

Relações de poder na gestão escolar: um estudo de caso num Agrupamento de Escolas^{1 2}

Virgínio Sá³
Daniela Silva⁴

Resumo: O presente artigo decorre de uma investigação em curso subordinada ao tema “A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação”. Este estudo desenvolve-se em duas dimensões de investigação: uma, de natureza mais extensiva, concretizada através da aplicação de um inquérito por questionário ao universo dos diretores de escolas/agrupamento, outra, de natureza mais qualitativa, materializada na realização de quatro estudos de caso. Os dados aqui mobilizados foram recolhidos num desses estudos de caso e decorrem da aplicação de entrevistas a alguns atores educativos e da análise de conteúdo de alguns documentos estruturantes do agrupamento. A análise foca sobretudo as relações de poder e de autoridade no interior de um agrupamento a partir da análise das representações de diferentes elementos da comunidade educativa. Os dados denunciam a existência de uma subtil teia de relações e de jogos de poder mobilizados pelos diversos atores escolares.

Palavras-chave: Administração e gestão das escolas; relações de poder; gestão unipessoal

Introdução

Este artigo decorre de uma investigação em curso subordinada ao tema “A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação”. Este projeto, desenvolvido no âmbito do Centro de Investigação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade do Minho, procura responder, entre outras, às seguintes questões:

Em que sentido as reformas da administração escolar em Portugal, ao longo da última década, têm contribuído para a erosão dos processos de democratização e das práticas de participação nas escolas/agrupamentos?

¹ Este texto retoma e aprofunda o tema de uma comunicação apresentada no IX Congresso Português de Sociologia, Universidade do Algarve, 6 a 8 de julho de 2016.

² Este estudo foi financiado por fundos nacionais da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014).

³ Instituto de Educação, Universidade do Minho

⁴ Instituto de Educação, Universidade do Minho

Como é que os diversos atores educativos têm experienciado a reconfiguração das relações de poder induzidas pelo novo dispositivo organizacional instituído pelo decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril?

Que instâncias e “processos de resistência” estão em curso nas escolas?

Este estudo desenvolve-se em duas modalidades de investigação: uma de natureza mais extensiva, concretizada através da aplicação de um inquérito por questionário *online* ao universo dos diretores de escolas/agrupamentos públicos de Portugal continental, e outra, de natureza mais qualitativa, materializada na realização de quatro estudos de caso. Os quatro casos localizam-se no norte de Portugal e foram selecionados combinando critérios de diversidade em termos de níveis de ensino (com e sem ensino secundário), localização geográfica (escolas/agrupamentos urbanos e semiurbanos; litoral e interior), de configuração organizacional (agrupamentos e escolas não agrupadas) e facilidade de acesso/recetividade para o desenvolvimento do estudo.

No âmbito dos estudos de caso, uma das dimensões em investigação é a problemática da direção e gestão no novo modelo de governo das escolas, regulado pelo decreto-lei nº 75/2008, com as alterações introduzidas pelo decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho, com foco na reconfiguração das relações de poder entre os diferentes órgãos e estruturas de direção, administração e gestão, com destaque para as implicações resultantes da imposição da figura unipessoal do diretor.

Hoje em dia, o diretor de escola/agrupamento, enquanto órgão de administração e gestão unipessoal, representa um novo objeto de investigação que suscita a reflexão e análise em torno de várias dimensões, nomeadamente quanto ao impacto deste novo arranjo organizacional sobre os processos de decisão no interior das escolas e das dinâmicas micropolíticas que se tecem na arena educativa. Na verdade, como sustenta Lima (2014), a colegialidade, em articulação com a eleição e com a participação, constituíram, ao longo das últimas décadas, três vetores estruturantes da gestão democrática das escolas em Portugal. Importa, por isso, compreender como, na perspetiva de alguns dos atores mais diretamente implicados na vida das escolas, a substituição do órgão de gestão colegial por uma órgão unipessoal se refletiu na tessitura das relações profissionais, na (eventual) erosão dos processos de deliberação democrática e na subalternização, e potencial silenciamento e invisibilidade, dos (ou de alguns) atores educativos. Procuramos também tecer algumas considerações sobre o modo como os atores escolares percecionam a reconfiguração das relações entre as escolas e a tutela, com ênfase nos sentidos plurais da “autonomia sob contrato” e ainda identificar eventuais dinâmicas de resistência, contestação, acomodação e conformismo em relação às agendas gerencialistas, performativas e tecnocráticas que marcam o novo senso comum político-

educativo, pondo em confronto o “contexto da produção do texto” (das políticas) e o “contexto da prática” (Ball, 2002).

A metodologia utilizada nesta investigação assenta num estudo de caso – um agrupamento de escolas básicas, localizado na área semiurbana de um concelho do norte de Portugal. O estudo teve início em maio de 2014 e a recolha de dados prolongou-se até ao início de 2015, convocando sobretudo as técnicas da entrevista semiestruturada e da análise documental. Foram realizadas entrevistas a diversos atores do agrupamento, nomeadamente ao presidente do conselho geral, representante da autarquia no conselho geral, ao professor com menos tempo de serviço e ao professor com mais tempo de serviço no agrupamento, a um coordenador de departamento, a um representante dos professores no conselho geral, aos coordenadores das escolas do 1º ciclo do agrupamento e ao representante do pessoal não docente no conselho geral.

A análise documental incidiu sobre vários documentos estratégicos do agrupamento, nomeadamente, projeto educativo, regulamento interno, contrato de autonomia e o projeto de intervenção do diretor.

A gestão centrada nas escolas: “muita gestão para pouca democracia”

Alimentadas pela retórica da autonomia, da devolução de poderes e da gestão centrada nas escolas, as reformas da educação, inspiradas na *nova gestão pública* (NGP), em curso em diversas geografias sociopolíticas, com particular incidência nos denominados países ocidentais, convocam um desconcertante reportório de expressões que sugerem o reforço da participação e democracia no governo das organizações educativas. Contudo, diversos estudos (e. g. Angus, 1993; Ball, 1994; Brunsson & Olsen, 1993; Clarke & Newman, 1997; Codd, 1993; Lima, 2014; Newman & Clarke, 2012; Ranson & Stewart, 1994; Smyth, 1993, 2011; Whitty, Power, Halpin, 1999) põem em evidência uma potencial contradição entre as intenções declaradas e as soluções organizacionais privilegiadas, conduzindo a uma coexistência tensa entre medidas de política educativa de sinal contraditório. Assim, por exemplo, Smyth (1993), baseando-se nos resultados de um conjunto de investigações que tomam o “self-management” como objeto de estudo, observa: “particular forms of school self-management, far from being emancipatory or liberating for teachers, are in fact another iron cage that serves to entrap them within the New Right ideology of radical interventionism” (p.2). Na verdade, no contexto das organizações educativas, a retórica da autonomia e da devolução de poderes convive, de forma tensa, com a centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão; o maior envolvimento da comunidade e o maior protagonismo conferido aos pais na escolha da escola coexiste com a menor relevância

atribuída aos processos de participação deliberativa nos processos de tomada das decisões no interior das escolas, bem como com a crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais. O reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas, ocorre em prejuízo da influência dos órgãos e estruturas de participação democrática, com reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e concentração de poderes no líder formal⁵, tendência que Lima (2014) admite configurar a emergência de uma “pós-democracia gestonária”, traduzida em “muita gestão para pouca democracia”.

No caso da governação das escolas em Portugal, as propostas inspiradas nas soluções preconizadas pela NGP têm também vindo a fazer o seu caminho, seja pela via do “fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais”, seja através do “patrocínio e, em alguns aspectos, [da] imposição de algumas ‘soluções’ oferecidas e recomendadas por agências multilaterais” (Mainardes, 2006, pp. 51-52), ainda que necessariamente objeto de apropriações e recontextualizações específicas.

No contexto nacional, de entre as alterações mais relevantes ocorridas na direção, administração e gestão das escolas ao longo da última década, merecem particular destaque a substituição do órgão de gestão colegial pela liderança unipessoal, complementada pela concentração de poderes na figura do diretor, o recurso à livre nomeação pelo diretor dos principais cargos de gestão intermédia⁶, em detrimento da designação pelo recurso à eleição pelos pares, e a forte ênfase na eficiência, na eficácia (“lideranças eficazes”) e na prestação de contas pela via da regulação pelos resultados, com o “substituir do controlo directo por uma ‘sujeição produtiva’ no sentido foucaultiano” (Simões, 2007, p. 44).

A arquitetura organizacional imposta pelo novo “regime de verdade” em que assenta o decreto-lei nº 75/2008 derruba um dos pilares mais emblemáticos da “gestão democrática” construída, e reconstruída, no pós 25 de abril de 1974: a gestão colegial. O legislador foi particularmente enfático quando cunhou a solução para assegurar que “em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável” a quem possam “ser assacadas as

⁵ Um dos três objetivos invocados pelo legislador para justificar a reorganização do regime de direção, administração e gestão das escolas consagrada pelo decreto-lei nº 75/2008 foi precisamente “reforçar as lideranças das escolas”. Para esse efeito, sustenta ainda o legislador, impunha-se “criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola”. Essa responsabilidade caberá à figura do “director”, “um órgão unipessoal e não colegial” como o legislador fez questão de sublinhar (preâmbulo do decreto-lei nº 75/2008).

⁶ No decreto-lei nº 75/2008, o legislador faz uma associação direta entre esse direito de nomeação e o reforço: “No sentido de reforçar a liderança da escola e de conferir maior eficácia, mas também maior responsabilidade ao director, é-lhe conferido o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica” (preâmbulo).

responsabilidades pela prestação do serviço público de educação”. Para responder a este objetivo, determina-se: “cria-se o cargo de director, coadjuvado por um subdirector e um pequeno nº de adjuntos” e, para que restassem dúvidas, enfaticamente acrescenta: “mas constituindo um órgão unipessoal e não colegial” (preâmbulo do decreto-lei nº 75/2008).

Através deste golpe legislativo derruba-se um dos três pilares que durante cerca de 25 anos sustentou a gestão democrática das escolas em Portugal. Efetivamente, como afirma (Lima, 2014, p. 1071):

Pesquisas realizadas ao longo das últimas três décadas no contexto das escolas portuguesas permitiram o estabelecimento de uma forte associação teórica entre gestão democrática e eleição, colegialidade, participação na decisão. Trata-se de três dimensões consideradas cruciais, certamente associadas a outras também relevantes mas, em todo o caso, dependentes daquelas ou a elas subordinadas.

Contudo, como referimos, no contexto português, as reformas educativas mais recentes, no que ao governo das escolas diz respeito, representam uma clara inflexão nos três pilares da “gestão democrática” acima referidos, impondo a unipessoalidade do órgão de gestão (O diretor) e restringindo amplamente os processos eletivos como forma de designação dos responsáveis das diversas estruturas de orientação educativa e de supervisão pedagógica, em favor da nomeação das lideranças intermédias a cargo do diretor. Paralelamente, tem-se assistido à radicalização de certos traços da burocracia weberiana, processo facilitado pela generalização do uso das plataformas informáticas no âmbito dos mais diversos processos de gestão quotidiana das escolas, reforçando a capacidade de controlo do centro e, por essa via, alimentando tendências hiperburocráticas sustentadas no “taylorismo online”.

Contudo, as escolas, enquanto espaços de interpretação e recontextualização das orientações normativas, nunca se limitam à sua mera reprodução. Explorando as “áreas de incerteza”⁷ que inevitavelmente sobrevivem, mesmo ao mais zeloso legislador, os atores organizacionais (individuais e coletivos) não deixarão de colonizar esses espaços, seja adaptando as normas, seja mesmo (re)criando-as (Bowe, Ball & Gold, 1992; Crozier & Friedberg, 1977; Lima, 1992).

Impõe-se, por isso, analisar em que medida as reformas educativas da última década em Portugal, no que concerne ao governo das escolas, em

⁷ Como referem Crozier e Friedberg (1977, p. 72), “Le pouvoir d’un individu ou d’un groupe, bref, d’un acteur social, est bien ainsi fonction de l’ampleur de la zone d’incertitude que l’imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires.”

particular no que diz respeito à substituição da gestão colegial pela gestão unipessoal e à concentração de poderes nas mãos do diretor, reconfiguraram a “gestão democrática das escolas”. Paralelamente, importa também compreender qual a receção que estas reformas de inspiração gerencialista tiveram juntos dos mais diretamente envolvidos no processo educativo, pondo em evidência eventuais práticas de resistência e de recriação local das orientações de política educativa.

Nas últimas décadas, as reformas da direção, administração e gestão das escolas têm andado de mãos dadas com a retórica do argumento da autonomia⁸, a qual tem servido para legitimar novas morfologias organizacionais e reordenar as relações de poder no interior das escolas, e das escolas com a tutela. Contudo, não raras vezes, no mesmo normativo legal, essa retórica combina-se de modo tenso com outras orientações que claramente a esvaziam de qualquer conteúdo substantivo, reduzindo-a a uma mera “técnica de gestão”, isto é, a uma certa liberdade para a execução periférica das decisões tomadas “*no exterior e acima da escola*” (Lima (2011a:15). Não surpreende, por isso, que cerca de 20 anos após o “decreto da autonomia” (decreto-lei nº 43/89, de 3 de fevereiro), o próprio legislador, num contexto de justificação de mais uma reforma do governo das escolas, argumente que

A necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os sectores de opinião. A esta retórica, porém, não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas (Preâmbulo do decreto-lei nº 75/2008).

Em aparente coerência com este diagnóstico, o legislador elege o “reforço da autonomia das escolas” como um dos três pilares em que ancora a necessidade de proceder à alteração do “regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar” então em vigor (decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio).⁹ Contudo, quase duas décadas depois, não há evidências de que a

⁸ Smyth, numa obra que editou no início da década de 90 do séc XX, na qual se apresenta uma perspetiva crítica sobre “the Self-Managing School”, sustentou que a “autonomia escolar” se tinha convertido na questão política mais importante da educação (Smyth, 1993).

⁹ Além deste objetivo, o legislador invoca como razões para reformular o modelo vigente, em primeiro lugar, a necessidade de “reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino” e, em segundo lugar, a urgência em “reforçar as lideranças das escolas”, reforço que, na perspetiva do legislador, “constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar” até então em vigor (Preâmbulo do decreto-lei nº 75/2008).

autonomia da escola tenha superado o seu estatuto de “ficção necessária” (Barroso, 2004), havendo até sinais de que, nas suas dimensões mais substantivas, possa estar em retrocesso, dada a proliferação dos fenómenos de hiperburocracia e de “ascensão de uma pós-democracia gestionária” (Lima, 2004; 2011a; 2011b; 2014). Na verdade, como observa Lima (2011b), o “alongamento vertical do organigrama escolar”, re-hierarquizando a escola e concentrado poderes no diretor, reforçando a sua voz para o interior da escola, corre de paralelo com a “governamentalização das escolas”, retirando densidade política à liderança do diretor, convertendo-o num “subordinado administrativo” responsabilizável pelos (in)sucessos da escola e, por isso, induzido e pressionado a fazer cobranças aos seus subordinados. Esta cadeia de cobranças, oficializada pelo decreto-lei nº 75/2008, parece conferir maior eficácia à “direção atópica” das escolas, reforçando a capacidade de ingerência do centro no interior de cada escola, penetrando inclusive no espaço mais protegido da sala de aula, com consequente desqualificação dos professores como profissionais. Smyth (1993, p. 7), baseando-se em Weiler (1989), observa que

[...] real decentralization implies a loss of power at the centre, but what is happening in education is that the central power is being retained and intensified at the centre, without the centre appearing to lose legitimacy (i.e.), appearing to be committed to decentralization, and sensitive and responsive to local needs.

Seguindo ainda o raciocínio de Weiler, Smyth (1993, p. 8) acrescenta que “We currently have a situation where the rhetoric is of decentralization /self-managing schools), but the behaviour is that of centralization (central setting goals, targets, the devising of instruments of surveillance and the fixing of resourcing)”.

No caso português, a reforma do governo das escolas refletida na nova morfologia organizacional instituída pelo decreto-lei nº 75/2008, criou, como refere Lima (2011b, p. 59), “as condições para uma alteração profunda das relações de poder nas escolas sem alterar a subordinação da escola, e mesmo do director, enquanto órgão de administração e gestão, face ao poder central”. Contudo, como sustenta o mesmo autor, a escola não constitui um mero “locus de reprodução” normativa, assumindo-se também, em graus variáveis, como “locus de produção” de regras organizacionalmente referenciadas. Assim, por um lado, importa compreender como diferentes atores escolares percebem as implicações das mudanças decorrentes da nova arquitetura organizacional no padrão das relações de poder no interior das escolas e na textura das interações com o seu exterior e, por outro, identificar os modos de apropriação das oportunidades e dos constrangimentos a partir da mobilização das (reduzidas) margens de

liberdade e de poder de cada ator organizacional¹⁰. Os dados que apresentamos de seguida foram recolhidos através do recurso a entrevistas semiestruturadas num dos estudos de caso integrados na investigação a que nos reportamos acima.

Do presidente do conselho executivo ao diretor: “a mudança na continuidade”

Um dos traços, aparentemente, mais surpreendentes dos discursos dos nossos entrevistados quando confrontados com a questão relativa às mudanças operadas pela substituição da gestão colegial pela gestão unipessoal é, sem dúvida, a perceção de uma “mudança na continuidade”. Os trechos das entrevistas que se seguem são disso um claro testemunho:

Aqui esse aspeto unipessoal acaba por ser muito diluído, de fato, além de haver um trabalho em equipa, nós também as questões estão muito divididas pelo grupo que acompanha a diretora de maneira que não sentimos isso ... é a diretora ... é a diretora, não, há situações em que nós resolvemos com os outros elementos. [...] Uma pessoa diz muitas vezes a direção e não é, é a diretora, mas a diretora continuou com uma política aberta e portanto não houve esse choque inicial que ... alguma tensão que eventualmente se gerou foi completamente dirimidas (Presidente do conselho geral).

Apesar desta inquirida considerar que o novo enquadramento normativo instituído pelo decreto-lei nº 75/2008 envolve o risco de alguns “tiranismos” e de considerar que “a tutela o que quis foi controlar”, a cultura democrática do agrupamento, “a política aberta da diretora” e a ação vigilante do conselho geral permitiram preservar “algumas franjas” de liberdade:

Pronto é assim, em termos do agrupamento eu penso que houve práticas democráticas que apesar da legislação agora apontar no contrário, acho que se continuam a manter, acho que houve conquistas que se fizeram e que as pessoas agora continuam a podê-las exercer, nomeadamente as críticas, o não aceitar determinadas coisas, o discutir determinados assuntos, isso ninguém nos tira, nem ninguém

10 Como afirmam Crozier e Friedberg (1977, p. 92), “L’organisation n’est ici en fin de compte rien d’autre qu’un univers de conflit, et son fonctionnement le résultat des affrontements entre les rationalités contingentes, multiples et divergentes d’acteurs relativement libres, utilisant les sources de pouvoir à leur disposition”.

nos cala. [...] ainda sinto que neste agrupamento as pessoas querem lutar pelos bocadinhos, pelas franjas que ainda ficam por aí e tentam fazer alguma coisa de diferente, não é? E tentam conseguir furar algumas coisas (ibidem).

A mesma ideia de continuidade, de que “só mudaram os nomes”, transparece das palavras do professor “mais antigo” da escola:

Eu aqui não sinto isso [mudanças], neste momento creio que já é um dado assumido, porque o diretor delega as suas competências em quem tem de delegar e, portanto, isso continua igual. O diretor tem 3 adjuntos. Para muitas pessoas isto é como se fosse o conselho executivo. [...] Apesar de ser um órgão unipessoal, continua a ser na prática, pelo menos aqui, um órgão colegial, é a minha perceção. O diretor quando tem que tomar uma decisão muito importante fala com os adjuntos que tem (Professor com mais tempo de serviço no agrupamento).

A mesma perceção de continuidade foi captada na entrevista com uma das coordenadoras de estabelecimento do 1º ciclo: “Não, não tenho a sensação de que as coisas mudaram, a pessoa é a mesma, talvez por isso não sei, a função dela acho que continua a ser a mesma função ... agora ela tem mais competência porque temos autonomia” (Professora coordenadora de estabelecimento).

O discurso da coordenadora do departamento do 1º ciclo também mantém a mesma linha argumentativa:

É uma pergunta interessante. Eu é como lhe digo desde 2005 até 2008 não notei [diferenças] ... tínhamos a mesma pessoa, não é? A professora [diretora] e não notei diferença entre aquilo que tive que vivenciar em 2005 e que vivencio, por exemplo agora não vejo grande diferença. [...] Não noto, muito sinceramente, nesse aspeto não noto diferenças. Vamos ver numa reunião de pedagógico daquela altura e numa reunião de pedagógico agora a maior diferença é que havia uma figura, que eu me perguntava se fazia sentido e que me apercebi que agora já não faz parte, e digo “felizmente”, era um representante dos pais nas reuniões pedagógicas que condicionava muito algumas decisões (coordenadora do departamento do 1º ciclo).

Mesmo quando se reconhece que a instituição do diretor, enquanto órgão unipessoal, criou alguma apreensão, o juízo que se faz *a posteriori* é que esses receios não se concretizaram, em parte devido à “forma muito democrática que a diretora tem ... de impor as normas”:

Eu acho que aqui no nosso agrupamento aquilo que se verifica é que realmente não houve uma grande mudança nesse aspeto. À partida, quando saiu o modelo ficamos ansiosos e preocupados porque achamos que realmente a coisa poderia mudar radicalmente, mas nós aqui não mudou [...] Não sentimos isso, talvez, exatamente, por isso, por ser a mesma pessoa que estava anteriormente e a forma muito democrática que tem de lidar com as coisas e de impor as normas acabou por ser muito semelhante àquilo que se passava anteriormente (membro docente do conselho geral).

Para a representante do pessoal não docente no conselho geral também não são identificadas mudanças significativas na transição do conselho executivo para a gestão unipessoal. Quando tem de abordar algum assunto com o órgão de administração e gestão não contacta necessariamente a diretora porque no agrupamento há uma delegação de poderes em função dos pelouros específicos:

Eu acho que, neste caso, não é uma só [pessoa] a decidir. Sentimo-nos mais à vontade por isso também, pois tem mais pessoas responsáveis. Cada elemento tem [uma área de atuação] ... pronto nós temos a professora [nome da professora] que é do pessoal assistente operacional, não é? Qualquer dúvida, qualquer problema que haja vamos ter com essa professora que está a resolver (Representante do pessoal não docente no conselho geral).

No caso do representante da autarquia no conselho geral, e tomando por referência as escolas por onde tem passado, apesar de reconhecer que os diretores têm o poder de “fazerem o que quiserem”, o seu “bom senso” tem imperado e as práticas de auscultação e delegação de poderes constituem a norma:

Eu creio que, pelas escolas por onde tenho passado, tem havido da parte dos diretores um bom senso, um bom senso no sentido em que, embora eles tenham o poder de nomear, de delegar, de fazerem o quiserem mais ou menos, eles continuam a ouvir os colegas, pelo

menos as escolas por onde tenho passado aqui na região em que a diretora delegava no próprio departamento que escolhesse quem seria o coordenador e essa é um função que é inerente ao cargo de diretor, que poderia dizer é A ou é B, mas não, continua a haver esta sensibilidade por parte das direções das escolas por onde passei (Representante da autarquia no conselho geral).

Na opinião da diretora, apesar de o decreto-lei nº 75/2008 prever a figura unipessoal do diretor que “centraliza tudo”, a “prática” parece não reproduzir fielmente o normativo legal:

O “75”, traz um órgão muito unipessoal, prevê um órgão unipessoal, em que a figura do diretor centraliza tudo, ainda que na prática não aconteça assim, mas a figura em si é a figura da responsabilidade, da face da escola, perante o agrupamento, perante a administração e tudo como se relacionar. Portanto, a que é para mim a grande diferença é esta: o órgão unipessoal e a responsabilização de uma única pessoa (diretora do agrupamento).

De resto, para esta entrevistada, não é o decreto-lei nº 75/2008 que representa o divisor de águas no governo das escolas. Este normativo apenas veio acelerar um processo que já estava em curso e que se tinha iniciado cerca de dez anos antes:

Para mim o ‘115’ faz uma fronteira. Até ali considerei eu, e considero por aquilo que eu vivi, que era um tempo muito calmo, muito tranquilo, em que era possível fazer um acompanhamento pedagógico por parte do conselho executivo. (...) Pronto o ‘115’ veio alterar muito. A partir daí a legislação começou a sair em catadupa e, portanto, foi muito mais difícil assimilar tudo ao mesmo tempo, era sobre a avaliação dos alunos, era o estatuto do aluno, era da própria gestão. [...] O ‘75/2008’, veio acelerar ainda mais aquilo que já estava no terreno, portanto, hoje em dia a percepção que tenho é que o tempo foge, sem termos tempo para nada (diretora do agrupamento).

“A direção sou eu!”: a diretora como rosto do agrupamento

Aparentemente, a centralização do poder de decisão no órgão de administração e gestão, pelo menos neste agrupamento, ocorre já com o “regime de autonomia” instituído pelo decreto-lei nº 115-A/1998. Apesar de a diretora considerar que ter “perfil” para o cargo significa “conhecer as pessoas, conversar com elas, ouvi-las, considerar exatamente aquilo que as pessoas têm para dizer, valorizar as suas posições, ...dialogar” (excerto da entrevista à diretora do agrupamento), em vários momentos do seu discurso registamos uma conceção de governo da escola claramente concentrada no órgão de administração e gestão e, muito em particular, nela própria, com clara secundarização do órgão de direção estratégica do agrupamento. Quando colocada perante a questão: “qual é o órgão de direção desta escola?”, a resposta não se fez esperar: “Sou eu e os meus colegas que fazem parte da direção”. Quisemos perceber depois qual era o papel do conselho geral e a resposta foi elucidativa:

É só para entender tudo o que nós fazemos, por que eles não estão a dirigir a escola, eles estão a aprovar ou a dar sugestões de alteração ou não aprovar ou reformular ou orientar aquilo que nós tomamos como decisões. [...] O conselho geral não é um órgão que esteja a dirigir a escola. O legislador deu-lhe, deu-lhe, deu-lhe essa função mas não, na prática é o diretor e os seus adjuntos que estão a dirigir a escola e o agrupamento. Nos também não temos culpa dos erros que os outros fazem, é uma terminologia que não se aplica à prática e não é só aqui (diretora do agrupamento).

Ainda mais revelador da personalização do governo do agrupamento na figura do diretor é o modo como esta dirigente representa a relação entre o projeto educativo do agrupamento e o projeto de intervenção do diretor:

Pronto, portanto, estou a dizer que na essência, as linhas gerais do projeto educativo têm de estar concordantes com o projeto de intervenção do diretor. Quando nós, quando eu apresentei o projeto de intervenção, o projeto educativo teve de se adaptar, mas não só, o regulamento interno também teve de se adaptar, porque isto obrigou a um conjunto de estruturas que não existiam, e que passaram a existir, e que também tinham de ter o seu regimento e regulamento atualizado, e foi nessa base que houve esta alteração e que houve a atualização. [...] Mas faz todo o sentido que o projeto educativo se atualize com o projeto de intervenção do diretor, tem de estar em consonância.

Como se percebe das palavras da nossa entrevistada, não é o Projeto de Intervenção do diretor que tem de ser elaborado em consonância com o projeto educativo do agrupamento, mas o inverso, isto é, a vontade da comunidade educativa deve subordinar-se à agenda do diretor! São, portanto, evidentes os traços de “hipocrisia organizacional”¹¹ e de *double talk* no discurso da diretora: ao mesmo tempo que assume com clareza o seu protagonismo na condução da escola, secundarizando o órgão de “direção estratégica” e de participação da comunidade educativa, procura produzir uma narrativa isomórfica com os valores da gestão democrática, da abertura ao diálogo e de sensibilidade à diversidade de vozes que compõem a arena escolar. As pressões contraditórias com que é confrontada (imperativo da eficácia e adesão aos princípios da democraticidade) parecem ter resposta, não apenas na desarticulação entre discursos (*double talk*), mas também através de uma “articulação invertida”, substituindo a fotografia do bilhete de identidade da escola pela sua própria imagem.

A colegialidade do órgão de administração e gestão: crónica de uma morte anunciada?

Como referem diferentes autores, bastante antes de declarado o óbito oficial da colegialidade do órgão de administração e gestão já eram evidentes os sinais da sua debilidade e astenia (Lima, 2011b; Torres, Palhares, Rocha & Lima, 2014). Talvez por isso, ou pelo menos também por isso, na prática quotidiana das escolas, os atores escolares percecionem poucas evidências de rutura na passagem da colegialidade para a unipessoalidade do órgão de administração e gestão e expressem poucos sinais de desgosto com a sua perda. Para esta perceção de “mudanças na continuidade” terá também contribuído o facto de à “alteração de guião” não ter correspondido, na maioria dos casos, uma mudança dos atores. Gestores escolares com vários anos de exercício do cargo¹², naturalmente, transportam consigo um património experiencial que, para o bem e para o mal, não se esvanece com uma simples mudança da letra da lei, ou inspirando-nos em M. Crozier, não se muda a escola por decreto. Por outro lado, o capital simbólico da “gestão democrática”, perpetuado na voz de alguns “resistentes” também terá desempenhado algum refreamento à emergência de “alguns tiranismos”, como referido acima. Por outro lado, algumas “infidelidades normativas” (Lima, 1992) aparentemente praticadas pela diretora, traduzidas no fazer

¹¹ Tomamos aqui o conceito de hipocrisia organizacional no sentido que lhe atribui Brunsson (2006), isto é, como uma desarticulação entre discursos, decisões e ações.

¹² No caso da diretora por nós entrevistada, no momento em que registamos o seu depoimento, já contava com mais de vinte anos de exercício de cargos de gestão escolar, incluindo presidente do conselho diretivo, presidente do conselho executivo e diretora.

preceder a nomeação dos coordenadores de diversas estruturas por processos de auscultação dos professores interessados, também contribuiu para uma perceção da sobrevivência da democracia e dos processos eletivos para além da letra da lei:

Eles [os pares] não me escolheram realmente, mas eu penso que aqui houve ... É assim, eu, no meu caso, posso ser sincera, acho que antes de me terem convidado houve auscultação e pronto como houve auscultação, posso-lhe dizer que sei que houve, e por isso é que depois me convidaram a mim, porque antes quiseram ouvir o grupo, não houve aquela votação, mas ouviram o grupo que lá estava. [...] Realmente ali houve auscultação na mesma, não há votação, mas acaba por haver alguma coisa. (coordenadora do estabelecimento A- 1º ciclo);

Eu sei, muito particularmente, antes da escolha de qualquer coordenador de ano são sondados os colegas todos relativamente à sua opinião em relação ao coordenador de estabelecimento (coordenadora do estabelecimento B- 1º ciclo);

A diretora tem que nomear os coordenadores de departamento e ela nomeia, mas 'nomeia de uma forma democrática'. Primeiro usa as bases, ouve os grupos, pelo menos da primeira vez foi assim, o ano passado já não porque saiu uma nova legislação e já condicionava e com esse condicionamento ela (a diretora) teve que fazer um ajustamento, mas da primeira vez ela ouviu primeiro os departamentos, quem é que achavam que devia ser a pessoa indicada para gerir o departamento e depois indicou essas mesmas pessoas, portanto acabou por ser na mesma os departamentos a escolher o seu representante e depois a diretora validou a nossa escolha (Membro do Conselho Geral).

Suponho que o que [a diretora] terá feito foi ver as pessoas que teria à sua volta, não é? E escolher a que melhor se enquadraria no perfil. E pronto, foram selecionadas. Antes conversou com as pessoas (por aquilo que eu soube), pelo menos comigo conversou sobre a minha disponibilidade para exercer o cargo. [...] Na altura, recordo-me (isto é sempre uma primeira conversa), porque depois são sempre os colegas que acabam por eleger as pessoas que são designadas pela diretora, não é? E depois, em reunião de departamento, faz-se a eleição e pronto! (coordenadora do estabelecimento C- 1º ciclo).

Embora esta (aparente) não exploração dos limites do poder de decisão por parte da diretora possa ser interpretada como uma autolimitação de poderes, para alguns autores a não exploração plena de certos direitos formais pode significar antes uma forma de reforçar e legitimar o poder através da sujeição à forma socialmente sancionada de exercer o cargo.¹³ Fica, portanto, a questão de saber se a participação consultiva promovida pela diretora deve ser creditada na coluna da partilha de poderes e da deliberação democrática, ou se constitui antes uma estratégia de legitimação das suas decisões, sem prescindir do poder final de decisão.¹⁴ A ser assim, estaremos mais próximos de uma “pseudoparticipação” ou da participação como “técnica de gestão” e, portanto, mais próximos das preocupações performativas do que da agenda da democratização.¹⁵

Na construção da perceção de “mudança na continuidade” que os nossos entrevistados evidenciam, não excluimos os possíveis efeitos de endoutrinamento decorrentes dos discursos hegemónicos de alguns “agentes de institucionalização”, com destaque para os *mass media*, que têm contribuído para a generalização de um novo senso comum educacional, o qual incorpora “o elogio das virtudes das lideranças boas, fortes e eficazes” (Lima, 2011b, p. 52). Neste cenário, os excluídos, invisibilizados ou silenciados não se percebiam necessariamente como tal pois, como assertivamente observam Cot e Mounier (1976, p.8), “o mecanismo da ideologia dominante nunca é tão eficaz como quando persuade os excluídos da legitimidade da sua exclusão”. Em algumas das falas dos nossos entrevistados fica evidente esta aparente naturalização da ascendência da diretora sobre os outros órgãos da escola, nomeadamente sobre o conselho geral:

No fundo quem faz a organização da escola é a diretora, não é? Mas isso também é esse o papel dela (Membro docente do conselho geral);

¹³ Afirmam Biggart e Hamilton (1984, p. 540): “in order to be powerful an actor must limit acts of power to the norms of his or her role, or convince others that he or she is exercising power within the limits of the role”. De seguida, os autores afirmam que a inversa também é verdadeira, ou seja, “the ability to get things done, to be powerful, actually diminishes when a person steps outside the normative bounds of his or her position. Interpersonal power is in important measure a matter of getting others to view one's acts of power as acts of obedience to role obligations” (1984, p.540).

¹⁴ Os dados de que dispomos não nos permitem, por exemplo, saber se, caso a sondagem aponte num sentido que não corresponde à opinião da diretora, o resultado dessa sondagem seria respeitado.

¹⁵ Como observa Angus (1993, p 10), “It is important to recognize, therefore, that particular forms of school level participation may well serve as conservative managerial devices rather than genuine democratic reforms.”

Entrevistador- Qual é o órgão que tem mais poder na escola?

*Entrevistado- O que tem mais poder tem de ser a diretora, não é?"
(coordenadora de estabelecimento do 1º ciclo);*

"Eu, em parte, acho bem que haja uma certa autonomia da diretora e do poder que ela tem. É um perigo, mas sendo bem direcionado, qualquer pessoa gosta de trabalhar (acho eu) de acordo com as normas e com as pessoas com quem funcionam as coisas, não é? Quer dizer, se essa capacidade que tem atualmente, se for bem orientada, e eu, pela minha experiência, acho que acaba por acontecer isso (coordenadora de estabelecimento do 1º ciclo).

Quando confrontadas com um hipotético cenário de livre opção entre um órgão de gestão colegial ou unipessoal, os nossos entrevistados expressaram alguma hesitação e, apesar de mostrarem alguma preferência quanto ao princípio da colegialidade, baseando-se na experiência vivida ao longo dos últimos anos, e muito em particular no contexto em que desenvolvem a sua atividade profissional, são recetivos à unipessoalidade do órgão, ou, pelo menos, não sentem necessidade de mudar:

O regime colegial é importante, mas eu não vejo problema nenhum com este regime em que estamos a funcionar estamos a funcionar bem, não vejo ... talvez outras escolas possam ver outra coisa. (Professor, membro do conselho geral);

Entrevistador- Se tivesse que optar agora entre um órgão unipessoal de direção estratégica e um órgão colegial, qual é que acha que seria a decisão da escola?

Entrevistada - Quer dizer ... ahhh é que nós não notamos muito a diferença, o problema é esse (risos), quer dizer, continuamos muito essa prática da colegialidade, embora, claro a prestação de contas é sempre com a diretora (Presidente do conselho geral).

Entrevistador- Se lhe permitissem escolher entre um órgão colegial, com um conselho executivo, ou um órgão unipessoal, com um diretor, qual escolheria?

Entrevistada- É muito difícil ...

Entrevistador: Mas tem preferência por algum ...

Entrevistada- É assim, é tudo uma questão de funcionamento, eu acho que devemos escolher com ..., acho que vai depender das pessoas (coordenadora de estabelecimento do 1º ciclo).

Considerações finais

Como sobressai dos testemunhos recolhidos junto dos nossos entrevistados, seja a prática da “sondagem” ou da auscultação uma estratégia gerencialista para cooptar os professores ou uma prática compensatória e de resistência ao “défice democrático” imposto pelo decreto-lei nº 75/2008, não restam dúvidas de que as práticas de gestão da diretora têm contribuído para atenuar a perceção da potencial rutura induzida pelo referido normativo e para a representação do agrupamento como organização marcada por uma cultura democrática em que, como referiu a presidente do conselho geral, “apesar da legislação apontar o contrário”, certas “práticas democráticas se continuam a manter”. Os nossos inquiridos não ignoram os riscos potenciais de uma concentração de poderes no diretor, e até reconhecem que viveram alguns momentos de incerteza e apreensão, contudo parecem acreditar que, mais do que os normativos, são as pessoas que fazem a diferença. O forte carisma da diretora, a sua disponibilidade para o diálogo, a sua aposta numa narrativa isomórfica com os valores democráticos, o seu “jogo de cintura”¹⁶ e a sua hábil utilização dos espaços de negociação informal, sobretudo concertando estratégias com a presidente do Conselho Geral¹⁷, granjearam-lhe um inquestionável capital de prestígio e de reconhecimento profissional, com evidentes reflexos na sua liderança consensual. Sem prescindir do seu direito de decidir, de sobrepor o seu rosto ao rosto da comunidade educativa, subordinando o projeto educativo do agrupamento ao seu projeto de intervenção, a diretora parece ter conseguido realizar a verdadeira quadratura do círculo, paradoxo bem traduzido por um dos entrevistados quando se referiu à “forma muito democrática que tem de lidar com as coisas e de impor as normas”. O que as vozes dos atores aqui mobilizadas indiciam é que a implementação do novo “regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar”, instituído pelo decreto-lei nº 75/2008, pelo modo como foi

¹⁶ Expressão utilizada pela Presidente do Conselho Geral para caracterizar o modo como a diretora lidava com os constrangimentos do quotidiano, nomeadamente os decorrentes da marcada centralização da administração educativa.

¹⁷ Como nos confidenciou um dos nossos entrevistados “sei que a nossa diretora e a nossa presidente do Conselho Geral também têm estas conversas informais. São reuniões informais onde debatem pequenas questões, pequenos assuntos que vão surgindo, portanto eu acho que isto também ajuda a que os órgãos se entendam e que tentem resolver os problemas, uma forma de evitar que surjam grandes problemas porque eles vão sendo debatidos e vão sendo resolvidos conforme vão surgindo” (Membro docente do Conselho Geral).

apropriado (e recriado) localmente, parece ter tido menos repercussões na reconfiguração do xadrez micropolítico no interior das escolas/agrupamentos do que nas relações do *centro* com a *periferia*. Com base nos dados recolhidos, podemos afirmar que os fenómenos de resistência não se evidenciaram tanto no *interior* do agrupamento (por exemplo contestando a ação da diretora), mas em estratégias desenvolvidas pelos órgãos de governo do agrupamento para contrariar (ou “limitar os danos”) da agenda centralizadora da tutela, preservando as magras “franjas de liberdade” conquistada.¹⁸

Não podemos, contudo, terminar sem fazer uma ressalva relevante. Neste estudo mobilizamos sobretudo as vozes de atores educativos ligados aos órgãos de governo do agrupamento, seja às estruturas de topo (membros do conselho geral¹⁹ e diretora), seja aos órgãos de coordenação e supervisão intermédia (coordenadores de departamento e coordenadores de estabelecimento), alguns deles com forte ligação à diretora, por terem sido por esta nomeados.²⁰ Esta opção, apesar de justificada pela relevância dos cargos institucionais dos entrevistados para os objetivos do nosso estudo, ao mobilizar predominantemente a “voz dos governantes”, pode, contudo, ter deixando mais diluída a “voz dos governados”, com possíveis consequências em algumas das dimensões da narrativa aqui desenvolvida, nomeadamente no que concerne ao grau de rutura percebida na transição da gestão colegial para a gestão unipessoal, hipótese que só um estudo mais extensivo, mobilizando outros instrumentos de recolha de dados e captando outras “vozes”, poderá ajudar a clarificar.

Referências Bibliográficas

Angus, Lawrence (1993). Democratic participation or efficient management: The social and political location of the self-managing school. In John

¹⁸ Nas palavras da presidente do conselho geral do agrupamento, com a implementação do novo modelo de direção, administração e gestão regulado pelo decreto-lei nº 75/2008, “a tutela o que quis foi controlar”. Contudo, defende a mesma entrevistada, “nós enquanto atores educativos podemos contornar algumas coisas que a legislação se for levada muito à letra e poderia, de facto, permitir alguns tiranismos e pouca democracia nos agrupamentos e portanto foi um bocado isso [que a levou a candidatar-se a presidente do conselho geral]”.

¹⁹ De entre os membros do conselho geral, além da presidente, foram entrevistados representantes dos professores, dos pais, dos funcionários e da autarquia. Dado tratar-se de um agrupamento sem ensino secundário, os alunos não estão representados neste órgão de direção.

²⁰ Além destes entrevistados com responsabilidades institucionais específicas, entrevistamos também o “professor mais jovem” (com menos tempo de serviço no agrupamento) e o “professor mais antigo” (com mais tempo de serviço).

- Smith (Ed.). *A Socially Critical View of the Self-Managing School*, (pp. 10-34). London: Falmer Press.
- Ball, Stephen (1994). *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, Stephen (2002). *Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade*. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), 3-23 .
- Barroso, João (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.
- Bowe, Richard, Ball, Stephen, & Gold, Anne (1992). *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Biggart, Nicole, & Hamilton, Gary (1984). The Power of Obedience. *Administrative Science Quarterly*, 29, 540-549.
- Brunsson, Nils (2006). *A Organização da Hipocrisia. Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- Brunsson, Nils, & Olsen, Joan (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Clarke, John, & Newman, Janet (1997). *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Codd, John (1993). Managerialism, markets liberalism and the move to self-managing schools in New Zeland. In J. Smyth (Ed.). *A socially critical view of the self-managed school*, (pp. 132-147). London: The Falmer Press.
- Cot, Jean-Pierre, & Mounier, Jean-Pierre (1976). *Para uma sociologia política*. Lisboa: Livraria Bertrand.
- Crozier, Michael, & Friedberg, Erhard (1977). *L'acteur et le system. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Lima, Licínio (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: CEEP/IEP.
- Lima, Licínio (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão de administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, Licínio (2011a). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio (2011b). Director de Escola: Subordinação e poder. In António Neto Mendes, Jorge A. Costa & Alexandre Ventura. *A Emergência do*

- Director da Escola: Questões políticas e organizacionais*, (pp. 47-63). Aveiro: Universidade de Aveiro,
- Lima, Licínio (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação e Sociedade*, 35 (129), 1067-1083.
- Mainardes, Jefferson (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, 27 (94), 47-69.
- Newman, John, & Clarke, Janet (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353-381. (<http://dx.doi.org/10.1590/S2175-62362012000200003>)
- Ranson, Stewart, & Stewart, John (1994). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. St. Martin's Press
- Smyth, John (Ed.) (1993). *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. London: Falmer Press.
- Smyth, John (2011). The disaster of the “self-managing school”-genesis, trajectory, undisclosed agenda and effects. *Journal of Administration and History*, 43 (2) 95-117.
- Simões, Graça (2007). A auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, 39-48.
- Torres, Leonor, Palhares, José, Rocha, Custódia, & Lima, Licínio (2014). Le directeur: modele de gestion et de leadership dans l'école publique portugaise. In Jean-Louis Derouet & Romuald Normand (dir.). *La question du leadership. Perspectives européennes* (pp. 195-218). Louvain-La-Neuve: Academi-L'Harmattan.
- Whitty, Geoff, Power, Sally, & Halpin, David (1999). *La Escuela, el Estado y el Mercado*. Madrid: Ediciones Morata.