

# GESTÃO ESCOLAR: O CONTEXTO DA FORMAÇÃO DE GESTORES NO BRASIL E EM PORTUGAL

---

*Data de aceite: 16/02/2023*

**Luciane Weber Baia Hees**

**Antônio Neto-Mendes**

**Bárbara Lopes Ferreira da Costa**

**Natália Borges Richter**

públicas que tratam diferentemente questões de educação e valorização do gestor, e isso influencia na qualidade educacional de cada país, apesar de partilharem o mesmo idioma e valores culturais próximos. Como método, elegeu-se a revisão bibliográfica e análise documental. Concluiu-se que, apesar da aproximação cultural, a formação do gestor aponta aspectos significativamente distintos elencados na conclusão do estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Formação; Gestão Escolar; Aspectos Normativos.

\*Artigo publicado no: HEES, L. W. B.; RICHTER, N. B.; COSTA, B. L. F.; NETO-MENDES, A. GESTÃO ESCOLAR: O CONTEXTO DA FORMAÇÃO DE GESTORES NO BRASIL E EM PORTUGAL In: Congresso Internacional de Investigação e Experiência Educativa, 2020. Anais do Congresso Internacional de Investigação e Experiência Educativa 2020.

**RESUMO:** O artigo busca examinar aspectos legais e históricos sobre a formação do gestor escolar no Brasil e em Portugal, procurando responder ao seguinte questionamento: Qual a diferença entre as políticas públicas referentes à formação acadêmica e requisitos de acesso às funções de diretor escolar em Portugal e no Brasil? Este estudo pertence a um projeto maior, que através de um grupo de estudo analisa-se a formação do gestor escolar e seu impacto nos resultados acadêmicos. Partiu-se da hipótese de que os países, Portugal e Brasil, possuem políticas

## INTRODUÇÃO

Esse artigo emerge como uma das fases de um estudo maior, vinculado ao Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação na Educação (GIEd) que desenvolve pesquisas sobre a gestão e o processo de inovação em todas as suas dimensões. Objetiva-se neste artigo, examinar aspectos legais e históricos sobre a formação do gestor escolar no Brasil e em Portugal. Como proposta estabeleceu-se inicialmente que os dois países, Portugal e Brasil, apesar da aproximação cultural e de terem

a mesma língua, possuem políticas públicas que tratam de maneiras diferentes questões de educação e valorização do professor, e isso influencia na qualidade educacional de cada país.

Nos dados apontados pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) em 2018, percebe-se que Portugal ocupa um lugar significativamente superior ao do Brasil. De acordo com o ranking do Pisa 2018, no qual o foco da pesquisa foi no âmbito da leitura, Portugal se encontra na 24ª posição, enquanto o Brasil ocupa a 57ª posição entre 79 países e economias. Diante dessa informação, entre outras frentes, questiona-se: Qual a diferença entre as políticas públicas relacionadas à formação acadêmica e requisitos de acesso às funções de diretor escolar em Portugal e no Brasil?

Portanto, o artigo se justifica pela necessidade de discutir aspectos relacionados com a formação acadêmica do gestor escolar e sua inserção profissional, comparando com um país de alto padrão educacional e que se encontra historicamente muito ligado ao Brasil. Este trabalho parte do princípio de que a educação sempre pode ser repensada e modificada, considerando que “a forma como se exerce a gestão influencia tudo o que acontece na escola, especialmente naquilo que é a sua missão essencial: a forma como os professores organizam e praticam o ensino e o modo como os alunos aprendem” (BOLÍVAR, 2012, p. 66).

Para a realização da pesquisa, estudaram-se as legislações educacionais e as características da formação do gestor escolar de cada país para, posteriormente, analisar as aproximações através de indicadores descritivos emergentes da própria pesquisa. Como método, elegeu-se a revisão bibliográfica e análise documental. Assim, neste artigo, serão apresentados os resultados preliminares das aproximações entre os dois países, relacionados aos requisitos de formação acadêmica do gestor e acesso às funções de diretor escolar, o que nos permite discutir as especificidades educacionais entre Brasil e Portugal.

## **ASPECTOS LEGAIS DA FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR EM PORTUGAL**

Barroso (2002) apresenta uma síntese dos requisitos definidos pela lei de Portugal para a seleção de gestores escolares ao longo dos anos, incluindo os aspectos da formação dos mesmos. De acordo com o autor, com o fim da ditadura Salazarista no ano de 1974 e após um período de grande experimentalismo, a Constituição da República consagrou, em 1976, a “gestão democrática” da escola pública. Neste mesmo ano os diretores e reitores nomeados pelos governos da ditadura do Estado Novo, foram substituídos pelo conselho diretivo (órgão colegial), sob o amparo do Decreto-lei n.º 769-A/1976. O conselho diretivo, a eleger na escola, deveria conter três a cinco professores, dois representantes dos alunos

(se a escola possuir os três últimos anos do segundo grau), e um indivíduo representando o pessoal não docente.

Posteriormente, foi emitida a Lei n.º 46/86, mais conhecida como Lei de Bases do Sistema Educativo, onde no artigo 33º, referente à qualificação para outras funções educativas, é definido que as instituições de formação podem ministrar cursos especializados de administração e inspeção escolares. Esse é o único lugar da LBSE relacionado à formação do gestor. Já em 1997 é aprovado o Decreto-Lei n.º 95/97, em vigência até hoje, que se torna um marco em termos de formação especializada para a gestão escolar. Trata-se da normatização da formação especializada voltada a diversas áreas da educação, incluindo as áreas de administração escolar e administração educacional, trazendo especificações sobre este tipo de formação. No artigo 3º, ponto 1, alínea b), tal decreto demonstra a importância da qualificação dos profissionais escolares que exercem as seguintes funções: direção, gestão pedagógica e administrativa. Esta lei foi de grande relevância para a execução das normas que ainda estavam por vir.

O primeiro ordenamento jurídico voltado para gestão das escolas publicado após a LBSE foi o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que apontou um modelo de gestão escolar comum a todos os estabelecimentos de educação e de ensino. Esse modelo organizou estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1º ciclo em áreas escolares e difere o órgão de direção estratégica, criando o conselho de escola, da gestão, criando a figura do diretor executivo. Segundo Formosinho (2005), foi um normativo inovador, pois estabeleceu uma administração estatal participada, com mecanismos de envolvimento da comunidade educativa nos órgãos escolares, favorecendo a representatividade, a democracia e a participação comunitária, que são princípios da LBSE. Segue então o Decreto-lei n.º 115-A/98, definindo que a direção executiva das escolas poderia ser unipessoal (diretor) ou colegial (conselho executivo), ficando a critério de uma assembleia de cada escola eleger o modelo de gestão desejado. De acordo com o n.º 3 do art. 19º do Decreto-lei n.º 115-A/98, o candidato a diretor ou a presidente do conselho executivo neste período (1998-2008), deveria ter pelo menos cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar.

No ponto seguinte do mesmo artigo, é especificado que para terem a qualificação mencionada os candidatos devem preencher uma das duas condições propostas no decreto (n.º 3, art. 19º, Decreto-lei n. 115-A/98). A primeira menciona os termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 56.º do Estatuto da Carreira Docente. Essa premissa está relacionada à formação nas áreas de Administração Escolar e Administração Educacional “pela frequência com aproveitamento de cursos de licenciatura, de cursos de estudos superiores especializados e de cursos especializados em escolas superiores” (Decreto-lei n.º 1/98, de

2 de janeiro). A segunda condição é de que o docente deve ter uma experiência em cargos de administração e gestão escolar, equivalente ao tempo de um mandato completo, que corresponde a três anos.

O Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que se encontra vigente até hoje, trouxe uma grande mudança para o modelo de administração das escolas, pois tornou obrigatória a existência de um órgão de administração e gestão unipessoal. As exigências de qualificação seguem praticamente iguais às mencionadas no parágrafo anterior, com apenas a adição de uma terceira opção especificada da seguinte forma: “Possuam experiência de, pelo menos, três anos como director ou director pedagógico de estabelecimento do ensino particular e cooperativo” (Art. 21.º, ponto 4). Porém, como apontam Silva e Sá (2017), na segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008 promulgada por meio do Decreto-Lei n.º 137/2012, a experiência do candidato à direção é colocada em segundo plano. Segundo o ponto 5 do artigo 21.º, aqueles que apenas tiverem a experiência prática e não possuírem formação específica, somente serão considerados se houver inexistência ou insuficiência de candidatos que possuam a formação descrita na primeira condição vista no parágrafo acima.

No artigo 21.º do Decreto-lei n.º 75/2008, onde se discorre sobre o recrutamento do diretor, define-se que o mesmo será eleito pelo conselho geral, mas antes precisa passar por um procedimento concursal. O conselho geral mencionado conta com a “participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local” (Art. 12.º).

## **ASPECTOS LEGAIS DA FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR NO BRASIL**

No Brasil, Arantes e Gebran (2014) mencionam que através do Parecer CFE n.º 252/1969 e da Resolução CFE n.º 2/1969 o curso de Pedagogia, que antes fazia parte da faculdade de Filosofia, passa a ser oferecido pelas faculdades de Educação. A resolução de 1969 introduziu oficialmente ao curso de pedagogia as habilitações para a gestão escolar. Posteriormente, a lei n.º 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases, no artigo 64.º, define que a formação dos aspirantes a cargos relacionados com a gestão escolar deve ser realizada “em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional” (BRASIL, 1996).

Em 2019 é publicada a Resolução CNE/CP n.º 2, onde o nível de pós-graduação citado acima é descrito de uma forma mais detalhada. O art. 22.º, inciso II, define tal nível como a formação em cursos de especialização lato sensu ou cursos de mestrado ou doutorado nas áreas de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

Em relação ao processo de admissão, o artigo 67º, inciso I, da lei nº 9.394/96 estabelece que os profissionais de educação do ensino público devem ingressar exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Além disso, o Parágrafo Primeiro do mesmo artigo afirma que para exercer qualquer função de magistério é necessário que o profissional tenha experiência na docência. Como o parágrafo seguinte cita, a Constituição inclui as modalidades de direção de unidade escolar, de coordenação e assessoramento pedagógico às funções de magistério. Portanto, a experiência como professor é sustentada pela LDB, sendo obrigatória aos candidatos à gestão escolar.

Visto o que foi discorrido de forma sucinta sobre a legislação de ambos os países em seu processo gradual, no tocante aos modelos de gestão escolar adotados no decorrer dos anos e seus impactos na formação do gestor, agora serão abordados os aspectos do contexto histórico e prático. Nos tópicos seguintes será verificada a execução das normas vistas anteriormente, e os desafios enfrentados frente à formação do gestor escolar em Portugal e no Brasil.

## **A FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR EM PORTUGAL**

De acordo com Lima (1997), no ambiente acadêmico, antes de 1974, a administração escolar estava diretamente ligada com o direito, tendo como objeto de estudo a legislação. Tal conclusão pode ser reforçada ao levar em conta os nomes dados às disciplinas relacionadas à administração escolar nos cursos da época, como por exemplo, “Legislação e Administração Escolares” (LIMA, 1997, p. 96). O autor menciona que essa origem dos estudos sobre administração centrados no cumprimento da lei tinha a função de manter as pessoas conformadas com a realidade da época. Portanto, após a revolução de 1974, que instaurou a democracia, se fez necessário realizar mudanças nas concepções construídas até então. Assim, criou-se uma abertura para o estudo e investigação das questões organizacionais e administrativas da educação no ensino superior, em que as chamadas Universidades Novas – Aveiro, Évora e Minho – passam a ter também um papel importante. Por outro lado, durante a década de 80 ocorreu uma crise no contexto da gestão colegial, pois estavam faltando professores candidatos ao conselho diretivo das escolas. A principal razão para essa crise foi a de que os responsáveis pela gestão estavam precisando lidar com as expectativas dos professores e da comunidade, porém não tinham autonomia para atender a demanda que recebiam. A equipe diretiva dependia das normas e da administração central, além de não receber incentivos significativos e não ter uma formação especializada para dar suporte às novas exigências do sistema educacional. Foram tomadas, então, medidas para tornar a gestão mais atrativa, proporcionando um pouco mais de autonomia, criando uma compensação financeira e um processo seletivo

(SILVA; SÁ, 2017).

Dentro desse contexto ocorre o início da década de 90, marcada pela criação de diversos projetos para o estudo da Administração Educacional, o que possibilitou maior visibilidade a essa área. Nesse período ocorreu “a criação de cursos de mestrado, de pós-graduação e de especialização, a introdução de novas disciplinas em cursos de licenciatura em Ciências da Educação/Educação, os projetos de formação contínua” (LIMA, 1997, p. 109). Porém essa disseminação do conhecimento foi tão ampla que resultou na falta de rigor científico e pedagógico em algumas instituições, fazendo com que as convicções gerencialistas e pragmáticas fossem adotadas por muitos (LIMA, 1997).

Como se observou anteriormente, até 2008 a gestão predominante em Portugal era a colegial, sendo que diante da opção entre os dois modelos, concedida pelo decreto-lei n.º 115-A/98, a maioria esmagadora das escolas optou pelo órgão colegial. No entanto, quando a existência de um órgão unipessoal se tornou obrigatória (2008), o diretor passou a chamar muita atenção e a despertar o interesse dos estudiosos em relação à sua formação. Afinal, até então o foco estava na “formação em administração educacional para todos os professores, nas modalidades de formação inicial, contínua ou especializada” (SILVA; SÁ, 2017, p. 65). Portanto, tais mudanças resultaram em gestores que possuem uma formação para atuarem num órgão colegial, e não como diretores, figuras centrais da escola.

Silva e Sá (2017) mencionam que, devido à significativa autonomia conferida ao ensino superior e suas instituições, estabeleceu-se uma grande diversidade curricular quanto à formação especializada, adequando o currículo ao perfil de gestor desejado. Para que um modelo de formação seja traçado, é preciso definir qual o tipo ideal de profissional a ser formado. Levando em conta o contexto de Portugal, onde ocorreram muitas mudanças normativas sobre o que se espera do gestor escolar, entende-se o porquê da existência de tantos modelos de formação diferentes. A gestão unipessoal “traz consigo uma tendência para a implementação de modelos e processos de formação, incluindo o currículo de formação, que são típicos dos países onde já existe essa figura há mais tempo ou onde ela já é tradicional” (SILVA; SÁ, 2017, p. 66). Porém, tal tendência pode levar à padronização da formação de gestores, acabando com a diversidade curricular das instituições de ensino superior.

Sobre os cursos de licenciatura em ensino, ao fazer uma análise da disciplina “Organização e Administração Escolar” na Universidade de Minho, Estêvão (2001) menciona que o foco da mesma está na gestão pedagógica e não na gestão administrativa. Ou seja, o gestor é percebido como um educador ao invés de apenas um gestor de processos organizativos.

## A FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR NO BRASIL

Levando em conta a pluralidade de competências e a atividade constante da sociedade e da escola, que exige do gestor novos desdobramentos e desafios, é importante que o futuro gestor tenha em seu processo de formação o curso de Pedagogia e uma pós-graduação na área. Portanto se o candidato é formado em outra licenciatura que não seja a Pedagogia, ele precisa ter pelo menos em seu currículo uma especialização na área. Sem as capacidades específicas, voltado para o modelo de gestão em pauta que articule as demandas, o diretor age de acordo com as pressões e corre o risco de ser dominado por elas ao invés de agir para resolvê-las para que a escola avance com organização (JUNIOR; PEREIRA, 2017, p. 62).

A partir da reforma no curso de Pedagogia, a formação inicial de gestores foi implantada, marco que afeta esse âmbito de formação através da oferta da habilitação em Administração Escolar. Na década de 1970, o MEC propôs que todos os cargos de diretor fossem ocupados por profissionais formados especificamente neste curso. Entretanto, em 1980, com o processo de redemocratização no país em que ocorreu o início da prática de eleição para o cargo de gestão, houve certa diminuição na procura desses cursos e ocorreu a falta de alunos. Por outro lado, houve “um movimento no sentido de ofertar cursos de especialização em gestão educacional” que era muito procurado por profissionais que já exerciam a carreira, mas com um pequeno número de vagas (LUCK, 2000, p. 29).

De acordo com Luck (2000), não se deve esperar que os gestores aprendam seu trabalho pelo erro, como resolver situações e agir em situações de tensão, como buscar resultados, planejar e outros. Quando ocorre ineficácia nessa área, os resultados podem ser sérios a ponto de impedir essa prática. Nesse caso, vale frisar a importância da experiência que o gestor deve apresentar para que seja considerado apto a ocupar o cargo de um diretor escolar. É necessário que além dos cursos exigidos, o candidato apresente certa vivência na instituição, principalmente como professor, que é onde o profissional identifica os principais problemas e conflitos que precisam ser resolvidos na escola.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pretendeu-se analisar separadamente a trajetória dos países Brasil e Portugal em seus aspectos legais, históricos e práticos da formação do gestor escolar. Tal análise tornou possível identificar algumas das diferenças entre as políticas públicas referentes à formação acadêmica e requisitos de acesso às funções de diretor escolar no Brasil e em Portugal.

Concluiu-se que, apesar das semelhanças culturais, o processo de formação do

gestor escolar se diferencia em vários aspectos como: o papel que o diretor ocupa em cada país, pois em Portugal o sistema de colegiado esteve ativo pela maior parte do tempo, fazendo da gestão centralizada no diretor algo novo e causando impacto na construção do currículo de algumas das instituições de graduação e pós-graduação em educação. Já no Brasil, a figura do diretor existe há muito tempo, resultando num modelo de gestão antigo e sem muitas mudanças. Outro aspecto é que os dois países utilizam do concurso para selecionar os gestores, porém em Portugal, após o procedimento concursal, atualmente é o Conselho Geral que elege o diretor. Também se destacou a obrigatoriedade da experiência prática e da formação no Brasil para a atuação no cargo, no entanto foi visto que em Portugal o candidato só precisa possuir um desses dois pontos, sendo que a lei vigente dá preferência à formação dos candidatos em detrimento da experiência.

É importante considerar que cada país possui seu contexto e suas peculiaridades, por isso este artigo não buscou apresentar juízo de valor sobre os pontos levantados. Questiona-se agora, para dar sequência ao estudo, se as diferenças identificadas (e até outras que aqui não cabem...) causam impactos na qualidade do ensino nas escolas.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, A. P. P.; GEBRAN, R. A. O curso de pedagogia e o processo de formação do pedagogo no Brasil: percurso histórico e marcos legais. **Revista Holos**, Ano 30, v.6. 2014. p. 280-295. Disponível em: <[http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/1643/pdf\\_142](http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/1643/pdf_142)>. Acesso em: 05/06/2022.

BARROSO, João. Reitores, Presidentes e Directores: Evolução e Paradoxos de uma Função. **Revista do Fórum Português de Administração Educacional**, n. 2, jan. 2002, p. 91–107.

BOLÍVAR, A. **Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação**. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2012.

ESTEVÃO, C. A. V. Gestão educacional e formação. **Gestão em Ação**, Salvador, v.4, n.2, jul./dez. 2001, p. 87-105.

FORMOSINHO, J., FERNANDES, A. S., MACHADO, J. E FERREIRA, F. I.

Administração da Educação. **Lógicas burocráticas e lógicas de mediação**. Porto: Edições ASA, 2005.

JUNIOR, C. F.; PEREIRA, M. S. A formação do gestor escolar em serviço e os desafios de sua atuação. In: UNGLAUB, E.; HEES, L.; SOUZA, T. (Orgs.). **Gestão Escolar: Formação, Desafio & Competências**. Artur Nogueira: Editora Paradigma, 2017. p. 60-66.

LIMA, L. C. Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 23, n. 1-2, jan./dez. 1997, p.91-123. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551997000100007>>. Acesso em: 14/06/2022.



LUCK, H. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à formação de seus Gestores. **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n.72, fev/jun. 2000, p. 11-33.

OECD (2019), **PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do**, PISA, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>. Acesso em: 14/06/2022.

SILVA, G.; SÁ, V. O diretor escolar em Portugal: Formação e Perfil Profissional. **Revista Espaço do Currículo**. UFPB, v. 10, n. 1, jan./abr. 2017, p. 62-81. Referências Legislativas.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 11/06/2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun 2014. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 27/02/2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 02/2019, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, seção 1, pág. 142, 20 de dezembro de 2019.

PORTUGAL. Lei n.º 46, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo Português. **Diário da República**, Lisboa, n.º 237, Série I, 14 out. 1986.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 95/97, 23 de abril de 1997. **Diário da República**, n.º 95, I Série A. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 de maio de 1998. **Diário da República**, n.º 102, I Série A, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril de 2008. **Diário da República**, n.º 79, I Série A. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02 de julho de 2012. **Diário da República**, n.º 126, I Série. 2012.