

Perspetivas de liderança no «sistema concreto de ação» de escolas públicas no distrito do Porto

Vera Diogo¹

Fernando Diogo

Inês Teixeira

Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto
inED – Centro de Investigação e Inovação em Educação

RESUMO

Em 2018 completou-se uma década de vigência do modelo de gestão consagrado no Decreto-Lei n.º 75/2008, que reforça a participação das famílias e da comunidade no órgão de decisão estratégica, vincula a autonomia à responsabilização, à prestação de contas e à avaliação externa da eficácia na gestão das escolas, ao mesmo tempo que, quebrando uma longa tradição de liderança por órgãos colegiais eleitos, introduz a figura do diretor recrutado por concurso (uma mudança face à anterior eleição de um órgão coletivo), destinando-lhe o papel de “primeiro responsável” do agrupamento de escolas ou de escola não agrupada.

Este artigo surge de uma investigação focada nas experiências dos diretores de escolas e agrupamentos, fazendo um balanço dos 10 anos de vigência do atual modelo. Seguiu-se uma metodologia qualitativa com recurso à entrevista semiestruturada a 30 diretores. Aqui, analisamos as perspetivas de liderança destes entrevistados, procurando compreender com que formas de gestão se identificam e como se movimentam no «sistema concreto de ação escolar», desenvolvendo relações de poder a várias escalas, dentro e fora do sistema de ensino.

Palavras-chave: Relações de poder; «Sistema concreto de ação»; Liderança; Perfil do diretor

ABSTRACT

In 2018, the management model defined by the Decreto-Lei n.º 75/2008 has completed a decade of application. This model has reinforced the participation of the families and the community in the strategic decision organs, bidding autonomy to responsabilisation, accountability and external evaluation of the effectiveness of school management. Simultaneously, cutting a long tradition of collegial leadership by election, introducing the function of the principal (“director”) recruited by contest (a shift from the previous practice of election of a collective body of direction), which is given the role of main responsible for the school or school group.

This article is based on a research focused on the experiences of the principals, reflecting about the 10 years of the current management model. The methodology was qualitative, with semi structured interviews to 30 principals. Here, we analyze the leadership perspectives of these principals, seeking to understand with which forms of management they identify and how they move within the «concrete school system of action», developing power relations at various scales, within and outside the education system.

Keywords: Power relations; «Concrete system of action»; Leadership; Principal’s profile.

¹ Endereço de contacto: veradiogo@ese.ipp.pt

1. Sistema concreto de ação escolar

O modelo de gestão consagrado no Decreto-Lei n.º 75/2008, se por um lado vem alargar o «sistema concreto de ação» (Crozier & Friedberg, 1977) à participação das autarquias, das famílias e da comunidade, por outro, secundariza órgãos colegiais eleitos em favorecimento da figura unipessoal do diretor/a contratado por concurso. Ora, para Crozier e Friedberg (1977, p.11), “o ator não existe sem o sistema que define a sua liberdade e a racionalidade que pode utilizar na sua ação”, e ao mesmo tempo “o sistema não existe a não ser através do ator que lhe dá vida e que o pode mudar”. Assim, as mudanças introduzidas neste sistema pela tutela, vieram recondicionar o sistema de relações de poder existente, podendo ter dado origem a reconfigurações, de grau variável, nos diversos contextos organizacionais escolares.

Na sua interação com o sistema, composto pelas relações instituídas entre os diversos atores, pelas normas estabelecidas na cultura escolar e no clima organizacional específico de cada agrupamento ou escola não agrupada, cada ator mobiliza os trunfos de que dispõe. O Decreto-Lei n.º 75/2008 coloca a tónica nas competências do diretor/a ao instituir o seu recrutamento por concurso, particularmente naquelas que são certificadas por qualificações. Ora a posse de competências ou especializações funcionais num dado contexto é uma das quatro fontes de poder definidas por Crozier e Friedberg (1977). As três restantes ordens de fatores nas quais se pode basear o poder dos atores são: o domínio das relações e, particularmente, da comunicação no interior da organização; o conhecimento do ambiente externo da organização e o controlo das relações com os interatores relevantes; e o conhecimento e uso das regras organizacionais (Crozier & Friedberg, 1977). Os contextos organizacionais escolares, sendo organizações institucionais (Meyer, Scott, & Deal, 1980), têm a particularidade de se estarem na macroestrutura dos sistemas de ensino, que em Portugal tem um caráter fortemente centralizado (Barroso, 2005, 2017; Lima, 2011a, 2017). A dependência das escolas face ao poder central relaciona-se com o peso das funções sociais da *escola* que no seu processo de institucionalização escolarizou as sociedades, a ponto de o direito a aprender se traduzir na obrigação de frequentar a Escola (Illich, 1985). Na gestão burocrática, a invocação da lei e da racionalidade instrumental ocultam o caráter político da administração central das escolas, limitando os jogos de poder a uma “zona de conforto” (Silva, 2011).

Assim, a falta de autonomia das escolas é um dos «factores contextuais que limitam ou condicionam a realização do papel do director em marcos específicos» (Ball, 1994, p. 91). Só se é autónomo na interação, nomeadamente, na tomada de decisões conjunta por processos mais ou menos conflituais, logo, uma autonomia decretada, desagregada das negociações dos atores é meramente normativa (Barroso, 1996; Freire, 1996).

Liderança pode ser definida como a função de dinamização de um grupo ou de uma organização para gerar o seu próprio crescimento em função de uma missão ou de um projeto partilhado (Lorenzo Delgado, 2005). O modo concreto do seu exercício é afectado, quer pela visão de escola perfilhada pelos diretores, quer pelo processo histórico de construção sociopolítica da escola e pelos modelos legais de gestão escolar, quer ainda pelos discursos científico e político dominantes.

As peculiaridades organizativas da escola especificam as condições de exercício da função diretiva implicando que a direcção escolar seja definida como «*liderança educativa*» (Sacristán, 1995). Esta não é uma «*liderança de transacção*», centrada na tarefa, mas sim, uma «*liderança transformacional*», centrada nas pessoas, na estimulação da sua independência de pensamento e de ação, como condição do seu desenvolvimento pessoal e profissional e como via para o desenvolvimento da organização escolar (Burns, 1978). A liderança transformacional está relacionada com o modo como um diretor pode inovar nas suas ações e processos, a fim de capacitar a comunidade escolar e inspirar colegas a desenvolver as suas habilidades e competências em direção aos objetivos planeados. O diretor seria, assim, um líder colaborativo, reservando às estruturas democráticas a liderança real e afastando-se de uma liderança unipessoal, ainda que apoiada em práticas de consulta e participação por decreto. De facto, parece defensável que a gestão escolar seja orientada por procedimentos democráticos, igualdade de oportunidades, autonomia e participação de todos os envolvidos nos processos educacionais (Costa & Castanheira, 2015). Como tal, a colegialidade nos processos de decisão

implica o reconhecimento da liderança como um processo ponto a ponto, solidário, colaborativo, com tomada de decisão coletiva, particularmente em questões estratégicas (Woods & Woods, 2012).

2. Metodologia

O presente estudo integra-se num projeto de investigação mais alargado², que tem como principal objetivo fazer um balanço dos dez anos de vigência do atual modelo de gestão escolar, e, centrando-se nas representações dos diretores/as de escolas públicas enquanto principais agentes decisores em contexto escolar, perspetiva a recolha e tratamento de informação que permita identificar linhas orientadoras para um possível aperfeiçoamento do modelo no futuro.

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). O roteiro da entrevista, além das questões sociodemográficas, incluía perguntas sobre as aprendizagens mais importantes durante o exercício do cargo de diretor nos últimos dez anos; sobre os principais problemas e armadilhas que encontrou no atual modelo de gestão e como podem ser superados; que parâmetros julga associados a resultados positivos na gestão de uma organização escolar; que alterações no atual modelo de gestão poderiam contribuir para uma melhor gestão das escolas e agrupamentos de escolas.

A amostra incide em 30 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. O sexo do entrevistado não fazia parte dos critérios de estratificação da amostra aleatória, mas verificou-se que 10 eram do sexo feminino e 20 do masculino, e a média de idade foi muito semelhante (H - 54,28 / M - 54,67), bem como a média de anos de experiência na gestão de escolas (H - 8,8 / M - 8,4). A maioria dos entrevistados cursou Pós-graduações em Gestão Pública (2) ou Administração Escolar (18), a que se juntam 8 mestres e 2 doutorados em Administração Escolar. O tamanho médio das escolas / agrupamentos escolares é de 1.606,27 alunos ($DP = 753,45$), com um mínimo de 80 e um máximo de 3.300 alunos.

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.

Os diretores revelaram interpretações e posições que apontam desafios ao modelo formal e à sua execução nas práticas de administração escolar que, através da análise de conteúdo realizada, permitiu organizar os resultados e sua discussão segundo as duas categorias definidas *a priori*: o perfil do/a diretor/a e as relações de poder mantidas no quotidiano do «sistema concreto de ação» escolar (Crozier & Friedberg, 1977).

² Projeto 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” e concretizado por uma equipa de investigadores do Centro de investigação e Inovação em Educação (inED) da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto.

3. Discussão de resultados

3.1. Perfil do diretor

Estilo de liderança

O estilo de liderança depende, não apenas das convicções individuais e do conhecimento que os diretores vão reconstruindo com base na formação especializada que realizaram, mas também do contexto onde cada diretor atua. A dimensão da organização escolar é um fator diferenciador, mesmo em termos da necessidade de formação especializada, que é tão mais necessária quanto maior e mais complexa for a instituição. Um outro aspeto salientado pelos entrevistados que interfere no estilo de liderança adotado é o contexto administrativo do território educativo onde a instituição se insere.

De uma forma geral, entendem os diretores inquiridos que o modelo lhes confere maior autoridade, mas simultaneamente, maior responsabilidade individual: “o peso da responsabilidade que a autoridade acarreta. As preocupações são tremendas. É como que uma missão”. Mas a diferença maior está no modo como tomam as suas decisões. A maioria reconhece a importância de ouvir as opiniões dos elementos da comunidade educativa (equipa de assessores, equipas de gestão intermédia professores em geral e alunos). Alguns consideram igualmente importante auscultar os elementos da comunidade local, com quem estabelecem parcerias e criam projetos diversos, em prol da melhoria da qualidade educativa. Esta auscultação a toda a comunidade (educativa e envolvente) pressupõe coragem de, numa liderança democrática e de proximidade, assumir a responsabilidade pelas decisões tomadas por consenso ou por maioria. Relativamente à procura de consensos, as opiniões dividem-se: alguns consideram-nos indispensáveis e há até quem nunca tenha tido necessidade de submeter diferentes propostas a votação para tomar uma decisão. Outros há que, sentindo a responsabilidade individual da tomada de decisões, afirmam que, “se tentarmos agradar a toda a gente, preterimos a qualidade do ensino”. Isto leva a que, por vezes, tomem decisões impopulares, pois não vão ao encontro daquilo que “as pessoas, individualmente, pensam para si”.

A delegação de competências, nomeadamente de algumas funções administrativas (na equipa de assessores) é uma possibilidade reconhecida, mas sempre sob supervisão. Para conseguir delegar, é imprescindível confiar na competência dos professores e saber dialogar com eles. Delegar é confiar, até porque, com a diversidade de funções que os diretores assumem, não conseguem “chegar a todo o lado”, mas, tendo eles a responsabilidade total por tudo o que acontece nas escolas, não lhes resta outra alternativa que não seja a proximidade e a criação de condições para uma participação democrática, que envolva todos os órgãos de administração e gestão, respeitando uma hierarquização bem definida: a liderança (da direção) deve manter-se próxima das lideranças intermédias, e estas, por sua vez, devem manter-se próximas dos professores em geral, nomeadamente no que se refere à dimensão pedagógica.

A proximidade exigida remete os líderes para questões de índole humana, que requer conhecimento sobre como interagir com diferentes personalidades, “saber como identificar o carácter das pessoas”, quer sejam docentes ou discentes. A necessidade de manter os profissionais motivados, sobretudo os que se encontram mais próximos do diretor, é uma necessidade sentida, embora haja também o reconhecimento de que esta motivação, face à conjuntura atual, é difícil de alcançar. Uma forma de ultrapassar esta dificuldade é ter um conhecimento profundo do sistema concreto de ação, dos atores com quem interage, o que “implica gostar das pessoas [criação de empatia], partilhar. A supremacia afasta”.

É a promoção de projetos inovadores que visem o sucesso dos alunos que confere sentido ao seu trabalho e permite ultrapassar as adversidades a que muitas vezes os diretores estão expostos e os desafia a reinventarem-se no dia a dia. Em contrapartida, o desgaste provocado pelo quotidiano pode levar os diretores a preferirem a objetividade à solidariedade, a comensuração à conversação e o constrangimento à persuasão.

Papel do diretor

Sobressai nos dados a figura do diretor como “rosto” e “imagem” da organização escolar. Imagem partilhada por todos os atores escolares e da comunidade e pelo próprio diretor que a integra na sua autorrepresentação. Sendo o “responsável por tudo”, é ao diretor a quem compete representar a instituição, apresentar projetos e propostas, justificar resultados, decisões e comportamentos, encontrar soluções para os problemas e os conflitos, ouvir todas as queixas e reclamações. Reforçando a sua importância no universo

organizacional escolar, este conjunto de exigências e solicitações não deixa de provocar-lhe sobrecarga, problemas de agenda e, muitas vezes, descentração relativamente às prioridades estabelecidas.

Os diretores assumem-se como responsáveis pelas áreas pedagógica, financeira e administrativa, destacando a sua responsabilidade na construção de um “projeto educativo consensual e representativo da comunidade”, “que envolva os encarregados de educação para que trabalhem com os professores e com os alunos”. Este posicionamento num modelo democrático vai ao encontro do defendido por Torres (2011, p. 95) quando nos diz que é na apropriação quotidiana do espaço-tempo e na margem relativa de atuação que se torna “pertinente discutir as potencialidades das organizações escolares na construção de uma escola progressivamente mais democrática e mais justa”.

Na área pedagógica, dominada pelas preocupações com a “singularidade de cada criança”, a “minimização do insucesso” educativo e a promoção de um “ensino de qualidade”, o diretor trabalha muito diretamente com as lideranças intermédias, “com os coordenadores”. É uma função exigente, do ponto de vista relacional. Em coerência, ressaltam o investimento nas lideranças intermédias como fundamental. Este investimento passa, também, pelo incentivo à formação especializada destes atores. Os dados revelam uma tensão permanente entre a vontade dos diretores de se dedicarem mais a esta área e as exigências nos domínios administrativo e financeiro, sendo a sua ação “absorvida por atos de gestão”. Um estudo de casos conduzido por Baptista e Abrantes (2015, p. 56), acerca dos mecanismos de poder e liderança em dois agrupamentos de escolas, confirma os resultados aqui encontrados, uma vez que também aí, os diretores dos dois agrupamentos se viram obrigados a “gerir a vertente administrativa [...] deixando aos professores o trabalho pedagógico”.

A sua intervenção nas áreas administrativa e financeira, considerada por alguns como “desinteressante”, coloca-os perante exigências processuais e de prazos, fazendo-os sentir-se uma espécie de “coordenador técnico”, submetido à “escravatura das plataformas”. Assumindo a preocupação com a melhoria das “condições de trabalho” e com “minimizar custos e otimizar receitas”, realçam a importância da administração de recursos humanos, que “não é só competência técnica”.

Alguns entrevistados dão conta das dificuldades de gerir as contradições resultantes do facto de funcionarem como “elo de ligação” entre a administração educativa e os professores: “ou assume o papel na defesa do colega ou assume o papel na defesa do ministério da educação”. Também Torres (2011, p. 101) se refere a esta situação recorrendo a uma imagem de “entreposto cultural” para ilustrar a forma como o gestor escolar tende a “nortear a sua acção quotidiana, mediando permanentemente forças de sinal contrário: as pressões externas para a uniformização burocrática e as dinâmicas internas para a diversificação cultural e identitária”.

Formação especializada

Ainda que grande parte dos entrevistados reconheça a importância da formação especializada enquanto fonte de poder (Crozier & Friedberg, 1977), os discursos enfatizam as “qualidades pessoais” e a “experiência” que “ajuda mais” como fatores facilitadores do exercício da função de diretor, apesar de um dos entrevistados afirmar que a “formação académica substitui experiência”. As áreas de formação priorizadas são: contabilidade/finanças; administração escolar; gestão geral; recursos humanos e direito, o que corrobora a preocupação dos diretores com a vertente da eficácia técnica, num enquadramento mais gestor do que democrático, “orientado mais por uma lógica de prestação de contas (ao estado e ao mercado) do que por princípios de desenvolvimento da cidadania democrática” (Torres, 2011, p. 97).

3.2. Relações de poder e ação quotidiana

Observamos um «sistema concreto de ação» multi-escalar que extravasa as fronteiras do sistema de ensino, já perspectivado como “macroorganização” em que se enquadram as organizações escolares (Lima, 2011b). À escala macro, os diretores entrevistados afirmam que as relações com a administração central são marcadas pela falta de acompanhamento que por vezes chega à obstaculização, bem como, pela desarticulação das orientações de diferentes entidades. Entendem que esta relação se baseia na prestação de contas unilateral da parte das escolas e agrupamentos à tutela, sendo pautada pela desconfiança desta última face às escolas e seus diretores, cujas decisões podem e chegam, por vezes, a ser contornadas pelo Ministério da Educação.

Os diretores criticam a forte centralização, marcada pela insensibilidade de uma ação *top-down* sem conhecimento do terreno, bem como potenciadora de um distanciamento considerável, embora se registre um esforço de aproximação nos últimos anos. No modo de funcionamento díptico da escola como organização, o eixo da ação pende, pois, para a burocracia racional (Lima, 2001, p.48). Esta centralização revela-se também na uniformidade da rede regional e associa-se à excessiva burocratização concretizada em normativos muito formatados, que não dão espaço para a escola definir soluções à medida dos alunos. Tal pressão burocrática sente-se também na exigência de dados por vários organismos, sobrecarregando os diretores com o preenchimento de várias plataformas. Aponta-se ainda que a mudança rápida de legislação não contribuiu para a estabilidade das relações entre as escolas e a administração central, que atualmente se encontra deteriorada devido às persistentes lutas laborais e sindicais com o Governo, que têm provocado grande desmotivação à classe docente.

Parece assim que o equilíbrio da aliança entre professores e Estado inscrita na regulação burocrático-profissional tem resvalado para o pólo burocrático-administrativo. Os diretores identificam um desequilíbrio nesta relação, perspectivando a intensidade das exigências de prestação de contas como demonstração de distanciamento, desconfiança e autoritarismo, reveladoras de uma visão mecanicista da escola e das funções do diretor (Barroso, 2005). Por outro lado, este clima de instabilidade, provocado por sucessivas políticas educativas, cujas diretrizes implicam uma implementação de novos projetos com prazos demasiado apertados, leva a que se reserve aos diretores “a difícil missão de reinventarem fórmulas de mobilização local dos actores e de reposição quotidiana do sentido cívico e democrático inerente à escola pública” (Torres, 2011, p. 97).

É nesta escala macro que se enquadram as reivindicações de maior autonomia para as escolas, acusando a vigente legislação de deixar a autonomia bem clara “só no papel”. Um dos entrevistados chega mesmo a afirmar que este Decreto-Lei traz maior responsabilidade aos diretores mas menor autonomia às escolas, o que se enquadra na visão do diretor como intermediário entre os promotores do serviço público e os executantes (Barroso, 2005), cuja ação articulada permite concretizar as funções ideológicas deste aparelho estatal (Althusser, 1974). Assim, apontam-se duas principais ordens de limitações à autonomia escolar que estão intimamente inter-relacionadas: as limitações de recursos e as limitações legislativas. É salientada por vários entrevistados a necessidade de maior autonomia e controlo por parte das escolas, assim como maior flexibilidade e agilidade na gestão de recursos humanos, permitindo, por exemplo, alargar as opções de flexibilidade curricular. Um dos entrevistados sugere que o sistema de contratação seja alterado, passando a incluir uma entrevista para que o diretor consiga “perceber quem é o professor/a que vem para cá”.

Uma entrevistada identifica uma tensão entre, por um lado a vontade de ter mais autonomia e, por outro, o medo da responsabilidade que esta autonomia acarreta, evidenciando que a continuidade histórica da centralização do sistema educativo contribuiu para instituir o conformismo e a dependência das escolas face ao Ministério. Denota-se a partir deste testemunho, a influência das “especificidades da estrutura-ação da escola na “construção da cultura organizacional” (Torres, 2007, p. 166). Isto é, por força da institucionalização da administração centralizada das escolas, as práticas orientam-se para a aceitação da subalternidade e as representações reforçam essa conduta como o padrão da normalidade, da segurança e da legitimidade.

Tal segurança é garantida pelo valor simbólico atribuído à legalidade e pelo “prestígio cultural das normas” burocráticas, configurando um “espaço calculado de manobra” (Silva, 2011), no qual os atores se resguardam da incerteza, reduzem a conflitualidade das relações e as consequências da “visão policromática” da realidade organizacional (Silva, 2011, p. 99). Esta crítica compagina-se com a partilha de outro entrevistado quanto à necessidade de “cautela” na comunicação com o Ministério, entendendo que a posição subalterna das escolas as coloca vulneráveis, devendo por isso prevenir potenciais conflitos ou penalizações. Nesta perspetiva, a relação entre as escolas e o Ministério é de desconfiança mútua, devendo as escolas enquanto elo mais fraco «jogar pelo seguro», ser cumpridoras e evitar fazer perguntas desnecessárias. A autonomia heterogovernada (Lima, 2011a) tem transformado as escolas em organizações manietadas pelo contexto institucional e legal em que se enquadram. A procura de conformidade com esse contexto conduz as escolas a desvalorizar as suas capacidades técnicas e gestionárias, preterindo-as à segurança paternalista da normalização estatal (Meyer et al., 1980).

A análise de Illich (1985) sobre a relação de dependência dos indivíduos face à *escola*, pode transpor-se para a relação entre as escolas como organizações e a máquina estatal em que se enquadram, no sentido em que

dado que o padrão é o “tratamento institucional”, isto é a resposta institucional às necessidades humanas (neste caso, organizacionais) “a conquista independente” se “torna suspeita” (Illich, 1985, p.2). Daí, um dos entrevistados afirmar que “O diretor tem que ter muita coragem!”. Esta coragem opõe-se ao medo da autonomia, ao medo de falhar e/ou de ser punido que conduz a uma participação dependente baseada numa alienação parcial que permite amortizar os conflitos sociais, mantendo o *status quo* (Tourraine, 1996).

Na escala meso, destacam-se as relações com as forças políticas, a nível local, devido à presença de representantes do município no Conselho Geral das escolas, bem como, a delegação de algumas competências da tutela para estas entidades, particularmente no âmbito do Ensino Básico. De forma geral, todos os entrevistados valorizam os contactos com a autarquia e o conhecimento do território, no âmbito do domínio das relações com o ambiente externo (Crozier & Friedberg, 1977).

Alguns entrevistados manifestaram sentir-se envolvidos nas lutas políticas do município em que se localiza a sua escola ou agrupamento, pelo facto de eleição do diretor ser feita pelo Conselho Geral, após o processo de recrutamento, o que lhes causou constrangimentos. Estas vozes críticas indicam que poderá criar-se alguma promiscuidade entre os diretores e os decisores políticos locais e seus interesses partidários, faz-se a defesa da não intromissão dos partidos políticos na gestão escolar. Outra ressalva é feita relativamente à tendência de fragmentação que a gestão autárquica pode criar, salientando-se a importância do papel do Ministério para regular e padronizar, evitando que a gestão da escola se guie por interesses políticos locais. Aponta-se ainda a necessidade de a CM ter sensibilidade para a Educação, considerando que tal nem sempre acontece o que faria crescer a desigualdade entre os municípios se a gestão escolar se municipalizar, o que é rejeitado por alguns diretores. Ao mesmo tempo, identificam-se entraves à municipalização na cultura escolar, dada longa tradição de dependência do poder central. De acordo com Barroso (2017), a orientação do atual modelo de gestão não minimiza tal dependência, dados os constrangimentos formais que o Estado Central coloca à ação das autarquias. Lima (2015, p. 16) acrescenta que esta atribuição de competências às autarquias se situa apenas no plano das responsabilidades e encargos e nunca no da decisão estratégica, consistindo “em novas formas de tutelar o poder local”.

No entanto, entre os entrevistados ouvem-se também vozes otimistas quanto às relações entre as escolas e as autarquias, vozes que: consideram que a divisão de competências é clara, ficando a dimensão pedagógica a cargo da escola; valorizam o apoio por parte das autarquias, que mesmo antes da representação das autarquias no Conselho Geral, foi incentivando o envolvimento das escolas em projetos que visam o desenvolvimento holístico dos alunos; caracterizam a cooperação municipal como positiva e a relação com as autarquias como sendo de proximidade, salientando o apoio na conservação dos estabelecimentos escolares e na substituição de equipamentos. Um dos entrevistados aponta a possibilidade de a contratação de docentes ser feita para o município e gerida pelo mesmo, considerando as necessidades de todos os agrupamentos e escolas.

À escala micro das interações entre os atores escolares, os diretores destacam as suas relações com os docentes e funcionários. Várias vozes se levantam sobre a avaliação dos professores, focando ora as dificuldades sentidas na gestão de tal processo, ora, as injustiças que este permite, ora a necessidade de se substituir o atual sistema de avaliação por uma avaliação externa. São também assuntos relevantes para um dos entrevistados a morosidade dos processos disciplinares a professores, a impossibilidade de o diretor convocar juntas médicas de emergência e a possibilidade de um professor poder negar-se a participar no Desporto Escolar. De facto, a assunção de responsabilidade por grupos/equipas de desporto escolar depende do interesse dos docentes em cumprirem horário pós-laboral e em estarem disponíveis para acompanhar os alunos durante os fins de semana, sempre que estejam agendadas competições. Esta situação pode revelar-se incompatível com os interesses dos alunos e, conseqüentemente da própria comunidade educativa, dada a pertinência de que se reveste um projeto de desporto escolar abrangente.

Neste domínio, a gestão de recursos humanos é focada novamente, relacionando-se com as competências relacionais do diretor na gestão de relações interpessoais, tendo em conta a diversidade de formações, personalidades, formas de estar e a diversidade etária dos professores, não obstante, o envelhecimento do corpo docente, que em si, constitui outro desafio na gestão dos recursos humanos. Tais ordens de diversidade potenciam conflitos que o diretor terá de saber moderar e apaziguar. Nesta procura de equilíbrio entre vontades diversas, destaca-se a importância de o gestor não se deixar guiar pelos interesses pessoais dos

vários membros, mantendo o seu foco nos objetivos e na estratégia da escola, o que revela a procura de um estilo de liderança transformacional, que se opõe ao estilo transacional (Baptista & Abrantes, 2015).

Foca-se também a relevância das relações humanas e a construção de clima escolar harmonioso como variável-chave para o sucesso da escola como organização que só pode ser conseguida por uma gestão humanista, atenta às dinâmicas relacionais e promotora de valores comuns. Esta orientação revela a mobilização do domínio da comunicação interna enquanto fonte de poder (Crozier & Friedberg, 1977) que os diretores destacam na construção da sua identidade enquanto líderes.

Assim, é relevante a observação de Lorenzo Delgado (2005), de que cada vez se fala mais em liderança e menos em líder. No caso das instituições educativas, a eleição de uma equipa diretiva, em vez da personalização na figura do diretor, é apontada no estudo de Baptista e Abrantes (2015) como uma oportunidade para articular diferentes tipos de poder e, assim, reforçar as lideranças partilhadas. A maioria dos entrevistados defende a superação de visões unipessoais de liderança, vigentes no atual modelo de gestão. Neste sentido, destacam a capacidade do poder ser partilhado por um conjunto alargado de agentes, como coordenadores pedagógicos, coordenadores de departamento, encarregados de educação e entidades locais, organizados em diferentes níveis e áreas a que Harris (2004) chama “liderança distribuída”. Esta poderá contrariar a liderança defensiva em que mergulham alguns diretores, quando se vêm obrigados a “arrastar” os colegas desanimados, desinteressados e preocupados com os seus interesses pessoais. Lorenzo Delgado (2005, p. 384) considera que *“este liderazgo defensivo, reactivo y de supervivência es justamente la antítesis del liderazgo”*. Uma cultura de colegialidade implica o reconhecimento da liderança enquanto processo que se desenrola interpares, com base em procedimentos democráticos, o que requer “elevadas capacidades de relacionamento interpessoal e tempo para que estes [docentes] possam reflectir, discutir e planear em conjunto a ação educativa” (Costa & Castanheira, 2015, p. 31).

4. Considerações finais

Neste «sistema concreto de ação» multi-escalar e interinstitucional, salienta-se uma forte crítica à “autonomia heterogovernada” (Lima, 2011a) à escala macro organizacional (Lima, 2011b), que se compagina com as conclusões de outros estudos (Barroso, 2017; Lima, 2017). Lima (2011a, 2017) denuncia o foco normativo na “autonomia” como artefacto da erosão da «gestão democrática das escolas» consagrada na Constituição da República Portuguesa. O Decreto Lei 75/08 representa assim mais um passo num longo caminho de esvaziamento da democracia na gestão escolar, desde as experiências autogestionárias do período pós-revolucionário. Tal trajetória operou a centralização das decisões estratégicas, desagregando política e administração, de modo que *autonomia* não é sinónimo de autogoverno nem mesmo de efetiva participação democrática, mas apenas de relativa “liberdade de execução” (Lima, 2011a, p. 15). O atual modelo de gestão, limitando, ao nível da gestão de topo, as práticas democráticas à eleição e ação do Conselho Geral, órgão colegial cuja secundarização perante a centralidade da figura do diretor é comum, garante apenas formalmente o cumprimento do princípio democrático inscrito na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lima, 2017).

A historicidade desta posição subalterna das escolas face à tutela tende a gerar alienação fomentando uma “participação dependente” que reduz os conflitos sociais (Tourraine, 1996, p.13). As iniciativas de efetiva afirmação de caminhos alternativos implicam coragem pois são consideradas suspeitas (Illich, 1985) e nesse sentido, ou são punidas, ou institucionalizadas reforçando o centro de autoridade da macroorganização escolar (Lima, 2011b). Este reforço dá-se pela articulação entre mecanismos políticos (relacionais) e burocráticos (formais), configurando uma «zona de conforto» que sendo heterónima pois centralmente balizada, se legitima por meio da dominação simbólica e não sendo absoluta, permite a expressão das diversas racionalidades através dos jogos táticos dos atores numa conflitualidade controlada que não ameaça “a coesão estrutural nem a funcionalidade” (Silva, 2011, p.102).

Assim, o conhecimento das regras organizacionais é a fonte de poder que menos influencia o estilo de liderança porque tais regras são definidas à escala macro, sendo o sistema de ação encarado como um espaço local, “como uma solução sempre específica que atores relativamente autónomos” mobilizam na regulação da “sua cooperação conflitual e para gerir a sua interdependência estratégica” (Friedberg, 1995, p. 20). Alienados das decisões estratégicas expressas nos normativos ministeriais, as fontes de poder que os atores

escolares podem efetivamente mobilizar, de acordo com as suas próprias premissas, passam sobretudo pelo domínio da comunicação interna, pelo domínio das relações com o ambiente e pelas competências e especializações que detêm (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1995).

À semelhança das vozes auscultadas noutras investigações, há uma defesa alargada de uma liderança democrática e humanista (Torres & Palhares, 2009), conhecedora do sistema concreto de ação, centrada na escala micro (Ávila de Lima, 2011), devidamente articulada com a escala meso e reivindicativa e cooperante face à escala macro (Barroso, 2005). Esta última orientação faz ecoar as palavras de Pinto (2011, p.121), quando indica que “não é preciso, portanto, acabar com o sistema, mas podemos ir mudando o sistema”. Barroso (2005, 2017) vem desenhando um caminho para essa mudança que se compagina com a posição maioritária dos entrevistados. Ele consiste na configuração de uma regulação sociocomunitária das escolas, na qual o Estado central e as autarquias se concentram em garantir a igualdade, a equidade e a eficácia; os cidadãos participam ativamente, exercendo assim controlo social sobre os processos gestionários; e os professores assumem-se enquanto profissionais e cidadãos responsáveis pela “prestação de um serviço público” (Barroso, 2005, p. 83). Esta regulação só poderá concretizar-se se for baseada numa “territorialização da acção pública” que perspetive a política como co-construção social de agentes em interação” (Barroso, 2017, p. 32).

Referências

- Ávila de Lima, J. (2011). O diretor escolar: uma leitura crítica à luz dos estudos sobre a eficácia da escola. In A. Neto-Mendes, J. Costa, & A. Ventura (Org.), *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp. 23-45). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Ball, S. J. (1994). *La micropolítica de la escuela*. Barcelona: Paidós.
- Baptista, I., & Abrantes, P. (2015). Poder e liderança nas escolas: um estudo sociológico em contextos desfavorecidos. *Revista Lusófona de Educação*, 30, 43-58.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3 ed.). Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp. 23-40). Braga: Edições Humus.
- Barzanò, G. (2009). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. New York: Oxford University Press inc.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Costa, J. A., & Castanheira, P. (2015). A liderança na gestão das escolas: contributos de análise organizacional [Leadership in school management: contributions from organizational analysis]. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(1), 13-44.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Harris, A. (2004). Distributed leadership and school improvement. Leading or misleading?. *Educational Management Administration & Leadership*, 32, 11-24.
- Illich, I. (1985). *La sociedad desescolarizada*. México: Editorial Joaquín Moritz.
- Lima, L. (2001). *A escola como organização Educativa*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. (2011a). Administração e autonomia das escolas. In L. Lima (Ed.), *Administração escolar: estudos* (pp. 11-56). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2011b). A escola como categoria de investigação. In L. Lima (Ed.), *Administração escolar: estudos* (pp. 147-163). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2015). O programa Aproximar Educação, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?. *Questões Atuais de Direito Local*, 5, 7-24.

- Lima, L. (2017). O que é a democracia na gestão democrática das escolas? In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp.213-258). Braga: Edições Humus.
- Lorenzo Delgado, M. (2005). El liderazgo en las organizaciones educativas: revisión y perspectivas actuales. *Revista Espanola De Pedagogia*, LXIII(232), 367-388.
- Meyer, J. Scott, R., & Deal, T. (1980). Institutional and technical sources of organizational structure. Explaining the structure of educational organizations. *Institute for Research on Educational Finance and Governance*, 5-35.
- Pinto, C. (2011). Representações e práticas do empowerment nos trabalhadores sociais (Tese de Doutoramento não publicada). Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/4230>
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Sacristán, J. G., Llavador, F. B., Fernández, B. S., & Alonso, S. M. (1995). *La direccion de centros: Analisis de tareas*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Silva, E. (2011). Um olhar organizacional à luz das perspectivas de análise burocrática e política. In L. Lima, E. Silva, L. Torres, C. Estevão, & V. Sá (2011). *Perspetivas organizacionais da Escola* (59-108). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Torres, L. (2007). Cultura organizacional escolar: apogeu investigativo no quadro de emergência das políticas neoliberais. *Educ. Soc., Campinas*, 28(98), 151-179.
- Torres, L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, 32, 91-109.
- Torres, L., & Palhares, J. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 14, 77-99.
- Touraine, A. (1996). *O retorno do ator*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Woods, P. A., & Woods, G. J. (2012). Degrees of school democracy: A holistic framework. *Journal of School Leadership*, 22(4), 707-732.