



PERFIL PROFISSIONAL DO GESTOR DA ESCOLA PÚBLICA PORTUGUESA

MANAGER'S PROFESSIONAL PROFILE OF THE PORTUGUESE PUBLIC SCHOOL

PERFIL PROFESIONAL DEL GESTOR DE LA ESCUELA PÚBLICA PORTUGUESA

Maria João de Carvalho¹
Teresa Soares²

49

Resumo: Neste artigo tivemos a pretensão de realizar uma breve incursão diacrónica, a partir de uma abordagem de carácter legalista, sobre o gestor da escola pública portuguesa. Desde o pós-25 de abril de 1974 até à atualidade, analisámos as “distintas” configurações que a figura do gestor foi adquirindo, ao mesmo tempo que considerávamos os requisitos exigidos para o exercício da sua função. Foi possível constatar diferentes políticas educativas que deram o mote ao modelo de gestão escolar português, reconhecendo que o atual normativo obriga à existência de um órgão unipessoal, facto que determinou o desaparecimento de um órgão colegial.

Palavras-chave: Conselho diretivo. Conselho executivo. Diretor. Gestor.

Abstract: In this article we intended to do a brief diachronic incursion on the basis of a legalistic approach, since the 25th April 1974 up to the present, in order to analyse the distinctive configurations that the figure of the school manager of the Portuguese Public School has been acquiring while, at the same time, we considered the demanded requirements to carry out this role. It was possible to become aware of the different educational policies which gave the lead to the Portuguese educational model, recognising that the current legal framework forces the existence of a one-person executive body, fact that determined the disappearance of a collective body.

Keywords: Governing Board. Executive Board. School Principal. Manager.

Resumen: En este artículo tuvimos la intención de realizar una breve incursión, a partir de un abordaje de carácter legalista, sobre la gestión de la escuela pública portuguesa. Desde el post - 25 de abril de 1974 hasta la actualidad, analizamos las “distintas” configuraciones que la figura del gestor ha adquirido, al mismo tiempo que considerábamos los requisitos exigidos para el ejercicio de su función. Fue posible constatar las diferentes políticas educativas que dieron el mote al modelo de gestión escolar portugués, reconociendo que el actual normativo obliga a la existencia de un órgano unipersonal, hecho que determinó el desaparecimiento de un órgano colegial.

Palabras-clave: Consejo directivo. Consejo ejecutivo. Director. Gestor.

Envio 09/02/2018

Revisão 09/03/2018

Aceite 09/04/2018

¹ Doutorada em Educação: Organização e Administração Escolares. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Investigadora do Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Universidade do Porto. mjcc@utad.pt

² Mestre em Ciências da Educação: área de especialização em Administração Educacional. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. teresa.pro@gmail.com



As comissões de gestão e as experiências “autogestionárias” (1974)

O dia 25 de abril de 1974 em Portugal marcaria indelevelmente um país preso há cerca de quarenta anos nas teias de uma ditadura opressiva e repressiva. Um dos aspetos mais visíveis da Revolução foi, seguramente, a participação ativa e mobilizante dos portugueses em diversos setores da sociedade civil.

Dentro e fora das escolas vivia-se um clima de euforia e explosão catártica. Imediatamente se arrasaram os anteriores modelos de gestão e se tentaram implementar formas democráticas de poder, muito embora nem sempre com a organização, sustentação legal ou estabilidade desejáveis (Lima, 1998).

Durante o conturbado período do *Processo Revolucionário em Curso* (PREC), período de atividades revolucionárias iniciadas aquando da *Revolução dos Cravos*, a 25 de abril de 1974, e a aprovação da Constituição Portuguesa, é de salientar o Decreto-Lei n.º 176/74 de 29 de abril, que exonera as autoridades académicas nomeadas pelo governo de Marcelo Caetano. Assim, os reitores e diretores são substituídos por comissões de gestão, constituídas por professores, estudantes e funcionários administrativos e auxiliares, numa primeira tentativa de democratizar a sociedade pelo ensino.

Todavia, é importante referir a existência de diversos modelos de gestão: escolas havia em que os anteriores responsáveis permaneceram em funções, noutras nomearam-se encarregados de direção, noutras, ainda, elegeram-se “comissões de gestão” que se demitiriam, e mesmo as referidas comissões divergiam de escola para escola quanto ao número de elementos ou à representatividade dos seus membros. A ideia generalizada de que todas as escolas estavam dotadas de órgãos democráticos advém do impacto das primeiras iniciativas, do facto das “comissões” terem emergido nos grandes centros e da referência que lhes é feita na legislação coeva, de que serve de exemplo o Decreto-Lei n.º 221/74.

Os elementos das comissões começaram, inicialmente, por serem eleitos por assembleias gerais de escola e, posteriormente, por voto direto e secreto, retirando às nomeações o protagonismo adquirido durante a ditadura (Carvalho, 2017). As comissões de gestão só seriam legalizadas *a posteriori*, com o Ministro da Educação e Cultura, Eduardo



Correia, através do Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de maio, onde expressamente se considerava a importância das iniciativas de caráter democrático, visando a criação de órgãos de gestão representativos da comunidade escolar. É o que fica evidente na letra da lei dos seguintes articulados:

Artigo 1.º) Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.

Artigo 2.º) Às comissões referidas no artigo anterior caberão as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão.

Artigo 3.º) As comissões de gestão escolherão entre os docentes um presidente que as representará e assegurará a execução das deliberações colectivamente tomadas.

51

Pode-se, assim, constatar que, no caso da gestão das escolas, a administração foi “surpreendida” pela mobilização da comunidade educativa e reage *a posteriori*, legalizando decisões alheias à sua influência. A destacar, o facto de, apesar de se prever, no futuro, um modelo de gestão com um caráter colegial, haver a necessidade de estabelecer um responsável – um presidente – a escolher de entre o corpo docente, determinando-se, desta feita, “como critério que o dirigente máximo da organização escolar seja um professor, nada mais tendo sido acrescentado relativamente a outros requisitos para o exercício do cargo” (Carvalho, 2017, p. 85).

Acresce que ao designar o modelo como “comissões de gestão” e ao lhes atribuir as mesmas competências que os anteriores reitores ou diretores estava-se, desde logo, a reconhecer o seu caráter transitório e a manter uma relação de ascendência hierárquica sobre os estabelecimentos escolares.

Lima (1998) é de opinião que a auto-organização da gestão escolar representou um dos mais significativos atos de intervenção de “contornos autogestionários”, já que o poder da administração central se deslocou para as escolas e o poder dos diretores ou reitores foi transferido para os professores progressistas e para o corpo estudantil. Mais relevante é o facto de esta alteração ter sido imposta pelas bases do sistema escolar e não por qualquer tentativa de descentralização política e administrativa da responsabilidade do governo, cuja



“paralisa” momentânea permitiu uma maior margem de intervenção dos órgãos periféricos, procurando conquistar autonomia e poderes de decisão. Não obstante este estado expectante inicial, logo emergem órgãos centrais de decisão, que iniciam de imediato a produção legislativa.

Podemos, assim, afirmar que o 25 de Abril representou uma nova ordem social com repercussões no sistema educativo e num novo modelo de gestão, que visava transformar a escola de um simples serviço burocrático de transmissão de conhecimentos numa comunidade envolvida e participativa. O sistema foi consagrado em diversos diplomas, cujas principais linhas orientadoras se pautavam pela representatividade e colegialidade, expressas na forma eleitoral de constituição dos vários órgãos de gestão e no processo de funcionamento dos mesmos (Fonseca, 1981). Todavia, o novo sistema de ensino, forjado no clamor da revolução, embateu contra inúmeras dificuldades de implementação, particularmente se considerarmos as escolas da época como ambientes altamente politizados, frequentemente identificados com sectarismos perniciosos, que criaram tensões que não foram de todo debeladas nas décadas seguintes.

Ruturas duais na colegialidade da administração centralizada - o conselho diretivo (1974-1998).

A agitação e mobilização revolucionária sediadas nas escolas, bem como o exercício da democracia direta, começaram a preocupar os responsáveis pela administração. Desta forma, desde cedo, diversos quadrantes da sociedade apelaram à necessidade de regularizar a vida escolar, de conferir ordem e pacificar as relações sociais e de poder, para que alunos e professores retomassem os seus deveres de aprendizagem e ensino. Faltava, entretanto, um projeto educativo, capaz de implantar um novo modelo de administração e gestão escolar, que estivesse de acordo com os novos ideais de democraticidade e colegialidade. Para muitos, o novo modelo deveria garantir a ordem, associada ao controlo e hierarquia, a participação na gestão, mas não na direção, o que implicava atribuições executivas, mas não de decisão política, a democracia representativa e não a democracia direta, já que esta estava frequentemente associada à anarquia e, ainda, a estratificação organizacional, com hierarquias e níveis de responsabilidade diferenciados, por oposição aos plenários deliberativos e



assembleias de escola. À luz deste quadro, só a subordinação das escolas à administração central seria congruente com os objetivos delineados (Lima, 1998).

Em 21 de dezembro de 1974, com o ano letivo já em funcionamento, o então Ministro da Educação, Rodrigues de Carvalho, faz publicar o Decreto-Lei n.º 735-A/74, regulamentando a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário. O normativo traduz uma nova morfologia organizacional nos escalões hierárquicos superiores e uma pormenorizada regulamentação dos processos eleitorais na criação dos órgãos previstos. A gestão escolar estava, agora, associada à figura do conselho diretivo, mantendo-se as atribuições de anteriores modelos, como se depreende pela leitura do artigo número 17: “Competirá ao conselho directivo exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos directores, subdirectores, reitores e vice-reitores”.

53

A eleição dos representantes do corpo docente para o conselho diretivo far-se-ia por listas, entre todos os agentes de ensino em serviço no estabelecimento. Os membros do conselho diretivo elegeriam, posteriormente, o presidente, que teria como atribuições: (i) presidir às reuniões do conselho; (ii) representar externamente o estabelecimento; (iii) e decidir em todos os assuntos correntes ou outros que lhe fossem delegados pelo conselho (Art. 13.º). No entanto, o normativo salvaguarda a obrigatoriedade deste ser um docente em serviço na própria instituição, o que impedia a possibilidade de docentes de outros estabelecimentos de ensino integrarem as listas para o conselho diretivo (Carvalho, 2017, p.85). Durante o ano letivo, este órgão só poderia deliberar, estando presente pelo menos, metade dos seus membros, sendo dois deles, no mínimo, docentes.

O diploma em apreço traduz-se não só num normativo em rutura com o período pré-revolucionário mas, também, com as formas de democracia direta que faziam das assembleias e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas, agora reduzidas a “assembleias consultivas” de carácter facultativo (Art. 32.º). Lima (1998) considera que, neste normativo, a administração central, depois de um período de paralisação, assume novamente a iniciativa de fazer regressar a gestão das escolas ao modelo centralizado e burocrático que constituía o seu *modus operandi* cristalizado numa *praxis* centenária, pese embora o facto de manter alguns elementos “democráticos” por forma a legitimar a sua ação.



O normativo confere, ainda, grande atenção aos processos eleitorais, detalhando pormenorizadamente a metodologia processual. Desta forma, a democracia direta cede lugar à democracia representativa, apesar da primeira nunca ter sido formalmente consagrada ou legalizada (Lima, 1998, p. 247).

Apesar das dificuldades, comprovou-se a aplicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74 pela adesão significativa às eleições para o conselho diretivo, a que não será alheia a novidade despertada pelos processos eleitorais, pelos processos de democracia representativa, bem como pela representação paritária oferecida aos representantes dos diversos grupos. Todavia, cedo emergiram críticas e queixas, muitas vezes, reclamando por legislação que colmatasse “vazios” legais, insatisfação exteriorizada através de demissões de conselhos diretivos por todo o país.

54

Os constrangimentos sentidos na aplicação deste decreto são assumidos e justificados no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, que dá conta do impacto que a escola sofreu com “a descompressão da vida política nacional, o que, se levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo”. Passado o fervor revolucionário, é tempo de “separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar”.

Em coerência com o modelo centralizado de decisão, o Decreto define que será o conselho diretivo, constituído por três ou por cinco representantes do pessoal docente, conforme o número de alunos, dois representantes dos alunos e um representante do pessoal não docente, o órgão responsável pelo funcionamento dos estabelecimentos do ensino preparatório e secundário.

O corpo docente assume, agora, uma posição maioritária no conselho diretivo, desaparecendo algumas situações de representação paritária ou minoritária permitidas pelo anterior decreto. As assembleias de escolas são completamente erradicadas, mesmo a título consultivo.

Provando a permanente preocupação do I Governo Constitucional em regularizar e uniformizar o sistema educativo, destacamos, ainda, a Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro, e a Portaria 679/77, de 8 de novembro, assinadas também por Sottomayor Cardia. A primeira



regulamentando o funcionamento dos conselhos diretivos, constatando-se o reforço da posição do presidente do conselho diretivo, a quem compete “exercer autoridade hierárquica e disciplinar em relação a todo o pessoal e aos alunos nos termos das disposições legais” (Art. 6.º), no que aparenta ser um esforço camuflado (pela colegialidade) de restabelecer na figura do presidente do conselho diretivo as anteriores competências do diretor ou reitor do período pré-revolucionário. A segunda regulamentando o funcionamento dos conselhos pedagógicos, a que preside o presidente do conselho diretivo, por inerência de funções.

O Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, marca, por isso, o retorno do paradigma da centralização, relançado, à custa da necessidade de normalizar o funcionamento das escolas, garantindo a ordem e a disciplina, o que se conseguiu pela ausência de defensores de um outro modelo, pela conflitualidade vivida nas escolas e pela ação persistente do Ministério, que continuamente emitia despachos, circulares, ordens de serviço e toda a espécie de normativos reguladores, apesar da retórica defensora da gestão democrática.

No fundo, a grande conquista de Abril terá sido o afastamento de reitores e diretores, representantes diretos do poder político e da administração central, cujo poder se dilui face ao crescente protagonismo adquirido pelos professores.

Nos anos 80, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, introduz a nova *Lei de Bases do Sistema Educativo* que, entre variadíssimos aspetos, estabelece os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo, particularmente no que concerne à sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional, local e de estabelecimento, “mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas de actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico” (Art. 43.º, ponto 2). Os conceitos de “administração” e “gestão” surgem, aparentemente, com significados distintos, mas sem uma clarificação evidente. Menciona-se que “a administração e gestão” se orientam “por princípios de democraticidade e de participação” (Art. 45.º, ponto 2) ou que “A direcção de cada estabelecimento de ensino [...] é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados” (Art. 45.º, ponto 4).

Estão criadas as condições para a emergência de duas propostas relativamente ao gestor escolas:



Por um lado, uma proposta, congruente com a perspectiva apostada num técnico de gestão, que se assume pelo seu conhecimento especializado, de onde deriva que o governo da organização se reduza a uma tarefa puramente técnica e, por isso, cientificamente sustentada. Por outro, uma proposta que aponta no sentido de um gestor professor, o que, presumivelmente, aproximaria os decisores e destinatários das decisões, tendo-se convencionado que este deveria estar obrigado a uma formação nesse campo (Carvalho, 2017, p. 87).

Neste âmbito, ganha relevo a ideia de profissionalização dos professores ao mesmo tempo que se fica expressa a necessidade de requalificação das suas competências (Carvalho, 2017). Inerente está a necessidade de considerar uma formação ao nível da gestão sem que a componente pedagógica fosse desvalorizada.

Para Lima era importante “a progressiva formação dos gestores escolares recrutados de entre os professores com suficiente vivência e experiência escolares e com perfil e motivação para virem a integrar uma carreira” (1988, p. 176). Uma das exigências da candidatura deste gestor, para os investigadores que integraram a denominada Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988), seria a obrigatoriedade de apresentação de um programa de ação, cujo objetivo seria imputar maior comprometimento e maior responsabilidade, ao mesmo tempo que se afigurava como um instrumento ao serviço de uma política de maior autonomia da organização escolar a gerir e mais compatível com os pressupostos da descentralização. Este seria o caminho que permitiria diluir a imagem do gestor como representante local da administração central com o propósito de controlar o cumprimento das normas emanadas pelo Ministério da Educação (Barroso, 1999), em oposição ao gestor com um projeto próprio, o que lhe permitiria agir na diferença. E, assim, seria dada “primazia à dimensão pedagógica em prejuízo da administrativa, o que resultaria numa maior ingerência na esfera decisória por parte dos professores” (Carvalho, 2017, p. 87).

Porém, não podemos escamotear que a década de oitenta ficará marcada por uma crise na democracia em linha direta com a problemática da eleição de um órgão colegial, a qual

teve diversas manifestações que surgiram agregadas a um fator central que foi a falta de professores candidatos [...] e a conseqüente dificuldade em constituir equipas diretivas o que levou a que, numa percentagem elevada de escolas, fosse necessária a intervenção da administração central para conseguir o funcionamento efetivo dos órgãos de gestão (Silva, Sá, 2017, p.63).



De registar que em 1985/86 há, em Portugal, mais Conselhos Diretivos nomeados do que eleitos. Esta “retirada”, ou atitude de demissão, explica-se pelo facto das atribuições ao nível da gestão não terem correspondência com as competências efetivas, em virtude da grande dependência que continuam a manter com a administração central, a que se somam a ausência de incentivos, nomeadamente os de natureza financeira, bem como a progressiva complexidade da gestão escolar, sendo que a formação especializada era inexistente (Silva, Sá, 2017).

O conselho executivo (1998 – 2008).

57

No entanto, a proposta de Lei de Bases da Educação apresentada pelo Governo Constitucional III à Assembleia da República, que no artigo 44, alínea 4, definia que a modalidade de escolha adotada, no que concernia ao órgão singular ou colegial, relativa à direção executiva da escola, seria a escolha mediante um concurso público, de candidatos fora da escola, sem haver qualquer clarificação relativa à obrigatoriedade deste ser, ou não, um professor, favoreceu o aparecimento de fortes críticas por potenciar a figura de um gestor ao serviço do Estado. Consideração que encontra eco na linha defendida por Paro, justamente porque “nos sistemas em que ele é concursado, seu compromisso é também com quem está no poder, pois o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo do diretor com os usuários, mas sim com o estado que é quem o legitima pela lei (1996, p. 24). A este nível diríamos que existe uma linha muito ténue entre a nomeação e o concurso, pois o fator político não está ausente em nenhuma destas modalidades de escolha, só se diferenciando o grau de explicitação: na primeira é inequivocamente explícito; na segunda está mais encapotado (Carvalho, 2012a).

Com efeito, o concurso público, por si só, é restritivo se tivermos em conta que elimina

a possibilidade de se avaliar a sua capacidade de liderança, havendo um claro favorecimento dos aspetos técnicos. Por outro lado, não ficariam salvaguardadas qualquer articulação entre os objetivos educativos, em sentido genérico, e os objetivos que são expectáveis pela comunidade educativa (Carvalho, 2012a, p. 113).



No ano escolar de 1998/1999, durante o XIII Governo, iniciou-se a aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril, que definia o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos na educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Para além de regulamentar o regime de autonomia das escolas introduz alterações significativas na administração e gestão da escola ou agrupamento de escolas, pela instituição do conselho executivo ou diretor, nos termos dos artigos 15.º a 23.º.

O Decreto é justificado pela necessidade de “concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”, mas acima de tudo é notório o privilégio de uma dimensão local das políticas educativas, fomentando uma “cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa”.

O Decreto regulamenta que as funções da direção executiva podem ser exercidas por um órgão colegial (conselho executivo) ou por um órgão uninominal (diretor) (Art. 15.º). Perante este cenário opcional, cremos que o legislador terá considerado os anteriores modelos legislativos relativos à administração e gestão das escolas, nomeadamente o conselho diretivo, órgão colegial, definido no Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, ou de um diretor executivo, órgão uninominal, previsto no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Obrigatório é que façam parte dos quadros de nomeação definitiva da escola à qual se candidatam, com experiência de pelo menos cinco anos de serviço, experiência de um mandato completo em cargos de administração e gestão escolar, sendo também critério, mas não indispensável, ter formação especializada para o exercício destas funções. Importa referir que as escolas públicas portuguesas fizeram a opção pelo conselho executivo, fazendo jus à norma verificada ao nível da gestão escolar que se vinha mantendo desde o 25 de abril de 1974.

De realçar que as atribuições do presidente do conselho executivo ou diretor não sofrem alterações significativas relativamente a normativos anteriores, distribuindo-se pela tradicional representação da escola, coordenação das atividades de responsabilidade executiva, exercício do poder hierárquico, designadamente em matéria disciplinar, ou proceder à avaliação do pessoal docente e não docente (Art. 18.º), muito embora esteja, caso o entenda, dispensado da prestação de serviço letivo. Todavia, o rol de competências da direção executiva é significativamente acrescido de atribuições condizentes com a nova realidade

administrativa consagrada no Decreto, aparecendo discriminadas pelo plano pedagógico, cultural, administrativo, financeiro e patrimonial (Art. 17.º).

Com a implementação deste normativo recuperou-se o conceito de órgãos coletivos eleitos democraticamente, afastando um cenário do cargo do representante da escola ser ocupado por alguém que não pertencesse ao corpo docente ou reminiscências de tempos anteriores ao 25 de abril de 1974, com nomeações governamentais marcadamente políticas.

Um modelo de liderança espartilhada – o diretor (2008 – até à atualidade).

Com a Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional, Maria de Lurdes Rodrigues, implementa-se um novo modelo de autonomia, gestão e administração das escolas, estatuído no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Com ele emerge a figura do diretor, órgão unipessoal, que se consagra como o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, no que aparenta ser um reforço da centralização e de vinculação ao poder político; imposição que contrariou a preferência pelo órgão colegial que as escolas, anteriormente, haviam demonstrado. Diríamos que o diretor passa a constituir-se como o último elo da cadeia administrativa, que tem o seu início no Ministério da Educação, passando pelos diversos órgãos desconcentrados e pela autarquia, até chegar à unidade orgânica escolar, onde se encontra “o primeiro responsável” que concentra em si todos os poderes e os exerce de forma discricionária: o de nomear, e exonerar, subdiretor e adjuntos, designar os coordenadores de escola, os coordenadores pedagógicos das estruturas intermédias (departamentos curriculares, ciclos de ensino, com assento no conselho pedagógico), selecionar, recrutar e avaliar pessoal docente e não docente, articular a participação entre os diversos atores e parceiros, entre outras competências.

Todavia, a administração central, em linha com uma ideologia gestionária, e à semelhança da prática levada a cabo em outros países, oferece uma compensação monetária, desobriga-o das funções de lecionação e concebe “procedimentos de candidatura para garantir a seleção dos diretores mais motivados e capazes; isto para além de manter o suporte à formação especializada que as instituições de ensino superior desenvolvem de forma autónoma” (Silva, Sá, 2017, p.64), tal como previsto legalmente em termos do seu



funcionamento, muito embora sujeitas a algumas limitações. Com efeito, reconhece-se um crescente interesse pela formação especializada do diretor ofertada por diferentes instituições de ensino superior que apresentam cursos com planos curriculares diversos, de acordo com aquilo que cada uma entende ser necessário para se obter um perfil de gestor escolar ajustado às competências que lhe estão atribuídas. Daí que seja plausível a afirmação de que existem tantos modelos de formação como as instituições de ensino superior que os realizam aos quais acresce, “a ocorrência, no conjunto do território, de cursos de recorte mais técnico, orientados para um perfil mais burocrático de aprendizagem da execução das normas e procedimentos administrativos” (Silva, Sá, 2017, p. 66) desenvolvidos pelo Ministério da Educação através do Instituto Nacional de Administração e de Centros de Formação contínua. Esta ocorrência está em contra corrente com o que acontece em alguns países que apresentam modelos de acesso ao cargo uniformizados e, por isso, altamente estruturados, aos quais se associa a importância de uma formação contínua que se caracteriza por um maior grau de flexibilidade e que se concretiza na “participação em redes profissionais, atividades de orientação ou acompanhamento (*mentoring*), cursos, conferências ou visitas de observação, ou atividades de desenvolvimento profissional de outro tipo” (OCDE, 2016, p.455).

Se o normativo aponta, como fatores valorativos, para os conceitos de eficácia e eficiência, numa perspetiva gestonária, muitos profissionais questionam o processo de eleição do diretor pelo conselho geral, contrariando uma cultura de colegialidade e participação democrática. A tradição portuguesa de gestão dos estabelecimentos de ensino público vai no sentido da chamada gestão democrática e colegial, corporizada nos conselhos diretivos, pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, e nos conselhos executivos, pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, levando a que se encare com alguma desconfiança e preocupação este novo modelo de gestão.

No que à escolha do diretor escolar diz respeito, os docentes, não têm, no seu todo, um papel ativo na eleição do órgão de gestão da “sua” escola, criando-se um sentimento de secundarização e menoridade face aos processos de decisão. Acresce que o processo eleitoral do diretor pode condicionar a sua atuação futura, já que contém em si fragilidades que o poderão deixar armadilhado entre os interesses dos elementos do conselho geral que o elegeram e o corpo docente e não docente que diariamente gere. Estes factos podem consubstanciar um sentimento de ilegitimidade e fragilidade de poder (Almeida, 2011).



Neste âmbito não deixa de ser pertinente questionarmo-nos se o cargo unipessoal de diretor pode ser sinónimo de modernização administrativa ou de (re)centralização burocrática, já que o diretor se perfila como o único elo de ligação entre a “unidade organizacional” e a administração central, num aparente arremedo modernizado do reitor do *modelo liceal* ou no papel de presidente do conselho diretivo dos anos 70 com limitações óbvias no seu poder de decisão.

Nuno Crato, Ministro da Educação do XIX Governo, assina, em 2 de julho, o Decreto-Lei n.º 137/2012, cujas normas procuram promover “o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas”, objetivos que se esperam alcançar através da “reestruturação da rede escolar, a consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia, a hierarquização no exercício de cargos de gestão, a integração dos instrumentos de gestão, a consolidação de uma cultura de avaliação e o reforço da abertura à comunidade”.

Aqui o diretor emerge, cada vez mais, como um gestor contratado, ainda assim, ligado à escola, por um dos requisitos obrigar a ser docente de carreira, com pelo menos cinco anos de serviço. Paradoxalmente, está afastado da docência, uma vez que está dispensado de toda e qualquer atividade letiva, o que obviamente não seria compatível com a realidade dos agrupamentos ou “Mega-agrupamentos” que exigem um trabalho de gestão a tempo inteiro, confirmando-se, mais uma vez, a valorização do perfil técnico em detrimento do pedagógico.

Para se ser opositor ao procedimento concursal, os docentes devem preencher pelo menos uma das condições expostas nas quatro alíneas do ponto quatro. Aos requisitos anteriormente regulamentados, acresce o “currículo relevante na área da gestão e administração escolar, como tal considerado, em votação secreta” (Art. 21.º) pelos membros da comissão permanente ou outra especialmente designada para apreciação das candidaturas (Art. 22.º). Assim, além das habilitações específicas para o efeito constantes no Estatuto da Carreira Docente (alínea a), confere-se relativa importância ao perfil técnico do diretor, que se quer ou com experiência (alíneas b e c) ou com formação na área específica da sua atividade (alínea d). Se, por um lado, fica claro que o normativo não faz da formação especializada uma condição *sine qua non* para aceder ao cargo de diretor, convertendo a experiência em cargos de gestão e administração numa condição para o efeito, embora subalternizada relativamente à anterior, por outro, não deixa dúvidas de que só serão admitidos a concurso para o exercício



do cargo de diretor candidatos sem qualificação especializada se nenhum dos opositores apresentar essa formação.

Assinalar, no entanto, alguma perda de poder do diretor, face aos coordenadores de departamento curricular, antes designados por ele, e agora eleitos pelos respectivos departamentos, “de entre uma lista de três docentes, propostos pelo diretor”, que os selecionará de acordo com o requisito primordial de ser docente de carreira detentor de formação especializada nas áreas de supervisão pedagógica, avaliação do desempenho docente ou administração educacional ou, não sendo possível, cumprir outros critérios expostos nas três alíneas do Art. 43.º.

Com este quadro legal em vigor assomam tendências que veem o diretor como o percurso necessário para chegar ao gestor tecnocrata, elemento externo à escola, focado na eficácia e rentabilização de recursos, secundarizando o aluno ao papel de mero consumidor e equiparando a escola a uma vulgar empresa, prestadora de um serviço, cenário que a atual crise económica justificaria. No fundo, existiria uma convergência com o setor privado, já aflorado pelo articulado legal quando o discurso evoca a autonomia ou a autorregulação. Observando-se que também a realidade educativa se encontra sujeita a princípios de natureza neoliberal e assistindo-se, cada vez mais, a práticas e procedimentos fortemente gerencialistas, procura-se que “o primeiro responsável” da escola revele todas as condições que lhe permitam mobilizar sinergias altamente conflitantes em escolas sem identidade, fruto de agrupamentos ou Mega-agrupamentos, esventradas pelo poder político exterior, por fações profissionais antagónicas, por representações híbridas e paradoxais acerca da autonomia e da gestão escolar.

O diretor do séc. XXI terá diante de si a hercúlea tarefa de, segundo uma lógica integradora, levar professores e comunidade a partilhar e a defender os valores e a missão da escola, respeitando as autonomias individuais e grupais, bem como os diversos valores, crenças e ideologias que enformam a cultura organizacional escolar. Do diretor espera-se, assim, um espírito de liderança unipessoal capaz de dinamizar e potenciar relações interpessoais conducentes a uma gestão democrática da escola que valorize a participação alargada dos diferentes atores. Esta liderança parece transportar “um tipo de racionalidade mais humanista e mais emancipatória porque mais comprometida com os valores, de carácter mobilizador que se concretiza numa esfera dialógica dos sujeitos comprometidos com a



crítica e que se afirma pela dissolução de qualquer relação de poder autocrático” (Carvalho, 2012b, p. 201).

Mais do que uma liderança convencional, assente no modelo burocrático instrumental, em que o superior hierárquico, neste caso o diretor, se vê embrenhado em tarefas de natureza administrativa, aspira-se a uma liderança de características transformacionais, pela “dimensão transformadora, visionária, comprometida e mais democrática que inclui, deixando de ser percebida como uma liderança que se esgota na atividade de supervisionar” (Carvalho, 2012b, p. 203), mas que, pelo contrário, se preocupa em integrar as diferentes sinergias num projeto, que se quer comum, só exequível através de uma visão estratégica convenientemente divulgada e partilhada. A comunicação eficaz é outra condição *sine qua non* para o sucesso da organização escolar, “pois é através dela que são verbalizadas as crenças, as intenções e solicitações, e para que surta efeito não pode ser uma manifestação de autoritarismo, de uma atitude de imposição sob pena de não conseguir reunir esforços e apoios coletivos” (Carvalho, 2012b, p. 202).

63

Entre o perfil “ótimo” do diretor delineado pelos legisladores e a realidade das escolas, poderão existir alguns constrangimentos, provenientes do próprio modelo de gestão. O processo eleitoral do diretor, por exemplo, poderá condicionar a sua autoridade na escola apenas firmada pelo poder normativo e burocrático, antagónico da apregoada autonomia. Como sabemos, a nova estrutura orgânica das escolas rompeu com o *status quo*, provocando, necessariamente, mudanças entre os atores envolvidos. As relações interpessoais foram abaladas pelos interesses, conflitos e estratégias que emergiram face ao novo modelo de administração e gestão. Por um lado, no interior da própria instituição, particularmente por parte dos professores habituados a uma participação mais ativa e determinante no que concerne à escolha dos órgãos diretivos da escola; por outro lado, no exterior da escola onde se movimentam dinâmicas antes adormecidas e que o normativo traz para a ribalta como nova fonte de poder. Aliás, na eleição do diretor “contam-se espingardas” num cenário congruente com o modelo político organizacional e com a imagem metafórica da “arena política” (Costa, 2003, p. 80).

Pelo exposto, reitera-se a necessidade e premência de refletir sobre o novo modelo de gestão e administração das escolas, sobre o modelo de formação deste diretor, procurando compreender as lógicas envolvidas na sua eleição e a forma como este fenómeno é



percecionado pelos atores educativos, nomeadamente ao nível do conhecimento e participação em todas as dimensões do processo bem como do grau e sentido de satisfação com esta realidade.

Conclusão

Nesta breve incursão diacrónica, seguindo o rumo de investigadores e políticos, numa abordagem nitidamente legalista e normativa, foi nossa pretensão percecionar as diferentes políticas educativas que enformaram o modelo de gestão educativo português desde o pós-25 de abril, ao mesmo tempo que dávamos conta do perfil e da formação do gestor escolar das escolas públicas portuguesas.

64

Foi possível verificar que depois de um período de mais de trinta anos de gestão colegial nas escolas, apesar da crise de candidatos ao cargo de gestão de topo na década de oitenta, vive-se, atualmente, uma situação inversa em virtude de ter sido implementado um modelo de gestão assente na unipessoalidade que pode, no limite, significar mais gestão e menos democracia.

Assim, dez anos depois do DL. N°115-A/98, o governo consagra a exclusividade do modelo de gestão unipessoal, passando-se da democraticidade da colegialidade ao líder unipessoal eficaz, apresentado como o rosto da escola.

Parece-nos estar a ser feita uma caminhada no sentido de uma gestão democrática para uma gestão gerencialista que a ideia de profissionalização da gestão prevista no atual e anteriores modelos consubstanciam. Facto que nos leva a crer, na linha de Barroso, “que o verdadeiro desafio que se coloca hoje no domínio da gestão escolar, não é o da profissionalização dos gestores, mas sim o da qualificação dos professores no domínio da gestão” (2005, p.166).

A este propósito verificamos que os normativos apontam no sentido do direito do diretor ter acesso a essa formação específica para o exercício dessas funções o que, na nossa perspetiva se revela positivo.

Todavia, a forma de recrutamento do diretor está longe de ser consensual e pacífica devido ao fim da eleição em assembleia eleitoral, o que configura uma crise de democraticidade na sua escolha, agora realizada através de eleição indireta.



Referências

ALMEIDA, A. de J. **Autonomia e gestão das escolas públicas**. Revista Iberoamericana de Educación. N.º 55/3, p.1-9. 2011.

BARROSO, J. **Políticas Educativas e Organização Escolar**. Lisboa: Universidade Aberta. 2005.

BARROSO, J. Regulação e Autonomia da Escola Pública: O Papel do Estado, dos Professores e dos Pais, **Inovação**. Vol.12, nº3, Lisboa, Ministério da Educação, pp.9-33. 1999.

CARVALHO, M. J. de. A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. Revista Lusófona de Educação, nº 22, p. 103-121. 2012a.

CARVALHO, M. J. de. “A liderança na Organização Escolar: o Diretor”. **Revista Praxis Educacional**. Vol. 8, n.º13, pp.193-209. 2012b.

CARVALHO, M. J. de. *O perfil do gestor da escola pública portuguesa*. **Revista Espaço do Currículo**, v. 10. n. 1, p. 82-91, Janeiro/Abril. 2017.

COSTA, J. A. **Imagens Organizacionais da Escola**. 3ª ed., Porto: Edições Asa, 2013.

FONSECA, J. P. (1981). “Gestão do Sistema de Ensino”, in Silva, Manuela, Tamen Maria Isabel (Orgs.). **Sistema de Ensino em Portugal**. Lisboa: Fundação Gulbenkian.

LIMA, L. **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)**. 2.ª ed., Braga: Universidade do Minho, 1998.

OCDE. Education at a Glance. OECD INDICATORS. Paris: OECD Publishing. p. 510. 2016.

PARO, V. **Eleição de Diretores**. A escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus. 1996.

SILVA, G. R.; SÁ V. O diretor escolar em Portugal: formação e perfil profissional. **Revista Espaço do Currículo**, v. 10, n 1, p. 62-81, Jan./Abril. 2017.

Referências legais por ordem cronológica

Decreto-Lei n.º 735-A, de 21 de dezembro de 1974

Decreto-Lei n.º 176/74, de 29 de abril de 1974

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio de 1974

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro de 1976

Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro de 1977

Portaria n.º 697/77, de 8 de novembro de 1977

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro de 1986

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio de 1991

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio de 1998



REVISTA INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES



Decreto-Lei n.º75/2008, de 22 de abril de 2008
Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho de 2012