deve considerar a actuação de todos os segmentos da organização (enquanto sistema), procurando verificar e aferir até que ponto essa organização (e cada um dos seus segmentos) concorre para a realização dos fins que prossegue;
- c) O Controlo é uma função inerente a toda a organização que, no cumprimento da sua missão, procura alcançar determinadas metas, em horizontes temporais determinados e com base nos recursos de que dispõe. Assim, ainda que encarada como fazendo parte de um sistema mais vasto (sistema educativo, por exemplo), toda a organização (a escola, por exemplo) deve, necessariamente, como vimos, controlar o cumprimento da sua missão e dos objectivos e metas que estabelece, tendo em vista a procura da excelência do respectivo produto ou serviço;
- d) O Controlo, para ser eficaz, deve estar disseminado no seio da organização e para além dela, de modo a que cada membro ou *stakeholder* da organização, assim como cada utente ou cliente desta, possa assumir-se como agente potencial e efectivo de controlo da qualidade do bem produzido ou do serviço prestado por essa mesma organização;
- e) O controlo, não sendo um fim em si mesmo, deve obedecer a uma orientação axiológica que propende para a elevação da performance da organização, não devendo cingir-se à mera constatação de erros ou falhas, nem mesmo a uma postura contemplativa face aos avanços e sucessos. De tudo (sucessos e falhas) devem derivar atitudes consequentes para que a organização não fique tolhida na sua evolução, em prol do cumprimento da sua missão.

f) O Controlo é uma macro-função, que inclui, como referimos acima, diversas funções ou modalidades, como as de Auditoria, Supervisão, Avaliação, Fiscalização e Assessoramento, compreendendo cada uma destas funções as suas especificidades ou tipologias de intervenção, como mais adiante explicitaremos de forma sucinta.

10.2. Modalidades e Técnicas de Controlo de Qualidade da Acção Educativa⁵¹

Como vimos, a função de controlo do desempenho do sistema educativo, em geral, e das instituições educativas pode ser exercida através de várias modalidades, que podem e devem ser empregues pelas entidades vocacionadas, designadamente a Inspeção Educativa, a nível central, as Equipas de Coordenação Pedagógica, a nível das Delegações concelhias, os órgãos de gestão pedagógica das escolas básicas e secundárias (Núcleo Pedagógico e Conselho Pedagógico), de controlo disciplinar (Conselho de Disciplina das escolas secundárias), etc.

Passemos a analisar algumas das modalidades de controlo da qualidade educativa, que tanto podem ser utilizadas pela Inspeção Educativa como pelas demais instâncias de controlo, respeitadas as especificidades de cada uma e o quadro legal vigente.

10.2.1. A FUNÇÃO DE AUDITORIA

A **Auditoria** é, hodiernamente, encarada como um processo de exame do sistema de organização e desempenho de uma empresa ou entidade, ou parte dela, realizado por profissionais devidamente qualificados, com independência e rigor científico, utilizando regras universalmente aceites e técnicas determinadas, com o propósito de emitir uma opinião profissional sobre grau de eficiência e eficácia dessa organização e formular propostas de melhoria.

Pode também afirmar-se que a Auditoria implica a "busca da verdade" na entidade auditada, cuja eficiência e eficácia são aferidas por profissionais que se orientam por critérios de independência, rigor e autenticidade e tendo por referência as normas geralmente aceites e aplicáveis à organização e ao despenho da referida entidade, culminando com a apresentação de propostas e recomendações fundamentadas tenso em vista a excelência da organização em causa.

⁵¹ Cf. Varela, B. (2006). Manual de Auditoria Pedagógica

A Auditoria justifica-se plenamente nas instituições educativas posto que, através da identificação das oportunidades de melhoria, contribui de forma decisiva para que a escola encontre vias e formas de inovação na sua actuação, a fim de prestar aos alunos e à sociedade em geral um serviço educativo que corresponda às suas expectativas e às exigências da modernidade e do progresso sustentável.

A Auditoria permite, através de evidências cientificamente obtidas, aferir em que medida os meios e recursos públicos e das famílias investidos na educação têm a correspondente contrapartida em termos de pertinência e qualidade do serviço educativo prestado à sociedade

No conceito de Auditoria devem estar presentes os seguintes elementos que constituem, ao mesmo tempo, **pressupostos** da sua adequada consideração e implementação:

- ✓ Um processo de exame ou de controlo;
- ✓ A utilização de normas universalmente aceites;
- ✓ A realização por uma equipa de profissionais competentes
- ✓ A abordagem científica do objecto submetido a exame;
- ✓ A utilização de uma metodologia susceptível de propiciar a obtenção de evidências físicas, documentais e analíticas credíveis (evidência suficiente, competente e pertinente);
- ✓ A identificação dos pontos fortes e fracos, ou seja do grau de eficiência e eficácia da organização auditada;
- ✓ A formulação de propostas consequentes de melhoria

De introdução algo recente no sistema educativo e sem que nele tenham ainda assentado arraiais, as auditorias são de **diversos tipos**, podendo mencionar-se, de forma sucinta, os seguintes:

- a) **Auditorias internas** – São exames de conformidade do serviço educativo, efectuados por órgãos, serviços e agentes vocacionados, pertencentes à própria instituição escolar ou de ensino;
- b) **Auditorias externas** – São auditorias efectuadas por entidades externas à escola ou instituição educativa, podendo ter lugar por iniciativa do órgão de auditoria ou entidade que o superintende ou ainda a pedido da própria escola ou instituição educativa em causa;

- c) **Auditorias sociais** – São exames que permitem a uma instituição educativa avaliar a eficácia social do serviço educativo que presta, aferir o grau em que realiza os valores intrínsecos à acção educativa, de modo a que possa melhorar seus resultados sociais e dar conta deles a todas as pessoas comprometidas com sua actividade;
- d) **Auditorias operativas ou de gestão** – são avaliações que se efectuam de modo a determinar se os recursos afectos à prestação do serviço educativo são geridos sob critérios de racionalidade (economia), se os serviços e órgãos de gestão da escola funcionam com eficiência e se os resultados alcançados correspondem aos objectivos definidos e realizáveis num dado contexto (eficácia);
- e) **Auditorias globais ou completas** – São aquelas que o exame abarca todos os aspectos ou vertentes de uma organização escolar (organização administrativa, funcionamento dos órgãos, gestão financeira, acção pedagógica, avaliação das aprendizagens, acção social escolar, etc.), implicando a afectação de auditores polivalentes ou envolvimento de auditores capacitados em diferentes áreas ou especialidades;
- f) **Auditorias integradas** – São encaradas, por vezes, como sinónimas das anteriores, mas o que as caracteriza e distingue é, essencialmente, a circunstância de enquadrarem os diferentes aspectos da organização escolar em actuações únicas e coordenadas, procurando-se sintetizar e evitar a duplicidade das acções de auditoria e, em especial, encarar e avaliar a instituição educativa como um sistema, examinando como os seus diversos segmentos interagem para o cumprimento da missão e dos fins prosseguidos pela instituição;
- g) **Auditorias parciais ou limitadas** – São auditorias que se limitam a observar uma parte específica da actuação pedagógica (ex: como decorre uma dada aula);
- h) **Auditorias prévias, antecedentes, ex-ante ou a priori** – São auditorias que se efectuam antes da implementação da acção educativa que interessa, numa perspectiva de prevenção de erros ou fracassos e de optimização de condições para o sucesso da mesma. Traduz-se, em larga medida, em apoio técnico-pedagógico, visando a criação das premissas da excelência;

- i) **Auditorias concomitantes** – São exames de conformidade, de natureza pontual ou permanente, que se efectuam enquanto se desenvolve a acção educativa, visando evidenciar os pontos fortes, que devem ser mantidos, e bem assim detectar e superar eventuais pontos fracos no decurso da acção;
- j) **Auditorias sucessivas ou a posteriori** – São auditorias efectuadas no fim de dado período de tempo (por exemplo, um ano lectivo), para verificar os resultados da actuação da escola nesse período;
- k) **Auditorias contínuas** – São aquelas que se fazem mediante um processo de observação permanente do desempenho da instituição educativa, à luz de um ou mais indicadores ou aspectos de actuação, durante um período mais ou menos prolongado ou não fixado previamente. São autênticos observatórios de controlo de qualidade da educação. (Ex: auditoria ao processo de iniciação da leitura e escrita);
- l) **Auditorias pontuais** – São feitas consoante as necessidades sentidas pela escola ou pela entidade competente, não obedecendo a uma planificação regular.

Nas instituições educativas, alguns dos tipos de auditoria referidos podem ser utilizados no quadro das Auditorias Pedagógicas ou de Gestão (Gestão Financeira, Patrimonial, de Recursos Humanos, etc.). Assim, uma Auditoria Pedagógica, pode ser global ou parcial, interna ou externa, pontual ou contínua, etc., o mesmo podendo acontecer, v.g. com uma Auditoria Financeira.

10.2.2. A FUNÇÃO DE SUPERVISÃO

Por seu turno, a Supervisão (literalmente, “visão superior”) é uma função de controlo cometida a certas entidades que, no seio de uma organização, têm competência analisar, confirmar ou corrigir actos praticados pelos agentes ao serviço dessa mesma organização. A supervisão compreende diversas modalidades:

- a) **Supervisão correctiva** – Trata de localizar os defeitos e erros para os corrigir. Geralmente, trata dos “sintomas” em vez de investigar as causas dos problemas. Preocupa-se com os erros mais do que com os méritos. Tende a desaparecer na sua forma pura.

b) **Supervisão preventiva** – Trata de prevenir em vez de “curar” os defeitos ou males da instituição educativa. Procura orientar, formar, informar previamente para que não se verifiquem os erros e desvios. Procura evitar que os agentes educativos percam confiança em si mesmos.

c) **Supervisão construtiva** – Não menciona as falhas e erros enquanto não cria condições específicas para a sua solução. Procura desenvolver a capacidade técnica e a personalidade dos agentes educativos em vez de se contentar em remediar as faltas. Não se preocupa apenas em capacitar o agente educativo para a solução de um dado problema encontrado, mas trata de desenvolver a capacidade do agente para enfrentar, por si, outros problemas

d) **Supervisão criadora** – Trata de motivar o agente educativo (v.g. o professor) para um trabalho inovador. Trata de estimular e contribuir para que cada professor ou educador seja um verdadeiro artista da educação, ou seja, um agente capaz de fazer uso da sua inspiração, sua sabedoria, aptidões e afecto em prol de uma acção educativa de elevado nível.

e) **Supervisão científica** – Não se limita à observação sistemática da actuação dos agentes educativos e dos sistemas educativos mas submete tais observações ao rigor da análise científico, através de métodos que põem de manifesto as “leis” educacionais, que são assim utilizadas ao serviço da acção educativa.

f) **Supervisão democrática** – Baseia-se na tradição progressista da educação (contrapondo-se à supervisão autocrática e autoritária), promove o assessoramento vocacional e educacional e procura “o máximo desenvolvimento do professor para atingir a maior eficiência profissional”.

Numa escola, as modalidades de supervisão referidas podem aplicar-se a diversos domínios, de entre os quais releva a área pedagógica, em que a supervisão tem conhecido vasta aplicação.

A Supervisão Pedagógica pode ser encarada em dois sentidos: como disciplina de estudo das Ciências de Educação e como actividade de controlo da qualidade educativa.

Na primeira acepção, a Supervisão Pedagógica constitui um corpo de conhecimentos e instrumentos que propiciam a análise, a coordenação e a orientação das actividades pedagógicas, permitindo, do mesmo passo identificar, classificar e satisfaz necessidades de formação, em sentido lato. Nesta perspectiva, o objecto de estudo da Supervisão Pedagógica é o processo educativo e formativo, considerado holisticamente e estruturado em torno de cinco tipos de agentes ou protagonistas: o professor, o aluno, a escola como organização, o contexto e o quadro normativo.

Enquanto actividade de controlo, a Supervisão Pedagógica constitui um trabalho de acompanhamento, análise, orientação, coordenação e apoio ao desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem e de educação-formação dos alunos, orientado para a promoção activa da qualidade educativa. Nesta acepção, a Supervisão Pedagógica aponta para uma construção e uma orientação metodológicas, reflexivas e interactivas nas quais os conhecimentos são aplicados, adquiridos e reconstruídos, mobilizando e sendo mobilizados por uma dinâmica de experimentação-reflexão-validação-planificação-acção-reflexão.

Assim, o Supervisor é aquele que observa o desenrolar das práticas pedagógicas, numa perspectiva científica, crítica, reflexiva e construtiva, potenciando, deste modo, a qualidade do serviço educativo. Propende, por consequência, à formação e ao desenvolvimento integral dos alunos e, do mesmo passo, à realização profissional, pessoal e social do docente.

Em função dos contextos e dos objectivos a serem alcançados, podem utilizar-se diversas técnicas de suporte à Supervisão Pedagógica, designadamente: observação de aulas; análise reflexiva de situações e práticas reais ou simuladas; entrevistas e inquéritos e análises de conteúdo; análise documental (planos curriculares, planos de aula, materiais didácticos, etc.); demonstração (de que a “aula-modelo” é uma das variantes).

10.2.3. A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

Através da função da **Fiscalização** propugna-se aferir em que medida as normas definidas são cumpridas, agindo-se em consequência. Quer isto dizer que, na função da Fiscalização, a preocupação fundamental é verificar a conformidade formal entre as normas vigentes e a conduta dos seus agentes, individual ou colectivamente, de modo a concluir se existem ou não indícios ou provas de comissão de infracções e, em caso afirmativo, efectivar a respectiva responsabilidade disciplinar, civil ou criminal, consoante os casos.

A Inspeção, a Averiguação, o Inquérito, a Sindicância e a Acção Disciplinar, que passamos a analisar, brevemente, costumam ser encaradas como modalidades de Fiscalização.

a) Inspeção – Falamos, aqui, da inspeção em sentido restrito, isto é, de uma das actividades de controlo utilizadas em qualquer serviço e, nomeadamente, nos serviços de educação (não confundir, pois, com o serviço público central do mesmo nome, vocacionado e especializado para realizar, a nível nacional, a função de controlo, nas suas diferentes modalidades, acima referidas: supervisão, avaliação, fiscalização ...). Nesse sentido restrito, **inspeção** é uma actividade de controlo que consiste na recolha ou apuramento de factos ocorridos no desempenho dos serviços, para conhecimento superior.

b) Inquérito – É um processo destinado a apurar se num serviço foram efectivamente praticados factos de que existe rumor público ou denúncia, qual o seu carácter e respectiva imputação. É, normalmente, realizado mediante prévia decisão do dirigente máximo do respectivo sector de actividade (v.g. o Membro do Governo, em relação aos serviços que integram o respectivo Ministério ou que se encontrem sob sua tutela ou superintendência), sem prejuízo de a lei poder cometer a um dado órgão ou serviço o poder de ordenar inquéritos.

c) Averiguação – É, também, um inquérito, mas de menor complexidade e formalidade, consistindo em diligências céleres visando a confirmação ou infirmação de indícios de irregularidade ou infracção para a tomada de decisão no sentido da realização ou não de processos disciplinares, de inquérito ou de sindicância.

d) Sindicância – Outrora chamada devassa, a sindicância é uma ampla investigação destinada a averiguar como funciona certo serviço e qual o grau de observância da disciplina por parte de todos os seus agentes. Tanto o inquérito como a sindicância, ao concluírem pela prova dos factos e individualização dos respectivos autores, podem dar origem à acção disciplinar (ao processo disciplinar). A competência para ordenar a sindicância é similar à do Inquérito.

e) Acção disciplinar - Encaramos a Acção Disciplinar como o conjunto de competências, actividades e procedimentos dirigidos à efectivação da responsabilidade disciplinar – ou, mais especificamente, como o poder de instauração, instrução e julgamento de processo disciplinar.

Como aprofundamos em outro trabalho⁵², por instauração do processo disciplinar deve entender-se o poder atribuído a uma entidade hierarquicamente superior de exigir responsabilidade disciplinar a um funcionário ou agente sobre quem recaem indícios de infracção dos seus deveres profissionais prescritos na lei. Efectiva-se, em regra, mediante a emissão de um despacho (no qual se integra, geralmente, a nomeação do instrutor do processo). Por instrução do processo disciplinar entende-se a realização de um conjunto de actos de investigação e de obtenção de provas susceptíveis de confirmar ou infirmar os indícios de infracção que levaram à instauração do processo.

O processo disciplinar (que, por seu turno, pode ou não ser precedido de processo de averiguação, inquérito ou sindicância) vai além da recolha preliminar dos factos ou provas (instrução preparatória), devendo dar lugar à instrução contraditória (com a imputação formal ao arguido, através da nota de culpa ou acusação, de comportamentos ou factos ilícitos e respectivo enquadramento legal e sancionatório, para que o mesmo faça uso, querendo, do direito de defesa), antes da elaboração do relatório final, para efeitos de decisão ou juízo (que pode consistir na aplicação de uma sanção ou na absolvição do arguido, devendo a decisão final ser devidamente fundamentada, de facto e de jure).

10.2.4. A FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO

A avaliação é uma função inerente a qualquer sistema de organização social, que estabelece objectivos e metas a atingir. Assim, pela avaliação importa aferir se a operação planeada está a decorrer como previsto e se os objectivos e metas da organização são de facto os pretendidos ou fixados.

A avaliação é, segundo Ribeiro (1999), uma “operação analítico-descritiva e informativa nos meios que emprega, formativa na intenção que lhe está subjacente e independente face à classificação”⁵³.

É evidente que a avaliação inclui, nas informações que fornece, elementos quantitativos e qualitativos, mas permanece distinta da classificação pela intenção que lhe está subjacente de facilitar e melhorar o desempenho do avaliado através da pertinência e utilidade dessas informações.

⁵² Manual de Acção Disciplinar, 2005. Acessível em: <http://www.manuais-do-estudante.blogspot.com>.

⁵³ Avaliação da Aprendizagem, Texto Editora, 7ª edição, 1999.

Já a classificação tem uma intenção selectiva e procede à seriação dos avaliados, ao atribuir-lhes uma posição numa escala de valores. Enfim, não há classificação sem avaliação mas o contrário é verdadeiro, posto que pode e, em certas circunstâncias, deve haver avaliação sem que tenha de se lhe seguir qualquer classificação.

10.2.5. FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO

O assessoramento técnico consiste na prestação de apoio ou assessoria para efeitos de melhoria do desempenho dos professores e da performance dos diversos sectores da comunidade escolar ou da instituição educativa. Pode assumir diversas formas (formulação de sugestões de melhoria nos relatórios; realização de reuniões de informação; organização de cursos, seminários, palestras e outras acções de formação; emissão de pareceres, etc.).

Não sendo tarefa exclusiva dos organismos incumbidos da função de controlo, posto que existem serviços particularmente vocacionados para tal (ex: Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário e respectivas Direcções de Serviços), a função de assessoramento pode ser prestada a pedido das instituições educativas ou sempre que a entidade vocacionada tome conhecimento de aspectos da organização, funcionamento e desempenho dessas instituições que podem ser melhorados com a contribuição técnica dos seus profissionais.

Considerando que, nessa vertente, podem intervir diferentes entidades, à Inspeção Educativa poderia reservar-se, em especial, o assessoramento no sentido de:

- a) Capacitação as instituições educativas no sentido do cumprimento cabal das normas por que se regem (trata-se de uma forma de controlo – o controlo ex-ante, de suma relevância, pois, como sói dizer-se, vale mais prevenir os erros do que corrigi-los);
- b) Apoio às instituições educativas na organização e implementação dos seus próprios mecanismos de controlo (controlo interno), contribuindo para que essas organizações possam avaliar e monitorar, por si próprias, o cumprimento das suas funções, passando a Inspeção a desempenhar um papel supletivo ou complementar e a assumir a função de “controlo de controlos”.

10.2.6. FUNÇÃO DE MEDIADOR

De acordo com uma resolução do XIX Congresso de Instrução Pública de Genebra (s/d), “o Inspector deve velar pela aplicação das instruções oficiais e, eventualmente, explicar ao professor as modalidades da sua aplicação”.

Esta recomendação é, também, aplicável a outros profissionais incumbidos de realizara função de controlo, os quais não devem limitar-se a verificar o cumprimento das normas, para informação superior (inspecção tradicional em sentido restrito), mas também desempenhar um papel positivo na criação ou melhoria das condições para a implementação cabal das mesmas. Não sendo o controlo da actividade dos agentes educativos um fim em si mesmo, é sumamente importante que se traduza em inputs ou contribuições com vista ao sucesso do serviço educativo prestado.

Por outro lado, ao visitar as escolas, o inspector e demais profissionais de controlo da qualidade não só devem preocupar-se com a superação das insuficiências. Tão importante como isso é reconhecer os pontos fortes e os sucessos das escolas e mais importante ainda é contribuir para a disseminação entre as instituições educativas das boas práticas pedagógicas e de gestão, contribuindo, desta forma, para premiar moralmente as escolas que atingem sucessos e criar um ambiente propício à construção da excelência nas escolas em geral.

Assim, através da sua função mediadora, o agente responsável pelo controlo da qualidade da educação deve contribuir para superar a imagem negativa legada pela inspecção tradicional e reconciliar-se com as instituições educativas (para cujo sucesso contribui), sem que com isso deixe de ser um profissional comprometido com a qualidade do serviço educativo almejado pela Administração Educativa.

Algumas funções de controlo, como a função mediadora, de assessoramento) parecem ficar comprometidas quando a entidade ou agente que as realiza cumpre tarefas menos simpáticas em relação a agentes indiciados de incumprimento das suas funções e, por isso, passíveis de acção disciplinar.

Porém, mesmo quando se exerce a acção disciplinar, o agente incumbido desta responsabilidade está ao serviço das boas causas e não da repressão pura e simples. Na verdade, averiguações, inquéritos, sindicâncias e até mesmo processos disciplinares não constituem formas de perseguição mas de procura da verdade e da justiça, razão por que os agentes educativos que procuram desempenhar as suas funções com exemplaridade não devem temer essas acções de fiscalização.

Assim, a mediação que se estabelece nestes momentos críticos pode ser bem aceite se encarada como uma forma de contribuir para mais e melhor qualidade nas escolas.

Hoje em dia, porventura mais do que nunca, evidencia-se a importância do controlo da performance das instituições educativas, tendo em conta a necessidade de o processo de democratização do acesso à educação à escala planetária se fazer acompanhar da garantia efectiva do direito de todos a uma educação de qualidade, aferida em função da contribuição que os sistemas educativos devem dar para o progresso real e sustentável das sociedades e para que os cidadãos e os respectivos países se tornem cada vez mais competitivos, nos mercados nacionais e no mercado global.

Desta abordagem evidencia-se, de forma cristalina, a necessidade de formação e qualificação dos inspectores, gestores e agentes educativos para a assunção cabal da função de controlo da qualidade da educação.

Essa formação deve conciliar a necessidade de polivalência da equipa de controlo com a exigência de especialização de cada um dos seus membros, nas diferentes áreas e modalidades de controlo da qualidade da educação, contribuindo cada um para a performance global do organismo de controlo. Assim, a formação permanente e *ao longo da vida*, seja ela institucionalizada ou da iniciativa individual do inspector ou agente incumbido da função de controlo da qualidade da educação, apresenta-se como uma exigência inelutável.

Praia, Novembro de 2011

Bartolomeu L. Varela
Docente da Universidade de Cabo Verde

BIBLIOGRAFIA

ANDRÉ, M. E. D. (2001). O projeto pedagógico como suporte para novas formas de avaliação. In Amélia Domingues de Castro e Anna Maria Pessoa de Carvalho (Orgs.). *Ensinar a Ensinar*. São Paulo, 2001.

BERTALANFFY, Ludwig Von (1975). *Teoria Geral dos Sistemas*; BERTALANFFY, Ludwig Von.; Ed. Vozes

BERTRAND, Yves e GUILLEMET, Patrick. *Organizações: uma abordagem sistémica*, Edição Instituto Piaget, 1988

BILHIM, João (2007). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 3ª edição, ISCSP, Lisboa 2007.

BAFFI, Maria Adélia Teixeira (2002a), “O Planeamento Em Educação: Revisando Conceitos Para Mudar Concepções E Práticas”. In.: BELLO, José Luiz de Paiva. *Pedagogia em Foco*, Petrópolis, 2002. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/fundam02.htm>

BAFFI, Maria Adelia Teixeira (2002b). Projeto Pedagógico: um estudo introdutório. In *Pedagogia em Foco*, Petrópolis, 2002 (<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/gppp03.htm>)

BOUTINET, J. *Antropologia do projecto*. 5. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2002.

CAETANO, M. (1990) *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I, 10ª edição, 4ª reimpressão. Coimbra, Almedina, 1990.

CALVO de MORA, J. Conocimiento del Clima o la Cultura en las Organizaciones. Que hacer. In *Jornadas de Estudio en Centro Educativo*. Anales. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1990.

CERTO, Samuel. Implementação de estratégia. In: CERTO, Samuel; PETER, Paul. *Administração estratégica: planeamento e implantação da estratégia*. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

CHAVES, Eduardo O.O. (2004). *A Filosofia da Educação e a Análise de Conceitos Educacionais*. In <http://www.chaves.com.br/TEXTSELF/PHILOS/filed77-2.htm>

CHIAVENATO, Idalberto (2006). *Introdução à Administração Geral*, Brasil, 2006

DELGADO, Lucília. Cadernos PEPT 2000 – *Programa de Educação para Todos* – Ministério da Educação – Portugal, 1994.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1990, 19ª edição, 2006.

FAYOL, HENRY. *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunod, 1916.

- GADOTTI, M. FREIRE e P., GUIMARÃES, S. *Pedagogia: diálogo e conflito*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- GANDIN, Danilo. (1994). *Planejamento como prática educativa*. 7.ed. São Paulo: Loyola, 1994.
- GANDIN, Danilo (2001). Posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. In *Currículo sem Fronteira*, v.1, n. 1, jan./jun., 2001, pp. 81-95.
- GOMES, A.M. (2006). *Avaliação sumativa interna e avaliação sumativa externa na disciplina de Inglês – Coincidências e Discrepâncias*: Porto: Universidade do Porto, disponível em <http://repositorio.uportu.pt/dspace/bitstream/123456789/74/1/TME%20284.pdf>
- HARVEY, David (1993). *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LAUZAN, Orlando Carnota (1987). *Teoría e Practica de la dirección*: la Habana: Universidad de La Habana, 1987.
- LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão escolar: teoria e prática*. 4. ed. Goiânia: Editora alternativa, 2001
- LOBO, Roberto L. *A Educação nas Universidades Latino-Americanas* - apresentado em seminário do Projeto Columbus, SP, 1995.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Publicações Europa-América, 2ª edição, 1976
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* / Hely L. Meirelles, Editora Malheiros, 1992.
- MELLO, Guiomar N. (1993). *Cidadania e competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1993.
- MASLOW, Abraham (1962). *Introdução à Psicologia do Ser*. Eldorado, Brasil. Tradução do original TOWARD A PSYCHOLOGY OF BEING por ÁLVARO CABRAL
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph.(2000). *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MORAIS, Carlos Branco (1986). *Organização e Administração de Empresas*. Ofs Gráficas da Editora do Minho, 6ª edição, 8ª reimpressão, 1986.
- MUNDISERVIÇOS (2003). *Manual do Planeamento Estratégico*. Praia: Ministério da Educação. Texto policopiado
- NUNES, Paulo (2008). *Conceito de Organização*. Disponível em <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao/organizacao.htm>
- PADILHA, R. P. (2001). *Planeamento dialógico: como construir o projecto político-pedagógico da escola*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

- PARREIRA, Artur (1981). *Liderança de Grupos e condução de reuniões*. Lisboa: Didáctica Editora, 1981
- PORTER, Michael E. (1989) *A Vantagem Competitiva das nações*. Rio Janeiro, Campus, 1989.
- RAYMUNDO, Paulo Roberto (1992). *O que é administração*. São Paulo: Brasiliense, 1992 (Coleção Primeiros Passos).
- RIBEIRO, Lucie Carrilho (1999). *Avaliação da Aprendizagem – 7ª edição, 1999 – Texto Editora*.
- SANT'ANNA, F. M.; ENRICONE, D.; ANDRÉ, L.; TURRA, C. M. (1995). *Planeamento de ensino e avaliação*. 11ª. ed. Porto Alegre: Sagra / DC Luzzatto, 1995.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Calouste Gulbenkian, 4a ed. 2006. ISBN 9723106108 (Português de Portugal)
- SIMÕES, Roberto (1984). *Relações Públicas*, Editora Sagra, vendedor Sebo Ousados, Brasil, 1984.
- SROUR, ROBERT HENRY (1998). *Poder, Cultura e Ética nas Organizações*, 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 337 p.
- STEIDEL, Rejane (2004). *Gestão Participativa, Um Estudo de Caso em uma Escola Pública de Curitiba*, 2004, disponível on-line em http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=232.
- TAYLOR, FREDERICK. *The Principles of Scientific Management*, Nova York, Harper & Row, 1911
- TEIXEIRA, Sebastião (2005). *Gestão das Organizações*. Editora McGraw-Hill, 2ª. Edição
- WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. Editora Martim Claret, Brasil, 2002.
- WIENER, Norbert (1952). *Cybernetics and Society. The Human Use of Human Beings*. Garden City, Doubleday Books.
- VARELA, B (2006), Manual de Estrutura e Funcionamento do Sistema Educativo – Edição ISE, 2006, versão policopiada. Disponível em <http://manuais-do-estudante.blogspot.com/2008/12/manual-da-disciplina-de-estutura-e.html>
- VARELA, B. (2005). Manual de Auditoria Pedagógica, 2005. In: <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers>
- VARELA, B. (2011). Manual de Direito Educativo. <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers>

VARELA, B.L. (2006). Apontamentos de Sociologia Jurídica. Praia: UniPIAGET. Vide [http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers/876472/Apontamentos de Sociologia Juridica](http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/Papers/876472/Apontamentos_de_Sociologia_Juridica).

VASCONCELLOS, C. S. *Planeamento: Plano de Ensino-aprendizagem e Projecto Educativo*. São Paulo: Libertat, 1995

VEIGA, I. P. (Org.). *Projecto Político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 13ª. ed. Campinas: Papyrus, 2001.

VEIGA, I. P (1998). *Escola: espaço do projecto político-pedagógico*. 4ª. ed. Campinas: Papyrus, 1998