

## **Gestão e liderança nas escolas públicas portuguesas. Da revolução à globalização**

**José Manuel Silva**

### **Introdução**

Os conceitos líder e liderança são de uso relativamente recente em Portugal no âmbito educacional; inicialmente mais utilizados nos contextos político e empresarial, só muito timidamente vão entrando no léxico pedagógico.

A cultura escolar portuguesa, ao nível da administração escolar, é sobretudo marcada por conceitos mais formais e hierárquicos, como reitor ou director, órgãos unipessoais normalmente resultantes de nomeação estatal e, no pós Revolução dos Cravos (1974), por conselhos directivos/executivos, órgãos colegiais, emergentes de escolhas entre pares.

Para este facto muito concorre o peso do sector público na oferta educativa, conforme dispõe a Constituição da República Portuguesa (1997), artigo 75, n.º. 1, “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” e a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), no seu artigo 45.º, n.º. 4, define

A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente (...).

Quanto ao ensino particular e cooperativo, a direcção das escolas é exercida por pessoas de confiança das respectivas entidades proprietárias, embora tendo de possuir determinadas qualificações pedagógicas definidas por lei, e é corrente que o dirigente de topo seja designado por director.

Qualquer que seja o caso, público ou privado, o exercício da administração e gestão das escolas associa-se predominantemente ao conceito clássico de chefia, fundamento da hierarquia directiva ainda hoje mais corrente nas organizações públicas portuguesas e em boa parte das privadas, embora sejam já claros os sinais da inevitabilidade de uma reformulação conceptual e da adopção de novas práticas, inspiradas no conceito de liderança escolar.

### **Liderança e gestão**

É inquestionável que o tema da liderança é hoje um tópico importante de reflexão e discussão no âmbito da administração e da gestão escolar. De tal forma que “se converteu

verdadeiramente num tema de moda, um tópicos de actualidade” (Lorenzo Delgado, 2005: 367) e um excelente campo de investigação.

Apesar da multiplicidade de estudos “ o fenómeno da liderança escolar continua a ser mal conhecido” (Sanches, 1998: 49), não devendo esquecer-se que a expressão e os conceitos relacionados “são fenómenos relativamente recentes, tendo sido incorporados no discurso educativo no final da década de oitenta” (Waite e Nelson, 2005: 391). É, pois, natural a preocupação de se esclarecer com detalhe a temática.

A liderança exerce-se num campo de intervenção que abrange dimensões fundamentais da vida quotidiana das organizações: a natureza dos processos de tomada de decisão, a gestão dos conflitos organizacionais, o nível de qualidade das suas realizações, as formas de prever e lidar com o impacto resultante da turbulência dos ambientes institucionais e sistémicos em que se movem e ainda o grau de abertura à comunidade envolvente. (Sanches, 1998: 49)

As escolas são organizações, têm vida própria, vão-se construindo de acordo com um tempo e um contexto, um e outro mutantes, têm os seus diversos actores, têm a sua própria história. “A liderança é o motor dessa construção histórica, social e cultural que chamamos centro educativo, e organização em sentido mais geral” (Lorenzo Delgado, 2005: 368).

Cuban (1988:190) assinala “ que há mais de 350 definições de liderança, mas nenhum entendimento claro e inequívoco que permita distinguir líderes de não-líderes.”

Um elemento fundamental em muitas definições de liderança reporta-se ao processo de influência descrito por Yukl (2002:3)

Muitas das definições de liderança reflectem o entendimento de que envolve um processo de influência social por intermédio do qual uma pessoa [ou grupo] influencia intencionalmente outras pessoas [ou grupos] para estruturar as actividades e relações num grupo ou organização.

Yukl também concebe a liderança como um processo individual ou colectivo, ponto de vista reforçado por Harris (2002) e Leithwood (2001), ambos defensores da liderança partilhada como alternativa aos modelos tradicionais da liderança vertical (top-down).

No entanto, a “influência” é uma noção neutral, não define que objectivos ou acções devem ser alcançados, pelo que a liderança deve ser ancorada em valores pessoais e profissionais claramente assumidos.

- As escolas estão comprometidas com a aprendizagem e todos os seus membros são aprendentes.
- Cada membro da comunidade escolar é valorizado enquanto indivíduo.

- A escola existe para servir os alunos e a comunidade local.
- A aprendizagem reporta-se ao desenvolvimento global da pessoa e ocorre dentro e fora das aulas.
- As pessoas progridem com confiança, estímulo e reconhecimento.

A visão é outra componente importante da liderança. Beare, Caldwell e Millikan (1994) referem-se aos “líderes excepcionais” como possuindo “uma visão das suas escolas – uma imagem mental de um futuro desejável – que partilham com toda a comunidade escolar” (p. 99), enumerando quatro aspectos essenciais.

- Os líderes excepcionais têm uma visão de futuro para as suas organizações.
- Devem comunicá-la/partilhá-la por formas que fortaleçam o compromisso entre os membros da organização.
- A partilha requer comunicação/conhecimento dos propósitos a alcançar.
- Para que a liderança alcance sucesso é indispensável dar atenção à institucionalização dos princípios caracterizadores da visão de futuro.

No entanto, é necessário ser-se prudente relativamente a esta matéria. Kouzes e Posner (1996:24) consideram que “Inspirar uma visão partilhada é a prática de liderança com a qual [directores] se sentem menos à vontade.” Fullan (1992) é ainda mais crítico, sugerindo que os líderes visionários podem prejudicar, mais do que melhorar as suas escolas.

A ênfase na visão como pressuposto corrente da liderança pode ser enganadora. A visão pode cegar os líderes em vários aspectos...Os poderosos e carismáticos directores [principals] que “transformam radicalmente as escolas” em quatro ou cinco anos podem...estar cegos e enganados quanto ao seu papel de modelo...Os directores podem ser traídos pela sua própria visão quando sentem que precisam de manipular os professores e a cultura escolar para os conformarem aos seus desejos. (p.19)

Para além dos perigos do visionarismo pessoal, permanece actual reconhecer que a visão é um pressuposto básico da liderança em qualquer domínio. No campo educacional, Begley, (1994) citado por Bush e Glover (2003: 5), elenca quatro níveis relacionando visão e objectivos, ambos resultando de um processo de tomada de consciência e acção prática eminentemente colectivo.

**Tabela 1: O director como visionário (Begley)**

| Nível      | A visão resulta dos objectivos   |
|------------|--|
| Básico     | Possui um conjunto de objectivos definidos pelas autoridades educativas.   |
| Intermédio | Desenvolve objectivos de escola consistentes com a visão articulada do director.   |
| Avançado   | Trabalha com o corpo docente para desenvolver objectivos que reflectam a sua visão colaborativa.   |
| Expert     | Colabora com membros representativos da comunidade escolar para desenvolver objectivos que reflectam o desenvolvimento colaborativo dos princípios que consagram a visão partilhada. |

Bush e Glover (2003), sublinham a importância da visão na liderança e tomam-na como elemento básico de uma definição operacional de liderança escolar.

Liderança é um processo orientado para a consecução de objectivos desejáveis. Os líderes bem sucedidos desenvolvem uma visão para as suas escolas baseada nos seus valores pessoais e profissionais. Articulam a sua visão em cada oportunidade e influenciam os seus colaboradores e stakeholders para a partilharem. A filosofia, estruturas e actividades da escola são orientadas para a concretização desta visão partilhada. (p.5)

Lorenzo Delgado (2005: 368-371) desenvolve longamente o que se entende por liderança, hoje, numa organização. Em síntese, podem destacar-se interpretações que:

1. Se centram nas qualidades do indivíduo. O líder é aquele que possui determinadas características e qualidades em “alguma dimensão da actividade humana” (p. 368) que os outros não possuem. Teorias personalistas.
2. Se centram no contexto e nas situações. “É a situação que faz o líder”(p. 369) Não se nasce líder, são as contingências próprias de cada contexto que fazem surgir as lideranças, que estão para além das dimensões meramente pessoais. Teorias ambientalistas ou contingenciais.
3. Se centram na abordagem integradora de múltiplos aspectos que englobam o indivíduo, o contexto, o grupo e um projecto ou “missão”. Por isso, se tende a falar mais de liderança e menos de líder, por se tratar de:

- Uma função inerente a todo o grupo, “estratégica para toda a organização e que condiciona ritmos de trabalho, cria impulsos, orienta as energias de todos para metas determinadas, constrói uma visão da organização” (p. 370).
- Um património do grupo, não de uma pessoa.
- É mais um valor que constitui a cultura da organização.
- É um exercício que pressupõe o domínio de processos de triple natureza – técnicos, de interpretação e de transformação.
- É uma função partilhada por todos os actores da organização. “Não existe um líder no vazio” (p. 370).
- A liderança apresenta-se como uma função de influência que resulta do encontro dinâmico de quatro variáveis:

O líder ou líderes do grupo com as suas características. O grupo de seguidores e o tipo de relações que mantêm com o líder. A situação ou contexto problemático a superar, dinamizar ou melhorar. Um projecto partilhado como elemento de união, resposta ou saída para a situação concreta.

Em síntese, o autor define liderança como

A função de dinamização de um grupo ou de uma organização para gerar o seu próprio crescimento em função de uma missão ou projecto partilhado. (p. 371)

Ghilardi e Spallarossa (1989: 103) vão no mesmo sentido:

A liderança poderia ser definida como a capacidade que influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos. Querendo, pois, indicar, de modo preliminar, quais os elementos fundamentais em que se baseia a função de liderança numa qualquer organização (incluindo a escola), podemos individualizá-los em:

- direcção e coordenação das actividades de um grupo em função do alcance das metas previamente fixadas;
- motivação dos membros do grupo, a fim de que eles sintam como seus os objectivos estabelecidos;
- representação dos objectivos do grupo, tanto no seu interior como perante o ambiente exterior.

Trata-se agora de procurar precisar a “missão ou projecto partilhado”. Na actualidade convergem sobre a escola múltiplas pressões, desafios, interesses, às vezes contraditórios e corporativistas, que tornam impossível responder de forma positiva a todas as solicitações. Ganha, pois, actualidade e significado perguntar “liderança para quê?” (Furman, 2002, citado por Gago Rodríguez, 2004: 4).

Certamente para melhorar qualitativamente a organização escolar, a qualidade do ensino e a dos serviços prestados à comunidade. Em Portugal a missão estruturante é definida pelo próprio Estado, trate-se de escolas públicas ou privadas, mas resta uma larga margem de manobra para a “interpretar” de forma peculiar e comprometer num projecto próprio e partilhado o conjunto de actores que interagem em cada escola ou centro educativo.

### **Liderança e autonomia das escolas**

Isto supõe, nas escolas públicas, a consideração de um outro tema de inegável importância, apenas aqui enunciado, o problema da autonomia das escolas, que em Portugal é um tópico muito corrente de discussão na comunidade educativa, mas cuja concretização está adiada, não obstante ter sido consagrada em lei desde 1989<sup>1</sup>.

Como bem assinala Almeida (2005: 85) “As relações entre as escolas portuguesas e a administração educativa parecem, assim, continuar centradas na pressão normativa do controlo burocrático.”

Convém, no entanto, ter presente “ (...) que isso não significa que a nível escolar não se tenham já dado passos importantes nessa direcção” (Lima, 1998a:81). O autor, referindo-se à dinâmica que nalgumas escolas tem permitido construir janelas de oportunidade no sentido da afirmação informal da autonomia, considera “(...) a consagração política e a legalização da(s) autonomia(s), quando ocorrerem, assumirão em certos casos um carácter retrospectivo face às práticas sociais.” (Ibidem)

Fundada na participação, a autonomia exige também o desenvolvimento de competências de gestão e não dispensa a emergência de formas explícitas de liderança. Como afirma Barroso (1999:141) “(...) não pode haver autonomia sem liderança”

Esta “liderança empreendedora” (que não é incompatível com a participação, antes é uma das suas condições) tem um papel fundamental na “aprendizagem organizacional” da autonomia, quer enquanto mobilização social dos diferentes actores quer na regulação dos complexos processos de compatibilização de interesses e de estratégias necessários à construção de um projecto comum. (Barroso, 1996: 63)

No âmbito das transformações em curso no que à administração educativa e à liderança respeitam, que alguns consideram como uma mudança de paradigma e outros, mais cépticos, apenas como alterações com mais ou menos significado, (Waite e Nelson, 2005: 393-397), Barroso, que fala “desta alteração de paradigmas relativos à organização e coordenação da acção colectiva” (2005: 435) considera que

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º. 43/89, de 3 de Fevereiro

(...) Se impõe encontrar novas formas de liderança escolar, que respondam ao desafio do reforço da autonomia das escolas e da evolução das formas de gestão pós-burocráticas.

### **Liderança e direcção**

Para além da função da liderança está saber quem a exerce e nem todos estão de acordo na “liderança implícita” do director da escola ou centro educativo. “Ser líder de um centro formativo não é necessariamente dirigi-lo. Pode-se ser director e não ser o líder, nem sequer um líder entre muitos outros da instituição”. (Lorenzo Delgado, 2005: 368).

Ainda mais longe nesta negação vão Pascual, Villa e Auzmendi (1993) citados por Gago Rodriguez (2004: 5) ao considerarem que uma importante fonte de conflitos nas escolas reside no facto de se confundirem os papéis do director, de quem se espera que seja ao mesmo tempo líder e administrador, ainda que por definição as condutas apropriadas para cada papel se excluam mutuamente.

Em sentido contrário pronuncia-se Fishman, citado por Waite e Nelson, (2005: 395) ao referir que alguns dos estudiosos da matéria deixaram de considerar os termos “direcção-liderança” como opostos, “pararam de culpar a “direcção”, ou chamá-la “negra”, e à liderança “branca”. Entendem que a situação é mais complicada e deixaram de simplificá-la”.

Mas que distinção se pode estabelecer entre direcção e liderança?

Scurati (1978) citado por Ghilardi e Spallarossa (1989: 103) diferencia “administrador” e “líder”.

A diferença substancial entre a figura do administrador e a do líder consiste no facto de que enquanto o primeiro pretende assegurar o funcionamento regular da organização mediante o emprego dos meios previstos e consentidos (garante a correcta execução), o segundo aspira, por sua vez, a planear e encontrar novas metas e novos meios, conjuntamente com os outros membros da organização (garante a inovação).

Southworth (1998), citado por Pina (2003: 48)) defende que

(...) a liderança distingue-se da gestão pois esta última, genericamente, refere-se ao assegurar a vivência diária de uma escola, dentro de níveis razoáveis de ordem, estabilidade e funcionalidade, isto é, “fazer com que a escola caminhe” , enquanto que a liderança é pensada em termos de fazer com que a escola caminhe “para algum lado”, isto é com um sentido e orientação.

Naturalmente que os dois conceitos se sobrepõem, mas Cuban (1988:123) ajuda a clarificar as diferenças.

Por liderança, entende-se a acção de influenciar os outros a alcançarem fins desejáveis. Os líderes são pessoas que inspiram objectivos, motivação e acções de outros. Frequentemente iniciam processos de mudança para alcançar objectivos já definidos ou novos desafios...A liderança...envolve...muita subtileza...energia e capacidade de realização.

A gestão ocupa-se da manutenção eficiente e eficaz do funcionamento corrente de uma organização. Embora a gestão apresente frequentemente traços das características da liderança, no conjunto da função ocupa-se mais da manutenção do que da mudança. Ambas são importantes e o que torna uma ou outra determinantes são o contexto e o momento.

Independentemente de posições mais extremadas, a opinião generalizada, sustentada pela literatura e pela investigação, sublinha que o director de um centro escolar está numa posição privilegiada para exercer uma determinada liderança e, caso o não faça, o seu centro, seguramente, ressentir-se-á. (Gago Rodríguez. 2004: 5).

Na verdade, se é necessária uma visão clara para estabelecer a direcção e natureza de um qualquer processo de mudança. É igualmente importante assegurar que as inovações são implementadas com eficiência e que as rotinas de funcionamento de uma qualquer organização são asseguradas com proficiência. Assim, liderança e gestão/direcção são indispensáveis para o sucesso da escola.

Como afirmam Bolman e Deal (1997: Xiii-XIV) “ Os desafios das modernas organizações requerem a perspectiva objectiva do gestor assim como a visão de futuro e o compromisso sábio assegurados pela liderança”.

Subjacente a esta ideia está o conjunto de exigências sociais feitas às escolas nas décadas mais recentes, que têm vindo a descentrar o foco de preocupação da organização escolar dos aspectos internos para a resposta ao exterior.

As escolas são submetidas a um permanente escrutínio por parte da sociedade em geral, das comunidades locais, das famílias, relativamente aos serviços que prestam e à qualidade dessa prestação. Longe vai o tempo em que as escolas viviam na sua torre de marfim e o respectivo director exercia a sua autoridade com mão mais ou menos firme e sem contestação. Hoje, a exigência é permanente e a gestão escolar não se pode resumir a um exercício rotineiro e burocrático, quiçá autoritário, para assegurar conformidades administrativas e pedagógicas.

A qualidade dos serviços prestados, desde a recepção dos alunos no primeiro dia de aulas, à realização dos exames, é reivindicada como condição básica de satisfação dos utentes, que já não são apenas os alunos, mas todos quantos, directa e indirectamente, lhe sofrem os efeitos. É um enorme desafio que torna ainda mais candente o exercício de uma liderança partilhada, que envolva todo o grupo num projecto ambicioso e de qualidade reconhecida.

Do “líder” está-se a caminhar para a “liderança”, no sentido de que a liderança deve estar distribuída e de que parte dessa liderança está destinada a criar e facilitar a liderança de outros. (Lieberman, 2002/3), citado por Waite e Nelson, (2005: 394).

### **Liderança e qualidade**

Convém, no entanto, ter presente que a questão da qualidade nos sistemas educativos não é uma questão pacífica. No relatório da O.C.D.E., *As escolas e a qualidade* (1992:111), sinalizam-se algumas preocupações:

A qualidade do ensino não é uma mais-valia que se possa obter mediante um simples esforço pontual, ela deve ser uma prioridade constante. O ensino não pode ser assemelhado a uma linha de montagem, graças à qual se possam aumentar mecanicamente os meios de produção a fim de multiplicar a produtividade. As medidas que permitem melhorar a sua qualidade suscitam questões fundamentais sobre os fins que a sociedade atribui ao ensino, sobre a natureza da participação na tomada de decisões a todos os níveis e sobre as próprias finalidades da escola enquanto instituição.

Embora, como reconhece Azevedo (2002: 7-8)

Uma coisa parece evidente: os cidadãos (de modos variados e até contraditórios) são cada vez mais exigentes com o desempenho das escolas, não só porque estas são instituições sociais imprescindíveis e crescentemente valorizadas pelas sociedades, mas também porque os seus custos, cada vez mais elevados, sobrecarregam os mesmos cidadãos com impostos que os penalizam. Para directores de escolas, dirigentes de órgãos intermédios e professores, em geral, esta não pode ser uma problemática estranha”

Brito (1991) considera que “(...) qualidade, numa escola, não significará forçosamente mais custos, maiores encargos financeiros” (p.51) e define o que considera escolas de qualidade.

As escolas de qualidade entendidas como as que possuem um elevado grau de realização escolar, de participação comunitária e cívica, de desenvolvimento pessoal, de dinâmica cultural e de intervenção no meio onde se inserem, são as que conseguem envolver toda a comunidade educativa na vida da escola. ( p. 53)

Vilar (1993) também sublinha a necessidade de a escola se abrir ao seu Meio devendo constituir-se como “um elemento mais do sistema imediato (a realidade sócio-cultural, económica, política, etc.) que a envolve” (p. 80).

Alvarez (1998), citado por Pina (2003: 47-48) identifica três tipos de razões para justificar a importância que vem assumindo a questão da liderança no contexto da melhoria da qualidade da educação: sociológicas, psicológicas e profissionais.

Relativamente às primeiras, não existe qualquer grupo humano, que possa funcionar de forma eficaz sem qualquer tipo de liderança, formal ou institucional, ocasional ou informal.

Quanto às segundas, sublinha a necessidade de um líder que harmonize os objectivos organizacionais com a pluralidade de interesses em presença, por forma a garantir a sobrevivência da própria organização.

Relativamente às terceiras, trata-se de responder com eficácia aos “clientes”, o que só se consegue com uma liderança que descentre a preocupação do grupo dos seus próprios interesses para os dos usuários. Assim como mobilizando o grupo para superar objectivos, às vezes à custa da sua própria comodidade e sacrificando interesses adquiridos.

No mesmo sentido se pronuncia Béltran de Tena *et al* (2004: 37)

A função directiva é um factor chave na melhoria dos centros educativos, especialmente na promoção e gestão da mudança. Há um certo consenso em que os centros que têm capacidade para melhorar dependem, significativamente, de equipas directivas que contribuem activamente (dinamizam, apoiam, animam) para que o seu centro aprenda a desenvolver-se, superando os desafios e dificuldades que têm que enfrentar.

Uribe (2005:109) considera que os estudos mais recentes evidenciam com clareza o impacto que o exercício de uma liderança adequada produz na eficácia escolar.

Um ponto de destaque nessa liderança é que, através de uma estrutura de gestão adequada, se possibilita a participação dos docentes em diferentes âmbitos da gestão escolar. Acontece que estamos sendo espectadores e/ou atores, pelo menos conceitualmente, de uma transição entre uma linha de liderança mais tradicional, denominada transaccional, que mantém linhas de hierarquia e controle (de modo burocrático), e um enfoque de liderança mais transformacional, que distribui e delega.

De forma sumária deixamos aqui elencadas algumas considerações sobre o conceito de liderança escolar, distinção entre liderança e direcção/gestão, a problemática da autonomia como fundamento instrumental de uma verdadeira liderança, e a influência da liderança na procura de maior eficácia e qualidade escolares.

Leithwood, citado por Lorenzo Delgado (2004: 208) e fundamentando-se numa revisão sobre 125 estudos realizada por Hallinger, sintetiza as três principais categorias de práticas relativas à liderança escolar:

- *Definir a missão da escola* inclui formular os objectivos da escola e modificá-los;

- *Gerir o programa educativo* inclui supervisionar e avaliar o ensino, coordenar o currículo e controlar o progresso do aluno;
- *Promover um clima positivo de estudo* significa respeitar o tempo de estudo, promover o desenvolvimento profissional, manter uma grande amplitude de perspectivas, proporcionar incentivos aos professores e estímulos para a aprendizagem.

Fica patente a importância do aprofundamento conceptual do tema central – a liderança escolar - bem como dos vários modelos da sua prática que, grosso modo, estão em trânsito de uma abordagem mais normativa e hierárquica, designada transaccional, para um enfoque mais participativo e delegante, designado transformacional.

Longe da perspectiva de uma liderança unipessoal que mobiliza o grupo, foram-se definindo os contornos de uma liderança colectiva, força ou energia mobilizadora que emana do grupo e se plasma num projecto de afirmação ou missão, em que a inovação e a superação das debilidades e pontos fracos são os elementos catalizadores da transformação.

A afirmação e o exercício de verdadeiras lideranças, esclarecidas e competentes, são condições fundamentais para relegitimar as escolas nas comunidades, como prestadoras de serviços educativos de qualidade e como elementos fundamentais de desenvolvimento local.

### **Liderança, electividade, profissionalização**

Na administração das escolas portuguesas a liderança é uma prática envergonhada imersa num mar de igualitarismo. Dinis (1997), numa investigação sobre presidentes de conselhos directivos, conclui que

a representação que os professores e os próprios presidentes dos conselhos directivos fazem da figura de chefe de estabelecimento de ensino é basicamente a de um profissional-docente cuja função principal é a de criar as melhores condições para o exercício da actividade docente (na perspectiva dos professores) e a de garantir o funcionamento, nas melhores condições possíveis, do estabelecimento de ensino (na perspectiva dos próprios). (p. 330)

Carvalho (2004), em estudo semelhante, sublinha,

Não esquecendo a sua dimensão de administradores, não se pode, no entanto, deixar de reconhecer que predomina no seu discurso a representação profissional do cargo, traduzida na proximidade aos colegas, na proclamação repetida da igualdade hierárquica, na informalidade afectiva e no peso decisional que estes têm, tal como Afonso (1994) e Clímaco (1988) observaram. (p.386)

Evidentemente que existem líderes e lideranças, mais personalizadas ou mais colectivas, mas raramente são assumidas como tal, e o discurso dominante é o da igualdade. Nem os próprios se assumem como líderes, nem os pares os reconhecem como tal. A eleição dos responsáveis das escolas é, a maior parte das vezes, o exercício rotineiro de uma escolha mais ou menos instrumental necessária a manter “o comboio nos carris”, e muito raramente entendida como um acto de cidadania e de afirmação de uma escolha destinada à emergência de um líder capaz de conduzir a organização para o futuro, de acordo com princípios estratégicos assumidos colectivamente.

A situação presente é o resultado do modelo de gestão vigente em Portugal nas últimas três décadas. Em síntese, pode afirmar-se que o modelo actual entronca nos princípios definidos pelo DL 735-A/74, aperfeiçoados pelo DL 769-A/76, ao conferir aos docentes, aos funcionários não docentes e aos alunos os instrumentos necessários para assegurarem a gestão corrente das escolas, reservando-se para o Ministério da Educação todos os restantes poderes de direcção centralizada na definição dos normativos de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

A chamada “gestão democrática”, modelo ainda hoje em vigor nos seus elementos essenciais nas escolas públicas estatais portuguesas, constitucionalmente consagrada, embora garantindo importantes princípios de democraticidade e de participação não foi contudo institucionalizada de forma a permitir uma ruptura com o paradigma de centralização política e administrativa de educação, nem a conferir maior autonomia às escolas (Lima, 1998).

Os professores conquistaram de facto maior protagonismo face ao anterior *modelo liceal* [vigente antes de Abril de 1974], e sobretudo face à intervenção de alunos, funcionários e, especialmente, de actores externos (pais e encarregados de educação, representantes comunitários, responsáveis autárquicos, etc.) Porém um protagonismo fortemente insularizado e limitado às áreas de execução, numa acção profundamente subordinada e regulamentada pormenorizadamente por um extensíssimo *corpus* normativo que garantiu o protagonismo maior ao ministério da educação e lhe conferiu o exclusivo dos poderes de governo e de direcção do sistema e das escolas. (Lima, 1999:65)

Toda a legislação posterior, apesar das suas particularidades, evidencia claramente esta matriz, tendo-se avançado, embora muito limitadamente, no capítulo da representação autárquica, parental e de outros actores das comunidades onde as escolas estão inseridas. Na prática o ME toma as decisões, as escolas cumprem-nas, sendo que nos seus órgãos de gestão os professores são hegemónicos e a representação dos outros corpos é pouco mais do que simbólica.

É neste quadro que ganha relevância discutir a questão da autonomia das escolas e a profissionalização dos gestores. Relativamente à primeira, não se trata apenas de saber como

podem as escolas passar a dispor de mais independência relativamente ao Ministério da Educação. De facto é “apenas” isto que está em causa no actual ordenamento jurídico relativo à administração e gestão dos estabelecimentos de ensino públicos estatais. Quanto à segunda, é necessário não deixar inquinar a discussão do tema por uma reacção simplista que se traduz em ver essa alternativa como oposta a uma organização democrática da administração e gestão das escolas.

Três décadas de reformas não foram suficientes para abrir as organizações escolares ao exterior e sem que se deseje menosprezar os progressos realizados neste campo, é imperativo afirmar que a tão propalada autonomia das escolas e a sua inserção nas comunidades que servem não passa de um objectivo por cumprir, sem qualquer correspondência nas práticas quotidianas da esmagadora maioria dos estabelecimentos de ensino.

Os fundamentos históricos do actual modelo de gestão entroncam nos estatutos anteriores ao 25 de Abril<sup>2</sup> e no movimento de contestação e mudança operado após a revolução, responsável por uma mudança profunda ao nível da gestão das escolas, não correspondida ao nível dos serviços centrais do Ministério da Educação (ME), que continuam tão magestáticos e poderosos como sempre foram no passado.

Aliás, parece evidente que naqueles tempos conturbados pós-PREC<sup>3</sup> se estabeleceu, entre as duas grandes forças em presença nas escolas - administração central e professores - uma aliança tácita para assegurar a governabilidade dos estabelecimentos de ensino. Lima (1998b) levanta uma hipótese bem interessante acerca deste problema,

Tratar-se-ia, nesse caso, da manutenção do poder de ambas as partes, de um relativo *equilíbrio*, com contrapartidas – detendo poderes de direcção, a administração central entregou a gestão aos professores, manteve intocável o símbolo democrático da eleição dos professores e defendeu-os de influências internas (sobretudo dos alunos) e de influências externas (pais, encarregados de educação, autarquias, etc.) (p. 275)

Dessa amálgama de referências e de práticas contestadas e ensaiadas resultou o essencial do modelo de gestão que fez história com a denominação de “gestão democrática” e que, na prática, transformou as escolas em repúblicas de professores, a quem estava confiada a

---

<sup>2</sup> No DL 735-A/74, de 21 de Dezembro, onde ficou definido o essencial do modelo organizacional ainda hoje vigente, pode ler-se no seu artigo 27º.: “Competirá ao conselho pedagógico exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos conselhos escolares e aos conselhos escolares e disciplinares dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário, naquilo que não seja alterado pelo presente diploma, ou por despacho ministerial, nos termos previstos no artigo 41º.. Neste define-se que “por despacho ministerial, podem, a título experimental, ser introduzidas alterações nos estatutos dos ensinos preparatório, liceal e técnico profissional e na legislação complementar”.

<sup>3</sup> PREC - Processo revolucionário em curso. Expressão utilizada para designar o conjunto de acontecimentos ocorridos no período pós-25 de Abril.

gestão corrente dos estabelecimentos, tutelados à distância pelo Ministério da Educação, verdadeiro gestor do sistema, sem qualquer participação das famílias ou das autarquias.

Esta endogeneização da gestão gerou, ao longo dos anos, desconfianças difíceis de superar relativamente aos pais e encarregados de educação, vistos durante muito tempo e em alguns casos ainda hoje, como intrusos atrevidos a quem era (é) necessário manter à distância, o mesmo ocorrendo com as autarquias, para já não falar de outras forças da comunidade.

Dir-se-á que isto já não corresponde à realidade pois a legislação actual<sup>4</sup> já prevê a participação das várias forças da comunidade. É parcialmente verdade, mas é apenas isso, pois as condições dessa participação são pouco mais do que simbólicas e nunca decisivas.

Deste modelo até uma escola comunitária onde a gestão seja pluralista e partilhada vai um longo caminho, que tem vindo a ser percorrido com enormes dificuldades, com avanços e recuos, mas que se tem vindo a consolidar ao nível legislativo e também na cultura local e escolar, mas para que a autonomia possa vir a existir, é necessário reformular profundamente toda a arquitectura organizacional do sistema educativo, nomeadamente, afastar o ME da direcção das escolas, territorializá-las, aproximá-las das comunidades e encontrar modelos de gestão que assegurem uma representatividade mais homogéneas dos vários actores locais e escolares, sem deixar de assegurar a eleição do órgão de direcção de topo a quem competirá liderar e administrar os estabelecimentos de ensino, numa perspectiva de unidades de gestão/agrupamentos de dimensão, eventualmente, municipal.

Barroso (2002), na esteira de propostas anteriores sobre autonomia das escolas, defende a existência de três fontes de poder institucional – órgãos de participação comunitária, órgãos técnicos de gestão e órgãos técnico-pedagógicos– admitindo, quanto aos segundos, um órgão colegial ou unipessoal (p.104).

Independentemente do modelo, é necessário que exista um coordenador de um órgão colegial ou um director/director executivo (a designação é irrelevante), que assuma a liderança do processo de gestão. Não se trata de um gestor de rotinas, mas sim de um líder de um projecto educativo. Este terá, necessariamente, de ser um técnico qualificado para o exercício da gestão escolar, podendo ser professor ou um profissional com qualificações bastantes para a função.

A discussão sobre a profissionalização da gestão escolar em tempos dos desafios da globalização não pode começar pelo que, sendo importante, é um ponto de chegada, nunca o ponto de partida.

O que está em causa é a mudança de paradigma na organização do sistema educativo, na forma de encarar a autonomia das escolas e no papel reservado ao Ministério da Educação. Trata-se de pôr em prática uma verdadeira revolução no governo das escolas, um corte com o passado, é urgente consolidar uma escola verdadeiramente da comunidade em cuja gestão sejam

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio

determinantes não apenas os professores, mas outros actores, designadamente as famílias, as autarquias, as forças económicas, sociais e culturais locais, ficando cometidas ao Ministério da Educação as funções de planeamento curricular nacional, controlo e regulação do sistema.

## Referências

- Almeida, I. S. (2005). *Discursos de autonomia na administração escolar. Conceitos e práticas*. Lisboa: D.G.I.D.C./Ministério da Educação.
- Alvarez, M. (1998). *El liderazgo de la calidad total*. Madrid: Editorail Escuela Española.
- Azevedo, J. (Org.) (2002). *Avaliação das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI. O caso português. In Barroso, João (Org.) *A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa, 129-142.
- Barroso, J. (2002). Reitores, presidentes e directores. Evolução e paradoxos de uma função. In *Administração Educacional, Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, n.º 2, pp. 90-107.
- Barroso, J. (2005). Liderazgo y autonomia de los centros educativos. In *Revista Española de Pedagogia*, 232, 423-441.
- Beare, H., Caldwell, B., and Millikan, R. (1992). *Creating an excellent school*. London: Routledge.
- Begley, P.T. (1994). *School leadership: A profile document*. [www.oise.utoronto.ca/~vsvede](http://www.oise.utoronto.ca/~vsvede).
- Beltrán de Trena, R., Bolívar Botía, A., Rodríguez Conde, M. J., Rodríguez Diéguez, J. L., Sánchez Sánchez, S. (2004). Evaluación de la función directiva en los centros docentes sostenidos com fondos públicos. In *Enseñanza*, 22, 35-76.
- Bolman, L.G. e Deal, T.E. (1997). *Reframing organisations: Artistry, choice and leadership*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Brito, C. (1991). *Gestão escolar participada. Na escola todos somos gestores*. Lisboa: Texto Editora.
- Bush, T. e Glover, D. (2003). *School leadership: Concepts and evidence*. [www.ncsl.org.uk/literaturereviews](http://www.ncsl.org.uk/literaturereviews)
- Carvalho, M. G.L. (2004). *A especificidade da gestão escolar em Portugal na memória de três gestores escolares*. Tese de mestrado não publicada. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Cuban, , L. (1988). *The managerial imperative and the practice of leadership in schools*. Albany, NY, State University of New York Press.
- Dinis, L. (1997). *Presidente do conselho directivo. O profissional como administrador. Escolas do 2.º/3.º. Ciclo do ensino básico. Dois estudos de caso*. Tese de mestrado não publicada. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da

Educação.

- Fullan, M. (1992). Visions that blind. In *Educational Leadership*, 49 (5), 19-20.
- Gago Rodríguez, F. M. (2004). *La dirección pedagógica en los institutos de enseñanza secundaria. Un estudio sobre el liderazgo educacional*. Oviedo: Universidade de Oviedo (Policopiado).
- Ghilardi, F. e Spallarossa, C. (1989). *Guia para a organização da escola*. Porto: Edições ASA.
- Harris, A. (2002). *Distributed leadership in schools: Leading or misleading?. Paper presented at the British Educational Leadership, Management and Administration Society annual conference*. Birmingham, September.
- Kouzes, J. e Posner, B. (1996). *The leadership challenge*. San Francisco: Jossey Bass.
- Leithwood, K (2001). School leadership in the context of accountability policies. In *International Journal of Leadership in Education*, 4(3), 217-235.
- Lima, L. (1998a). A administração do sistema educativo e das escolas (1986-1996). In *A evolução do sistema educativo e o o PRODEP, Estudos temáticos*. Lisboa: Ministério da Educação, 15-96.
- Lima, L. (1998b). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. (1999). E depois do 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferias(s) das decisões no governo das escolas. In *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1) , pp. 57-80.
- Lorenzo Delgado, M. (2004). La función de liderazgo de la dirección escolar: Una competencia transversal. In *Enseñanza*, 22, 193-211.
- Lorenzo Delgado, M. (2005). El liderazgo en las organizaciones educativas: revisión y perspectivas actuales. *Revista Española de Pedagogia*, 232, Setembro/Dezembro, 367-388.
- O.C.D.E. (1992). *As escolas e a qualidade*. Porto: Edições ASA
- Pina, A. (2003). *Sentidos e modos de gestão. Histórias do quotidiano e processos de tomada de decisão*. Lisboa: Departamento de Educação Básica/Ministério da Educação.
- Sanches, M. F. C. (1998). Para uma compreensão democrática da liderança escolar: Da concepção hierárquica e racional à concepção participatória e colegial. In *Revista de Educação*, VII (1), 49-63.
- Uribe, M. (2005). A liderança docente na construção da cultura escolar de qualidade. Um desafio de ordem superior. *Revista PRELAC*, 1, 166-115.
- Vilar, A. M. (1993). *Inovação e mudança na reforma educativa*. Porto: Edições ASA.
- Waite, D. e Nelson, S. (2005). Una revisión del liderazgo educativo. In *Revista Española de Pedagogia*, 232, 389-421.
- Yukl, G. A. (2002). *Leadership in organisations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

**Legislação**

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

Decreto-Lei n.º. 43/89, de 3 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º. 735-A/74 de 21 de Dezembro

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

Lei n.º. 46/86 de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo

© Comunicação ao IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, III Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional, Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2007.