

## POLÍTICAS DE CURRÍCULO E FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL: desafios e dilemas atuais

---

Virgínio Sá<sup>1</sup>  
Guilherme Silva<sup>2</sup>

Como se afirma no texto de Lima e Torres integrado neste dossiê, “A administração educacional constitui na atualidade uma área científica em expansão, com um notável dinamismo investigativo e uma crescente visibilidade social e política.” Apesar desse dinamismo e crescente visibilidade, persistem algumas ambiguidades quanto ao seu estatuto epistemológico e acadêmico, ambiguidades que se manifestam, como defende Barroso (2001, p. 8), não apenas na sua *designação*, “mas sobretudo nas suas *origens*, na sua *identidade* como disciplina e campo de estudos, no seu *estatuto científico*”. No que concerne à *designação*, regista-se alguma dispersão semântica, traduzida na diversidade de expressões utilizadas nos vários países para nomear esta área curricular e campo de estudos, de que são bons exemplos Portugal e o Brasil, dispersão refletida, desde logo, nos sentidos divergentes dos conceitos de *administração*, *direção* e *gestão* nos dois lados do Atlântico (ver a este propósito, entre outros: BARROSO, 1995; FALSARELLA, 2006; LÜCK, 2009; OLIVEIRA, 2002; SANDER, 2007).

Quanto à sua *origem*, a Administração Educacional, apesar de ser relativamente recente enquanto disciplina e campo de estudos na generalidade dos países europeus, incluindo Portugal, tem já uma larga tradição em alguns países anglo-saxónicos, com destaque para os Estados Unidos. Como afirmou Brassard (2000, p. 16), tendo como referência o Canadá, “o campo de estudos da administração da educação é um produto sociocultural anglo-saxão norte-americano que o Quebeque herdou.” Em termos muito condensados pode-se dizer que a Administração Educacional, na sua componente teórica, tendo começado por ser tributária da “administração científica” do início do século XX (ZUNG, 1984) e, portanto, caracterizada por certo “empirismo ingénuo” e fortemente subordinada às preocupações com a eficiência e a eficácia, sofreu depois a influências de outras correntes de pensamento, com destaque para o esforço para a sua autonomização científica através dos contributos do *New Movement* liderado por autores como Halpin (1967) e Griffiths (1964), entre outros. O “turbilhão intelectual” que caracterizou os anos setenta do século passado no âmbito dos estudos e da teoria organizacional teve um forte impacto na consolidação da Administração Educacional, abrindo-se a outras matrizes disciplinares e alargando também o seu campo empírico. De destacar a influência da Sociologia das Organizações Educativas, contributo disciplinar que norteia hoje a formação pós-graduada em Administração Educacional em algumas universidades portuguesas, com destaque para o Instituto de Educação da Universidade do Minho, instituição pioneira na formação pós-graduada nesta área de conhecimento, como se põe em evidência no texto de Lima e Torres referido acima.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação, área de conhecimento em Organização e Administração Escolar. Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho (Portugal). Pesquisador do Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho. Membro do Grupo de Investigação *Políticas, Governação e Administração da Educação*.

<sup>2</sup> Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho (Portugal) e Pesquisador do seu Centro de Investigação em Educação. Membro do Grupo de Investigação *Políticas, Governação e Administração da Educação*. Doutor em Educação, área de conhecimento em Organização e Administração Escolar.

A ambiguidade relativa à *identidade* materializa-se na discussão em torno do estatuto disciplinar da Administração Educacional e das áreas científicas que constituem o seu “patrimônio genético”. Barroso (2001) defende que as Ciências da Administração e as Ciências da Educação constituem as duas matrizes disciplinares fundadoras da Administração Educacional, cujo patrimônio genético foi depois enriquecido pelos contributos da Ciência Política e da Sociologia. Nos interstícios destes dois eixos matriciais desenvolveram-se ao longo dos últimos anos outros contributos disciplinares, nomeadamente, o Direito Administrativo, a Política Educativa, a Economia da Educação, a Sociologia da Educação, o Currículo e, com protagonismo crescente, a Sociologia das Organizações Educativas. Nas palavras de Barroso (2001, p. 33), o contributo desta disciplina

[...] foi importante para uma diversificação das perspetivas teóricas e disciplinares no estudo dos fenómenos administrativos e para o alargamento do seu campo empírico, em direcção às dimensões culturais e micro-políticas, às estratégias dos actores e às dinâmicas da sua acção organizada. Deste modo permitiu contrabalançar as influências excessivamente pedagogizantes ou gerencialistas que se exerciam do lado da educação e da administração, respetivamente.

Contudo, como vários dos textos que integram este dossiê desnudam, essas derivas pedagogizantes e gerencialistas permanecem vivas, marcando as reformas educativas e o governo das escolas em diversos contextos nacionais. Na verdade, as reformas educativas inspiradas no paradigma neoliberal, continuam a marcar boa parte das agendas políticas atuais, conferindo centralidade à produção de resultados (mensuráveis) e à soberania do consumidor (WHITTY, 1996), com impacto significativo no governo das escolas, conferindo uma nova centralidade, e exposição, aos seus órgãos de administração e gestão, com destaque, no caso português, para a liderança unipessoal do diretor. Na verdade, a propalada descentralização, pelo menos em algumas geografias sociopolíticas, parece reduzir-se à regulação pelo mercado, a autonomia continua “uma terra prometida” (LIMA; AFONSO, 1995) e a devolução de poderes parece não ser mais do que uma devolução de encargos. O novo cenário decorrente da modernização inspirada na “nova gestão pública”, da “esquizofrenia da performatividade” (SIMÕES, 2007) e da “governança pelos números”, tendências bem documentadas no texto de Álvaro Ribeiro integrado neste dossiê, coloca os gestores escolares, e a sua formação/capacitação, perante novos dilemas e desafios conflituantes, instando-os a promover a competitividade e a excelência escolares sem comprometerem a afirmação da escola pública enquanto espaço inclusivo e democrático.

Os textos que integram este dossiê procuram, a partir de quadros teóricos e metodologias plurais e de geografias sociopolíticas e educacionais diversas, trazer para a mesa do debate estas interpelações, tecendo interseções e explorando singularidades, desvelando agendas ocultas em discursos aparentemente progressistas, combinado registos, uns mais analíticos, outros de pendor mais jurídico-normativo, estimulado a circulação e interfecundação dos saberes, de modo que se (re)criem espaços e tempos em que “os discursos científicos se interpelam e são interpelados pelos discursos profanos” (CORREIA, 1998, p. 190), todos eles contribuindo para a clarificação do estatuto epistemológico da Administração Educacional, seja enquanto disciplina, enquanto campo de estudos ou atividade prática, promovendo a sua (re)cientificação sem comprometer a sua densidade política, ética e humana.

O alinhamento dos textos neste dossiê cruza critérios de maior ou menor abrangência na exploração dos objetos de estudo com a preocupação de estabelecimento do diálogo interinstitucional (e intercontinental), matizados ainda com a combinação das focalizações

mais analíticas e interpretativas com as focalizações mais normativas e centradas no “plano das orientações para a ação”.

Assim, a contribuição de Álvaro Ribeiro, intitulada “Da ‘escola neoliberal’ à necessidade da sua reinvenção”, como o autor esclarece, organiza-se em torno da problemática da nova gestão pública, das *pressões performativas* e das respetivas implicações para a governação das escolas. Adotando um registo em que procura combinar uma agenda analítica com um propósito prospetivo, o autor, num primeiro momento, discute as implicações para as escolas das reformas educativas inspiradas no paradigma neoliberal, focando a análise nas lideranças escolares, nos professores e nas desigualdades socioeducativas, e, num segundo momento, inspirando-se em Nóvoa, Barroso e Lima, propõe algumas linhas de “construção de um futuro outro para a educação”. Na síntese de Ribeiro, esse “futuro outro” passa pela recriação da escola como espaço público onde se possa contruir um bem comum local através de uma democracia deliberativa que devolva aos atores educativos o direito de ingerência nos assuntos que os afetam.

Licínio Lima e Leonor Torres, no artigo intitulado “Formação e investigação em administração educacional em Portugal”, dando continuidade a trabalhos anteriores, apresentam-nos uma meta-análise bastante detalhada e atualizada do conjunto da formação académica pós-graduada em Administração Educacional, ao nível do mestrado, realizada entre 1992 e 2016 na instituição portuguesa com mais tradição na formação nesta área de conhecimento: o Instituto de Educação da Universidade do Minho. Da meta-análise realizada às 92 dissertações defendidas naquele período, sobressai a significativa influência da agenda política na seleção dos temas de investigação, o pluralismo do enquadramento teórico, com predominância dos modelos racional-burocrático, político e da ambiguidade, a triangulação dos dados pela via da diversificação das técnicas de pesquisa, a adoção de focalizações analíticas e interpretativas em detrimento da normatividade, o privilegiar de metodologias de natureza qualitativa, a opção pelo método do estudo de caso e, no que concerne ao nível de análise, o foco na organização, embora ensaiando articulações com os níveis macro e micro. Em termos de objetos de estudo, sobressai a autonomia e governação democrática das escolas, a liderança e gestão de topo, seguida da liderança intermédia e da inovação e mudança organizacional. Merece também destaque o facto de, não obstante a inequívoca feminização da profissão docente, predominar o género masculino na autoria das dissertações nesta área disciplinar.

Tendo como objeto de análise três diretrizes curriculares nacionais recentes com relevância para a formação e o trabalho dos profissionais da educação, Márcia Aguiar, no texto intitulado “Políticas de currículo e formação dos profissionais da educação básica no Brasil: desafios para a gestão educacional”, defende o argumento de que as Resoluções do Conselho Nacional de Educação que suportam as diretrizes em análise foram fundamentais para conferir organicidade às propostas oriundas de diferentes instâncias, nomeadamente da Anfope, Anpae, Anped, Cedes e Forimdur, articulando-as com as exigências do Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024). Em relação à primeira Resolução (CNE/CP 02/2015- *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior*), a autora destaca sobretudo a maior articulação entre formação inicial e continuada, a carreira, os salários e condições de trabalho, superando a fragmentação que caracterizava o enquadramento normativo anterior. No que concerne à segunda Resolução (CNE/CP 1/2016- *Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância*), Aguiar destaca o carácter inédito destas Diretrizes, sinalizando alguns dos desafios que tiveram de ser vencidos para a regulação da educação a distância e realça a sua relevância para a credibilização desta modalidade educativa e dos seus profissionais. Finalmente, na terceira Resolução (CNE/CP 01/2016- *Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica*), Aguiar releva o seu contributo para

“superar a invisibilidade social, subalternidade política, marginalidade pedagógica, subvalorização salarial e indefinição social” a que estiveram votados os funcionários da educação básica, devolvendo-lhes o estatuto de “profissionais da educação”.

Guilherme Silva e Virgínio Sá elegem o tema do perfil e da formação do gestor escolar em Portugal, organizando a análise em dois planos: i) o “plano das orientações para ação”, com ênfase particular numa leitura diacrónica do quadro jurídico-legal relevante para o seu objeto de estudo, pondo em evidência a evolução do “retrato normativo” do dirigente escolar ao longo de um arco temporal de mais de um século (1895-2012); ii) o “plano de ação”, focado numa leitura sincrónica a partir dos dados de um inquérito por questionário aplicado ao conjunto dos diretores das escolas públicas de Portugal continental, do qual fizeram um recorte em que destacaram que as questões que lhes permitiram traçar o “retrato falado” dos diretores em exercício de funções no momento em que aplicaram o questionário. Desse retrato do “diretor em ação” ressalta um perfil masculino, com larga experiência, quer como docente, quer como gestor, com idade média acima dos cinquenta anos, com formação especializada em Administração Educacional, apesar de conferir particular importância à “ciência dos atores”, com declarado gosto pelo exercício de cargos de gestão e que invoca o apoio de uma equipa competente e coesa e a natureza estratégica do seu “projeto de intervenção” como razões maiores para se ter candidatado ao exercício do cargo. No que concerne à permanência dos mesmos gestores escolares, frequentemente na mesma escola, ao longo de longos períodos de tempo, não obstante a mudança dos modelos de governo das escolas, os autores sugerem a existência de uma espécie de “carreira informal de diretor” em Portugal.

A contribuição de Maria João Carvalho para este dossiê temático também está organizada em torno do “Perfil do gestor da escola pública portuguesa”. A partir da análise diacrónica do enquadramento normativo dos requisitos e do processo de nomeação do gestor escolar ao longo dos últimos 80 anos (Estado Novo e pós 25 de abril de 1974), a autora, adotando uma focalização “assumidamente legalista”, destaca, para o período do Estado Novo, a nomeação governamental como modo de designação do gestor escolar, requisito indispensável para assegurar um perfil em sintonia com o poder político instituído, ainda que se considerasse também a condição de ser professor. Após a revolução do 25 de abril de 1974, e depois de um curto período de elevada intensidade participativa e de “democracia direta”, a normalização do governo das escolas consagrou os “ideais da democraticidade e da colegialidade”, materializados na constituição de órgãos de gestão integrando representantes dos professores, dos alunos e dos funcionários não docentes, não sendo exigido ao gestor escolar qualquer formação específica. Com a legislação publicada no início da década de 90, progressivamente, a colegialidade da gestão foi dando lugar à unipessoalidade, primeiro por eventual opção da escola e, a partir de 2008, de forma imperativa por determinação do legislador, com a imposição da figura do “diretor”, cargo que, nas palavras da autora, “concentra em si todos os poderes”. Paralelamente, a exigência da formação específica foi sendo afirmada, sendo hoje dispensada apenas quando o candidato tem experiência de gestão e não há outros candidatos titulares de formação específica. A análise da evolução do quadro normativo é acompanhada de algumas considerações sobre a autonomia das escolas, destacando-se a ideia da sua subordinação à tutela, situação que, apesar das promessas, não se alterou substancialmente com a revolução democrática do 25 de abril de 1974.

O artigo “Perspectivas e desafios na gestão do ProJovem Urbano em Santa Catarina”, da autoria de Samira de Moraes Vigano e Maria Hermínia Laffin, apresenta-nos os resultados de um estudo qualitativo sobre a gestão de um programa de inclusão social que ocorreu no estado de Santa Catarina (Brasil) entre 2008 e 2012, e nos oferece uma compreensão sobre a forma como o programa foi implementado e executado. Refere-se a um programa para a elevação da escolaridade dos jovens entre 18 e 29 anos, que não tinham terminado o ensino

fundamental, como política de elevação da escolaridade, visando a conclusão do ensino fundamental, a formação em cidadania e um complemento de formação profissional. As autoras mostram as dificuldades em conseguir conter a evasão do programa por parte dos inscritos e em conseguir superar as carências de recursos humanos disponíveis a nível local para a condução das ações de formação, o que se conseguiu em boa parte superar com o estabelecimento de uma formação de professores para apoio ao programa. Fazendo um balanço positivo as autoras destacam o modo como o programa levou à escolarização de vários jovens, possibilitou o seu crescimento enquanto cidadãos comprometidos com a inclusão social, e mudou olhares e estereótipos relativamente à escolarização de Jovens e Adultos, mas lamentam que o programa tenha sido entendido como ação episódica de carácter emergencial e não tenha passado a integrar as políticas públicas estruturadas.

O texto “O perfil do gestor escolar contemporâneo: das permanências às incorporações para exercício da função”, por Lânia Daniela Souza e Marcelo Silva Ribeiro, constitui-se como um texto de ensaio e de síntese sobre um conjunto diversificado de questões teóricas e práticas relativas às atividades do gestor escolar. Listam-se as múltiplas responsabilidades e expectativas relativamente à ação do gestor nas instituições públicas de educação básica, como pessoa que deve contactar com todos e com todas as questões de gestão, para se concluir que a formação para o exercício do cargo não consegue corresponder à complexidade e diversidade das responsabilidades do cargo e das ações que envolve. E, para além da questão de que a formação inicial não responde (ou nunca poderá responder?), a todas as exigências de ação e conhecimento que o cargo exige, há ainda a acrescentar as difíceis condições de trabalho e a rede precária de recursos humanos de apoio. Delineando a sobrecarga de atribuições do gestor escolar, agora acrescidas perante as novas expectativas criadas pelo ideal da gestão democrática, o ensaio ajuda a compreender as problemáticas e complexidades que envolve o trabalho dos gestores, em especial nas escolas públicas.

Noádia Munhoz Pereira, no texto “O conceito de capital cultural e a certificação da profissionalização em Pierre Bourdieu”, apresenta-nos um ensaio contendo uma reflexão sobre a condição da universidade, da ciência e dos investigadores, no atual sistema capitalista. Partindo dos conceitos de “capital cultural” e “poder simbólico” na obra de Pierre Bourdieu, a autora analisa a situação do ensino superior, na condição de instrumentalizado pelo capitalismo, enquanto produtor de um capital cultural científico. O texto trabalha estes conceitos e outros igualmente relevantes para o ensaio, como o conceito de ideologia, para nos propor vias de análise das relações de poder e dominação nos sistemas de ensino e nas instituições de ensino superior. Numa perspectiva de sociologia da ciência, propõe-se uma desocultação dos processos que permitem ao capitalismo instrumentalizar a ciência como força produtiva e conduzem as instituições universitárias, orgulhosas da sua autonomia nominal, a uma situação de heteronomia efectiva, sujeitas a processos de gestão e avaliação da produção, oriundos da lógica contábil do modo de produção industrial-capitalista.

Finalmente, a entrevista que Adamo Faqira Nunu, Director da Escola Primária Completa 1 de Junho na cidade de Maputo em Moçambique, concedeu a Ornila Sande Liasse encerra este dossiê. Este contributo, com um texto introdutório escrito pela entrevistadora, sob o título “Formação em administração e gestão escolar em situações de trabalho”, abre-nos uma porta por onde entra a realidade da gestão escolar no quotidiano de um país africano de língua portuguesa. Na entrevista são abordadas questões relativas à ação do diretor escolar e à sua formação, num contexto particular, que tantas vezes passa ao lado das publicações académicas, mas que aqui vem ter connosco e nos obriga a pensar e exige uma recontextualização de teorias sobre a Administração Educacional que foram muitas vezes construídas tendo como referência a realidade de outros espaços sociais e geográficos.

Em síntese, os textos que compõem este dossiê, na sua diversidade temática, teórico-metodológica e de contextos socioculturais, uns de natureza mais teórica e ensaística, outros mais empiricamente sustentados, representam olhares e indagações que interpelam o leitor e que o instigam a contrabandear fronteiras disciplinares e a buscar novos sentidos para a governação das escolas.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 8, n. 1, p. 33–56, 1995.

BARROSO, João. *Teorias das Organizações e da Administração Educacional*. Relatório de Agregação. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 2001.

BRASSARD, André. L'institutionnalisation du champ d'études de l'Administration de l'éducation: une Analyse Critique de l'Expérience Québécoise. *Revue Française de Pédagogie*, v. 130, p. 15–28, 2000.

CORREIA, José Alberto. *Para Uma Teoria Crítica em Educação*. Porto: Porto Editora, 1998.

FALSARELLA, Ana Maria. As origens da Administração Educacional. *Revista Psicopedagogia Online*, 2006.

GRIFFITHS, Daniel E. The Nature and Meaning of Theory. In: GRIFFITHS, DANIEL E. (Org.). *Behavioural Science and Educational Administration*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964. p. 95–118.

HALPIN, Andrew W. The Development of Theory in Educational Administration. In: HALPIN, ANDREW (Org.). *Administrative Theory in Education*. New-York: The Macmillan Company, 1967. p. 1–19.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, n. 2, p. 165–172, 1995.

LÜCK, Heloísa. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, DALILA ANDRADE; ROSAR, MARIA DE FATIMA FELIX (Org.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125–143.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SIMÕES, Graça Maria Jegundo. A auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo: revista de ciências da educação*, n. 4, p. 39–48, 2007.

WHITTY, Geoff. Autonomia da Escola e Escolha Parental: Direitos do Consumidor versus Direitos do Cidadão na Política Educativa Contemporânea. *Educação, Sociedade & Culturas*, v. 6, p. 115–139, 1996.

ZUNG, Acácia Zeneida Kuenzer. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. *Cadernos de Pesquisa*, v. 48, p. 39–46, 1984.