

## ENTRE AS PALAVRAS E A AÇÃO CONCRETA. CRÓNICA DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

### BETWEEN WORDS AND CONCRETE ACTION. CRONICLE OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF SCHOOL ORGANIZATION

Rosa Neto<sup>1</sup> | Ilídia Cabral<sup>2</sup>

**Resumo** Criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 2 de abril, o Conselho Geral é apresentado como um desafio. A democratização da direção estratégica das escolas, entendidas como comunidades educativas, surge como um dos vetores retóricos declarados pela administração central, dando conta de uma ação legislativa que pretende instituir uma governação partilhada, verticalmente, entre a administração central e as escolas e, horizontalmente, entre os membros que as integram. Com o objetivo de perceber como a intencionalidade revelada nas palavras do legislador é teatralizada pelo *Nós* que habita nas diferentes organizações escolares, realizámos uma investigação que adotou como sujeitos de estudo os membros do Conselho Geral de dois agrupamentos de escola de um mesmo concelho. Recorremos à metodologia de estudo de caso, conjugando várias técnicas de investigação: análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação. Os dados recolhidos apontaram para duas ideias-chave: a perceção revelada pelos sujeitos do estudo de que o Conselho Geral, enquanto órgão de direção estratégica, não tem influência relevante na definição das linhas orientadoras da escola e a perceção de que a organização escolar é um ecossistema onde dominam os professores. Deste modo, a intenção do legislador em promover

---

1 Escola Secundária de Paços de Ferreira.

 <https://orcid.org/0000-0002-0255-1733> ; [rmarianeto@gmail.com](mailto:rmarianeto@gmail.com).

2 Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia, Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano.

 <https://orcid.org/0000-0003-2141-044X> ; [icabral@porto.ucp.pt](mailto:icabral@porto.ucp.pt).

uma governação horizontalmente partilhada parece estar confinada ao reino das palavras, não tendo eco efetivo nas ações do *Nós* que habita nas escolas, comprometendo, assim, a democratização pretendida. É pertinente refletir sobre este desencontro entre as orientações para a ação e a própria ação, lembrando que entre o *Nós* e as palavras, parafraseando Mário Cesariny, existem sempre as paredes de Elsinore, lugar de imaginação e de fantasia, mas também espaço de reflexão e criatividade.

**Palavras-chave** Gestão democrática, conselho geral, relações de poder, palavras e ações.

**Abstract** Created through the publication of the Decree-Law No. 75/2008, of 2nd April, the General Council is presented as a challenge. The democratization of strategic direction of schools, understood as educational communities, emerges as one of the rhetorical vectors declared by the central administration, giving account of a legislative action that intends to institute a shared governance, vertically between the central administration and the schools, and horizontally between the members that integrate them. In order to understand how the intentionality revealed in the legislator's words is acted out by Us, who live in the different school organizations, we have carried out a research that adopted as study subjects the members of the General Council of two grouping schools in the same municipality. We used the case study methodology, combining several research techniques: document analysis, semi-structured interviews and observation. The data collected pointed to two key ideas: the perception, revealed by the study subjects, that the General Council as a strategic action organ has no relevant influence on the definition of the school guidelines and the perception that the school organization is an ecosystem where the teachers dominate. Therefore, the legislator's intention to horizontally promote a shared governance seems to be confined to the realm of words, having no effective echo in the Us that inhabit schools, thus compromising the intended democratization. It is pertinent to reflect on this mismatch between the guidelines for action and action itself, remembering that between the Us and words, to paraphrase Mário Cesariny, there are Elsinore walls, a place of imagination and fantasy, but also a space for reflection and creativity.

**Keywords** Democratic management, general council, power relations, words and actions.

## 1. Enquadramento teórico

No que se refere à gestão e administração dos estabelecimentos públicos de educação, a Lei de Bases do Sistema Educativo traçou o sentido e os princípios orientadores que haveriam de marcar a produção legislativa relacionada com a governação das escolas públicas. Documento fundador e estruturante de uma nova política educativa, nele se filiou a publicação dos diplomas que regulamentaram a administração das escolas, num espaço temporal de 23 anos e que culminou com a publicação do Decreto-Lei n.º 137/2012. Estes diplomas foram animados por uma intenção, ao nível da tutela, de dotar as escolas de autonomia, substituindo uma lógica que universaliza e uniformiza (Formosinho & Machado, 2004) por uma lógica que tem em conta a especificidade do contexto local em que a escola se insere, que reformula o papel do Estado na gestão da educação e que promove uma nova relação entre as comunidades locais e o sistema educativo baseada na participação.

É neste contexto que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, surge o Conselho Geral, um órgão de participação e representação democráticas que inclui membros da comunidade educativa. Órgão de topo da gestão e administração da escola, no Conselho Geral está representada toda a comunidade educativa: docentes, pessoal não docente, autarquia, alunos, pais e encarregados de educação e, ainda, a comunidade local. O diretor da escola, não sendo um elemento do órgão, tem nele assento em nome do seu estatuto de “rosto da escola” e de responsável unipessoal pela gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada. Mais do que qualquer um dos órgãos de direção, administração e gestão das escolas, o Conselho Geral é um “mosaico” constituído por diferentes peças ligadas entre si, através da sua relação com uma escola em particular, e surge com um estatuto de testemunho privilegiado da gestão democrática das organizações escolares.

As escolas, que até aí se constituíam como territórios dominados pelos professores, passam a abrir-se a outros protagonistas, enquanto um Estado Educador vai delegando poderes, “reservando-se um papel de regulação e controlo, a montante e a jusante” (Formosinho & Machado, 2004, p. 8). No que ao Conselho Geral diz respeito, Lima (2014) considera que a sua criação na constelação da administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação se insere no âmbito do que designou como ideologia de modernização da educação e das escolas: uma ideologia caracterizada pela

afirmação da intenção de promover a descentralização e a desconcentração do poder do Estado, bem como pela assunção da democracia e da participação como princípios orientadores de ação, tanto a nível central como a nível local. A partir deste momento ocorreu, no contexto do sistema educativo português, e nomeadamente no que à gestão dos estabelecimentos de ensino diz respeito, a publicação de um conjunto de normativos que concedem autonomia à escola. Esta tende a deixar de ser percebida como um serviço local do Estado, “fechado nas suas fronteiras legal e física” (Machado, 2014, p. 144), para se abrir à comunidade local e à comunidade educativa. Esta autonomia, materializada na criação de órgãos de estrutura participativa, como o Conselho Geral, traduz uma intenção clara, por parte do legislador, de apelar à intervenção da comunidade local na definição e contextualização da política educativa, e é indício de uma evolução de um Estado Educador, originário da Primeira República (Formosinho & Machado, 2013), para um Estado Regulador (Charlot, 2007). Importa salientar que esta autonomia, eixo estruturante da evolução registada no plano da administração e gestão, deu origem a uma vasta produção legislativa na qual “Os decretos, portarias e outros normativos, sucederam-se numa lógica aditiva” (Barroso, 2004, p. 50), nem sempre exógena e endogenamente consistente, assistindo-se, por isso, a “uma erosão da democracia na legislação escolar” (Lima, 2021, p. 2), acompanhada por uma não menos importante erosão da participação democrática. O diretor, “um rosto, um primeiro responsável” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril), transforma-se “no *pivot* de toda a organização escolar” (Lima, 2021, p.3), desvalorizando o Conselho Geral, que é, supostamente, o órgão de direção estratégica. Como refere Lima (2021),

Segundo dados de uma investigação recente, o conselho geral surge, aos olhos dos diretores, minorizado pelo Ministério da Educação, mas também eles tendem a não lhe reconhecer preparação suficiente, [...] o conselho geral vê quase sempre o seu funcionamento marcado pelo ritmo e pelo conteúdo da agenda do diretor e dos documentos que, sazonalmente, este submete para aprovação. (p. 5)

Assim, podemos dizer que estamos perante as duas faces de uma mesma moeda. Se por um lado existe uma vasta produção legislativa que orbita em torno da intenção

de democratizar a gestão dos estabelecimentos públicos de educação, por outro lado não existem reflexos ao nível da prática (Barroso, 2004; Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2010; Lima, 2009, 2021), transformando a autonomia, na feliz expressão de Barroso (2004), numa *ficção legal*, para a qual muito contribui o facto de ser uma autonomia instituída por decreto de vir acompanhada de uma regulamentação onde se afirma a existência de entidades supervisoras e coordenadoras que, como referem Formosinho, Fernandes, Machado e Ferreira (2010), “quase sempre, acabam por se tornar, por um processo de anestesia e astenia dos supervisados/coordenados, superiores hierárquicos que afunilam cada vez mais a liberdade de acção dos actores de ‘baixo’, com regulamentos mais específicos e detalhados” (p. 115).

Foi neste cenário que realizámos, entre 2015 e 2016, um projeto de investigação intitulado *O Conselho Geral em dois Agrupamentos de escolas. Entre uma retórica estratégica e um órgão de legitimação: perceções e prática* (Neto, 2018), com o qual quisemos perceber a visão dos membros do Conselho Geral sobre a influência deste órgão na vida da escola. Com base nesta investigação, conseguimos perceber que os dados empíricos recolhidos encerravam significados que podiam ser explorados a partir de um outro plano. Assim, animados pelo princípio de que a perspetiva em que nos situamos nos conduz a uma outra perceção e à descoberta de novas visões e sentidos, procedemos a uma reinterpretação dos dados obtidos aquando do trabalho realizado no âmbito da investigação. Esta reinterpretação foi orientada, agora, pela intenção de proceder a uma crónica da gestão democrática da organização escolar, protagonizada pelo Conselho Geral.

## 2. Enquadramento metodológico

De modo a contextualizarmos os dados que aqui vamos reinterpretar, importa fazer um enquadramento metodológico do trabalho que nos conduziu até eles<sup>3</sup>.

A investigação que realizámos inseriu-se dentro do paradigma qualitativo e teve como objeto de estudo o Conselho Geral de dois Agrupamentos de Escolas que integram um concelho do Norte do país, a partir de agora designados como Agrupamento

---

3 Uma caracterização mais completa do enquadramento metodológico encontra-se em *O Conselho Geral em dois Agrupamentos de escolas. Entre uma retórica estratégica e um órgão de legitimação: perceções e prática*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica Portuguesa (Neto, 2018).

AX e Agrupamento AY. O primeiro é um Agrupamento cuja sede surge integrada na região urbana do concelho, sendo constituído por seis estabelecimentos de educação e ensino dispersos por quatro freguesias; o segundo tem sede integrada numa região essencialmente rural e dele fazem parte seis estabelecimentos de ensino.

Dado o objetivo do estudo que estávamos a realizar, optámos por uma amostra não probabilística, que privilegiou o julgamento do investigador como forma de selecionar as unidades de investigação que integram a amostra (Marshall, 1996; Teddlie & Yu, 2007; Carmo & Ferreira, 2008). De acordo com Marshall (1996), considerámos como princípio estruturante a ideia de que uma amostra qualitativa exige uma abordagem flexível que “possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao facto estudado” (Gil, 2002, p. 4). Por esse motivo recorremos a uma amostragem criterial (*judgement sample*) na qual o investigador escolhe os sujeitos de acordo com a questão de investigação (Marshall, 1996), organizando-os em função de variáveis que considera importantes.

Procurou-se que, do estudo, fizessem parte sujeitos que fossem eco dos diferentes universos representativos da comunidade educativa. A intenção foi a de obter uma pluralidade de narrativas, que pudessem ser trabalhadas e interpretadas a partir da singularidade da voz que produziu cada uma, sendo posteriormente postas em diálogo entre si, de modo a construir uma imagem que desse conta da visão que têm da influência do Conselho Geral na vida da escola. Assim, o estudo foi realizado a partir de uma população constituída por 12 elementos do Conselho Geral de cada um dos Agrupamentos selecionados. No Quadro 1 apresentamos a caracterização da amostra dos sujeitos que participaram do estudo<sup>4</sup>.

---

4 Na prática foram entrevistados 10 sujeitos e não 12, dado que dois deles, o representante da autarquia e o da comunidade local, eram comuns ao Conselho Geral dos dois agrupamentos.

Quadro 1: Caracterização dos sujeitos da amostra (Neto, 2018).

Participantes	Papel
X.PCG	Presidente do Conselho Geral
Y.PCG	Presidente do Conselho Geral
X.RND <sub>1</sub>	Representante do Pessoal Não Docente
Y.RND <sub>1</sub>	Representante do Pessoal Não Docente
X.REE <sub>1</sub>	Representante dos Pais e Encarregados de Educação
Y.REE <sub>2</sub>	Representante dos Pais e Encarregados de Educação
RA <sub>1</sub>	Representante da Autarquia
RCL <sub>2</sub>	Representante da Comunidade Local
X.DIR	Diretor
Y.DIR	Diretor

Uma vez que o objetivo era conhecer a visão dos membros do Conselho Geral sobre a influência deste órgão na definição das linhas orientadoras da atividade da escola, adotámos como metodologia o estudo de caso com carácter explanatório na aceção dada por Yin (1993, 1994). Dado que o estudo de caso pressupõe um olhar completo e profundo do objeto de estudo, recorremos a uma diversidade de instrumentos e de técnicas de recolha de dados: a análise documental, a entrevista semiestruturada e a observação.

A análise documental foi aplicada à legislação produzida a nível central, às atas referentes a reuniões do Conselho Geral e ainda a documentos produzidos ao nível dos dois agrupamentos, traduzindo-se numa análise de conteúdo que envolveu a categorização dos dados recolhidos. Como forma de minimizar a subjetividade inerente ao processo de análise documental (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 1994), o instrumento que utilizámos para efetuar a análise de conteúdo foi uma grelha de análise.

Quanto à entrevista, foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas, seguindo as indicações de Gall, Gall e Borg (2003) e de Bogdan e Biklen (1994). Para os primeiros autores, este tipo de entrevista é o mais apropriado aos estudos em investigação educacional; para os segundos, permite obter dados comparáveis entre vários sujeitos.

Foram observadas duas reuniões ordinárias de Conselho Geral, em cada um dos agrupamentos, permitindo-nos “olhar [*looking*]”, ou seja, observar “o fenómeno ou acontecimento em ação” (Tuckman, 2000, p. 523) de forma a apreender tanto quanto



possível, sem influenciar aquilo para que se está a olhar. Acompanhámos com notas de campo que integraram os materiais empíricos, posteriormente submetidos a uma análise de conteúdo. O trabalho de campo decorreu durante o ano letivo de 2015-2016.

### 3. Crónica de uma gestão democrática da organização escolar

Assumindo o Conselho Geral como protagonista da gestão democrática das escolas, com base numa reinterpretação dos dados recolhidos, passamos, nesta secção, à narração do processo subjacente à constituição e ao funcionamento deste órgão de direção estratégica.

#### 3.1. Antes de entrar em palco

Como órgão no qual as diferentes vozes que integram a comunidade educativa se encontram, considerámos importante começar por reinterpretar os dados recolhidos<sup>5</sup> à luz de um momento anterior à existência do Conselho Geral. Por outras palavras, considerámos importante perceber como se deu a entrada em palco dos diferentes atores.

Os dados recolhidos permitiram-nos concluir que o processo de chegada dos atores é realizado de acordo com a legislação. Com efeito, segundo o Decreto-Lei n.º 137/2012 que republica o Decreto-Lei n.º 75/2008, a chegada dos membros ao Conselho Geral é resultado de um procedimento distinto tendo em conta os diferentes corpos e instituições representados. Assim, encontrámos a eleição, que é usada por referência aos representantes dos docentes, do pessoal não docente e dos pais e encarregados de educação; a designação, no caso dos representantes da autarquia; e, por último, a cooptação, no caso da comunidade local.

Se o processo de chegada ao Conselho Geral teve como referência a legislação, nos bastidores, os dados recolhidos a partir das entrevistas apontavam para algumas ideias relevantes: o papel da experiência e/ou história de participação no órgão ou em órgão similar; a existência de convite por parte do diretor para constituir uma lista (no que se refere ao pessoal docente); por último, o resultado de uma decisão voluntária e praticamente pessoal. Os dados recolhidos apontavam ainda para outro aspeto

---

5 Para aceder aos dados, consultar (Neto, 2018).



importante: a dificuldade vivida na constituição de listas para o Conselho Geral. Como refere uma das entrevistadas:

As pessoas acham que é um órgão que não tem muito interesse e ninguém quer fazer parte desse órgão. Portanto, [...] falam sempre comigo, como já estou há muitos anos, para continuar a fazer uma lista, para continuar a ficar. E o que é facto é que nunca aparece mais nenhuma lista. (Y.PCG)

Uma vez que a história de participação desempenha um importante papel, quer aquando da constituição da lista, quer no desempenho do cargo de presidente do Conselho Geral, podemos falar de um esmorecer da natureza da participação, que assume, deste modo, o carácter de um ritual (Neto, 2018). Por outro lado, a dificuldade na constituição de listas indicia aquilo que Lima (2021) designa como falta de uma prática democrática. No plano concreto, estes dois aspetos objetivam-se numa entrada em cena dos atores que já lá estavam. Se relacionarmos estes aspetos com o facto de as listas de pessoal docente serem formadas em resposta a um convite do diretor, ou na sequência de uma história de participação, repetida a cada processo eleitoral para constituição do Conselho Geral, então poderemos falar de um comprometimento da vivência da democracia num órgão que pretende plasmar os ideais democráticos da representatividade que se encontram subjacentes à Lei de Bases do Sistema Educativo. Ainda fazendo parte do momento de entrada em cena, os dados recolhidos forneceram informações pertinentes relacionadas com o processo de preparação da reunião do Conselho Geral, que nos permitem complementar a visão acerca da gestão democrática da organização escolar. É este processo que se apresenta a seguir.

Assim, uma ideia que retirámos é a de que existe uma articulação informal e permanente entre o presidente do Conselho Geral e o diretor, tendo em vista o agendamento das reuniões e a elaboração da respetiva ordem de trabalhos que, de acordo com Formosinho, Fernandes, Machado e Ferreira (2010), é um testemunho de uma “dupla autoridade” na escola. Contudo, importa salientar que esta articulação não é vivida da mesma maneira nos dois agrupamentos que integraram o nosso estudo, onde ficou evidente o protagonismo de um dos diretores:

Existe algum trabalho de articulação, nomeadamente quando é [...] a ordem de trabalhos do conselho geral; e quando eu acho que devo colher a opinião sobre alguma questão pedagógica, administrativa, eu reúno [...]. Porque é assim, quer queiramos quer não [...]: o órgão que, realmente, existe e dá a cara é a direção. O Conselho Geral é um órgão um bocadinho mais vazio... (Y.DIR)

O uso da primeira pessoa e de alguns verbos no discurso do entrevistado, ao qual se junta uma opinião sobre o Conselho Geral (que implicitamente aponta para o seu esvaziamento enquanto órgão, contraposto ao diretor e à sua equipa), indicam uma situação que está longe da intenção do legislador. Não nos é possível proceder a uma generalização destas conclusões, sem que estas sejam falaciosas<sup>6</sup>. Contudo, importa referir que as considerações elaboradas a partir dos dados recolhidos entram em sintonia com o estudo realizado por Lima, Sá e Silva (2020) a propósito das representações dos diretores sobre o governo das escolas em geral, e concretamente sobre o Conselho Geral.

### 3.2. No palco do Conselho Geral

Na secção anterior debruçámo-nos sobre dois momentos: aquele que antecede a constituição do Conselho Geral e aquele que antecede a sua atuação. Permanecendo fiéis à intenção de procedermos à crónica do exercício da democracia por parte deste órgão, vamos agora ocupar-nos da narração do momento em que o Conselho Geral se encontra no exercício das suas competências.

As competências do Conselho Geral explanadas no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, podem ser objetivadas em três termos que, ao mesmo tempo, orientam grande parte da atuação do órgão: aprovação, apreciação e definição. Os dois primeiros termos pressupõem documentos: regulamento interno, projeto educativo, planos anual e plurianual de atividades, propostas de contratos de autonomia e relatórios. O terceiro pressupõe uma ação direta do Conselho Geral, não implicando, por si, a apresentação de qualquer documento. Incluem-se aqui a definição das linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e do planeamento e execução das atividades no domínio da

---

6 Existem casos onde é possível constatar uma relação concertada entre os dois órgãos, Diretor e Conselho Geral (ver Sá e Silva, 2020).

ação social escolar, bem como os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas. Para além dos termos acabados de referir, existem dois outros que designam duas ações: acompanhar e pronunciar. Nas Figuras 1 e 2, elaboradas a partir dos dados empíricos, damos conta do processo de concretização destas competências em cada um dos agrupamentos.

Figura 1: Concretização das competências no Agrupamento X (Neto, 2018).

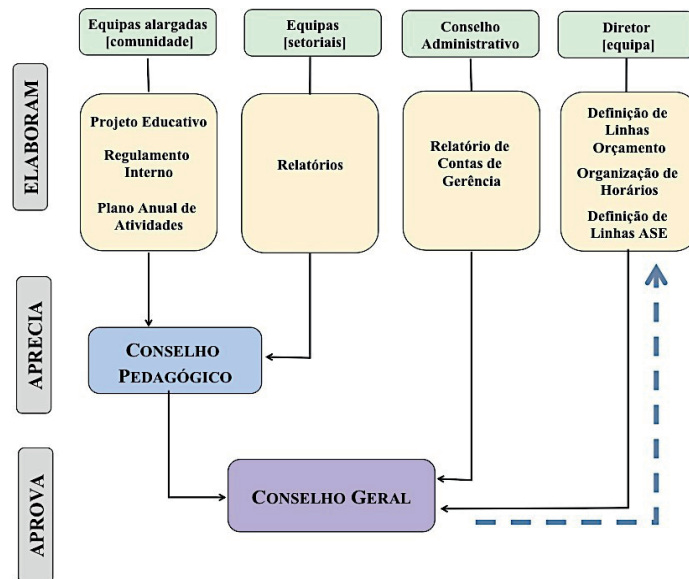
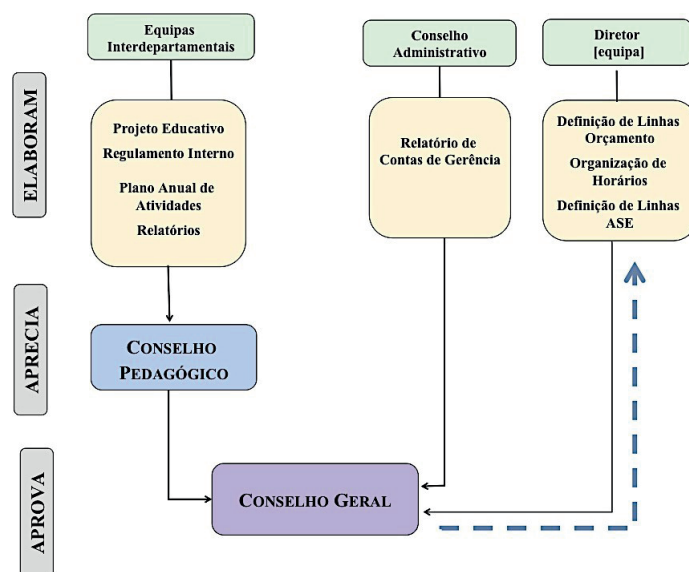


Figura 2: Concretização das competências no Agrupamento Y (Neto, 2018).



Começamos por chamar a atenção para o facto de os Conselhos Gerais dos dois agrupamentos aprovarem um conjunto de documentos que são elaborados a montante por equipas constituídas, na sua maior parte, por docentes. Se, em si mesmo, este procedimento não pode ser considerado estranho, dado que corresponde ao que se encontra legislado, o modo como é feito suscita algumas considerações. Vejamos algumas das intervenções constantes das entrevistas.

Alguém faz o regulamento, leva para aprovar, e as pessoas aprovam. Nem discutem. [...] ainda há aquela cultura de que aquilo que o Conselho Pedagógico decidiu é aquilo que o Conselho Geral tem de validar. (RA1)<sup>7</sup>

[...] há muito trabalho que é discutido em Conselho Geral que já vem do Conselho Pedagógico. Por exemplo, quando são definidas as atividades, o plano anual de atividades; são atividades que são discutidas no Conselho Pedagógico porque eles, melhor do que qualquer pessoa, sabem o que é importante desenvolver nos seus alunos. (RCL2)<sup>8</sup>

Nós aí acabamos um bocado por ouvir aquilo que nos apresentam e, pronto, confiar, acreditar, porque é assim, nós não estamos a ver. (RCL2)

Os dados empíricos apontam para uma quase inexistente discussão, referida de modo explícito pelo representante da autarquia, e para a quase ausência de episódios de não aprovação e de apresentação de sugestões de alteração. Os documentos submetidos à aprovação do Conselho Geral, na maioria dos casos, são aprovados com base na confiança no trabalho realizado a montante, até porque há a consciência de que é realizado por especialistas, a saber, os professores. Deste modo, a aprovação configura-se mais com uma validação praticamente silenciosa, uma vez que os documentos levados à reunião não são, na sua essência, questionados. O exercício da democracia pressupõe diálogo, questionamento saudável; pressupõe um envolvimento traduzido numa participação ativa alicerçada na autonomia dos atores e na capacidade de influenciar as decisões

---

7 Representante da autarquia.

8 Representante da comunidade local.

(Lima, 1998; Neto, 2018). Tendo em conta os dados com os quais trabalhámos, podemos dizer que a democracia vivida no Conselho Geral, aquando do momento de reunião, é uma democracia institucionalizada (Lima, 2021), distante de uma democracia vivida. Outra ideia é a que surge ilustrada pelas setas a tracejado observadas na Figura 1 e que dão conta do que está legislado a propósito da competência do Conselho Geral: a este órgão compete definir as linhas do orçamento e da Ação Social Escolar. O que podemos verificar nos dois agrupamentos, se atendermos ao percurso ilustrado pelas setas contínuas que se encontram imediatamente ao lado, é que essa competência é exercida pelo diretor.

Se por um lado é compreensível que o diretor desempenhe um papel determinante ao nível do Conselho Geral, enquanto “rosto da escola”, não podemos deixar de registar que este modo de atuação configura, por um lado, um enviesamento no exercício das competências deste órgão, que abre caminho para um entendimento que o esvazia das competências que a lei lhe confere e para uma “subvalorização” do seu papel. Tomando como referência o estudo que realizámos, lembramos que, num dos casos estudados, o diretor considerou o órgão “um bocadinho vazio”, enquanto o outro diretor deu conta de uma experiência que realizou e com a qual pretendeu demonstrar a incapacidade de os atores exercerem as suas competências:

Por exemplo, é competência do Conselho Geral estabelecer as linhas orientadoras da Ação Social Escolar. O diretor não é obrigado a levar um documento provisório em matéria da Ação Social Escolar. Houve uma ocasião em que não o fiz, talvez há dois anos [...]. O que é que resultou daqui? O vazio, e resultou até algum incómodo porque alguns deles se sentiram ofendidos. [...] Não saiu, não saiu. Não saiu porque não houve capacidade técnica para o fazer e alguns até se sentiram ofendidos e disseram: ‘Ai, mas para isso então nós tínhamos de ter sido avisados’. Não tinham de ter sido avisados. Está na ordem de trabalhos. (X.DIR)

O protagonismo do diretor e das equipas de docentes que tem por trás de si pôde ser observado em duas reuniões do Conselho Geral, em cada um dos agrupamentos que integraram o estudo.

Quadro 2: Frequência de intervenções nas reuniões observadas<sup>9</sup> (Neto, 2018).

Reunião CG Membros	R3	R3	Reunião CG Membros	R3	R4
	Obs.	Obs.		Obs.	Obs.
X.PCG	18	17	Y.PCG	12	14
X.RD1	0	0	Y.RD1	0	0
X.RD2	0	4	Y.RD2	4	0
X.RD3	0	0	Y.RD3	15	4
X.RD4		1	Y.RD4	6	0
X.RD5	3	1	Y.RD5	0	4
X.RD6		0	Y.RD6	3	1
X.RND1	1		Y.RND1	0	3
X.RND2	0	0	Y.RND2	6	1
X.REE1	9	0	Y.REE1	3	13
X.REE2			Y.REE2		
X.REE3	1		Y.REE3		0
X.REE4	0		Y.REE4		
X.REE5	0	2	Y.REE5		7
X.REE6	0		Y.REE6		1
RA1			RA1	24	
X.RA2			Y.RA2		
X.RA3			Y.RA3		2
X.RCL1			Y.RCL1		
X.RCL2	1	0	RCL2	0	0
X.RCL3	0	0	Y.RCL3		
X.DIR	18	14	Y.DIR	28	34

A observação das reuniões permitiu perceber a dinâmica que existiu, as relações e inter-relações que foram sendo estabelecidas no interior do órgão em funcionamento. Podemos constatar, mais uma vez, o protagonismo do diretor, só equiparado, num dos casos, ao protagonismo do representante da autarquia.

9 Zero significa que não existiu intervenção; o sombreado significa que não esteve presente.

Considerando que o Conselho Geral foi criado tendo em vista o espírito de participação que inspira o modelo democrático de administração das escolas, podemos inferir que a retórica construída em torno deste modelo parece não ter sido interiorizada pela maioria dos atores, pois a intenção do legislador não encontra eco ao nível da prática. Por um lado, o diretor assume um protagonismo legitimado explicitamente pela lei, implicitamente por uma participação passiva da maior parte dos atores do Conselho Geral e, não menos importante, por um processo de autolegitimação fundado na lei e no conhecimento. Por outro lado, importa referir que os dados que constam do Quadro 2 apontam para a ideia de que a cultura de participação, entendida não só como presença, mas como o assumir de uma atitude crítica e de questionamento, se encontra “enfraquecida”.

Estas considerações aproximam-se dos estudos de Barroso (2004) e Lima (2009, 2014, 2015, 2020, 2021), no que se refere ao modo como a autonomia é vivida no âmbito da realidade educativa portuguesa, e remetem-nos para uma erosão dos processos de democratização e de prática de participação de que nos falam Sá e Silva (2016).

### 3.3. Depois de sair do palco

É o momento de nos ocuparmos agora do período que sucede à realização da reunião. Assumimos, para o efeito, as atas das reuniões do Conselho Geral que observámos, no pressuposto de que estas se apresentam como um “resumo de tudo o que nela [reunião] tenha ocorrido” (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 janeiro, Artigo 34.º, ponto 1)<sup>10</sup>. No Quadro 3 damos conta das intervenções observadas e o modo como ocorreu o seu registo em ata.

---

10 “De cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente.”



Quadro 3: Atas das reuniões *versus* observação das reuniões<sup>11</sup> (Neto, 2018).

Reunião CG Membros	R3		R4		Reunião CG Membros	R3		R4	
	Ata 3	Obs.	Ata 4	Obs.		Ata 3	Obs.	Ata 4	Obs.
X.PCG	8	18	5	17	Y.PCG	1	12	3	14
X.RD1	0	0	0	0	Y.RD1	0	0	0	0
X.RD2	0	0	1	4	Y.RD2	0	4	0	0
X.RD3	0	0	0	0	Y.RD3	2	15	0	4
X.RD4			1	1	Y.RD4	0	6	0	0
X.RD5	1	3	0	1	Y.RD5	0	0	0	4
X.RD6			0	0	Y.RD6	0	3	0	1
X.RND1	0	1			Y.RND1	0	0	0	3
X.RND2	0	0	0	0	Y.RND2	0	6	0	1
X.REE1	1	9	0	0	Y.REE1	0	3	1	13
X.REE2					Y.REE2				
X.REE3	1	1			Y.REE3			0	0
X.REE4	0	0			Y.REE4				
X.REE5	0	0	1	2	Y.REE5			0	7
X.REE6	0	0			Y.REE6			1	1
RA1					RA1	4	24		
X.RA2					Y.RA2				
X.RA3					Y.RA3			0	2
X.RCL1					Y.RCL1				
X.RCL2	1	1	0	0	RCL2	0	0	0	0
X.RCL3	0	0	0	0	Y.RCL3				
X.DIR	2	18	4	14	Y.DIR	3	28	4	34

Uma primeira análise do quadro permite perceber a existência de uma dissonância entre o órgão em ação e o registo escrito dessa ação. Essa dissonância é transversal aos dois agrupamentos. Embora sendo compreensível que a ata possa não dar conta da vivacidade da reunião, objetivada no facto de nem todas as intervenções ficarem

<sup>11</sup> Zero significa que não existiu intervenção; o sombreado significa que não esteve presente.

registadas, não podemos deixar de destacar o desequilíbrio entre as intervenções de atores, como os representantes dos pais e encarregados de educação e do pessoal não docente, e a correspondente referência em ata. Estes dados permitem apontar para três ideias que consideramos importantes: existe, aquando do funcionamento do órgão, uma passividade de alguns dos seus atores, de tal modo que, para além do registo da sua presença em ata, não há qualquer referência à sua participação ativa; em segundo lugar, uma possível desigualdade no tratamento dos atores, no sentido em que as intervenções de alguns são registadas, enquanto a de outros não; em terceiro lugar, e mais uma vez, um evidente protagonismo do diretor só comparável ao protagonismo do representante da autarquia<sup>12</sup> e, ainda que em menor grau, ao protagonismo de alguns representantes dos docentes.

Imaginando uma situação na qual as atas constituíssem os únicos documentos a ter em conta, facilmente se chegaria a uma imagem do Conselho Geral em desacordo com o que está legislado. Com efeito, se nas palavras do legislador o Conselho Geral se apresenta como órgão de participação democrática, de abertura da escola à comunidade, de inclusão de atores até aí colocados na periferia da organização escolar, na prática vivida no palco real das escolas, este entendimento acerca do Conselho Geral é uma ficção. Num outro lugar (Neto, 2018) tivemos a oportunidade de refletir sobre algumas das razões que poderão explicar esta discrepância entre a teoria e a prática. Neste momento interessa-nos colocá-la em evidência e referir que vai ao encontro do que tem sido defendido por autores como Barroso (2004), Lima (2009, 2014, 2015, 2020, 2021) e Sá e Silva (2016).

#### 4. Considerações finais

Na narrativa legislativa construída em torno da intenção de dotar as escolas de uma gestão democrática, o Conselho Geral é apresentado como um órgão de participação e representação democráticas, testemunho máximo de uma gestão das escolas horizontalmente partilhada. Acompanhar o modo como esta gestão horizontalmente partilhada acontece foi objetivo que procurámos atingir e daí o título escolhido: *crónica de uma gestão democrática da organização escolar*.

---

<sup>12</sup> Importa ter presente que os agrupamentos abrangidos pelo estudo integram estabelecimentos do ensino básico e secundário e, enquanto tal, se encontram numa dependência da autarquia.

Com base numa reinterpretação dos dados empíricos recolhidos no âmbito do trabalho de investigação que realizámos, acompanhámos o Conselho Geral em ação, desde a sua constituição à preparação das reuniões, ao momento da reunião e à conclusão do seu trabalho com a elaboração da ata. Ao longo do percurso que realizámos, fomos mostrando como a intenção do legislador de promover uma governação horizontalmente partilhada não encontra eco na atuação do Conselho Geral. Embora cumpra uma participação e democracia legalmente estipuladas, porquanto, nos casos abrangidos pelo estudo, o Conselho Geral incorpora os atores habituais e aqueles que entraram na sequência do processo de democratização, na verdade, na prática, é um órgão dominado pelo diretor, pelos professores e, em ascensão, pela autarquia, no qual os restantes atores assumem, na sua maioria, uma atitude passiva, por vezes voluntária e consciente, sendo percecionados como atores secundários.

Mário Cesariny escreve que entre Nós – os sujeitos que vivem e os sujeitos que escrevem – e as palavras, existem as paredes de Elsinore. Elsinore, lugar de imaginação e de fantasia a verter em palavra no poema. Parafraseando Cesariny, entre a atuação do Nós que habita nas escolas e a retórica legislativa, existem as paredes de Elsinore. Uma espécie de entre-lugar, Elsinore surge, neste contexto, como espaço que incita à reflexão e à criatividade, a verter em soluções e pistas que favoreçam o encontro efetivo entre a ação e a palavra, que se pretende lúcida e consistente, de modo a promover uma democratização efetiva na gestão escolar.

## 5. Referências

- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para a auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Charlot, B. (2007). Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sisífo*, 4, 129-136.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2004). Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal. *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 4, 6-31.

- Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal. Do Estado Novo à democracia. *Educação: Temas e Problemas*, 12 e 13, 27-40.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Gall, M., Gall, J., & Borg, W. (2003). *Educational Research: An introduction*. Nova Iorque: Longman.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (1994). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, L. C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2009). *A Democratização do Governo das Escolas Públicas em Portugal*. Acedido em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7210.pdf>.
- Lima, L. C. (2014). E depois do 25 de Abril de 1974: Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Educação, Sociedade & Culturas*, 43, 137-155.
- Lima, L. C. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: Descentralização democrática ou desconcentração administrativa?. *Questões Atuais de Direito Local*, 5, janeiro/março, 7-24.
- Lima, L. C. (2021). *Audição Pública sobre “O Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (Assembleia da República, 23 de fevereiro de 2021)*. Acedido em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/71692/1/Audi%C3%A7%C3%A3o%20Parlamentar%202021%20-%20Lic%C3%ADnio%20C.%20Lima.pdf>.
- Lima, L. C., Sá, V., & Silva, G. (2020). A centralidade do(a) diretor(a) e as suas representações sobre o governo das escolas. In L. C. Lima, V. Sá & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores Escolares em Ação* (pp. 19-69). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Machado, J. (2014). A rede escolar e a administração das escolas: Novos e velhos desafios. In J. Machado & M. Alves (Orgs.), *Melhorar a Escola – Sucesso escolar, disciplina e motivação, direção das escolas e práticas educativas* (pp. 141-154). Porto: Universidade Católica.
- Marshall, M. N. (1996). Sampling for qualitative research. *Family Practice*, 13(6), 522- 525.
- Neto, R. M. (2018). *O Conselho Geral em Dois Agrupamentos de Escolas. Entre uma retórica estratégica e um órgão de legitimação: percepções e prática*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal.
- Sá, V., & Silva, D. (2016). *Dinâmicas e Representações sobre a Gestão Escolar: Um estudo de caso num agrupamento de escolas*. Acedido em: [https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix\\_congresso/docs/final/COM0722.pdf](https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/docs/final/COM0722.pdf).

- Sá, V., & Silva, D. (2020). A diretora em ação: Geografias do poder no agrupamento de escolas de Monte Pequeno. In L. C. Lima, V. Sá & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores Escolares em Ação* (pp. 125-190). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Teddlie, C., & Yu, F. (2007). Mixed methods sampling; a typology with examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 77-100.
- Tuckman, B. W. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: F.C. Gulbenkian.
- Yin, R. (1993). *Application of Case Study Research*. Beverly Hills, CA: Sage publishing.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and methods*. Thousand Oakes, C.A: Sage Publication.

*Article received on 20/09/2021 and accepted on 26/11/2021.*

Creative Commons Attribution License | This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.