



Revista de Educação PUC-Campinas

ISSN: 1519-3993

sbi.nucleodeeditoracao@puc-
campinas.edu.br

Pontifícia Universidade Católica de
Campinas
Brasil

Martins, Fernanda

Gerencialismo, controle e administração da escola pública portuguesa: apontamentos
para uma reflexão crítica

Revista de Educação PUC-Campinas, vol. 19, núm. 2, mayo-agosto, 2014, pp. 121-132
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572061921011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Gerencialismo, controle e administração da escola pública portuguesa: apontamentos para uma reflexão crítica

Managerialism, control and administration of the Portuguese public school: Notes for a critical reflection

Fernanda Martins¹

Resumo

No presente texto, num primeiro momento, trazemos para discussão a introdução ao campo da educação de tendências gerencialistas. Neste cenário, identificamos, na realidade portuguesa, a partir dos anos noventa, componentes de tais tendências na administração da escola, ainda que combinadas a outras lógicas, designadamente o controle pela tutela sobre as organizações escolares. Para além dessa análise, situada no *plano das orientações para a ação*, num segundo momento, privilegiamos o *plano da ação*, e, nesse contexto, procuramos conhecer e refletir sobre as perspectivas dos professores quanto às mudanças ocorridas na gestão da escola. Com esse objetivo, realizamos, em 2006/2007, um conjunto de entrevistas com professores de uma escola pública do ensino secundário. Os seus discursos apontam para uma concepção de gestão de escola sujeita aos princípios da eficácia, eficiência e competição e apontam para a centralidade do órgão de gestão no interior da escola. Apresentamos, apenas a título hipotético, que, a partir dessa centralidade, será mais fácil e operacional a tutela exercer o controle sobre essas organizações.

Palavras-chave: Administração das escolas. Concentração e poderes. Gerencialismo. Realidade portuguesa.

Abstract

In this article we first discuss the introduction of the managerial trends in the field of education. Within this scenario, we have identified components of such tendencies in the Portuguese reality since the 1990s, albeit combined with other principles, particularly the regulation of the school organizations by the authorities. In addition to this analysis, concerning the guidelines for action, we have focused on the plan of action and, within this context, we have tried to understand and reflect upon teachers' perspectives regarding the changes in school management. With this goal in mind, we carried out a set of interviews with teachers in a public school of a secondary education system throughout the 2006/2007 school year. Their testimonies suggest that the school management model is based on principles of effectiveness, efficiency, competition and, still, centrality of the governing body of the school. We state, hypothetically, that from this centrality it will be easier and more practical for the authorities to regulate these organizations.

Keywords: Administration of schools. Concentration and power. Managerialism. Portuguese reality.

¹ Professora Doutora, Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências Sociais da Educação. Campus de Gualtar, 4710-057, Braga, Portugal. E-mail: <fmartins@ie.uminho.pt>.

Introdução

O termo gerencialismo, segundo Santiago *et al.* (2003, p.87), na esteira de outros autores, caracteriza-se por “tentativas para impor [no setor público] técnicas de gestão importadas do sector privado, cuja introdução foi encorajada pelos governos para diminuir as despesas numa lógica neoliberal de reestruturação do estado-providência”. O modelo em causa assenta-se em estratégias de gestão de organizações empresariais, destacando-se as noções de eficiência e eficácia, competitividade, entre outras.

Vários são os autores que identificam e definem essas tendências gerencialistas no âmbito da educação pública em países como a Inglaterra e os Estados Unidos da América, em meados da década de oitenta do século XX. Dentre eles, Ball (2005, p.544) refere que “o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte nos últimos 20 anos”. Nas suas palavras, “O gerencialismo tem sido o principal meio pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas”.

No mesmo sentido, apontam Newman e Clarke (2012, p.358), ao referir que:

O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios no setor privado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho *como se* estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem *semelhantes a negócios* e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional e ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (*sic*).

Por sua vez, Whitty *et al.* (1999) destacam diversas características do gerencialismo na educação, entre as quais salientamos a sua orientação para o

mercado e decisões impulsionadas pela eficiência e competição. Importante aspecto, identificado por esses autores, diz respeito ao papel do diretor de escola nessa nova trama. Nesse sentido, mencionam que as reformas de caráter gerencialista estão a modificar a posição de muitos diretores, transformando suas funções em funções semelhantes à dos diretores executivos, destacando-se a necessidade de fazer publicidade da escola, bem como a procura de financiamento para, por exemplo, melhorar suas instalações.

Nesse cenário, identificámos, na realidade portuguesa, a partir dos anos noventa, componentes de tais tendências na administração da escola, ainda que combinadas com outras lógicas, designadamente o controle pela tutela sobre as organizações escolares. Para além dessa análise, situada no *plano das orientações para a ação*, num segundo momento, privilegiamos o *plano da ação* e, nesse contexto, procuramos conhecer e refletir sobre as perspetivas dos professores quanto às mudanças ocorridas na gestão da escola. Com esse objetivo, realizamos um conjunto de entrevistas com professores de uma escola pública do ensino secundário. Os discursos dos entrevistados apontam para uma concepção de escola atravessada por vetores do gerencialismo, ainda que combinados com a lógica do controle da tutela sobre a organização escolar.

Gerencialismo e controle na realidade educativa portuguesa: lógicas híbridas na administração das escolas

Na realidade educativa portuguesa, também se regista a presença de componentes do gerencialismo, como é o caso da eficiência e da eficácia. Tais vetores vão surgir associados à figura do diretor de escola, contemplada, na altura, num novo regime jurídico da direção, administração e gestão da década de noventa, Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio (Portugal, 1991). Embora os autores identifiquem tendências gerencialistas subjacentes a esse modelo (Estêvão, 1995; Afonso, 1999; Lima, 2006), Afonso chama a atenção para o fato de, nesse modelo,

tais tendências não terem sido levadas mais longe devido ao caráter democrático da administração, contemplado nas propostas que antecederam a promulgação do modelo em causa (Formosinho *et al.*, 1988).

Não obstante essa consideração, identificam-se, como já referimos, alguns componentes do gerencialismo. Estêvão (1995, p.92) sinaliza no referido modelo “a referência a ‘níveis de qualidade’ (artigo 16º, 1), aos princípios da eficiência e eficácia da gestão (artigo 21º, 1), sobretudo ao redor do diretor executivo”. Porém, o referido modelo apenas foi implementado, a título experimental, num conjunto restrito de escolas, não sendo ele generalizado à universalidade das escolas públicas portuguesas. Quase uma década depois, com a implementação de um novo modelo de regime jurídico para a administração das escolas, Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio (Portugal, 1998), o governo no poder recorre, novamente, à dimensão da “eficiência da gestão escolar” (artigo 4, alínea d).

Para além dessa componente do gerencialismo, outra componente muito vincada nessa perspectiva e que, em Portugal, também vai surgir, embora tardiamente por referência às reformas nos países centrais, é a competição entre escolas, que não só surge tardiamente, como também surge enredada em especificidades. Por exemplo, a indução da competição nos responsáveis das escolas públicas será, sobretudo, a partir da *sociedade civil* e não do governo no poder, como noutros países. Enquadra-se, nesse cenário, a publicação dos *rankings*, a partir de 2001, que será realizada pela comunicação social, pela imprensa escrita, e não pelo Ministério da Educação, ainda que os *rankings* sejam construídos a partir da informação retirada dos resultados dos exames nacionais, implementados por diferentes governos. Seja como for, é fato que a referida publicação induz, no órgão de gestão da escola, efeitos típicos do gerencialismo, como a procura dos resultados/da eficácia, a competição entre escolas, *marketing*, entre outros aspetos (Martins, 2009; 2011); aproxima-se, assim, a escola e a ação do diretor a uma cultura de tipo empresarial.

Para além da introdução dessas dimensões do gerencialismo, consideramos igualmente como

enquadrada neste modelo a concentração de poderes no órgão de gestão, seja este unipessoal ou colegial. Desta forma, concede-se maior autonomia a este órgão no interior da escola, libertando-se das dinâmicas colegiais (Lima, 2007), sendo possível a agilização e flexibilidade de processos, em contrapartida com o esvaziamento dos demais órgãos da escola com uma base de representatividade e participação mais ampla, ou seja, representativa de diferentes grupos de atores da escola. Embora esta medida possa ser enquadrada no gerencialismo, na realidade portuguesa consideramos, apenas à título hipotético, que se trata também de uma forma de *radicalização do controle* das escolas pela administração do sistema educativo. Se as competências e a tomada de decisões se encontram alocadas num único órgão de gestão, composto por um número reduzido de membros e não dispersas pelos diferentes e plurais órgãos da escola, colocamos num registo de teoria provável que será mais fácil e operacional a tutela exercer o controle sobre essas organizações. No entanto, também como especificidade portuguesa, será importante, numa perspectiva sócio-histórica, sinalizar que esse processo de atribuição de centralidade ao órgão de gestão foi lento e gradual.

Diante dos cenários expostos, consideramos específico da realidade portuguesa a combinação de lógicas: componentes do gerencialismo por um lado, e, por outro, o controle da tutela sobre as escolas.

No seguimento deste trabalho, situamo-nos no contexto da prática de modo a analisar os efeitos/resultados das políticas. Sendo assim, a partir de um *estudo de caso*, vamos trazer para discussão duas vertentes de análise: por um lado, a identificação por parte de diferentes atores escolares de componentes do gerencialismo na gestão da escola, e, por outro, as percepções e as opiniões desses atores sobre a concentração de competências e de tomada de decisão no órgão de gestão. Para um melhor enquadramento dessa última vertente de análise, no ponto que se segue, percorremos de modo diacrônico o enquadramento legislativo em torno da administração das escolas, de forma a trazer indicadores da referida centralidade do órgão de gestão da escola. Tomamos como balizas temporais o modelo da gestão

democrática até o modelo 115-A/98 (Portugal, 1998) em vigor nos anos letivos de 2005/2006 e 2006/2007, ano em que realizamos o nosso estudo.

Concentração de poderes no órgão de gestão: algumas peças legislativas

A *gestão democrática* das escolas públicas portuguesas, datada pós 25 de Abril (Lima, 1992), caracterizou-se, entre outros traços, como um modelo *colegial-participativo*, ou seja, tendo subjacentes processos de escolha democrática, representatividade e participação dos atores escolares em órgãos colegiais, nomeadamente dos professores, como é o caso do Conselho Pedagógico (CP). Assim, o decreto da gestão democrática, Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro (Portugal, 1976) caracteriza-se ainda pela possibilidade de os professores escolherem democraticamente o órgão de gestão, o Conselho Diretivo (CD), bem como pela colegialidade. Sendo assim, o Conselho Diretivo é composto por três representantes dos docentes (Presidente, vice e secretário - eleitos por escrutínio secreto em assembleia eleitoral de docentes em serviço na escola), professores profissionalizados; por três representantes dos discentes (só nas escolas de ensino secundário - eleitos em assembleia de delegados de turma); por um representante do pessoal não docente (eleito em assembleia de todo o pessoal não docente). Esse órgão reparte suas competências com o Conselho Pedagógico, órgão composto pelo Presidente do Conselho Diretivo, por inerência de funções; por professores delegados de cada grupo disciplinar - eleitos pelo conselho de grupo; pelo coordenador dos diretores de turma e pelos orientadores de estágio; por um delegado dos alunos por cada ano de escolaridade. Em 1989, o Despacho nº 8/SERE/89, de 8 de fevereiro (Portugal, 1989), introduz a representação dos Pais Encarregados de Educação no Conselho Pedagógico, através das respectivas associações.

Contudo, é importante que se esclareça que o modelo em causa não pode ser exatamente tido como um *modelo político-participativo*, na medida em que, como refere Lima (2007, p.47):

O verdadeiro poder de decisão, os principais órgãos de governo de cada escola encontram-se deslocados, são externos à própria escola e situam-se para além dela. As escolas são externamente dirigidas por um centro político-administrativo que aparece invisível no organograma de cada escola concreta - o Ministério da Educação.

Apesar dessa característica e, simultaneamente, crítica, queremos salientar que, no âmbito da gestão democrática das escolas, encontram-se contemplados tempos e espaços em que as decisões, ainda que apenas em matérias de gestão-execução, são atravessadas pela expressão de interesses diversificados, pela liberdade de expressão e abertas à participação, especificamente dos professores; a gestão democrática constitui-se, assim, como uma possibilidade de *arena micropolítica*. Nesse desenho de governo da escola, o Conselho Pedagógico assume-se como um potencial *tempo* e *espaço* para o exercício da colegialidade, participação e democraticidade nos processos de tomada de decisões, nomeadamente no que se refere à gestão pedagógica.

Porém, tal cenário sofre metamorfoses a partir dos anos noventa, destacando-se um conjunto de mudanças que contribuem para que a *gestão democrática* das escolas vá sendo objeto de uma crescente desvitalização e erosão (Lima, 2009). Tal desvinculação da gestão democrática da escola, em nossa perspectiva, corporifica-se, ainda, na concentração de competências e tomada de decisões no órgão de gestão, ainda que ele seja colegial. Em contrapartida, parece haver um esvaziamento de outros órgãos com caráter mais plural, em termos de grupos de atores neles representados. Ou seja, no interior da escola, *quem ganha* poder são os membros do órgão de gestão e não os diversos órgãos colegiais, representativos e de participação de diferentes atores escolares.

Assim, defendemos a tese de que antecedeu a introdução, em 2008 (Portugal, 2008), da figura do diretor de escola enquanto figura obrigatória de gestão para todas as escolas públicas, a concentração de competências e tomada de decisões no órgão de

gestão; de modo específico, a partir da década de noventa, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 (Portugal, 1998). No presente modelo, assiste-se à *manutenção* de órgãos colegiais de gestão pedagógica, representativos e constituídos a partir da eleição dos seus membros, como é o caso do Conselho Pedagógico. Também a partir desse modelo é introduzido, na realidade das escolas, um novo órgão, representativo da comunidade, a Assembleia de Escola (Portugal, 1998). Quanto ao órgão de gestão, abre-se a possibilidade de ser um órgão colegial ou unipessoal, cabendo a cada escola a decisão nessa matéria, constituído por Presidente e dois vice-presidentes ou Diretor e dois adjuntos (Portugal, 1998). Entretanto, paralelamente a essas alterações, também se assiste, neste modelo, a uma tendência em atribuir ao órgão de gestão grande centralidade no interior da escola.

A análise do referido decreto (Portugal, 1998), por referência ao modelo anterior, pode ser realizada a partir de dois prismas: (i) novas competências atribuídas ao órgão de gestão; (ii) competências pertencentes a órgãos colegiais de gestão pedagógica de topo e intermédia que transitam para o órgão de gestão.

Assim sendo, no primeiro domínio, destacamos a nova competência da Direção Executiva (Diretor ou Conselho Executivo) de elaborar o projeto educativo e o regulamento interno da escola e as propostas de celebração de contratos de autonomia, tendo, para isso, apenas de ouvir o CP. Como esse processo não foi feito sem resistências, posteriormente, uma lei (Portugal, 1999) veio alterar a competência de elaboração do projeto educativo, passando-a para o CP; as demais competências, como a elaboração do regulamento interno e a celebração dos contratos de autonomia, mantêm-se na Direção Executiva.

No segundo caso, das competências pertencentes ao CP, que transitam para o órgão de gestão, começamos por referir as matérias de controle disciplinar dos alunos. De modo breve, apenas salientamos que a legislação, que se seguiu ao 25 de abril de 1974, estabelece que o então CD solucionasse

as questões de natureza disciplinar respeitantes a alunos somente em situações prementes ou de menor importância. Caso contrário, o CP e o Conselho de Turma participam, através de parecer prévio, dessa decisão micropolítica, alínea 3.1.15. da Portaria nº 677/77, de 4 de novembro (Portugal, 1977a). A participação do CP nessa decisão é reforçada na legislação que se segue, na medida em que nesta se prevê que “Os actos de indisciplina ou outros problemas considerados muito graves pelo conselho de turma serão comunicados ao Conselho Pedagógico, que sobre aqueles emitirá parecer”, alínea 4.4., Portaria nº 679/77, de 8 de novembro (Portugal, 1977b). E, ainda, quando se tratava da pena máxima, exclusão do aluno, deveria haver um parecer do CP, como se esclarece na Portaria em causa: “A quinta pena é aplicada pelo respectivo diretor-geral de ensino, sob proposta fundamentada do presidente do conselho diretivo, o qual a fará acompanhar do parecer do conselho pedagógico” (alínea 6.1.5.).

Todavia, a legislação que se segue sobre o CP não inclui o domínio do controle disciplinar dos alunos, tal como acontecia na Portaria nº 679/77. A legislação subsequente a que nos referimos consiste na Portaria nº 970/80, de 12 de novembro (Portugal, 1980), no Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de julho (Portugal, 1986) e, finalmente, no Despacho nº 8/SERE/89, de 8 de fevereiro (Portugal, 1989); aqui já não há qualquer referência de que compete ao CP a emissão de pareceres quando se tratar de casos graves de indisciplina. Nestes, apenas se menciona que é competência do CP: “Apreciar os problemas dos alunos, visando, em colaboração com os órgãos próprios da escola, com as associações de estudantes e de pais e com o conselho consultivo, a sua integração na comunidade”, alínea 4.2. Decreto-Lei nº 211-B/86 (Portugal, 1986) e Portaria nº 970/80 (Portugal, 1980) ou, posteriormente, “Apoiar a integração dos alunos na comunidade escolar, colaborando com outros órgãos da escola e com as associações de pais e estudantes”, alínea 3.10., Despacho nº 8/SERE/89, (Portugal, 1989).

Porém, essa possibilidade de participação foi-se perdendo na legislação ao longo dos tempos e, na última legislação, anterior à publicação do 115-A/

98, ainda se previa ser da competência do CP “Apoiar a integração dos alunos na comunidade escolar, colaborando com outros órgãos da escola e com as associações de pais e estudantes”, alínea 3.10., Despacho nº 8/SERE/89 (Portugal, 1989).

No Decreto-Lei nº 115-A/98 (Portugal, 1998), tal competência desaparece do CP e, concretamente, afirma-se que compete ao presidente do Conselho Executivo ou Diretor “Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos” (alínea 1, artigo 18º). No que diz respeito ao CP, não há qualquer referência à sua participação no controle disciplinar dos discentes. Inclusive, desaparece a competência de “apoiar a integração dos alunos na comunidade escolar”. Entretanto, a legislação publicada contempla alguma participação nos processos de controle disciplinar apenas dos Conselhos de Turma, mas, de fato, é o presidente do Conselho Executivo ou Diretor que tem grande parte do poder de decisão nesta matéria.

Outras situações, que igualmente se enquadram na concentração de poderes no órgão de gestão em detrimento do CP, prendem-se com a organização das turmas e com a distribuição do serviço letivo. Em nenhuma dessas matérias há qualquer tipo de participação (pareceres, apresentação de propostas, consultas) do CP. Para uma melhor compreensão, fazemos uma breve retrospectiva. Após o 25 de abril, competia ao CP: “Dar parecer sobre os critérios pedagógicos a ter em conta na preparação e funcionamento do ano escolar no que respeita à organização de turmas, aproveitamento de espaços, distribuições de serviço lectivo e não lectivo, elaboração de horários, relações com as associações de estudantes e de encarregados de educação e organização do serviço de exames”, alínea 3.1.2., Portaria nº 679/77, de 8 de novembro (Portugal, 1977b). Na década de oitenta, tal situação evoluiu para uma definição vinculativa das matérias em causa pelo CP. Assim sendo, a Portaria nº 970/80, de 12 de novembro, esclarece que são atribuições deste órgão: “Definir os critérios pedagógicos a ter em conta na preparação e funcionamento do ano escolar no que respeita, nomeadamente, a organização de turmas, aproveitamento de espaços, distribuição do serviço lectivo e não lectivo, elaboração de horários e organização

do serviço de exames” (alínea 3.2.). A legislação do final da década de oitenta, Decreto-Lei nº 211-B/86 (Portugal, 1986), de 31 de julho, e Despacho nº 8/SERE/89, de 8 de fevereiro) vem reforçar essa competência.

É com o Decreto-Lei nº 115-A/98 (Portugal, 1998) que essa situação se altera, definindo-se que compete à Direção Executiva: “Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários”, “Distribuir o serviço docente e não docente” artigo 17º, ponto 2, alínea e e f, respectivamente (Portugal, 1998). Relativamente ao CP, apenas lhe compete “Definir os critérios gerais a que deve obedecer a elaboração dos horários” (artigo 26, alínea m) e nada se diz sobre a constituição das turmas e sobre a distribuição do serviço docente.

Para nota final, gostaríamos de deixar sinalizada outra questão que aponta a perda de poder do CP e a independência da Direção Executiva diante deste. Trata-se do fato de, na legislação mais recente (em 1998 e em 2008), desaparecer a orientação normativa de que esse órgão de gestão se deve reportar às decisões do CP. Nesse sentido, em 1977, afirma-se que compete ao CD: “Executar as decisões do conselho pedagógico, dentro dos limites legalmente fixados” Portaria nº 677/77, de 4 de novembro, alínea 3.18. (Portugal, 1977a) Posteriormente, na Portaria nº 679/77, de 8 de novembro (Portugal, 1979b), afirma-se que “O conselho diretivo deve respeitar as recomendações do conselho pedagógico, a menos que, por razões justificadas, entenda não ser possível, conveniente, oportuno ou legal fazê-lo e delibere em contrário, caso em que deve informar o conselho pedagógico e a respectiva direção-geral de ensino” (alínea 2.24.). Essa orientação viria a ser reforçada com a mudança de que apenas nas situações em que não for legal ou possível fazer as recomendações do CP, o CD pode deliberar em contrário. É esse o sentido do Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de julho (Portugal, 1986) da Portaria nº 970/80, de 12 de novembro (Portugal, 1980), e do Despacho nº 8/SERE/89, de 8 de fevereiro (Portugal, 1989).

Em direção contrária, o Decreto-Lei nº 115-A/98 (Portugal, 1998) não faz qualquer referência ao

cumprimento pela Direção Executiva das orientações do CP.

Em síntese, a análise diacrônica da relação entre o órgão de gestão e o CP aponta no sentido de que existem perspetivas em confronto que se exprimem na tensão entre duas concepções sobre o papel e funções do órgão de gestão: numa situação, esta é vista fundamentalmente como dependente e executiva do órgão colegial de professores; na outra, é vista como mais independente do CP e com poderes deliberativos sem a participação deste. Essa última concepção assume um carácter mais vincado em políticas recentes em matéria de administração da escola pública.

Diane disso, podemos questionar se a imagem que transparece da análise da legislação não se aproxima da *organização como dominação* (Morgan, 1996, p.281), na qual certos indivíduos ou grupos, nesse caso o órgão de gestão, impõem a sua respectiva vontade e micropolítica sobre outros, nomeadamente os professores. É, nesse sentido, que entendemos que as mudanças aqui apresentadas consistem em passos graduais para a introdução da figura do diretor, agora, obrigatoriamente contemplada no Decreto-Lei nº 75/2008 (Portugal, 2008); não se tratando apenas de um órgão unipessoal, mas sim de um órgão unipessoal que concentra em si importantes poderes de decisão.

Para além dessa análise situada no *plano das orientações para a ação*, como já referimos, também privilegiamos o *plano da ação* e, nesse contexto, procuramos conhecer e refletir sobre as perspetivas dos professores quanto às mudanças ocorridas na gestão da escola pública.

As mudanças na gestão da escola na perspetiva dos atores educativos

Os dados apresentados a seguir foram recolhidos por meio de *entrevistas semidiretivas* (Quivy & Campenhoudt, 1998, p.192) realizadas com diferentes atores de uma escola secundária, que, aqui, por questões de anonimato, tratamos como da Escola Nova Arcos, enquadrando-se num estudo mais amplo, num *estudo de caso* (Martins, 2009).

Assim sendo, realizamos um total de catorze entrevistas a atores educativos (professores, pais, alunos e representantes locais) com assento nos órgãos de administração da escola em causa (Assembleia de Escola (AE), Conselho Pedagógico (CP) e Direção Executiva (DE), Decreto-Lei nº 115-A/98, de 10 de maio, (Portugal, 1998). Em todos os casos, tivemos autorização para o registo magnético das entrevistas, que foram, posteriormente, integralmente transcritas. Os seus conteúdos e objetivos foram previamente explicados. As entrevistas tiveram a duração de uma hora e meia e quatro horas; em alguns casos, foi necessário realizar a entrevista em duas sessões, por vezes, em dias diferentes. Por isso mesmo, todas as entrevistas, para além de exigirem muito tempo e dedicação, exigiam-nos aspectos relacionais e cuidados a ter em consideração. Desse modo, procuramos que os nossos entrevistados estivessem à vontade e falassem livremente dos seus pontos de vista, e, ainda, procuramos comunicar o nosso interesse nos seus depoimentos, mantendo-nos atentos (Bodgan & Biklen, 1994).

A faixa etária dos docentes entrevistados situa-se entre os trinta e nove e os sessenta e cinco, e a maior parte destes se situa entre os quarenta e cinco e cinquenta anos. Em termos de tempo de serviço, a maioria apresenta mais de trinta anos. Esse grupo de entrevistados está colocado na escola há três anos, ou, pelo menos, há dois anos. Quanto aos demais entrevistados, no caso dos representantes dos alunos, um tinha dezenove anos e a outra dezessete. Por sua vez, os dois representantes dos pais tinham trinta e nove e quarenta e quatro anos e, respectivamente, um apresentava como habilitações literárias o décimo segundo ano de escolaridade e a outra uma Licenciatura em Línguas. Finalmente, o representante dos interesses locais na Assembleia de escola era diretor de uma rádio local.

A partir da análise de conteúdo das entrevistas, registamos concepções de escola claramente inscritas no gerencialismo, a saber: na comparação da escola a uma empresa e nas dimensões da eficácia e eficiência da gestão. Acrescentamos à lógica gerencialista referências a outra lógica: a centralidade do órgão de gestão no interior da escola pública.

A ideologia gerencialista: 'menos cabeças a decidir e decisões mais rápidas'²

Como sinalizam Whitty *et al.* (1999, p.71), a partir de outros autores, "[...] a linguagem, as premissas e a ideologia da direção empresarial começam a dominar a linguagem, a consciência, a ação e as formas de análise de quem trabalha no sector educativo".

Nesse sentido, um dos vetores dessa ideologia, a que se reportam os professores entrevistados, prende-se com a figura do *gestor*-não professor. Na ótica destes, não só se registam pressões nesse sentido, como eles próprios começam a ver vantagens nessa figura, quando já tinham sido defensores da democracia nas escolas. Passamos, então, ao primeiro testemunho:

Tenho a impressão que nós vamos ter que aceitar que vai ter que haver pessoal externo à docência, com cursos de gestão, isto é um problema político [...]. [...] a tendência é mundial a todos os níveis: menos cabeças a decidir e decisões mais rápidas; eu acho que os tempos são tempos chamados de liberalismo e globalização, vão afetar as escolas. Tal como os hospitais em Portugal vão ter gestores especializados, que tiram cursos de gestão, mestrados e doutoramentos, que farão funcionar as escolas numa vertente de: 'queremos resultados, não queremos desperdícios, queremos profissionalismo', e não estou a ver 'cair bem' a existência de outros órgãos (entrevista nº 7, professor AE).

Por outras palavras, na ótica do entrevistado o gestor traz "ganhos de eficiência interna e do crescimento da produtividade" (Lima, 2002, p.98). Eficiência interna que, na opinião de alguns professores, se traduz na suposta capacidade de um *gestor* captar verbas, papel fundamental num tempo de desinvestimento económico na escola pública:

[...] se calhar, um gestor, de uma forma geral, percebe de gestão financeira, conseguiria de alguma forma tirar as escolas, de uma forma geral,

das dificuldades económicas em que estão permanentemente. Não há dinheiro para nada. Se calhar o gestor conseguiria outras formas de angariar fundos (entrevista nº 8, professora AE).

Portanto, a introdução do gestor na escola pública teria essa vantagem. Trata-se também de uma *mais-valia* em relação aos Conselhos Executivos (CE), na medida em que, na perspetiva de uma das professoras entrevistadas, não há grandes diferenças entre o atual poder dos CE e o dos eventuais gestores, nas suas palavras:

[...] os Conselhos Executivos estão neste momento a assumir cada vez mais poder. Portanto, ter um gestor ou ter um Conselho Executivo... Neste momento, se calhar, era mais vantajoso, de facto, ter um gestor, pelas razões que lhe aponte há bocado, do que propriamente um Conselho Executivo" (entrevista nº 8, professora AE).

Alguns professores identificam, no pensamento dominante, orientações nas quais se acentua o carácter empresarial das escolas públicas, no qual surge a associação da escola à *imagem da empresa*:

Eu acho que neste momento as escolas estão um bocado vistas como uma empresa, não é? Têm ou não têm lucros, sendo que os lucros passam pelo aproveitamento dos alunos. [...] Eu acho que o que se pretende é transformar, no fundo, as escolas em empresa (entrevista nº 8, professora AE).

Nessa abordagem, da escola como empresa, parece estar subjacente a crítica à escola pública, ressaltando a ineficiência da sua gestão na medida em que esta não é capaz de obter *lucros* ou, como afirmou o entrevistado nº 7, não evita *desperdícios*.

Também a presidente do CE não é insensível a esta concepção de escola que começa a emergir:

Acho que as escolas estão a tornar-se, eu acho, num reflexo do mundo de 'lá de fora'. Isto é: lucros, competições por projetos, concorrências... estão! (entrevista nº 1, ex- presidente do CE).

² (Entrevista nº 7, professor AE).

Outra professora associa a concentração de poderes no CE e a preocupação com os resultados dos alunos a essa imagem da *escola-empresa*:

Acho que há uma maior centralidade das decisões no CE e acho que tem a ver com o facto de a escola começar a ser vista como uma empresa. E, portanto, tem de haver poder nos órgãos de gestão. [...] Eu acho que nós estamos a notar ao longo destes últimos anos, que as escolas se preocupam muito com o produto final. Portanto, com os resultados dos alunos, com as entradas na universidade, etc. (entrevista nº 4, professora CP).

Identifica-se nos discursos dos atores entrevistados a adoção nas escolas de instrumentos de gestão das organizações empresariais, com destaque para a captação de verbas, competição, resultados. Para além desses eixos gerencialistas, os atores educativos entrevistados também se manifestam quanto à concentração de poderes no órgão de gestão. Bastante significativo desse último cenário é a expressão utilizada por um dos professores entrevistados, já aqui mencionada: 'menos cabeças a decidir e decisões mais rápidas'.

Esvaziamento do conselho pedagógico e centralidade do conselho executivo: emergência de novas relações no interior da escola pública

Uma primeira dimensão que parece contradizer a concepção do CP, enquanto órgão deliberativo (Elster, 1998) em matéria pedagógica, consiste no fato de os atores considerarem que este se pode transformar num órgão de consulta do CE. De seguida, apresentamos alguns discursos que indiciam essa tendência:

[...] pela prática, e é mais nesse sentido que vou falar, eu penso que de facto o Conselho Pedagógico é mais um elemento de consulta à escola. Acho que acaba por, mesmo em questões pedagógicas, às vezes, ser ultrapassado pelo Conselho Executivo" (entrevista nº 5, professora CP);

Eu acho que, apesar de haver estes três órgãos, continua tudo muito centrado no Conselho Executivo. Mas as grandes mudanças que afetam muito as pessoas vêm muito via Executivo [...]. [...] Eu acho que a pessoa pode ir dando algumas ideias e alguém também nos ouve" (entrevista nº 3, professora CP);

Tomando por referência a ação desse órgão, os membros do CP concebem-no como um órgão de consulta. Tal situação deve-se, na nossa perspetiva, ao fato de cada vez mais as atribuições do CP possuírem esse caráter. Não é indiferente a essa situação as competências do CP, previstas no Decreto-Lei nº 115-A/98 (Portugal, 1998), que se traduzem em 'apresentar propostas', 'pronunciar-se sobre' e 'propor'. Tais atribuições afastam esse órgão do sentido mais profundo da participação na tomada de decisão.

Nesse sentido, a participação dos atores educativos, membros do CP, aproxima-se de uma participação *não vinculante*, que consiste na participação nos processos de decisão, mas apenas através de informações, propostas, exposições, protestos etc. (Canotilho, 1983), ou, ainda, na *fase preparatória do processo* que se traduz no "direito de ser informado e de ser ouvido" (Machado, 1982, p.43).

Como indicador da redução do poder do CP, os atores escolares apontam uma faceta cada vez mais consultiva atribuída a esse órgão, mas, para alguns atores, essa perda de poder pode ser ainda maior, constituindo motivo de apreensão. É justamente essa situação que nos é sugerida pelas palavras de algumas professoras que integram o CP:

Eu receio que cada vez seja menos ouvido o Conselho Pedagógico, ouvida a escola, isto é, ouvidos os professores, não é? E até os alunos [...] Lamento profundamente [...]. Eu acho que há uma tendência [...] parece-me, e tenho medo disso. Parece-me que haverá uma tendência - se calhar a minha perspetiva é pessimista neste momento - que haverá uma tendência para que as decisões fiquem no órgão de gestão e não no Conselho Pedagógico [...] há uma tendência a nível de escola e do Ministério da Educação de cada vez mais tomarem uma decisão e impô-la (entrevista nº 5, professora CP).

A partir dos discursos apresentados registramos um esvaziamento do CP em contrapartida verifica-se a concentração de poder no Conselho Executivo e o aumento da sua capacidade de decisão micropolítica (Lima, 2007), nomeadamente a partir da publicação do 115-A/98 (Portugal, 1998), como referem os entrevistados em causa:

Eu acho que, de facto, à medida que se vai implementando e cumprindo o 115, de facto, os Conselhos Executivos têm cada vez mais poder, de decidir, de executar. Eu acho que os Conselhos Executivos neste momento vão decidindo cada vez mais. A diferença é que vão decidindo, mas ainda assim procuram auscultar as bases. [...] mas acho que as pessoas [do Conselho Executivo] têm tendência cada vez mais a agir como acham que é o correto, sem a opinião dos outros, eu não digo que ela não seja tida em consideração, mas se calhar neste momento estamos a viver um bocado 'braços de ferro' (entrevista n.º 8, professora AE);

Penso que o Conselho Executivo neste momento, na minha perspetiva, centraliza muito o poder [...]. [...] dá-me a sensação que neste momento o Conselho Executivo tem mais poderes de controle de vigilância da qualidade da prestação de serviços. [...] se este controle pode ou não ser perigoso, isso já é outra coisa. Agora que o tem, tem! (entrevista nº 12, presidente da AE);

O Conselho Executivo acaba por ter bastante mais poder na parte da deliberação (entrevista nº 4, professor CP);

Aliás, numa escola toda a gente sabe quem é o presidente do Conselho Executivo, a maior parte das pessoas sabe quem é o presidente do Conselho Pedagógico e muito menos gente sabe quem é o presidente da Assembleia de Escola, porque em termos hierárquicos é o mais importante de todos. [...]. Quem manda na escola é o presidente do Conselho Executivo. Nesta e nas outras! Isto é uma consequência em termos de sistema do que está e da forma como está viabilizado [...] (entrevista nº 2, professora CP).

Assim, a par da manutenção de estruturas colegiais de decisão, assiste-se à *institucionalização*

de mecanismos diretivos/hierárquicos do CE, de que esses discursos são testemunho.

Considerações Finais

Em diferentes pontos do globo, foi introduzido na administração pública, na década de oitenta, o gerencialismo. Esse modelo encontra-se referenciado nas estratégias de gestão das organizações empresariais, do setor privado. Também a administração da escola pública será afetada por essa abordagem gerencialista. Concretamente, no caso da realidade portuguesa, as mudanças ocorridas na administração da escola pública apontam no sentido da introdução de componentes do gerencialismo. Salientamos, assim, uma concepção de governo da escola mais relacionada com o ambiente comercial e a cultura de empresa, na qual ganham expressão valores como a competitividade, a eficácia, entre outros. Sinalizamos, de igual forma, indicadores de transição de uma gestão democrática para uma gestão orientada para a centralidade do presidente/diretor da escola. Nesse sentido, um dos órgãos fundamentais de gestão pedagógica, o Conselho Pedagógico, começa a ser percebido como um órgão esvaziado de poderes de decisão. A referida concentração de competências e de tomada de decisões no órgão de gestão (e não em órgãos plurais e de representatividade alargada) permite-nos apresentar como hipótese a maior facilidade, do ponto de vista da administração central, em exercer o controle sobre essas organizações.

Em síntese, registamos na administração da escola tendências gerencialistas de um modo genérico e, em particular, a concentração de poderes no órgão de gestão como possibilidade de um maior controle pela tutela sobre as escolas.

Agradecimentos

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal, pelo financiamento do Projeto Pest-OE/CED/UII661/2014.

Referências

- Afonso, A. O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, v.8, n.1, p.73-86, 1999.
- Ball, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.126, p.539-564, 2005.
- Bodgan, R.; Biklen, S. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.
- Canotilho, J. *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1983.
- Elster, J. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1998.
- Estêvão, C. O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, v.8, n.1, p.87-98, 1995.
- Formosinho, J.; Fernandes, A.S.; Lima, L.C. Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In: Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 1988. p.139-170.
- Lima, L. Administração da educação e autonomia das escolas. In: Lima, L.C. et al. *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 2006. p.5-66.
- Lima, L. A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In: Sanches, M.F.C. (Org.). *Cidadania e liderança escolar*. Porto: Porto Editora, 2007. p.39-55.
- Lima, L. A democratização do governo das escolas pública em Portugal. *Sociologia*, n.19, p.227-253, 2009.
- Lima, L. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho, 1992.
- Lima, L. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In: Lima, L.; Afonso, A. (Ed.). *Reformas da educação pública, democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002. p.91-111.
- Machado, J. *Participação e descentralização: democracia e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
- Martins, F. *Gerencialismo e quase-mercado educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*. 2009. Tese (Doutorado) - Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2009.
- Martins, F. Os rankings das escolas em Portugal: explorando alguns dos seus efeitos. *Revista Eletrônica de Educação*, v.5, n.1, p.91-109, 2011.
- Morgan, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- Newman, J.; Clarke, J. Gerencialismo. *Educação & Realidade*, v.37, n.2, p.353-381, 2012.
- Portugal. Assembleia da República. Lei nº 24/99, de 22 de abril de 1999. Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio de 1998. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. *Diário da República*, [Lisboa], n.94, 1999. p.2124.
- Portugal. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio de 1998. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. *Diário da República*, [Lisboa], n.102, 1998. p.2.
- Portugal. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril de 2008. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. *Diário da República*, [Lisboa], n.79, 2008. p.2341.
- Portugal. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio de 1991. Regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. *Diário da República*, [Lisboa], n.107, 1991. p.2521.
- Portugal. Ministério da Educação. Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro de 1989. Regulamento do conselho pedagógico e dos seus órgãos de apoio nas escolas preparatórias e secundárias. *Diário da República*, [Lisboa], n.32, (Supl.), 1989.
- Portugal. Ministério da Educação e Ciência. Portaria nº 970/80, de 12 de novembro de 1980. Regulamento de funcionamento dos conselhos pedagógicos e dos seus órgãos de apoio nas escolas preparatórias e secundárias. *Diário da República*, [Lisboa], n.262, 1980. p.3846.
- Portugal. Ministério da Educação e Cultura. Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de julho de 1986. Regulamento de funcionamento dos conselhos pedagógicos e órgãos de apoio nas escolas preparatórias, preparatórias e secundárias e secundárias. *Diário da República*, [Lisboa], n.174-3, (Supl.), 1986. p.1906.
- Portugal. Ministério da Educação e Investigação Científica. Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro de 1976. Estabelece a regulamentação da gestão das escolas. *Diário da República*, [Lisboa], n.249, (Supl.), 1976. p.2420.
- Portugal. Ministério da Educação e Investigação Científica. Portaria nº 677/77, de 4 de novembro de 1977.

Regulamento de funcionamento dos conselhos directivos dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário. *Diário da Republica*, [Lisboa], n.228, 1977a. p.2639.

Portugal. Ministério da Educação e Investigação Científica. Portaria nº 679/77, de 8 de novembro de 1977. Regulamento de funcionamento dos conselhos directivos dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário. *Diário da Republica*, [Lisboa], n.258, 1977b. p.2664.

Quivy, R.; Campenhoudt, L.V. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

Santiago, R. *et al.* Modelos de governos, gerencialismo e avaliação institucional das universidades. *Revista Portuguesa de Educação*, v.16, n.1, p.75-99, 2003.

Whitty, G.; Power, S.; Halpin, D. *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Ediciones Morata, 1999.

Recebido em 17/2/2014, reapresentado em 6/11/2014 e aprovado em 24/11/2014.