



(Re)pensar a qualidade  
das organizações educativas:  
olhares sobre a educação básica,  
secundária e superior

**Organizadores:**

Manuela Gonçalves

Dora Fonseca

António Neto-Mendes

Alexandre Ventura

Jorge Adelino Costa



# (Re)pensar a qualidade das organizações educativas: olhares sobre a educação básica, secundária e superior

## **Organizadores:**

Manuela Gonçalves

Dora Fonseca

António Neto-Mendes

Alexandre Ventura

Jorge Adelino Costa



# Ficha Técnica

## **Título:**

(Re)pensar a qualidade das organizações educativas:  
olhares sobre a educação básica, secundária e superior  
IX Simpósio de Organização e Gestão Escolar

## **Organizadores:**

Manuela Gonçalves  
Dora Fonseca  
António Neto-Mendes  
Alexandre Ventura  
Jorge Adelino Costa

**Design e paginação:** Joana Pereira

**Impressão:** Simões & Linhares, Lda.

## **Editora:**

UA Editora  
Universidade de Aveiro  
Serviços de Documentação, Informação Documental e Museologia

1ª edição - setembro 2021

**Tiragem:** 200 exemplares

**ISBN:** 978-972-789-708-7

**DOI:** <https://doi.org/10.48528/etpt-5b57>

**Depósito Legal:** 489156/21

Financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00194/2020.

## **A gestão de recursos em contexto escolar: um olhar sobre as perspetivas dos diretores de escola**

Pedro Duarte  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
pedropereira@ese.ipp.pt

Vera Digo  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
veradiogo@ese.ipp.pt

Inês Teixeira  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
inesteixeira@ese.ipp.pt

Fernando Diogo  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
fdiogo@ese.ipp.pt

### **Resumo**

Os processos de gestão escolar têm implicações múltiplas no desenvolvimento profissional dos funcionários e no modo como os professores interagem entre si, ou, ainda, em dimensões mais administrativas, como a gestão das estruturas, dos materiais e do orçamento (Hairon, 2019). Nesse sentido, e mesmo reconhecendo que tomar a racionalidade económica como único orientador das dinâmicas de gestão é insuficiente para se compreender os processos de administração educacional (Lima, 2018a) é pertinente não esquecer que os processos de liderança educacional implicam processos de gestão de recursos (Sugrue, 2015). Deste modo, reconhecemos que os conceitos provenientes

dos campos mais clássicos da gestão também podem ser mobilizados (e adaptados) para a compreensão dos fenómenos de administração educativa (Day et al., 2011).

No presente texto centrar-nos-emos na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos e na perspetiva dos líderes escolares. Até porque a gestão desses recursos, apresenta-se como um processo estruturante da ação dos diretores, tendo implicações efetivas no funcionamento da organização, nas intervenções específicas de cada um dos agentes e, ainda, na aprendizagem dos estudantes (Day et al., 2011; Sacristán, et al., 1995).

Metodologicamente, procedemos à realização de 30 entrevistas individuais - numa amostra estratificada que corresponde a 22,7% do universo estudado - aos diretores de agrupamentos de escolas do distrito do Porto que detinham uma experiência de gestão igual ou superior a 4 anos. Após a análise de conteúdo desenvolvida (Bardin, 2011), constata-se que os diretores escolares praticamente não referem a gestão de outros recursos materiais que não sejam os financeiros e perspetivam a gestão financeira como um elemento de extrema responsabilidade na sua ação, embora o mesmo mais não seja do que um processo sobretudo contabilístico, amplamente limitado por um controlo orçamental hetero-imposto. No domínio dos recursos humanos, aqueles profissionais, apesar de salientarem constrangimentos estruturais que dificultam a sua tarefa, parecem denotar que a sua gestão é essencial ao funcionamento escolar e, ainda, à construção de um projeto educativo próprio, fundado na colaboração e participação dos diferentes agentes. Face ao exposto, os dados indiciam que as visões de gestão gerencialista (tendencialmente associada aos recursos financeiros) e democrática (mais vinculada aos recursos humanos) coabitam o espaço escolar.

## **Breve introdução**

Na contemporaneidade, reconhecemos um certo crescimento e implantação do culto da eficiência (Welch, 1998), que condiciona as múltiplas instituições e interações sociais e, também, as realidades escolares. Deste modo, é indiscutível que aquela mesma tendência tenha, também, implicações na forma como os diretores de agrupamento de escolas desenvolvem a sua ação diariamente.

Ao longo das próximas páginas, procuraremos contribuir para a reflexão em torno das dinâmicas da gestão escolar, sobretudo no sentido de se *compreender os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro.*

Para tal, iniciamos o texto com um breve enquadramento conceptual sobre a influência da dimensão social nas realidades escolares, quais os propósitos e o envolvimento das direcções nas organizações escolares, e de forma mais concreta, que funções consideramos fundamentais serem assumidas pelos diretores de escola.

Na segunda parte do texto, explicamos o *design* metodológico que conferiu corpo à presente investigação e são apresentados e analisados os dados recolhidos, numa base interpretativa do *corpus* empírico recolhido, com uma aproximação à análise de conteúdo proposta por Bardin (2011).

Por fim, apresentamos as principais considerações provenientes dos dados e da análise antes efetuada. A este propósito, foi possível reconhecer, nas lógicas de ação dos diretores, dinâmicas de intervenção distintas, marcadas pelo foco na gestão administrativa e financeira ou, num outro sentido, centradas na gestão dos recursos humanos.

## **1. Enquadramento conceptual**

À semelhança de Biesta (2017), assumimos que a função dos diretores escolares é, de facto, liderar, mas isso implica, obrigatoriamente, considerar que «the obvious question is what they should lead *for*—which can also be phrased as the question what they should lead *towards*» (p.15, itálico no original). Explicando de um outro modo, só é possível compreender as dinâmicas de liderança e administração escolar se entendermos aquilo que são as especificidades e finalidades destas organizações sociais. A par disso, as escolas, inevitavelmente, dialogam com os contextos sociais mais alargados, influenciando e sendo influenciadas por estes, o que vai condicionando o envolvimento e as ações dos diretores (Hairon, 2019; Miller, 2018).

A este propósito, e sem pretendermos avançar com uma análise aprofundada nesse domínio, parece-nos importante recordar três espe-

cificidades que, de uma forma ou de outra, tendem a caracterizar, ainda que parcialmente, a realidade social contemporânea e a forma como esta interage com as instituições escolares.

Em primeiro, e tendo por base as reflexões de Nóvoa (2005; 2009), é possível associarmos à contemporaneidade um sentido de *transbordamento* da finalidade e intervenções da escola. Verifica-se, portanto, uma reorganização dos propósitos da organização escolar, fazendo com que esta assuma, de forma progressiva e aditiva, um conjunto vasto de responsabilidades sociais. Por conseguinte, e como ilustra, em forma de caricatura, o autor, ao privilegiar as «dimensões sociais, esta escola acaba por conceder uma menor atenção às aprendizagens» (Nóvoa, 2009, p.60). Em consequência, a escola tende a deixar de ser entendida como uma *organização centrada na aprendizagem* (e, acrescentamos,) *no conhecimento*, uma vez que estes dois aspetos vêm diminuindo o seu pendor norteador e de atribuição de sentido e significado à vivência escolar, descaracterizando a própria instituição.

Num sentido complementar, e partindo dos críticos contributos de Giroux (2018; 2019), parece notar-se, cada vez mais, uma desvalorização do conhecimento e, por inerência, da primordial ação dos estabelecimentos de ensino. Como nos explica o autor, a contemporaneidade é, em parte, marcada pela existência de interesses políticos e sociais de cariz conflitantes, emergindo orientações que visam instrumentalizar a educação e o ensino, que legitimam movimentos anti-intelectuais e a ignorância coletiva e que tornam «more and more difficult to imagine a sense of collective identity rooted in compassion, empathy, justice, and shared obligations to each other» (Giroux, 2019, p.108). De salientar que outros autores há que apontam, também, essa tendência. Talvez de forma mais recorrente, Young (2016) tem analisado as mudanças educativas à luz de uma progressiva desvalorização do conhecimento, em detrimento de formas mais centradas na aprendizagem, o que, para o autor, dificulta a ação das escolas como instituições estruturantes no acesso ao conhecimento e, por esse motivo, mitiga os seus esforços para diminuir as desigualdades sociais. Em articulação com este posicionamento, o conhecimento escolar deverá, então, convergir com as necessidades do funcionamento económico, remetendo-se para segundo

plano as concepções de que o acesso ao conhecimento é, por si só, um bem-comum (Hargreaves, 2003).

Em terceiro, e interagindo com o especificado nos parágrafos anteriores, a consolidação de dinâmicas organizacionais assentes no gerencialismo e na medição (por exemplo, Biesta, 2010; Lima, 2018a). Como explica Sugrue (2015), essa perspetiva deverá ser entendida no contexto de um movimento político e intelectual mais alargado, trans-fronteiriço e globalizado, que enquadra os princípios norteadores do mercado e da economia como eixos de ação matriciais para qualquer dinâmica social, nomeadamente para os serviços educativos. Partindo, ainda, dos contributos deste autor, podemos associar esta concepção social a inúmeros aspetos que condicionam as realidades escolares como: a força corretiva de processos de avaliação (e validação) externa; a consolidação de instrumentos e tecnologias de controlo da ação dos docentes e da aprendizagem dos alunos; a promoção de dinâmicas de competitividade, tanto entre instituições como inerente ao processo educativo, entre outros.

Aprofundando um pouco mais este aspeto, convergimos com o pensamento de Welch (1998), quando este transpõe esse *culto da eficiência* para o domínio escolar. Efetivamente, na tentativa de se desenvolverem dinâmicas educativas cada vez mais eficientes, tradicionalmente assentes em princípios económicos (talvez, economicistas) e da gestão empresarial, favorece-se uma racionalidade operativa, em função da qual a educação e as suas práticas são compreendidas de acordo com referenciais utilitários e instrumentalistas, contrariando, não raras vezes, racionais estruturados em torno da justiça e equidade social.

Para Biesta (2010), uma das faces visíveis dessa concepção prende-se com a forma como os processos de *accountability* estão a ganhar cada vez maior protagonismo nas diferentes realidades e contextos escolares. O reforço deste processo tem como fundamento uma «antidemocratic strategy that redefines all significant relationships in economic» (p.59), que parece afirmar-se como um fim em si mesmo, sem promover, realmente, dinâmicas de melhoria e desenvolvimento institucional. Tal condiciona drasticamente a experiência escolar e promove, ainda, posições técnico-gerencialistas. Numa lógica complementar, Hargreaves (2003) esclarece que estas posições, sustentadas no que denomina como

*fundamentalismo de mercado*, influenciam todo o sistema escolar. Na sua dimensão mais estrutural, estão relacionadas com a implementação de políticas educativas que visam, por exemplo, a redução de custos e a uniformização de práticas, processos e aprendizagens, facilitadora da comparação e hierarquização dos estabelecimentos de ensino. Na sua expressão organizacional e/ou letiva, tornam-se evidentes através de procedimentos que promovem a burocracia coerciva e a micro-gestão de tudo o que se desenvolve em cada escola, empobrecendo a ação docente, uma vez que os professores «are increasingly pressured to teach as they are told» (p.80), orientando a aprendizagem para um contínuo processo de preparação para a avaliação e classificação externa.

Analisando a realidade portuguesa, e dialogando com os trabalhos de Lima (2018a; 2018b), notam-se múltiplas influências que, de uma forma ou de outra, parecem convergir com o que vimos afirmando. Por um lado, a consolidação dos agrupamentos escolares como unidades orgânicas construídas artificialmente, numa lógica de imposição vertical que visou a racionalidade económica do sistema educativo nacional. Por outro lado, a multiplicação de plataformas e outros dispositivos de controlo - que possibilitaram a generalização de processos burocráticos de dominação e regulação de resultados, que o autor tem denominado de *(híper)burocracia* - diminuíram a importância de processos de natureza mais democrática e consolidaram processos de recentralização da decisão e do poder. Por último, a legitimação da universalização do modelo institucional empresarial, também para as organizações escolares, por exemplo, através da consagração dos princípios de eficácia e eficiência como basilares para as escolas e, também, da consolidação de modelos unipessoais de gestão de topo, ou intermédia, privilegiando-se os processos de nomeação para os cargos em detrimento da eleição entre pares.

O referido nas páginas anteriores não é, efetivamente, um retrato completo das características e dos condicionamentos associados às realidades escolares ou às especificidades do contexto português. Consideramos, porém, que permitem esclarecer alguns dos desafios subjacentes às dinâmicas de administração escolar que, inevitavelmente, terão influência nas ações e nos procedimentos dos diretores. A este propósito, recordamos a análise de Bolívar (2019, p. 21) quando alega que, dada a «continua regulación burocrática, el ejercicio de la dirección

escolar se ha visto fuertemente sometido a las vicisitudes de los cambios y orientaciones políticas».

Nestas condições, pode ser difícil compreender a real finalidade da ação diretiva, assim como os contornos dentro dos quais se pode desenvolver a liderança dos diretores. Essa compreensão torna-se ainda mais relevante quando tomamos em consideração que múltiplos trabalhos (Crow, Day, & Møller, 2017; Day, et al., 2011; Hairon, 2019; Leithwood, 2017; Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014) têm explicitado, de forma inequívoca, que o exercício efetivo destas lideranças, em contexto escolar, é particularmente significativo para o sucesso educativo dos estudantes. Porém, para corresponder a essa necessidade, a ação do diretor não pode circunscrever-se a práticas que orientem o trabalho docente à luz de critérios de eficácia, assentes numa lógica economicista e reducionista da função escolar (Biesta, 2017).

Partindo do entendimento de Miller (2018), perspetiva-se a ação dos diretores como um processo social e profissional complexo, que implica a interação de múltiplos fatores e recursos, internos e externos à escola, e que visa orientar, envolver e comprometer os diferentes professores e demais profissionais numa dinâmica relacional de matriz colaborativa e de corresponsabilização. Complementando este entendimento, e dialogando com as conceções de Fullan (2008), o trabalho do diretor pode ser tomado como uma *teia*, uma vez que a sua intervenção tem implicações em múltiplos domínios da realidade escolar, que não deverão ser analisados ou geridos isoladamente, nem, tampouco, numa lógica de centralização dos processos de liderança. Por outras palavras, a ação do diretor implica, também, o envolvimento dos restantes agentes escolares.

Este posicionamento evidencia a importância das práticas de liderança partilhada protagonizadas pelo diretor (Miller, 2018; Sugrue, 2015) e caracterizadas pela repartição de tarefas e de responsabilidades com outros profissionais, num ambiente de maior horizontalidade e distribuição do poder de decisão. Assim assume-se que a liderança não se limita à ação do diretor ou de outros cargos formais, antes pode estender-se pelos restantes professores e agentes educativos que constituem as instituições escolares (Leithwood, 2017; Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995).

À semelhança de Bolívar (2019), consideramos que essa dinâmica coletiva de trabalho, ou de partilha do poder, é um elemento indispensável a uma efetiva liderança pedagógica. A par dessa dimensão, o autor explica-nos a importância de o diretor ser, ainda, capaz de exercer a sua função de facilitador da construção de uma cultura organizacional de aprendizagem, que possibilite a promoção, em cada profissional, de atitudes e comportamentos que vão ao encontro de uma *visão comum* e dialógica dos propósitos de cada organização escolar. De forma sumária, esta visão aproxima-se daquilo que é defendido por Hairon (2019, p. 215), quando indica que «the essence of leadership is influenced on individuals towards shared goals».

Não obstante, e como bem explica Day (2014), é impossível dissociar a função diretiva da intervenção concreta em diferentes aspetos das organizações escolares. Com base no contributo de diferentes perspetivas, sugerimos cinco eixos, sem ordem hierárquica, que consideramos poderem constituir um referente ajustado às prioridades de intervenção do diretor escolar:

- *Desenhar uma direção*: este eixo implica a construção de uma visão comum, já referida, assente em determinados enquadramentos éticos e ideológicos (Day, 2014), que permite a todos os agentes educativos compreender os propósitos organizacionais de cada escola, envolver-se neles, desenvolver ações que facilitem a sua concretização, e, também, consciencializar-se da mesma (Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014);
- *(Re)Desenhar a estrutura e dinâmica orgânica*: sem deixar de ter em conta os imperativos externos (comunidade educativa, diretrizes normativas, influências sociais, etc.) (Day, et al., 2011), o diretor deverá ter como propósito uma organização profícua da escola e dos seus recursos, de modo a corresponder aos objetivos definidos e a estabelecer condições de trabalho que favorecem a partilha de responsabilidades de liderança, o trabalho colaborativo e a resolução de problemas (Bolívar, 2019; Fullan, 2008);
- *Gerir, estrategicamente, os recursos*: com um pensamento sistemático em relação à escola, e associado ao eixo anterior,

é fundamental que a atividade diretiva tenha como propósito «allocate resources in support of the school's vision and goals» (Leithwood, 2017, p. 35), facilitando as intenções educativas desta mesma instituição. Nesse sentido, é importante reconhecer que as tarefas de administração mais clássicas, associadas, por exemplo, à gestão (e manutenção) de recursos administrativos, financeiros, humanos e patrimoniais, são indissociáveis da ação do diretor (Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995) e fundamentais para manter a estabilidade organizativa e, através dela, permitir o desenvolvimento da liderança pedagógica (Bolívar, 2019);

- *Promover o desenvolvimento profissional*: os diretores precisam de evidenciar a capacidade de promover, nas escolas, uma cultura de aprendizagem coletiva, ocasionadora do desenvolvimento profissional de cada um dos seus agentes, em particular dos professores (Day, et al., 2011);
- *Coordenar as dinâmicas de desenvolvimento curricular*: pela sua centralidade nas realidades escolares (Young, 2016), os diretores devem adotar uma posição de liderança, empiricamente sustentada (Fullan, 2008), auxiliando os docentes nas diferentes decisões pedagógicas e curriculares que consubstanciam a contextualização curricular, implicando-se de forma «personal en la planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y el profesorado» (Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014, p. 32).

Os eixos acima elencados não contemplam todas as áreas de intervenção dos diretores. É possível elencar-se um conjunto mais amplo de ações que, por exemplo, as que estão associadas à sua função de representatividade das organizações escolares ou de assessoria pedagógica, na sua dimensões individuais e coletivas (Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995). Porém, o referente indicado ilustra o modo com as funções de gestão escolar devem ser entendidas de forma articulada, num processo que visa o contínuo desenvolvimento insituacional, reconhecendo-se que, para isso, é estrutural que o diretor não se limite a tarefas meramente administrativas de cariz burocrático e hierárquico (Bolívar, 2019).

## 2. Breve enquadramento metodológico

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito de um projeto mais alargado, desenvolvido no âmbito do inED – Centro de Investigação e Inovação em Educação da Escola Superior de Educação do Porto e intitulado *A experiência do diretor no atual modelo de gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário: Perspetivas e conclusões de uma década de aplicação*. O principal propósito do trabalho que aqui se apresenta consiste em compreender *os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro*.

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa (Bryman, 2008), cuja opção instrumental para a recolha de dados se focou na entrevista individual semiestruturada, com questões apoiadas em tópicos principais, mantendo-se a possibilidade de improvisar novas questões no seguimento das respostas ou intenções do entrevistado, visando um melhor entendimento do seu posicionamento (Rubin & Rubin, 1995). A amostra é estratificada e incidiu em trinta diretores em exercício das suas funções no distrito do Porto, com uma experiência de gestão de pelo menos quatro anos, o que corresponde a 22,7% do universo estudado. A confidencialidade dos diretores e respetivos estabelecimentos de ensino foi garantida através do anonimato, atribuindo um código a cada sujeito entrevistado. As entrevistas foram gravadas em sistema áudio, transcritas na íntegra e, posteriormente, submetidas a uma análise de conteúdo. Neste procedimento de análise, foi realizada uma classificação sistemática de cada unidade de significado de acordo com um sistema de categorias definidas a priori – delineadas tendo em conta os objetivos do estudo e a própria estrutura do guião da entrevista. A posteriori, foram construídas novas categorias em função dos significados que foram emergindo das mensagens contidas nas respostas quando das várias leituras efetuadas e da sua constante comparação. Este procedimento permitiu uma classificação sistemática de cada unidade de significado, que, oscilando “entre os dois pólos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade” (Bardin, 2004, p. 7), visa revelar o que está latente ou subentendido na mensagem.”

Face ao propósito principal deste estudo, considerar-se-ão, aqui, apenas três das categorias utilizadas no projeto mais geral em que o estudo

se insere: i) consciência da responsabilidade global das funções diretivas; ii) gestão dos recursos humanos; iii) gestão financeira/administrativa.

### 3. Apresentação e análise de dados

Tendo por base a primeira categoria de análise - *consciência da responsabilidade global das funções diretivas* -, tendencialmente, os diretores consideram que a sua responsabilidade profissional engloba diferentes dimensões no domínio da gestão, o que converge com os diferentes enquadramentos conceptuais, já mobilizados. A par desta ideia de globalidade da ação diretiva, explicitam múltiplas responsabilidades associadas ao cargo, que se tornam evidentes no seguinte excerto:

Neste modelo parece que o diretor tem o poder todo, mas o poder é responsabilidade. Mata qualquer um! Porque eu sou responsável pela pedagógica, pela financeira, pela administrativa, por tudo (...). Eu tenho de fazer gestão financeira... dá poder total que é igual a dar responsabilidade total, atiram tudo para cima de nós (PD2).

De alguma forma, a sua intervenção é, na opinião dos mesmos, requerida na totalidade dos domínios da organização escolar, sendo este um processo de efetiva responsabilidade e com apoio escasso.

Ficou igualmente patente, pelos dados recolhidos, a existência de várias tensões associadas às diversas funções desempenhadas pelos diretores do agrupamento, das quais destacaremos três que nos parecem mais reveladoras.

A primeira prende-se com forma como os imperativos financeiros e administrativos tendem a contrariar intenções de maior envolvimento na orientação e liderança pedagógica. Numa espécie de diálogo com as conceções de Lima (2018a), os diretores retratam contextos organizacionais de exacerbação das tarefas administrativas e burocráticas, tradicionalmente mais morosas e, por vezes, sem efetivo impacto na dinâmica organizacional. Destas, destaca-se a competência dos agrupamentos de escolas para «*reconhecer e validar habilitações adquiridas no estrangeiro*» [FD1], que lhes dificulta «*trabalhar mais diretamente a parte pedagógica*» (IT2). Face ao referido, os entrevistados desenham um

retrato da função diretiva, sobretudo alicerçada na gestão administrativa e financeira (Bolívar, 2019), no âmbito da qual o cumprimento das formalidades e normativos é (mais) imperativo o que talvez explique o forte impacto desta dimensão na ação dos diretores, ainda que estes agentes reconheçam a primazia da liderança educativa em detrimento de qualquer outra:

Embora, naturalmente que, a parte pedagógica é a parte central da minha gestão e da minha liderança, que tem a ver com o sucesso dos nossos alunos. Mas em grande parte absorvida por atos de gestão. Eu gostava de ter mais tempo para a parte pedagógica, como diretor. Gostava. Porque muitas vezes, passo um dia com tarefas de gestão. Não há aqui um dia que eu não tenha que estar com tarefas de gestão em detrimento da parte pedagógica (PM2).

A segunda tensão relaciona-se com a coexistência de dois processos distintos: os de valorização da autonomia organizacional e os outros, de dependência inter-organizacional. Explicando de outro modo, identificamos, pelo discurso dos entrevistados, uma dualidade inerente à ação do diretor. Por um lado, e também decorrente dos discursos normativos e políticos (Lima, 2018b), os diretores identificam a autonomia como elemento necessário à ação educativa e propósito institucional relevante, considerando que qualquer agrupamento de escolas *«deve procurar o máximo de autonomia no que diz respeito à sua capacidade de implementar, dar corpo aos seus projetos»* (PD1). Todavia, por outro lado, e identificando a autonomia como *«uma miragem»* (LR2), os diretores apontam estruturas de dependência face a outras organizações do contexto. Nesse sentido, subjacente à ideia de que a escola é uma instituição *«frágil»* (PD1), elencam dificuldades efetivas nas dinâmicas de gestão, em sentido lato, dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, ocasionadas por tais relações de certa subordinação:

Sendo a Câmara a contratar, está sujeita a determinadas pressões. Sei lá. Abriu um concurso e foi contratar aquela porque coitadinha, tinha um problema e é preciso atender àquela senhora. Mas ela não tem competências para exercer isto (LR1).

Quanto à questão financeira, procuro estabelecer muitas parcerias, muitos protocolos para arranjar formações, para os equipamentos. É

difícil encontrar mecenas que deem dinheiro, mas é possível uma troca de bens e serviços, tentando compensar a falta de financiamento. É preciso uma capacidade de negociação permanente com as instituições, com as autarquias, com as empresas (...). (JC4).

A terceira tensão que decidimos evidenciar diz respeito às práticas de gestão interna da informação e aos processos de controlo burocrático da mesma. Como tem sido apontado por um conjunto variado de autores (Crow, Day, & Møller, 2017; Lima, 2018a; Welch, 1998), as ações burocráticas, por vezes apresentadas como promotoras da melhoria educativa e do sucesso escolar, têm implicações efetivas na realidade organizacional e na ação de cada diretor. Os dados recolhidos convergem, de facto, com essa tendência de burocratização da atividade profissional das lideranças e dos professores. Neste âmbito, os diretores retratam dinâmicas de contínua resposta à demanda normativa. Porém, esta dinâmica tende a não responder às necessidades reais da escola, como processos de regulação ou de melhoria, mas ficam, como explicam Day e colaboradores (2010), associadas a estruturas de *accountability* externa. Os excertos que apresentamos abaixo são particularmente esclarecedores sobre a perspetiva dos diretores no que concerne à quantidade, sistematicidade e propósitos associados ao controlo burocrático:

(...) aqui no Ministério, ainda estamos numa fase de há quinze anos, em que cada um se lembra de fazer um formulário, um questionário, uma plataforma, e portanto... e vivem todos bem e contentes numa selva, bombardeando as escolas com pedidos de informação, que depois não são devolvidos à escola. E, portanto, o que é que acontece? A escola desgasta-se com informações que fornece, não recebe proveitos dessa informação e, por outro lado, também tem de produzir, para se conhecer, tem de produzir a sua própria informação e organizá-la (PM5). E depois uma outra dificuldade, também, são as plataformas que nós temos que preencher, às vezes duplicando informação... sei que tem havido um esforço por parte da tutela em dirimir esse problema, mais ainda não... ainda não se conseguiu (PM10).

O retratado nos parágrafos anteriores, evidencia uma ação diretiva em múltiplas frentes, consciente da sua responsabilidade global, mas desgastada com os processos administrativos e burocráticos e com as dinâmicas de contínua dependência dos estabelecimentos educativos

em relação à tutela e a outras organizações da comunidade local, como a Câmara Municipal. Essa dependência em relação à autarquia surge também relacionada com o segundo eixo de análise: a gestão de recursos humanos.

Com base nos dados recolhidos, constatamos que os diretores identificam um conjunto múltiplo de desafios vinculados às dinâmicas de gestão dos recursos humanos, como a necessidade de organizar uma estratégia integrada para a formação de todos os funcionários e o conflito entre os interesses pessoais e os institucionais. A este propósito, consideram, na generalidade, que um *«diretor toma decisões que, muitas vezes, não são aquilo que as pessoas individualmente pretendem para si»* (PM14), indiciando-se a dificuldade de fazer convergir os propósitos individuais dos funcionários com as finalidades da organização escolar.

Essa vontade de orientar os docentes para um projeto comum, que como referimos é uma função estruturante da direção, tende, de acordo com os diretores entrevistados, a ser um processo mais árduo devido à instabilidade do corpo docente. Assim, explicitam a dificuldade acrescida em desenvolver liderança educativa efetiva, no domínio dos recursos humanos, porque os professores são, neste âmbito, agentes fundamentais, mas de permanência irregular nas organizações. Como explicam os diretores:

A estabilidade do corpo docente. É importante. Claro, também ter um conjunto de funcionários que, como dizer, não ter que andar aqui a fazer sempre a gestão de pessoal diferente, a fazer a gestão de pessoal muito precário (LR1).

Essa é uma das minhas grandes dificuldades aqui. É a instabilidade aqui... sobretudo na escola-sede. Fora, não, mas aqui é terrível, porque nunca conseguimos dar continuidade ao trabalho (...). (PM11).

Os diretores reconhecem a importância da estabilidade dos docentes como uma característica fundamental para que os processos de gestão possam conduzir a dinâmicas escolares de continuidade. Em articulação com este entendimento, sobressai o desejo de que as organizações escolares possam assumir maior autonomia na contratação. Neste âmbito, advogam por um outro enquadramento normativo, que *«em termos de recursos humanos (...) possa proporcionar ao diretor ou a outro modelo qualquer capacidade de renovar as equipas com quem trabalham»* (PM11).

Além disso, e talvez por se sentirem «*muito condicionados*» (PM1) na gestão, aqui entendida em sentido estrito, dos recursos humanos, os principais responsáveis pelos agrupamentos de escola explicitam a importância das lideranças intermédias. Os diretores consideram que os cargos intermédios são estruturantes para o funcionamento e melhoria das organizações, porque possibilitam uma relação de maior proximidade com cada docente, algo que, os diretores (ainda) não conseguiram assumir. Essa perspectiva é facilmente ilustrada pelos seguintes excertos:

O cargo de DT é dos mais importantes e eu tento incentivar o pessoal docente a fazer formação que depois pode ser uma mais-valia para a escola para o desempenho dos cargos intermédios (PR2).

As lideranças têm de estar muito próximas das lideranças intermédias e as lideranças intermédias têm de estar muito próximas dos professores (PM8).

De acordo com o mencionado, evidenciamos a dificuldade de os diretores cumprirem uma das ações que, como identificam Sacristán e colaboradores (1995), é basilar nas dinâmicas de qualquer direção escolar: a orientação e coordenação pedagógica, numa lógica de assessoria individual ao professor. Todavia, percebemos que essa maior dificuldade na promoção de dinâmicas de proximidade, no âmbito dos recursos humanos, também pode ser explicada por uma valorização acentuada da terceira categoria considerada: a gestão financeira/administrativa.

Pelo alerta de um dos entrevistados - «*Eu alertaria um novo diretor: cuidado com a parte financeira, se tiveres tempo, vai... especializa-te nessa área*» (PM14) - facilmente se nota a importância atribuída pelos diretores ao domínio da gestão dos recursos financeiros. Efetivamente, os dados recolhidos ilustram, de forma sistemática e consistente, essa valorização a par da dimensão administrativa. Essa preocupação estrutura-se, essencialmente, em torno de três elementos complementares. O primeiro e o segundo têm por base a conceção de que a gestão administrativa e financeira, associada, sobretudo, aos domínios contabilísticos e jurídicos, é, por um lado, domínio de especial relevância para os agrupamentos de escolas e, por outro, uma área de saber em relação à qual os diretores deveriam ter mais formação:

É um problema que se vem agravando cada vez mais nos últimos anos. Porque quem está à frente de uma escola normalmente, em 90% talvez, ou mais, não tem conhecimentos de contabilidade, não tem conhecimentos jurídicos... e todos os dias temos... quase todos os dias somos confrontados com problemas graves para resolver. Colocam na pessoa do diretor a responsabilidade de todos os atos, quando não temos formação para (PM12).

O terceiro aspeto, em articulação com o referido no parágrafo anterior, diz respeito ao diagnóstico feito pelos diretores sobre a falta de técnicos especializados, que prestem assessoria ao trabalho desenvolvido pela direção:

Para poder fazer melhor, sob o ponto de vista da qualidade educativa, precisávamos e umas assessorias, de assessorias jurídicas, por exemplo, e financeiras. Para nos libertar um bocado daquele peso para podermos depois trabalhar mais diretamente a parte pedagógica (IT2).

O outro grande problema é a contabilidade da escola, ou seja, não ter um gabinete contabilístico, não ter um contabilista na escola, portanto (PM6).

Ainda sobre os aspetos relacionados com a gestão financeira, e tendo em conta os assuntos contabilísticos inerentes aos agrupamentos, os diretores perspetivam como necessário repensar-se o modelo de financiamento das instituições, nomeadamente a possibilidade de cada organização obter receitas próprias. Este entendimento, que diverge do que é defendido por Robinson, Lloyd e Rowe (2014), defensores de uma direção que não deveria focalizar-se «en la obtención de recursos por sí mismos» (p.31), tem por base a ideia de que «*qualquer instituição deve ter receitas próprias*» (PD1).

Na realidade, as lideranças explicam a dificuldade em gerir estrategicamente os recursos financeiros, associando-a ao facto «[d]as escolas não terem margem de manobra sobre o orçamento da escola» (PR1), nomeadamente pela impossibilidade de «*transitar [certas] verbas de umas rubricas para as outras*» (PR2). Mais ainda, afirmam que do previsto pelo orçamento de estado «*pouco sobra para comunicações, para água, para luz e gás*» (PM10). Devido aos enquadramentos orçamentais explicitados, os diretores vão privilegiando dinâmicas que lhes possibilitam gerir um orçamento com fundos também captados pela própria instituição.

### 3. Considerações finais

Temos, agora, como propósito sistematizar os dados apresentados ao longo das páginas anteriores e procurar, de algum modo, apresentar uma possível resposta ao mote que guiou a nossa investigação -*compreender os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro.*

A gestão financeira e administrativa tende a ser o principal foco de preocupação dos diretores. Neste domínio, parece haver uma redução dos recursos materiais aos recursos financeiros, associando-se esta dinâmica a um processo de extrema responsabilidade, mas sobretudo contabilístico. Há, assim, uma valorização e preocupação essencialmente de cariz burocrático e burocratizante, subjacente aos modelos mais clássicos da gestão.

A gestão dos recursos humanos, por sua vez, tem menos impacto na ação quotidiana dos diretores dos agrupamentos escolares. Sobre este aspeto, os diretores consideram que a gestão dos recursos humanos é essencial ao funcionamento escolar e, ainda, à construção de um projeto educativo próprio, fundado na colaboração e participação, tendendo a aproximar-se de dinâmicas de liderança partilhada, processo em que as lideranças intermédias surgem como agentes estruturantes.

Os dados indiciam, pois, que as visões gerencialista (mais associada aos recursos financeiros, com um pendor essencialmente contabilístico e jurídico) e democrática (mais vinculada aos recursos humanos) coabitam no espaço escolar. Essa dicotomia poderá ser entendida à luz dos contextos sociais e políticos que, como foi apresentado nas linhas iniciais, dão origem a dinâmicas de monitorização do processo educativo assentes em estruturas de forte pendor burocrático e de controlo (Lima, 2018a; Lima2018b). Parece, assim, legítimo concluir que, pelo menos para já, tais influências sociais parecem ter mais impacto na gestão dos recursos financeiros e, em geral, na gestão administrativa. Todavia, essas influências, em certa medida, limitam uma ação diretiva, assente, predominantemente, na liderança pedagógica e numa abordagem integral e estratégica de todos os seus recursos (Fullan, 2008).

Sem dados que nos permitam responder de forma completa, mas com pequenos indícios já lançados pela análise desenvolvida, deixamos uma outra questão, dialogando com as conceções de Nóvoa (2009) e

Hargreaves (2003): os agrupamentos de escolas permitem, também, a coexistência de dois perfis organizativos – um pelo qual a escola é *uma organização assente no conhecimento e na aprendizagem* e um outro, pelo qual a escola é uma organização estruturada no funcionalismo de mercado e na resposta a condicionalismos externos?

Porventura este pode ser o novo mote para um trabalho de pesquisa complementar ao aqui apresentado e discutido.

## Referências

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. (L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trads.) São Paulo: Edições 70.

Biesta, G. (2010). *Good education in an age of measurement : ethics, politics, democracy*. Oxon: Routledge.

Biesta, G. (2017). Educational Leadership for What? An Educational Examination. Em D. Wait, & I. Bogotch (Edits.), *The Wiley International Handbook of Educational Leadership* (pp. 15-28). Hoboken: Wiley Blackwell.

Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. Madrid: Editorial Arco.

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press inc.

Crow, G., Day, C., & Møller, J. (2017). Framing research on school principals' identities. *International Journal of Leadership in Education*, 265-277. doi:10.1080/13603124.2015.1123299

Day, C. (2014). Resilient principals in challenging schools: the courage and costs of conviction. *Teachers and Teaching*, 20(5), 638-654. doi:10.1080/13540602.2014.937959

Day, C., Sammons, P., Leithwood, K., Hopkins, D., Gu, Q., Brown, E., & Ahtaridou, E. (2011). *Successful school leadership: Linking with learning and achievement*. Maidenhead: Open University Press.

Giroux, H. A. (2018). *The Public in Peril: Trump and the Menace of American*. New York: Routledge.


Giroux, H. A. (2019). *The Terror of the Unforeseen*. Los Angeles: The Los Angeles Review of Books.

Hairon, S. (2019). Conclusion: Leading Schools in Complexity. Em B. Wong, P. T. Ng, & S. Hairon (Edits.), *School Leadership and Educational Change* (pp. 215-220). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-74746-0\_13

- Hargreaves, A. (2003). *Teaching in the knowledge society: education in the age of insecurity*. New York: Teachers College Press.
- Leithwood, K. (2017). The Ontario Leadership Framework: Successful School Leadership Practices and Personal Leadership Resources. Em K. Leithwood, J. Sun, & K. Pollock (Edits.), *How School Leaders Contribute to Student Success* (pp. 31-50). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-50980-8\_16
- Lima, L. C. (2018a). Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 129-144.
- Lima, L. C. (2018b). Agrupamento de escolas: choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. Em A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Castro (orgs.) (Ed.), *Redes escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 31-56). Aveiro: UA Editora.
- Miller, P. W. (2018). *The Nature of School Leadership*. Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-70105-9
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente: Histórias da Educação*. Porto: ASA Editores.
- Nóvoa, A. (2009). *Professores: Imagens do futuro presente*. Lisboa: EDUCA.
- Robinson, V. M., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2014). El Impacto del Liderazgo en los Resultados de los Estudiantes: Un Análisis de los Efectos Diferenciales de los Tipos de Liderazgo. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(4e), 13-40.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Sacristán (coord.), J. G., Llavador, F. B., Fernández, B. S., & Alonso, A. S. (1995). *La Dirección de Centros: Análisis de tareas*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Sugrue, C. (2015). *Unmasking School Leadership: A Longitudinal Life History of School Leaders*. Springer: New York.
- Welch, A. R. (1998). The Cult of Efficiency in Education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric. *Comparative Education*, 157-175. doi:10.1080/03050069828252
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6.ª ed.). Los Angeles: SAGE.
- Young, M. (2016). Por que o conhecimento é importante para as escolas do século XXI. *Cadernos de Pesquisa*, 46(159), 18-37. doi:10.1590/198053143533

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00194/2020 .

**FCT**  
Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

 **dep**  
universidade de aveiro  
departamento de educação e psicologia

**cidtff**  
centro de investigação  
Didáctica e Tecnologia  
na Formação de Formadores

