

A atuação dos diretores escolares: Entre limites e necessidades

Maria João de Carvalho

Luciana Salvador Joana

Resumo: A necessidade de as organizações e as suas lideranças se adaptarem à exigente dinâmica atual foi o que mais contribuiu para engrossar o léxico pedagógico com os conceitos de líder e liderança, situação a que não é alheio o contexto educativo português. O Decreto-Lei nº 75/2008 formaliza-o de modo bastante reforçado quando reconhece importância às dimensões da gestão e da liderança para o desenvolvimento de uma escola mais autónoma e de qualidade. Enquadramento que justifica a criação do cargo de diretor, constituindo um órgão unipessoal, “para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável” (Preâmbulo, p. 2342).

Neste âmbito, foi nosso objetivo conhecer se as representações e as práticas de liderança deste órgão de gestão enforma as decretadas características do “reforço de liderança” no que respeita ao favorecimento de resultados escolares e do comportamento dos alunos.

O nosso trabalho compreendeu uma opção metodológica de natureza qualitativa sobre 5 agrupamentos de escola situados na região do Alto Douro, sendo que a recolha de dados foi realizada entre o período que mediou entre 2016-2017. Fez-se uso da análise documental, que incidiu sobre os documentos estruturantes, e da entrevista semiestruturada realizada aos diretores. A interpretação dos dados foi feita através da análise de conteúdo associada à utilização do MAXQDA.

Foi possível concluir que os objetivos inclusos no decreto supracitado, na maior parte dos casos, estão longe de serem atingidos, sendo que nas situações em que parece existir alguma melhoria ela não é consequência direta da unipessoalidade da gestão.

Palavras-chave: Liderança, Gestão, Diretor escolar.

Introdução

Explícita e implicitamente a racionalidade tecnocrática tem assumido grande centralidade e protagonismo ao incorporar decisões e recomendações a nível das políticas educativas desenvolvidas a partir da década de 80, em estreita ligação com a ideologia da modernização. O ano de 1986 já se tinha apresentado, pelas condições de relativa estabilidade política, como o mais favorável à execução de uma reforma

no sistema educativo que apresentará uma tendência marcadamente assente na ideologia da modernização, reportando a regulação da educação ao modelo empresarial (Lima, Afonso, 1993), revelando a importação dos ideais da racionalização, de aumento de eficácia e eficiência, de aumento de qualidade e produtividade. Esta tendência de mercado no setor educativo, introduzida por influência neoliberal, dilui as finalidades sociais que a escola contempla e reconverte-a em uma organização cujo funcionamento é plagiado do empresarial.

Este é o contexto favorável à implementação do Decreto-Lei nº 75/2008 que assume a importância de lideranças unipessoais como o remédio para alguns dos problemas com os quais a organização escolar se depara e que são uma consequência da sua grandeza e complexidade.

Assim, visando conhecer se as representações e as práticas de liderança do órgão de gestão enformam as decretadas características do “reforço de liderança”, no que respeita ao favorecimento de resultados escolares e ao comportamento dos alunos, realizamos uma investigação em cinco agrupamentos de escola/escola não agrupada na região do Alto Douro, à custa da entrevista semiestruturada, no total de 20, realizada aos diretores, a elementos do Conselho Geral e docentes sem cargo, sendo que a interpretação dos dados foi feita através da análise de conteúdo associada à utilização do MAXQDA.

A unipessoalidade na gestão: O diretor

O modelo de unipessoalidade na gestão, preconizado pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, “como uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar”, rompeu com mais de 30 anos de gestão colegial das escolas públicas portuguesas sob a égide de “reforçar a liderança”, tornando-a mais eficaz ao mesmo tempo que dota a escola de um “rosto a quem assacar responsabilidades”, alguém a quem “pedir contas”. E, neste âmbito, o supracitado decreto parece contrariar a máxima de que muitos podem mais do que um e sugere que os órgãos colegiais são menos responsáveis e mais difíceis de responsabilizar.

Parece, neste contexto, válida a consideração generalizada de que o novo normativo (DL nº 75/2008) trouxe um acréscimo de responsabilidade e visibilidade para o exterior da figura do diretor e, por esse facto, não deixa de ser legítima a ideia de que o diretor está sujeito a maior visibilidade e maior pressão, tanto interna como externa, a que não é marginal, por exemplo, a atividade de Avaliação Externa de Escolas.

Isso mesmo se pode verificar pelo gráfico que se segue onde se constata que a totalidade dos entrevistados considera que este “rosto da escola” adquire maior protagonismo em várias frentes.

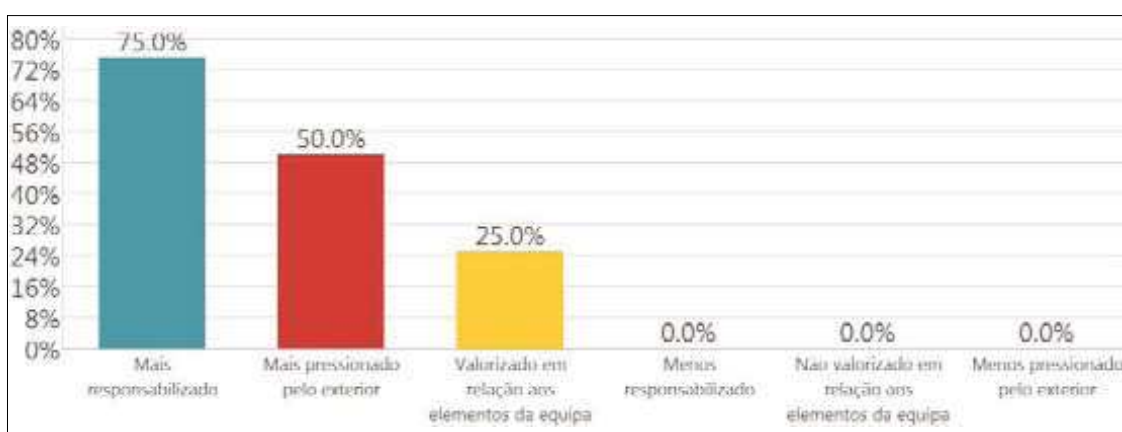


Gráfico 1. Representações sobre a liderança do diretor

No entanto, se é verdade que não existem trabalhos de natureza empírica que possam corroborar a ideia de que lideranças unipessoais são mais fortes e mais eficientes que as colegiais, de onde se conclui estarmos perante uma conclusão meramente ideológica, também não podemos evitar a consideração de que “A existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão do topo de uma organização” (Barroso, 2008: 6).

O diretor passa a concentrar em si os poderes de nomear, exonerar, designar, seleccionar, recrutar, avaliar, entre outros, abarcando, desta feita, as áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, o que parece configurar uma vinculação ao poder político, tanto quanto um reforço de recentralização de poder. E, a este nível, o cargo do diretor apresenta-se como ambíguo, pois tanto pode signifi-

car modernização administrativa como (re)centralização burocrática. De resto, o enfoque na eficiência permite-nos a consideração de que, para o legislador, “a administração da escola não é diferente da administração de outras organizações e, por isso, os modelos de gestão empresarial, a eficiência, a formação técnica dos gestores, entre outras, são temáticas insubstituíveis”(Costa, 1996: 32). Assim, fica evidente que o normativo em questão traduz o protagonismo da racionalidade instrumental presente nos conceitos de eficiência e eficácia e no relevo dado às dimensões da liderança e gestão, e que a figura do diretor encerra, na medida em que se é importante fazer “aquilo que tem que ser feito” também é importante fazer bem o que é necessário fazer (Bennis, 1989), no caso de acordo com a orientação e controlo da administração educativa, e executar as deliberações do Conselho Geral.

Neste âmbito, em termos operativos, o diretor tem a competência de organizar e processar a informação e conseqüente comunicação, garantir que toda a comunidade escolar conheça as normas a cumprir, tarefas a efetuar, quer sejam de natureza mais científico/pedagógica ou cultural. Acrescem as competências, por inerência do cargo que ocupa, de representar a organização escolar, exercer o poder hierárquico relativamente ao pessoal docente e não docente, exercer o poder disciplinar sobre os alunos e executar todos os atos burocráticos necessários ao funcionamento da instituição.

O diretor: Líder e gestor

A natureza do cargo de diretor coloca-nos perante os conceitos de gestor e de líder que apesar de diferentes não são antagónicos, sendo que, no nosso caso, eles se assumem como complementares. Se, por um lado, esta distinção pode radicar na ideia, defendida por vários autores, de que o gestor tem uma preocupação maior com a complexidade da organização e o líder com as mudanças que nela podem ser operadas, a verdade é que nas palavras de Crozier e Sérieyx “O líder sabe o que é necessário fazer, enquanto o gestor sabe como fazer bem” (1994: 110). Ou então, como refere Bothwell, a “liderança é a capacidade de levar os outros a fazer, com gosto, aquilo que não querem [...]”

os gestores não são [...] líderes (capazes de fazer com que os outros os sigam) por definição ou por categoria profissional” (1991: 17). Fica assegurada a importância do líder saber motivar e inspirar confiança nos seus liderados, visando o envolvimento de todos na prossecução dos objetivos da organização, o que justifica a presença da reflexão sobre o “quê” e o “porquê”, motivo pelo qual perspetiva a sua ação a longo prazo. Aspetos que não se revelam imprescindíveis à ação do gestor, na medida em que ela se pauta pelo curto prazo, pela resolução imediata de problemas, procurando os melhores meios para responder ao “como” e ao “quando”.

Certo é que o diretor da escola pública portuguesa tem que ser capaz de aliar a dimensão do líder à do gestor, ao mesmo tempo que está obrigado a cumprir o estabelecido pela administração central em articulação com as orientações emanadas pelo Conselho Geral, em consonância com o seu projeto de intervenção, sem esquecer que é professor, muito embora sem carga letiva.

Tais considerações dão suporte à ideia de que ao diretor escolar se exige um perfil adequado para responder às solicitações de natureza diversa próprias da organização escolar, ideia partilhada por todos os entrevistados. De resto, foram unânimes na apreciação de que o diretor está obrigado a uma disponibilidade completa para com a organização que, de tão complexa, é tão difícil de gerir. E3 é perentório quando afirma “ser diretor é não ter vida”. Afirmção que encontra eco em todos os discursos proferidos pelos entrevistados a exercer a função de diretor, bem como na maioria dos restantes interlocutores. Por isso, não foi estranho que nas motivações para o cargo a maioria visse no desejo de servir o motor que aciona a vontade de o exercer, muito embora tivesse ficado claro que não existe uma única motivação, mas várias, que se conjugam para que alguém se possa dedicar a um trabalho exigente mas que o dinheiro não parece compensar.

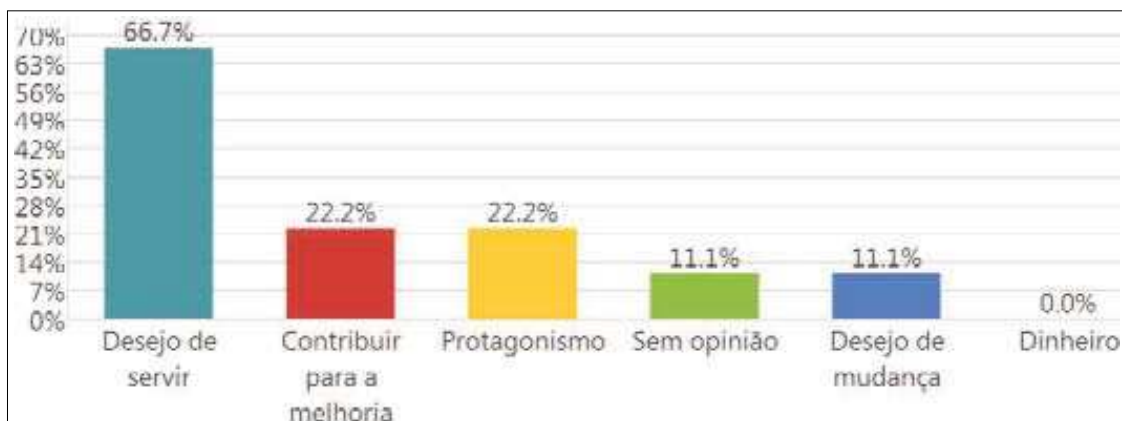


Gráfico 2. Motivação para o cargo de diretor

Este líder que, ao assumir o seu papel, se vai revelando pelo e no exercício da sua função adquire uma imagem díptica, aqui numa alusão a Lima (1998), pois dependendo da perspectiva dos entrevistados a sua imagem tanto se aproxima da de um gestor, como de um professor ou ambos, como bem o expressa o gráfico que se segue. Aliás, mais uma vez os respondentes têm dúvidas em assumir posições simplistas que possam traduzir representações rigorosas da imagem que o diretor transmite, sendo que “gestor”, “professor” ou “ambos” foram sendo considerados ao longo das falas, e em alguns casos pelos mesmos interlocutores, sem que houvesse uma apropriação efetiva de uma única visão.

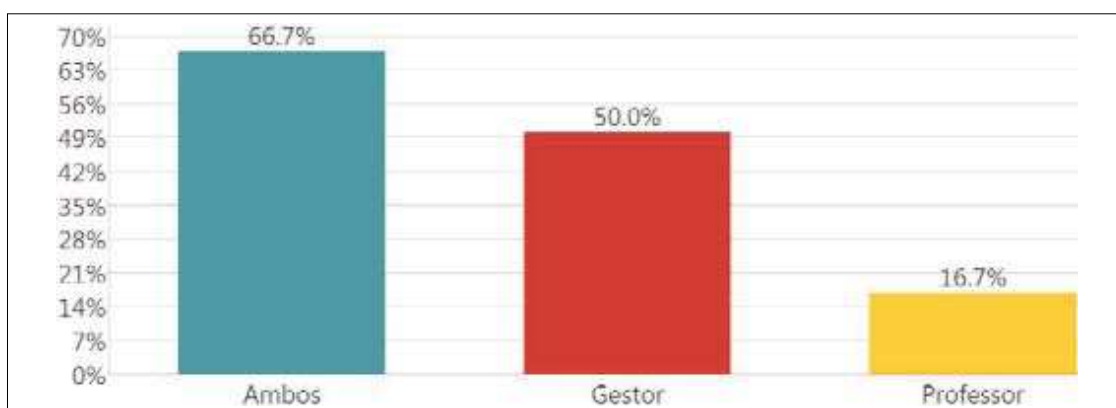


Gráfico 3. Imagem do diretor

A ideia de que o diretor tanto é um gestor como um professor relewa da importância que é dada ao funcionamento da organização escolar no sentido mais técnico, assumindo-se a importância do conheci-

mento especializado, dando-se relevância a um governo da organização que incide sobre o tecnicismo a que a mesma obriga, mas à qual se associa o conhecimento da realidade educacional. Porém, a ideia de que é mais uma coisa em prejuízo da outra acolhe uma maior porcentagem na imagem de gestor em virtude do trabalho administrativo/burocrático que tem em mãos. Alguns dos respondentes, quando afirmam que o diretor é mais um professor, cingindo-se à realidade em questão, fazem-no de uma forma pouco abonatória, por considerarem que é mais difícil ser gestor que professor. “Para se gerir é preciso ter mão, eu não digo pesada, não é isso que está em causa, mas sim o saber dizer não e sim quando é preciso, mesmo que se trate de pessoas que nos são mais próximas” (E10), ou a afirmação de E20 quando refere que “um diretor tem que ser capaz de tocar vários instrumentos ao mesmo tempo, neste caso o meu diretor está muito preso no pedagógico talvez seja por isso que não consegue impor-se relativamente às lideranças dos departamentos”.

As diferentes posições assumidas nunca deixaram antever a importância de termos nas escolas técnicos de gestão, simplesmente, como atesta a afirmação do respondente E11 ao referir que “Não é uma situação que me choque, mas eu não posso esquecer aqui o papel do ministério e quando penso nisso, no discurso do poupar, do não gastar, do sermos racionais, etc., etc., deixo de poder considerar essa possibilidade no abstrato”.

Um professor com competências de gestão, em teoria, confere maior primazia à dimensão pedagógica em prejuízo da administrativa, o que resulta numa maior ingerência na esfera decisória por parte dos professores, evitando o receio de um gestor como um funcionário ao serviço da administração central. A ideia de um diretor/gestor obrigará o responsável pela governação das escolas a cingir-se exclusivamente ao universo da gestão eficaz, como descuidando a natureza plural das suas práticas. Somos de opinião de que é necessário que a competência do gestor não fique restrita ao campo gestor como componente divergente do ministério do professor e não abra caminho a conceptualizações de práticas de “especialidade técnica” em oposição às de “especialidade educacional”, não permitindo a convergência de valores

que possam determinar opções organizacionais e pedagógicas convergentes com o sentido emancipatório que a democracia encerra.

São os órgãos de governação de cada escola que têm a responsabilidade de adotar um determinado perfil de liderança que seja ou mais tecnocrático e gestor ou mais democrático e emancipatório.

Estamos em crer que uma liderança centrada na figura do diretor reclama para o exercício deste cargo alguém cujo perfil possa conciliar o ser “forte” com o ser “democrático”, o que pode ser uma mais-valia quando se tenta conciliar os valores da eficácia e da eficiência com os valores da cidadania democrática.

O que se resolve com a unipessoalidade da gestão

De facto, a premissa de que a unipessoalidade permite reforçar as lideranças não passa de uma conclusão ideológica, sem sustentação empírica, como já havíamos referido, pois fica votado ao esquecimento a ideia de que liderança é um fenómeno contextualizado, em dependência com variáveis externas e internas. Caso assim não fosse, não se perceberia como nas cinco unidades gestão investigadas a indisciplina tivesse aumentado, como o afirmam de forma inequívoca os entrevistados deste estudo.

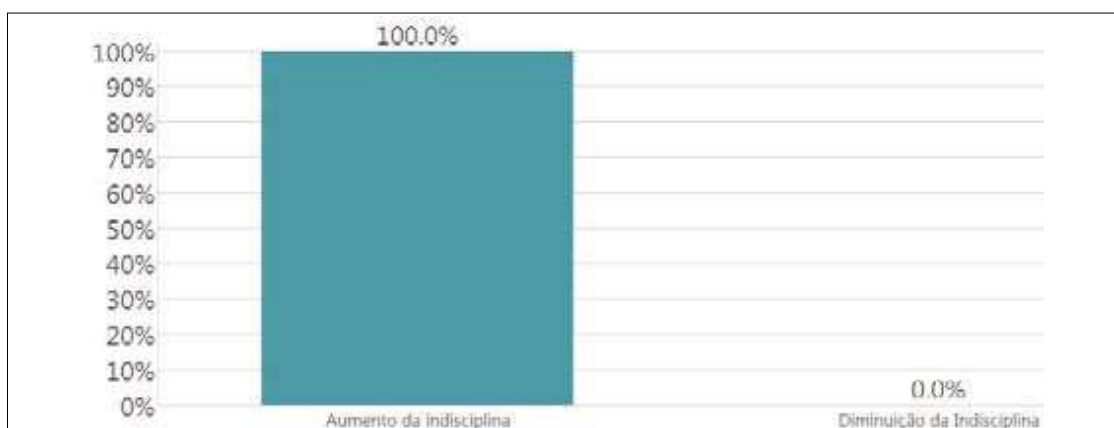


Gráfico 4. Impacto dos órgãos unipessoais no comportamento dos alunos

Todos os diretores foram perentórios na ideia de que a justificar esta indisciplina está a grandeza dos agrupamentos: Refere E5 “O trabalho

burocrático é tanto que não resta tempo para a parte pedagógica. Não tenho tempo de conversar com os colegas, não conheço a maior parte dos alunos, porque não me sobra muito tempo para fazer alguma coisa para além das plataformas”. Ou o discurso de E15 que é de opinião que “Não é o ser diretor que altera alguma coisa, se ele não tem uma postura de autoridade, ninguém lha reconhece. Mais importantes que o diretor são os professores que estão em sala de aula. Não é fácil, mesmo pelo tipo de alunos que este agrupamento tem e que são um pouco o espelho dos alunos de todas as outras escolas”. Ou então “Não mudou nada porque não tinha de mudar. Os alunos são os mesmos e há casos em que o diretor também já era o presidente do Conselho Executivo e, então, é que nada muda” (E8).

É, no entanto, importante referir que esta situação parece naturalizar-se para os respondentes, pois á uma representação genérica de que “este é um problema que todas as escolas têm em maior ou menor grau” (E10), corroborada pela afirmação de que “Isto acontece em todos os agrupamento. Há cada vez menos disciplina em todo o lado, porque há cada vez menos educação, menos regras em casa, mais estímulos externos à escola. E que vai fazer o Diretor, ele não pode fazer muito. Os alunos também sabem que os professores têm pouca autoridade. Ainda nós não temos muito de que nos queixar” (E19).

Estes dados põem em causa a ideia de que a unipessoalidade é, em si mesma, benéfica para as organizações educativas e que a eficácia e eficiência não estão dependentes da força de um único “rosto”. Há uma conjugação de fatores que concorrem para que nas escolas se vivam situações para as quais a resolução dos problemas não é nem fácil nem imediata.

No que concerne aos resultados escolares, e tendo nós a consciência de que cada vez mais, apesar dos discursos proferidos, os resultados contam, mesmo porque permitem a criação de uma imagem para o exterior, quisemos saber se a atividade de Avaliação Externa de Escolas se apresenta como algo importante e com impacto para a organização escolar.

Inquiridos neste sentido foi possível identificar uma constância de categorias que, mais uma vez, não permitem uma abordagem simplis-

ta da questão. Com efeito, as organizações, ou melhor, os seus participantes posicionam-se de modo diferenciado relativamente à questão, pois se para E4 “É muito importante, pois hoje o meio externo é muito sensível a isso, e nós já começamos a ter que competir por alunos, então não posso desvalorizar”, já para E1 essa é uma questão secundária na mediada em que “a preocupação do agrupamento não podem ser os resultados escolares, sejam eles quais forem, pois a prioridade é mesmo resolver outro tipo de questão, e só depois os resultados. Que importa que eu esteja preocupado com resultados se tenho alunos que não sabem estar sentados, que não sabem comer, que não fazem higiene pela manhã, que à noite irão ter um parco jantar, e se o tiverem...”.

Porém, foi notório que a generalidade dos interlocutores não reconhece que a Avaliação Externa de Escolas tenha grande impacto, pois a afirmação de que “Nem me dou conta que venha ao agrupamento, talvez porque as mudanças que são implementadas sejam muito residuais e a maior parte de nós nem dá conta delas” (E17) expressa a opinião da generalidade dos nossos entrevistados/professores sem cargo. Daqui se depreende que este processo também se encontra esvaziado de sentido e, nesse caso, mais não é que um procedimento burocrático que a escola tem que cumprir, ao mesmo tempo que propicia considerações do âmbito da democraticidade pelo facto de não implicar todos os atores no processo. Daqui se conclui que a não participação na organização escolar nos aliena e pode proporcionar leituras enviesadas, como se Avaliação Externa de Escolas fosse um assunto da responsabilidade de quem ocupa determinado cargo na organização escolar.

Contudo o mesmo gráfico permite reconhecer que a maioria dos entrevistados considera que há, efetivamente, uma pressão que a atividade de avaliação externa de escolas transporta, mesmo porque, “dá uma imagem para o exterior” (E1)



Gráfico 5. Representação sobre a avaliação externa de escolas

A Avaliação Externa de Escolas enquanto medida de aferição de resultados dos alunos e, conseqüentemente, da eficácia da própria escola, traduz uma perspectiva reducionista destas organizações complexas e singulares. De facto, a lógica mercantilista tudo parece querer regular pela política dos números e aí ser “bom”, ser eficaz é apresentar números, é a mensuração no seu melhor.

No entanto, e no que aos resultados escolares dos alunos diz respeito, parece não existir qualquer dúvida quanto ao facto da totalidade sentir a pressão pelos números, como se pode confirmar pelo gráfico que a seguir apresentamos, sendo que 16,7% dos interlocutores, se num primeiro momento afirmaram que sentiam existir pressão, também expressaram a ideia de que no seu caso isso não acontecia, o que parece configurar uma contradição nos termos, ou uma tentativa de eles próprios desvalorizarem os rankings, mas que registamos.

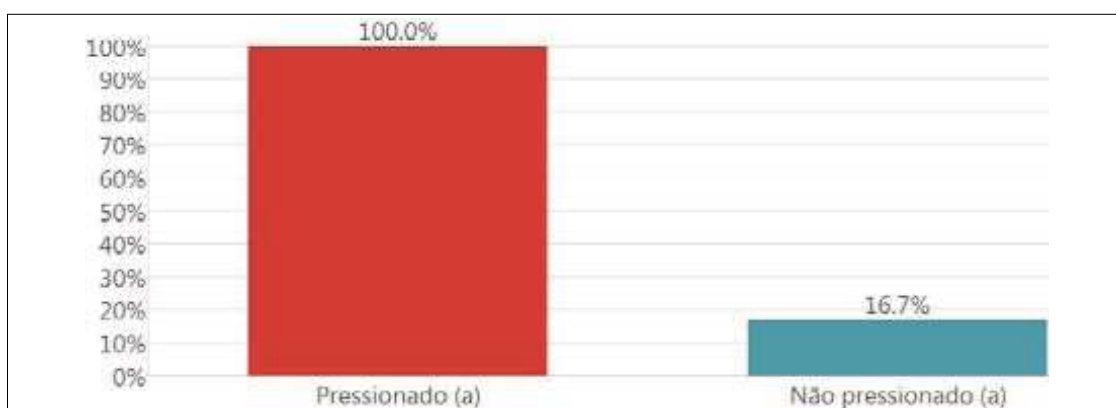


Gráfico 6. Resultados escolares

No entanto, é importante referir que não são as pressões do diretor que aqui estão em causa, mas mais a profissionalidade de cada um, o brio pessoal, o quererem fazer melhor, muito embora essa “seja uma tarefa titânica. Os alunos estão muito desmotivados. A escola não lhes diz muito. Não é fácil competirmos com os estímulos exteriores” (E8). Lembram, a propósito dos resultados escolares dos alunos que a direção unipessoal não se revelou potenciadora de melhoria, “antes pelo contrário, os resultados, no nosso caso são piores. Eu sei que talvez não o devesse dizer, mas a verdade é esta. Não sei se são os alunos, ou se somos nós, mas as coisas não estão a melhorar” (E13). Esta afirmação concretiza a generalidade das opiniões proferidas pelos distintos entrevistados, sendo que foi notório, por parte dos diretores, um efetivo desalento relativamente à incapacidade e impotência para fazer melhor. Daí que E3 afirme “tudo tenho feito, principalmente junto dos meus professores, para os sensibilizar para a importância dos resultados. Eu sozinho não consigo fazer nada, eles sozinhos também não! Também temos aqui uma cota parte de responsabilidade que deve ser imputada aos alunos. Mas isto é a escola pública. Eu também gostava de escolher os meus alunos para ficar bem na fotografia”. Assim, fica evidente que a força da liderança não se funda em decretos.

Conclusão

A complexa realidade organizacional da escola limita a consideração do que são as lideranças fortes e boas, pelo simples facto de que as variáveis contextuais são determinantes para uma concetualização desta natureza, de onde releva que é no domínio prático e não teórico que as lideranças se constroem.

Em termos genéricos fica a clara ideia de que a força dos decretos não é suficiente para determinar comportamentos ao nível do ser, do estar e do fazer, o que revela a importância dos que todos os dias fazem a dinâmica da organização escolar. Os decretos não são tudo nem fazem tudo. Somos apologistas da ideia de que a força da liderança não

tem uma relação de causalidade com a composição do órgão de gestão. De resto, é importante o reconhecimento de que muito podem mais do que um, motivo pelo qual no nosso trabalho foi possível aferir que nem a indisciplina diminuiu nem os resultados dos alunos melhoraram em virtude da ação solipsista do diretor da escola.

Assim, este dito reforço de liderança que se traduziu num aumento de poderes do diretor não se constitui em si mesmo como condição absoluta para a resolução dos problemas com os quais a organização escolar se depara.

Referências

- Barroso, J. (2008). *Parecer ao Projeto de Decreto-Lei 771/2007-ME: Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Lisboa.
- Bennis, W. (1989). *Porque é que os líderes não conseguem liderar*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Bothwell, L. (1991). *A arte da liderança*. Lisboa: Editorial Presença.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Rio Tinto: Edições Asa.
- Crozier, M., & Sérieyx, H. (1994). *Du management panique à l'entreprise du XXI siècle*. Paris: Maxima.
- Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril. Diário da República, I Série, Nº 79.
- Lima, L., & Afonso, A. (1993). A emergência de política de racionalização, de avaliação e de controlo da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação e Sociedade*, 44, 33-49.
- Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.