

Racionalidades e representações na eleição do diretor da escola pública portuguesa

Teresa Soares & Maria João de Carvalho

Resumo

A partir de 2008, o modelo de gestão e de administração da escola pública portuguesa sofreu profundas alterações. Abandonando a colegialidade tradicional e práticas de democracia direta na eleição dos seus órgãos diretivos, conquistadas após a Revolução de abril de 1974, implementou-se um órgão unipessoal, o diretor, eleito por um conselho geral, um órgão colegial, configurando um paradigma substancialmente diferente, concretizado na abertura da escola a forças exteriores anteriormente alheadas das esferas decisórias e a um afastamento acentuado dos atores tradicionalmente mais directamente implicados nas dinâmicas escolares.

Com base numa investigação de natureza qualitativa, a partir de um estudo de caso, e fazendo uso de entrevistas procuramos determinar as racionalidades dos diferentes atores educativos, e conhecer se a política partidária tem impacto significativo no status quo, pelos sentimentos que gera relativamente aos princípios de legitimidade e democraticidade que envolve o processo de eleição.

Palavras-chave:

diretor; eleição; democracia

Rationalities and representations in the election of the Director of the Portuguese public school

Abstract: From 2008, the model of management and administration of the Portuguese public school suffered profound changes. Leaving behind the traditional collegiality and direct democracy practices in the election of its governing bodies, gained after the April revolution in 1974, the figure of a one-man body, the Director, elected by a General Board, a Collegiate Body, has been implemented, configuring a substantially different paradigm, materialized on the opening of the school to external forces previously apart from the decision-making spheres and of a sharp withdrawal of the traditional key actors directly involved in the school dynamics. On the basis of a qualitative analysis, from a study-case, and using interviews, we seek to determine the representations and rationalities of the different educational actors and to discover if party politics has a significant impact on the status quo, by the feelings it generates regarding the principles of legitimacy and the democracy that involves the election process.

Key-words: director; election; democracy

Rationalités e représentations en ce qui concerne l'élection du directeur de l'école publique portugaise

Résumé: A partir de 2008, le modèle de gestion et d'administration de l'école publique portugaise a subi de profonds changements. Abandonnant la collégialité traditionnelle et des pratiques de démocratie directe à l'élection des organes directifs, conquises après la Révolution d' avril 1974, on a implanté un organe unipersonnel, le directeur, élu par un conseil général, un organe collégial, configurant un paradigme substantiellement différent, concrétisé par l'ouverture de l'école à des forces extérieures antérieurement étrangères aux sphères décisionnaires et à un écartement accentué des acteurs traditionnellement plus impliqués aux dynamiques scolaires. Appuyé sur une investigation de nature qualitative, à partir d'une étude de cas, et par des interviews, on prétend déterminer les représentations et les rationalités des différents acteurs éducatifs, et connaître si la politique partagée a un impact significatif sur le *statu quo*, par les sentiments qui sont gérés en ce qui concerne les principes de légitimité et de démocratie que le processus électoral implique.

Mots-clés: directeur; élection; démocratie

Racionalidades y representaciones en la elección del director de la escuela pública portuguesa

Resumen: A partir del 2008, el modelo de gestión y de administración de la escuela portuguesa sufrió profundas alteraciones. Abandonando la colegialidad tradicional y las prácticas de democracia directa en la elección de sus órganos directivos, conquistadas después de la revolución de abril de 1974, se implementó un órgano unipersonal, el director, electo por un consejo general, un órgano colegial, configurando un paradigma sustancialmente distinto, concretado en la apertura de la escuela a fuerzas exteriores anteriormente extranjeras a las esferas decisorias y a un alejamiento acentuado de los actores tradicionalmente más directamente implicados en las dinámicas escolares. Basado en una investigación de naturaleza cualitativa, a partir de un estudio de caso, y haciendo uso de entrevistas, hemos buscado determinar las representaciones y racionalidades de los diferentes actores educativos, y conocer si la política partidaria tiene impacto significativo en el *statu quo*, por los sentimientos que genera en cuanto a los principios de legitimidad y de democracia que envuelve el proceso de elección.

Palabras-claves: director; elección; democracia

Introdução

A escola pública portuguesa, enquanto organização e instituição, acompanhou, ao longo dos tempos, a evolução histórico-social do país. Fruto das diversas políticas educativas que enformaram os sucessivos governos, os constantes e ininterruptos normativos legais parecem testemunhar uma apetência governamental pela ação reformista sobre a escola.

No século XXI mantém-se a vontade legislatora de adaptar a escola às novas exigências sociais, económicas, técnicas e culturais. Nesse sentido, a organização escolar viu a estrutura orgânica dos seus corpos diretivos ser, mais uma vez, alterada. O recente modelo de gestão e administração instituído pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, coloca na ordem do dia a temática dos órgãos de direção da escola pública portuguesa.

Emerge uma nova perspetiva de gestão, agora centrada na figura do diretor, um órgão unipessoal, e no conselho geral, um órgão colegial, que o elege, o que configura um paradigma substancialmente diferente dos anteriores, designadamente na operacionalização dos princípios de democraticidade, colegialidade, participação e da representação dos docentes nos órgãos de administração e gestão da escola. Com efeito, “o novo modelo de governo das escolas públicas, assente em lideranças unipessoais centradas na figura do Diretor de escola/agrupamento, tem vindo a acentuar algumas tensões nas dinâmicas escolares” (Torres, 2013:58).

No seu preâmbulo o legislador expressa a necessidade de “promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais”, assegurando os direitos de participação de todos os agentes do processo educativo, no que “constitui também um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve”. No cumprimento deste desiderato, e num anunciado reforço de democratização do ensino e da autonomia das escolas, o Conselho Geral assume-se como o órgão de direção estratégica, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade das escolas. A sua composição garante a participação e a representação da comunidade educativa, membros do corpo docente, corpo não docente, representantes da Associação de Pais/Encarregados de Educação, representantes dos alunos do ensino secundário, representantes da autarquia e representantes da comunidade local, mas rompe com a colegialidade que caracterizou décadas de gestão escolar e com a participação direta na eleição dos corpos diretivos por parte dos atores/pares que fazem a dinâmica organizacional.

A partir de um estudo de caso a investigação centrou-se no processo de eleição do diretor de uma escola pública portuguesa, procurando determinar

as racionalidades daqueles que o elegem, mas também a dos restantes atores educativos, compreender as dinâmicas políticas e aferir sobre a legitimidade e democraticidade que os diferentes atores lhe reconhecem.

Para o efeito, seleccionámos uma escola agrupada do norte do país, que passaremos a denominar por D. Leonor de Vilhena, com um procedimento eleitoral em curso. A seleção dos interlocutores obedeceu a critérios específicos, dos quais destacamos a participação na eleição do diretor, enquanto conselheiros, a representação de todos os corpos com assento no conselho geral e atores educativos sem assento no conselho geral, mas com experiência, capaz de providenciar uma análise comparativa entre o atual modelo de gestão e o anterior. Definimos, também, como parâmetro de seleção a participação de interlocutores representantes dos diversos estabelecimentos de ensino que constituem o agrupamento. Os 21 elementos selecionados são representantes de toda a comunidade educativa (2 representantes do corpo docente no conselho geral; 2 representantes do corpo não docente no conselho geral; 1 representante dos Pais e Encarregados de Educação no conselho geral; 1 representante dos alunos no conselho geral; 3 representantes da autarquia no conselho geral; 1 representante da comunidade local no conselho geral; 9 elementos do corpo docente do agrupamento; 1 elemento do corpo não docente do agrupamento; 1 elemento da Associação de Pais e Encarregados de Educação).

O Conselho Geral e o Diretor: os novos protagonistas da escola

A gestão democrática e colegial das escolas, corporizada nos conselhos diretivos, pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, e nos conselhos executivos, pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 entra em rutura com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril produzido pelo XVII Governo Constitucional.

Estabelecem-se como órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas o Conselho Geral e o Diretor. O primeiro consagra-se como o órgão de direção estratégica por excelência, responsável em primeira linha pela definição das linhas orientadoras das atividades da escola, onde terão assento elementos cooptados não eleitos, porque designados (representantes dos pais e encarregados de educação, dos municípios e da comunidade local), e representantes eleitos (professores, alunos e pessoal não docente), num total que não poderá ultrapassar os vinte e um elementos.

A composição do Conselho Geral indicia claramente uma subvalorização dos agentes educativos mais diretamente ligados à escola, quando se afirma que “o número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode ser superior a 50% da totalidade dos membros” e não deixa de referir

que a participação do diretor nas reuniões não lhe dá direito a voto. O normativo cumpre o objetivo de promover a abertura das escolas ao exterior, ao consignar a presença de representantes da comunidade escolar, designadamente de “instituições, organizações e actividades de carácter económico, social, cultural e científico”. Realça que o diretor participa nas reuniões do conselho geral, mas sem direito a voto (Art. 12.º).

Desta forma, o conselho geral, evolução da assembleia de escola, passa a ser o órgão no topo da hierarquia orgânica da escola/agrupamento, ganhando um protagonismo inexistente com a assembleia, facto que radica nas suas amplas atribuições e competências, passando desde logo pela seleção e eleição do diretor da Escola/Agrupamento, mas também pelo desequilíbrio e assimetria de forças no interior da escola, já que a representatividade foi dos primeiros alvos do Decreto a suscitar controvérsia.

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 concretizada no seu afastamento na tomada de decisão.

A consideração de que o modo como se escolhe o 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, pode consubstanciar um sentimento de ilegitimidade e fragilidade de poder (Almeida, 2011).

O Ministro da Educação e Ciência do XIX Governo, assina o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, que sustenta a manutenção dos órgãos de administração e gestão e reforça a competência do Conselho Geral, o reajuste do processo eleitoral do diretor e a consagração de mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direção, de gestão e de gestão intermédia.

Com este quadro legal em vigor, e com o término dos primeiros mandatos de Diretor, mantêm-se na discussão pública questões de foro organizacional e político. Por um lado, 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 a florado 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.

Este Diretor terá como tarefa, e 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. A sua capacidade de liderança deve 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, 2012a: 201).

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. 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: 80).

A participação na decisão como expressão de democraticidade

Os conceitos de democracia e participação, no contexto organizacional, assumem-se como fenómenos complexos e multifacetados, marcados por diversas formas, graus e manifestações. A tendência de participação efetiva é visível nas novas tendências das lideranças partilhadas e das culturas empresariais, onde todos os colaboradores se sentem envolvidos na dinâmica organizacional e, em consequência, se sentem altamente motivados para a prossecução de objetivos comuns.

Quando o líder, neste caso, o Diretor, não é eleito diretamente pelos seus pares, carece de uma base de suporte e apoio alargada que até pode dificultar o cumprimento do seu plano estratégico, no que acaba por ser uma realidade oposta aos critérios que levaram à sua designação. Este cenário pode produzir professores menos dinâmicos, menos interventivos, menos envolvidos pela cultura escolar, o que, obviamente, terá impacto nas práticas de ensino-aprendizagem.

Apesar dos diferentes graus e formas de participação, é inquestionável o seu valor nas organizações, por isso, não é de estranhar, o protagonismo que arrecada. Com efeito, a “participação dos atores nas diferentes tomadas de decisão na organização escolar é um dos aspetos que mais evidencia a sua configuração democrática” (Carvalho, 2012b: 119).

A alteração de forças desestabilizou o sistema, pois a participação democrática só é valorizada quando consubstancia “uma prática crítica e fundamentada que resista aos ditames da ideologia neoliberal que insiste na sua manipulação e no seu controlo” (Carvalho, 2012b: 119). Efetivamente, a perda de poder dos professores, a par do poder crescente das forças exteriores, condiciona sobremaneira o ambiente entre todos os elementos da comunidade, pondo em causa o valor dessa participação.

As impugnações e os recursos testemunham o ambiente hostil em certos estabelecimentos de ensino, onde é possível verificar uma rutura entre fações opostas, quer por ampliação do poder político-partidário que se introduziu nas escolas, quer pela junção em agrupamentos ou mega-agrupamentos, já que muitas escolas se veem afastadas do órgão máximo de gestão, proximidade que lhes garantia algum poder decisório ou de influência. O diretor, ao mesmo tempo que parece distanciar-se das práticas escolares, torna-se uma figura menos presente e conhecida pelos seus pares.

As escolas revelam-se espaços particularmente propícios à atividade política, pois os atores educativos detêm um relativo grau de autonomia bem como níveis de poder razoáveis provenientes do seu conhecimento e experiência, o que, conjugado com os interesses de cada grupo, favorece particularmente a micropolítica (Bush, 1995).

A dinâmica interna da escola está altamente condicionada pela rede relacional tecida a partir das diversas formas de poder passíveis de encontrar em contexto escolar. Visivelmente, e primariamente, um poder legitimado pela autoridade formal, mas ladeado por outros alcançados pelo conhecimento, pela experiência, pela capacidade de influência, pela posse de informação ou, ainda, pelo domínio sobre os recursos ou privilégios.

Estando o poder distribuído pela organização, é possível descortinar a influência dos vários atores educativos nas tomadas de decisão, sendo determinante a posição que cada um ocupa na hierarquia burocratizada e centralizada da escola portuguesa, apesar de reconhecermos uma forma de poder fluído, onde praticamente todos os agentes são detentores de influência. Neste sentido, constata-se que a racionalidade formal é frequentemente subvertida por racionalidades informais, fruto da produção de decisões autónomas e emancipatórias dos homens e mulheres envolvidos na política educativa e que retratam a importância das avaliações individuais, já que são marcadas pela subjetividade dos atores e por um conhecimento limitado da situação, pressupondo, porém, um ajustamento dinâmico e diligente dos mesmos. A ocorrência destas racionalidades evidencia-se, assim, por decisões que decorrem da própria estrutura organizacional consubstanciada na relativa autonomia em assuntos internos. Também a emergência de determinadas situações alheias à administração central provoca a presença de racionalidades dissonantes da racionalidade formal. Por fim, a própria natureza humana transcende a barreira instrumental, derrubada pelo inconformismo, pela indagação, pela emoção e pelos interesses e expectativas dos atores educativos. A racionalidade instrumental, porém, serve o seu propósito de traduzir uma universalidade que assegura “uma igualdade representativa dos direitos e dos deveres e incorpora receitas que são preferíveis a soluções produzidas por outros, a quem não se reconhecem qualidades suficientes, pois raramente redundam em êxito” (Carvalho, 2011: 53).

As multirracionalidades manifestadas nas decisões comprovam a natureza complexa, imprevisível, incerta e singular de cada escola, nem sempre compatível com o mecanicismo e imobilidade expectáveis pela administração central. A este propósito julgamos poder afirmar que nem sempre a mudança legal se traduziu em mudanças em termos de dinâmica e rotina escolar, particularmente quando o presidente do conselho executivo foi eleito diretor. Essa alteração ter-se-á sentido mais em escolas que integram agrupamentos e não contactam diariamente com o diretor, com assento na escola-sede, um problema mais associado à criação dos mega-agrupamentos do que propriamente ao novo modelo de gestão.

Certo, é que cada vez se torna mais premente a participação de todos os atores educativos na política organizacional, envolvendo-os nas práticas decisórias, garantindo-lhes um *empowerment* consubstanciado na responsabilização do seu próprio papel na organização, travando a força repressiva e alienante da burocracia que obstaculiza a construção de uma escola verdadeiramente democrática. Neste contexto, a eleição do diretor transforma-se num ato altamente problemático.

O nosso Estudo de Caso

O Conselho Geral: Extensão da autarquia?

O processo e o desenho orgânico presentes no novo articulado legal suscitam críticas assentes na conflitualidade decorrente da forma de eleição do diretor e na interferência político-partidária nas escolas, com origem na representação autárquica, estendendo-se, posteriormente, a outros representantes. Neste sentido, muitos docentes criticam a presença do município, com os inerentes poderes institucionais, sendo capaz de condicionar e controlar as decisões dos parceiros do CG, desvirtuando e adulterando o funcionamento do órgão. Acresce que os municípios, na ótica dos interlocutores, não têm resistido a esta tentação de condicionar os outros atores e de imporem a sua lógica aparelhista à escola, num papel de “comissários políticos”. Os próprios representantes autárquicos reconhecem alguma limitação na atuação do diretor, não se podendo sobrepor à política educativa autárquica no que concerne ao pessoal não docente (afeto à CM), aos estabelecimentos propriedade da autarquia, aos transportes escolares, ou a obras de manutenção e gestão de equipamentos.

Outros são de opinião que o desenho eleitoral previsto no novo modelo, consubstanciado numa forma de democracia representativa, “diminui a democraticidade da eleição, pois verificam-se frequentes distanciamentos entre as vontades e opções dos representantes e as vontades e opções dos representados”. Existem, porém, representantes do corpo docente que reclamam para si a responsabilidade de alguns litígios no órgão de direção estratégica da escola, afirmando que a conflitualidade e os lobbies no interior da organização se estendem para o CG, através dos seus representantes. Se há interlocutores que acreditam que a eleição do diretor pelo Conselho Geral desvirtua a independência entre os órgãos, e que se não fosse ele o responsável pela eleição do diretor, muitos problemas associados ao novo modelo não existiriam, outros há que são de opinião de que sem esta competência, o Conselho Geral se esvaziaria em termos de poder, sem uma missão ou sem impacto na política escolar, à semelhança da anterior Assembleia de Escola.

Um dos problemas apontados a este modelo é que, na prática, acaba por subverter todos os princípios de democraticidade e representatividade, consubstanciando uma mudança de paradigma “muito centrado na política”. Este entendimento radica na crença de que apesar de a autarquia ter uma representação de 3 elementos, acaba por controlar outras entidades e forças que estão no Conselho Geral, incluindo pessoal docente não docente, fruto da influência e autoridade de quem se encontra no poder. Um entrevistado diz não compreender a presença de entidades cooptadas num órgão decisor, pois por

inerência devem colaborar com a escola e “acabam por ser instrumentalizados politicamente”. Exemplificam a referida subversão legal com a cooptação das entidades da comunidade, em que se aposta na garantia de apoio nas futuras tomadas de decisão, em vez do benefício da organização. Os participantes do corpo docente reconhecem, porém, uma intervenção muito direta da autarquia no Conselho Geral, não só pelos seus representantes, mas também através de outros conselheiros, com quem mantêm relações próximas inerentes à instituição que representam.

No caso concreto em estudo, um interlocutor considera que o Conselho Geral se desvirtua das suas competências, despendendo todos os esforços no processo de eleição do diretor.

Face à ideia que acentua uma maior politização do foro partidário, com intervenção direta dos partidos nos interiores das escolas, os membros do corpo docente confirmam assertivamente esta perceção, o que justificam como sendo uma consequência inevitável do peso e poder que as forças exteriores adquiriram no meio escolar.

Assim, particularmente, no caso de escolas agrupadas, as autarquias têm uma política educativa local que querem ver implementada sem contratempos no seu concelho e ao mesmo tempo que se contam, por todo o país, casos de ingerência política nos agrupamentos, também se discorre sobre o contrário, casos de utilização dos agrupamentos como forma de pressão política sob o poder autárquico, concretizado pelo aproveitamento do agrupamento como forma de angariação de votos, por exemplo pela presença dos políticos nas atividades para o exterior dinamizadas pela escola atitude que não seria sinónimo de mera colaboração institucional, antes ações planeadas de propaganda política.

Não parece despiciendo, ainda, o facto do mandato de 4 anos do diretor coincidir muitas vezes com o mandato autárquico, o que despoleta as lutas partidárias no momento da eleição do diretor, como são conhecidas. A interferência partidária, no contexto escolar, é, ainda, compreendida como natural e inevitável quando se considera que os 3 representantes da autarquia no Conselho Geral “estão lá em coerência com a política que a autarquia tem para a educação. Se a autarquia, entretanto, mudar, terão outros 3 representantes a defender outra perspetiva”, num ciclo democrático habitual. Por outro lado, os representantes da autarquia declinam qualquer interferência, assegurando que não fazem campanha nem têm intervenções políticas, defendendo apenas a estratégia da autarquia para a educação, através dos 3 votos a que têm direito. Mas apresentam como positivo a possibilidade de haver consonância política entre a autarquia e a direção de uma escola. De salientar que os interlocutores são de opinião que

esta politização das escolas só ocorre em concelhos de menor dimensão, onde todos se conhecem e podem desenvolver jogos de influência.

Pelas características da classe docente e pelo ambiente de arena política típica desta instituição organizacional, os participantes referem que, no conselho geral, a sua vontade fica “pulverizada”, pois os representantes do corpo docente, já anteriormente divididos em listas para o Conselho Geral, mantêm a divisão no órgão, acabando por perder a pouca força que poderiam deter nas tomadas de decisão. Este facto tem também reflexos na gestão diária e nas preocupações do diretor, cujas decisões deixam de ter em consideração o peso que os professores tinham no outro modelo, daqui resultando uma clara perda de poder da classe relativamente a modelos anteriores.

Assim, a politização ou partidarização das escolas deve ser vista de dois ângulos diversos, por um lado, do exterior para o interior, expressa na interferência autárquica na gestão do agrupamento ou na eleição do diretor, por outro, do interior para o exterior, quando forças externas fazem uma utilização abusiva da escola, com um intuito político-partidário. Vemos, também, que a realidade mudou e que a atuação autárquica tem um peso que anteriormente não existia na organização escolar. Mesmo reconhecendo o valor da autarquia na área da educação, a crítica do corpo docente assenta na sua interferência na gestão escolar em geral e na escolha do diretor em particular. Compreendem-se os dois pontos de vista. Por um lado é inevitável uma maior participação autárquica na gestão, por outro, os atores educativos que diariamente se encontram na escola sentem-se interlocutores privilegiados menosprezados pelo atual modelo e outros agentes sentem-se envolvidos em meandros políticos sem vantagem para a organização escolar.

O Diretor e a Legitimidade que lhe (não) reconhecem

Com a eleição do diretor determinada pelas vontades de 21 elementos da comunidade educativa, uma questão frequentemente debatida no âmbito da democracia representativa é a questão da legitimidade de que se sente investido o diretor e da legitimidade que os restantes corpos da comunidade lhe reconhecem, especialmente, porque não é expectável uma votação unânime e porque um diretor pode ser eleito com um terço dos votos, isto é, com apenas 7 votos. As opiniões dos participantes divergem neste aspeto. Alguns elementos do corpo docente consideram que “o 75 tinha um problema ao permitir que fosse eleito o candidato com maior número de votos, quando na primeira eleição não se alcançasse a maioria dos votos, o que poderia levar um diretor a ser eleito por um voto, já que só eram contabilizados os votos favoráveis. O 137

procura evitar esse tipo de situação, regulamentando como número mínimo de votos favoráveis para eleger um diretor, um terço dos elementos do CG, ou seja, 7 votos". Todavia, a maioria dos interlocutores reconhece que o diretor se encontra legitimado para desempenhar as suas funções, mandatado pelo poder burocrático e democrático.

Da leitura de minutas, atas e correspondência do Conselho Geral durante o procedimento concursal para provimento do cargo de diretor do Agrupamento de Escolas D. Leonor de Vilhena, sobressaem dois aspetos. Por um lado, é notório que a ação deste órgão incidiu prioritariamente sobre a eleição do diretor, não se evidenciando atuação noutros setores da sua competência. Por outro lado, é bastante perceptível a discordância de pontos de vista quer sobre os trâmites legais para o funcionamento do órgão ou sobre a aplicação da legislação que regulamenta o procedimento eleitoral.

Em termos gerais, os conselheiros acreditam que todo o processo até à eleição "pretendeu ser rigoroso", apesar de "momentos tensos e conflituosos ao nível da CTE, que analisou os processos de candidatura"

A maior parte dos conselheiros salienta que, durante as reuniões ocorridas durante o procedimento concursal, era possível identificar alianças estratégicas entre duas fações. Os participantes refutam a neutralidade e imparcialidade num contexto eleitoral, acreditando que as opções são tomadas precocemente e de forma independente dos trabalhos que decorrem até à eleição.

Uma possível aliança entre os representantes do corpo docente é frontalmente rejeitada pelos participantes pois as posições antagónicas que precedem a eleição são depois transportadas para o interior do órgão. Por outro lado, é altamente provável que os diversos corpos se unam por estabelecimento de ensino, como forma de ver os seus interesses defendidos.

O caso em estudo prova, assim, que os normativos podem parecer objetivos e claros, mas, efetivamente, não conseguem abranger toda a panóplia de circunstâncias particulares que vão ocorrendo nas organizações escolares, o que também explica as constantes atualizações legais. Certo é que, como vimos anteriormente, não há uma dotação orçamental específica para recorrer a um apoio jurídico-legal externo que possa solucionar as ambiguidades legais e impedir ações de âmbito jurídico posteriores às tomadas de decisão.

Representatividade dos agentes educativos na eleição

As opiniões divergem quanto ao sentimento de representação dos atores educativos no CG. Alguns participantes confessam não se sentir representados, pois são completamente afastados do processo e reconhecem que neste tipo

de democracia, o que, no fundo, fazem, é depositar confiança no juízo crítico de quem os representa, sem qualquer tipo de participação posterior. Outros referem que se sentem representados, pois confiam nos seus representantes. Já outro interlocutor considera que “é muito pernicioso que a eleição do diretor recaia somente no conselho geral, porque os conselheiros são muito mais facilmente influenciáveis e manipuláveis, seja por questões pessoais, políticas ou profissionais”. Se a eleição fosse participada por todos os que compõem a comunidade educativa, “a possibilidade de manipular, controlar, condicionar ou limitar a decisão das pessoas seria muito mais difícil”. Outro interlocutor corrobora esta opinião, referindo que “basta manipular 3 ou 4 elementos do CG, um número suficiente para alterar uma votação, ninguém quer corromper a totalidade dos membros”. Outro participante aponta como desvantagem do modelo “a formação de um grupo bastante pequeno, sujeito à obrigatoriedade de eleger o diretor, e a tentação do poder, por condicionar este ato tão importante”.

Os conselheiros entrevistados confessam que “é difícil a articulação e a comunicação entre os representantes e os que os elegeram”. Revelam que “o representante acaba por tomar uma decisão do ponto de vista pessoal”. O mesmo conselheiro revela que “apesar de não ter feito nenhuma sondagem, nem formalizar nenhuma eleição para averiguar da vontade da maioria, existia um consenso à volta de um determinado candidato”.

Da parte dos alunos, comprovamos, anteriormente, algum alheamento em relação aos órgãos escolares e ao direito e dever de participação. Confirmando esta atitude, e relativamente à eleição do diretor, um dos conselheiros representantes dos alunos refere que “havia um ou outro que ia perguntando, pessoas mais chegadas, da turma ... aí uma meia dúzia...”, por outro lado, o mesmo conselheiro confessa que “não tinha tempo para reuniões”, pelo que considera que a eleição do diretor é um acontecimento que não suscita interesse por parte dos alunos, assumindo, por isso, um voto pessoal.

Um dos representantes dos pais e encarregados de educação confirma que “as assembleias de pais e EE têm pouca adesão e, por isso, a representatividade dos pais é muito pouco significativa. Fomos falando com quem apareceu, mas, no fundo, a decisão é solitária”. O mesmo conselheiro acrescenta que “os pais não apareceram mais neste período do que noutros, de forma que a discussão passou quase exclusivamente pelos elementos que integram os corpos diretivos da Associação de Pais”. Por outro lado, confessa ter tentado ser o mais objetivo possível, e reconhece que “foi a própria prestação dos candidatos que trouxe alguma subjetividade para a mesa”.

Por parte dos atores sem assento no CG, há unanimidade no desejo de conhecer o PI e o *Curriculum Vitae* dos candidatos a diretor durante o procedimento

concursal, bem como de os ouvir na audição, que consideram, deveria ser pública por uma questão de transparência. Pensam que, desta forma, se sentiriam mais incluídos “em todo um processo que nos diz diretamente respeito”. Outros participantes consideram que seria fundamental essa partilha, pois na atualidade, este modelo e o CG acabou por afastar mais os docentes dos processos de decisão e de acompanhamento do que se passa na escola.

Conclusões

A regulamentação e implementação de um órgão unipessoal à frente da escola pública, escolhido por um número ínfimo de elementos, muitos dos quais considerados “externos” à escola, abalou profundamente o *status quo*, retirando poder e afastando da esfera decisória os atores educativos que concorrem, no quotidiano, para a dinâmica organizacional

Em termos gerais, o novo modelo de gestão é apoiado plenamente pelos representantes autárquicos, mas é alvo de críticas por parte de grande parte da comunidade escolar, particularmente por parte do corpo docente e não docente, abrindo caminhos que podem passar, consoante as opiniões, pela municipalização da educação ou pela nomeação de um gestor profissional para a direção das escolas.

Por outro lado, o diretor, ao não ser eleito diretamente pelos seus pares, carece de uma base de suporte e apoio alargada. A democracia representativa suscita sérias reservas, pois se ao nível macro é justificável e indispensável, surge algo desajustada em microcosmos organizacionais como a escola, estando associada a inúmeras desvantagens, como a distância entre representantes e representados, causada pela mediação de interesses, a capacidade dos representantes cumprirem rigorosamente as suas funções, a burocratização ou o aumento do desinteresse e apatia por parte dos representados. Tendências crescentes quanto maior a centralização estatal.

De entre os motivos que levam os membros do Conselho Geral a escolher o diretor da sua escola, agrupada ou não agrupada, de entre os diversos candidatos que se apresentam a concurso, é possível apontar características associadas ao perfil, personalidade do candidato e conhecimento pessoal influenciam, significativamente, a escolha. A experiência, o Projeto de Intervenção e o *currículo* aparecem como motivos secundários, sendo que se a filiação ou conotação partidária não é fator determinante, pode condicionar.

Foi possível verificar que os motivos elencados pelos conselheiros não são coincidentes com os motivos apontados por atores sem assento no Conselho

Geral, que determinam como fatores primordiais na eleição do diretor interesses particulares de ordem pessoal ou profissional.

Fruto da análise às dinâmicas políticas envolvidas no processo eleitoral do diretor, acreditamos que a política interna é mais acentuada aquando da eleição dos representantes dos vários corpos para o Conselho Geral que, no fundo, vão determinar a identidade do diretor, verificando-se ações de campanha pelos vários estabelecimentos de ensino que compõem o agrupamento, para lá da divulgação dos tradicionais manifestos das listas a concurso e da tentativa de influenciar elemento a elemento com direito a voto. Por outro lado, durante o procedimento concursal é mais acentuada a política externa, com forças tradicionalmente ausentes na escola, designadamente a autarquia, a assumirem um papel determinante durante todo o processo até à eleição do diretor.

O facto de não se criarem alianças interpares ou entre os profissionais com presença diária na escola, facilita a vontade e a interferência dos agentes “externos”. Criam-se, assim, alianças entre representantes de corpos distintos, estabelecem-se estratégias no sentido de garantir votos no candidato de preferência, oferecendo-se contrapartidas, quer em cargos de gestão intermédia, quer em privilégios no exterior da escola. Comprova-se uma maior politização partidária no interior da escola, radicando desde logo na simples presença da autarquia e no partido por ela representado que, em consequência, leva à ação, por reação, do outro partido da oposição que tenta travar o poder e influência do adversário.

Referências Bibliográficas

- Almeida, A. de J. (2011). Autonomia e gestão das escolas públicas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55/3,1-9.
- Bush, T. (1995). *Theories of Educational Management*. (2.ª ed.), (pp. 73-92). University of Leicester: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Carvalho, M J. de (2011). As multirracionalidades no contexto da organização escolar. *Revista Portuguesa da Educação*, 2/ 24, 35-57.
- Carvalho, M. J. de (2012a). A liderança na Organização Escolar: o Diretor. *Revista Praxis Educacional*, 8/13, 193-209.
- Carvalho, M. J. de (2012b). “A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa”. *Revista Lusófona de Educação*, 22, 103-121.
- Costa, J. A. (2003). *Imagens Organizacionais da Escola*. (3ª ed.). Porto: Edições Asa.
- Torres, L. (2013). Liderança singular na escola plural. *Revista Lusófona de Educação*, 23, 51-76.

Legislação

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

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

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril de 2008

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho de 2012

Teresa Maria Barradas Silva Soares

Mestre em Ciências da Educação: área de especialização em
Administração Educacional
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real
Email: teresa.pro@gmail.com

Maria João de Carvalho

Professora auxiliar da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Investigadora Integrada do CIIE-Universidade do Porto
Avaliadora Externa de Escolas
Autora de artigos publicados em revistas nacionais e estrangeiras.
Email: mjcc@utad.pt

Correspondência

Maria João de Carvalho
Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE), Universidade do
Porto
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)
Escola de Ciências Humanas e Sociais / Departamento de Educação e
Psicologia
Quinta de Prados, 5001-801 Vila Real

Data de submissão: Setembro 2014

Data de avaliação: Janeiro 2015

Data de publicação: Maio 2015