

**Autonomia e Liderança: um estudo sobre as perspetivas dos  
diretores relativamente à liderança transformacional no  
quadro de uma autonomia decretada**

**Renato de Jesus Madeira Alves**

Lisboa, fevereiro de 2013



# **Mestrado em Gestão e Administração Escolar**

## **Autonomia e Liderança: um estudo sobre as perspetivas dos diretores relativamente à liderança transformacional no quadro de uma autonomia decretada**

**Renato de Jesus Madeira Alves**

Dissertação apresentada para obtenção de Grau de Mestre em  
Administração e Gestão educacional

Orientadora: Professora Doutora Cláudia Neves

Lisboa, fevereiro de 2013



## **Resumo**

As políticas educativas, em Portugal, têm vindo a assumir a necessidade de conferir mais autonomia às escolas e a incorporar o conceito de liderança, incentivando a existência de lideranças fortes nas escolas. Contudo, é incontornável refletir sobre a relação entre autonomia e liderança, não apenas em termos teóricos, como aliás é feito nas orientações políticas e legislativas, mas também na possibilidade da sua existência, ao nível das práticas dos agentes educativos.

Partindo de uma metodologia qualitativa, que privilegia o ponto de vista e as perceções dos diretores de escolas, atores chave nos processos de autonomia e liderança, a presente investigação tem como objetivo geral perceber em que medida os diretores das escolas concebem o atual cenário de autonomia como potenciador ou constrangedor de uma liderança para a mudança, mais particularmente de uma liderança transformacional.

Uma conclusão fundamental que sobressai de toda a análise é a discrepância que os diretores sentem existir entre os discursos oficiais sobre autonomia e liderança e as possibilidades que efetivamente lhes são concedidas para se envolverem em exercícios de autonomia e em práticas de liderança. Não se trata de desvalorizar as linhas orientadoras emanadas do Ministério, ou mesmo a existência de regras comuns, mas sim de criticar o forte balizamento e a fraca margem de atuação que não lhes permite ter em conta as necessidades e os contextos particulares das suas escolas e que, antes pelo contrário, parece ter o intuito de aplanar qualquer especificidade. Este aplanar das diferenças, esta negligência relativamente ao contexto e às características de cada território educativo não deve ser apenas analisada no quadro das políticas educativas nacionais, mas sim no quadro das políticas europeias, como parte de uma tendência mais abrangente para a transnacionalização e a uniformização das políticas educativas, as quais respondem a objetivos e processos à escala europeia, dificultando tanto a autonomia das instituições locais, como a liderança para a mudança dos seus responsáveis.

Ao contrário do que os discursos oficiais procuram veicular, os diretores entrevistados concebem o atual cenário de autonomia (um cenário de autonomia decretada) mais como constrangedor do que como potenciador de uma liderança para a mudança. Não obstante, tal não significa que os mesmos não tentem se envolver em práticas de liderança que visam promover a mudança, procurando que a sua ação se dirija para cenários de transformação, embora o façam no âmbito de um quadro legislativo profundamente normativo e normalizador.

**Palavras-chave:** autonomia, liderança, liderança transformacional, discursos, práticas.

**Abstract**

In Portugal, the educational policies have assumed the need to grant more autonomy for schools and to include the concept of leadership, encouraging the existence of strong leaderships in schools. However, it is unavoidable to reflect upon the link between autonomy and leadership, not only in theoretical terms, as it is done in political and legislative orientations, but also on the possibility of its existence at the level of educational agents' practices.

Building on a qualitative methodology, that emphasizes the perspective and the perceptions of school directors, key actors in autonomy and leadership processes, this investigation sets out as its main objective to understand the extent to which school directors conceive the present state of autonomy as an enhancer or a constrainer of a leadership for change, particularly for a transformational leadership.

A key conclusion that arises from the analysis is the discrepancy that the directors claim to exist between the official discourses about autonomy and leadership and the effective possibilities provided to them to engage in autonomy exercise and leadership practices. It is not a question of devaluating the Ministry of Education guidelines or even the existence of common rules, but of criticizing the strong limitations and the small action margin that prevents them from taking into account the particular needs and contexts of their schools and that, on the contrary, seem to have as purpose to level any specificity.

This leveling of differences, this negligence towards the context and the features of each educational territory must not be analyzed just in the framework of national educational policies, but also in the European policies framework, as part of a wider trend for the transnationalization and the standardization of educational policies, which address objectives and processes at an European scale, constraining both local institutions' autonomy and its leaders.

Contrary to official discourses, the directors conceive the present state of autonomy (a state of decreed autonomy) more as a constrainer than as a facilitator of a leadership for change. Nevertheless, it does not imply that they do not attempt to engage in leadership practices that aim to promote the change, targeting transformation scenarios, although they do so in the scope of a profoundly normative and normalizer framework.

**Key words:** autonomy, leadership, transformational leadership, discourses, practices.

## Agradecimentos

A presente investigação seria impossível sem o apoio e encorajamento de algumas pessoas, às quais quero expressar o meu agradecimento.

Em primeiro lugar agradeço à minha orientadora, professora doutora Cláudia Neves.

Aos diretores dos agrupamentos do estudo, pela disponibilidade que tiveram em me receber.

Aos meus colegas da escola pelo incentivo permanente.

Aos meus colegas de mestrado: José Manuel e Maria João

Por último, os mais importantes, à minha mulher, Mérita, aos meus filhos, Mateus e Tomás, e aos meus pais, Conceição e Alberto. Sem eles não teria conseguido.

---

**Índice**

<b>Capítulo I – Introdução .....</b>	<b>1</b>
1 INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DO ESTUDO.....	1
2 PROBLEMA E QUESTÕES DA INVESTIGAÇÃO .....	3
2.1 QUESTÃO GERAL DA INVESTIGAÇÃO:.....	3
2.2 SUBQUESTÕES DA INVESTIGAÇÃO:.....	3
3 OBJETO DE ESTUDO: .....	4
4 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO .....	4
4.1 <i>Objetivo geral da investigação:</i> .....	4
4.2 <i>Objetivos específicos:</i> .....	4
<b>Capítulo II- Enquadramento teórico do estudo .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Autonomia nas escolas .....</b>	<b>7</b>
1.1 <i>Centralização, globalização, mercado e autonomia</i> .....	7
1.2 <i>Abordagem ao conceito de autonomia e sua evolução nas escolas em Portugal</i> .....	17
1.3 <i>A autonomia e a legislação regente</i> .....	21
1.4. <i>Autonomia e democracia</i> .....	32
1.5. <i>A prática da autonomia nas escolas</i> .....	37
<b>2. As lideranças em contexto escolar .....</b>	<b>40</b>
2.1 <i>O(s) conceitos de liderança</i> .....	40
2.2 <i>As lideranças e o diretor em contexto escolar</i> .....	43
2.3 <i>Lideranças, poder e mudança</i> .....	47
2.4 <i>Na escola – gestores ou líderes?</i> .....	49
2.5 <i>Liderança transformacional</i> .....	52
<b>Capítulo III- Enquadramento metodológico do estudo .....</b>	<b>57</b>
1 <i>Princípios metodológicos</i> .....	57
2 <i>Contexto do estudo, caracterização da amostra e descrição dos sujeitos</i> .....	60
<b>Capítulo IV- Leitura e análise dos dados recolhidos .....</b>	<b>71</b>
<b>1 Descrição dos resultados.....</b>	<b>71</b>
1.2 <b>MODELO DE ANÁLISE</b> .....	71
1.3 <b>ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS</b> .....	75
1.3.1 <i>Autonomia nas escolas: dos discursos às práticas</i> .....	75
1.3.2 <i>Exercícios de liderança: potencialidades e constrangimentos</i> .....	83
1.3.3 <i>Auto percepção do estilo de líder(ança)</i> .....	89
<b>Conclusão .....</b>	<b>95</b>
<b>Referências: .....</b>	<b>102</b>
<b>Lista de apêndices .....</b>	<b>109</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 1 - Distribuição de alunos e professores por estabelecimento de ensino .....	66
--	----

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Tarefas do líder escolar, adaptado a partir de Sergiovanni (2004) .....	46
Tabela 2- Gestão vs. liderança, construído a partir de Whitaker (1999) .....	51
Tabela 4 - Resumo das carecteristicas das escolas, alunos e professores dos estabelecimentos estudados .....	65
Tabela 5 - Particularidades diferenciadoras de gestão dos estabelecimentos estudados .....	67
Tabela 6 - Caracterização socioprofissional do diretor do agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso.....	68
Tabela 7 - Caracterização socioprofissional da diretora da Escola Secundária Campos Melo .....	68
Tabela 8 - Caracterização socioprofissional do diretor da Escola Secundária Quinta das Palmeiras .....	69
Tabela 9 - Caracterização socioprofissional do diretor do Agrupamento de Escolas Carolina Beatriz Ângelo.....	69
Tabela 10 - Caracterização socioprofissional da diretor do Agrupamento de Escolas Pêro da Covilhã .....	70
Tabela 11 – Modelo de análise .....	73



## Capítulo I – Introdução

### 1 Introdução e enquadramento do estudo

As políticas educativas, nomeadamente por meio do seu articulado legislativo, têm vindo a fazer referência crescente e constante à necessidade de dotar as escolas de mais autonomia. No entanto, várias são as contribuições, debatidas ao longo da presente investigação, que dão conta de uma permanente e latente intenção, por parte da tutela, em limitar e balizar a margem de autonomia efetivamente concedida. A centralização e a padronização de orientações que pautado o campo da educação, em boa parte como resultado de orientações globais, nomeadamente europeias, num claro processo de transnacionalização, têm marcado o contexto nacional, que não obstante a diversidade que o caracteriza, tem sido tratado como um território único, aplanando e ignorando as especificidades dos territórios educativos. Esse exercício de uniformização tem arredado do processo de decisão os atores locais, entre eles os diretores, os quais se veem obrigados a uma colaboração forçada, num quadro de autonomia decretada (Afonso 2002) e também burocrática (Formosinho *et al*, 2009).

Conjuntamente com a necessidade de reforçar a autonomia, os discursos das políticas educativas, e o articulado legal, têm vindo a incorporar o conceito de liderança, fazendo apelo e incentivando a existência de lideranças fortes nas escolas. Contudo, é incontornável refletir sobre a relação entre autonomia e liderança, não apenas em termos teóricos, como aliás é feito nas orientações políticas e legislativas, mas também na possibilidade da sua existência, ao nível das práticas dos agentes educativos. A ideia de autonomia centrada nas práticas das escolas é provavelmente a condição primeira para que se efetivem processos de lideranças fortes, pelo que a fragilidade da autonomia põe em causa a qualidade da liderança. Para Lima (2002), em Portugal, a verdadeira liderança nas escolas tem sido operada pelos diferentes ministérios da educação, por controlo remoto.

A liderança transformacional tem sido descrita, muito particularmente por Bass (1990; 1997), como potenciadora da mudança, como sendo justa e democrática, uma liderança que assenta nas emoções, na motivação, no envolvimento e participação resultantes não da exigência autoritária de seguir o líder, mas sim de uma visão

---

compartilhada que inspira e motiva todos para objetivos comuns. Contudo, a liderança para a mudança pressupõe a possibilidade efetiva de mudar a organização, ou partes dessa organização. A partilha de uma visão e objetivos comuns pressupõe que há espaço para a aceitação e desenvolvimento dessa visão. Assim sendo, que condicionantes, e de que tipo, se colocam à vontade do líder e à possibilidade efetiva de levar a cabo uma liderança de tipo transformacional?

Procurar compreender os possíveis níveis de descoincidência entre os discursos e as práticas, no que à autonomia e liderança diz respeito, muito particularmente desde o ponto de vista daqueles que quotidianamente gerem as escolas, torna-se, assim, não apenas um objeto legítimo e privilegiado de análise, como também uma necessidade, no que concerne à avaliação das medidas políticas em educação. Dar voz aos sujeitos a quem cabe implementar as medidas legislativas emanadas do Ministério, e a quem cabe viver esse processo, a quem diariamente procura articular as normas com a cultura de escola e os seus vários *stakeholders*, internos e externos, constitui não só um reconhecimento da validade e pertinência das suas observações, mas também configura um poderoso instrumento científico a ter em conta no processo de avaliação dessas medidas políticas.

As motivações subjacentes à escolha do tema de investigação são de vária índole, e congregam motivos pessoais e profissionais. A constante vontade de aprender e a paixão pela descoberta são, desde logo, os motores fundamentais que levaram o investigador a assumir este projeto. As razões pessoais e profissionais fundem-se no interesse pelos temas da educação, pelo que a oportunidade de contribuir para o conhecimento produzido nesta área afigurou-se profundamente aliciante. Depois, os motivos mais profissionais, ligados à carreira de docente e, muito particularmente, atual função de diretor de um agrupamento de escolas, do investigador. As questões suscitadas pelo debate da autonomia e das lideranças têm estado na ordem do dia, mas nem sempre são abordadas com o rigor que as mesmas exigem. São também questões que cruzam as conversas de docentes e diretores, um pouco por todo o país. A possibilidade de debatê-las e analisá-las com o rigor científico que uma dissertação de mestrado exige foi abraçada com a convicção que os conhecimentos que daí poderiam advir vão, certamente, dotar o investigador de competências e instrumentos que lhe permitam melhorar o seu desempenho profissional. Poder antecipar o futuro, numa atitude proactiva, e não apenas cingir-se ao presente, numa ação reativa é um ideal a que o investigador aspira, por forma a, no âmbito do seu desempenho, ter condições para conferir à instituição que lidera mudança, prosperidade e crescimento (Kouzes e Posner, 2009).

## 2 Problema e questões da investigação

A relevância deste estudo está em permitir analisar dois temas que, em nosso entender, estão profundamente inter-relacionados – autonomia e liderança, partindo das percepções e leituras do ator-chave neste processo – o diretor de escola. Procurar-se-á, na presente investigação, identificar bloqueios e/ou benefícios que se colocam ao exercício da liderança transformacional no atual quadro de autonomia, identificando em que medida esses bloqueios são de ordem pessoal, organizacional ou política.

### 2.1 Questão geral da investigação:

Em que medida os diretores das escolas percebem o atual cenário de autonomia como potenciador ou constrangedor da liderança transformacional?

### 2.2 Subquestões da investigação:

Quais os aspetos associados à autonomia e à liderança que os diretores mais valorizam?

Em que medida os diretores são capazes de identificar o(s) tipo(s) de liderança que exercem?

De que forma os discursos oficiais sobre autonomia e liderança são percebidas pelos diretores das escolas e que significados lhes atribuem?

Quais as práticas de liderança só possíveis com autonomia? E em que medida estão a ser postas em prática? Quais as potencialidades e os constrangimentos que o diretores detetam na sua implementação?

Em que medida o diretor se percebe e reconhece como um líder ?

### 3 Objeto de estudo:

A possibilidade de exercício da liderança transformacional, por parte do diretor das escolas, face ao cenário de autonomia decretado.

A partir dos questionamentos que resultam da problematização do objeto de estudo, traçámos o objetivo geral e os objetivos específicos da investigação.

### 4 Objetivos da investigação

#### 4.1 Objetivo geral da investigação:

Perceber em que medida os diretores das escolas concebem o atual cenário de autonomia como potenciador ou constrangedor de uma liderança para a mudança – liderança transformacional.

#### 4.2 Objetivos específicos:

1. Perceber o modo como os discursos oficiais sobre autonomia e liderança são percebidos pelos diretores e que significados lhes atribuem;
2. Identificar quais os aspetos concernentes à autonomia e à liderança que os diretores mais valorizam e avaliar se essa valorização tem um equivalente em termos de aplicação;
3. Identificar quais os aspetos associados à autonomia das escolas que os diretores concebem como potenciadores e inibidores de práticas de liderança
4. Perceber em que medida os diretores se reconhecem como líderes e que tipo de liderança entendem que realizam.

---

## 5 Estruturação do Trabalho

A presente investigação está organizada em capítulos, sendo cada um deles subdividido em vários pontos. O primeiro capítulo dá conta do enquadramento teórico do estudo. Mais do que elencar as diferentes contribuições teóricas em torno das problemáticas em estudo, procurou-se analisar e discutir as que se considera terem maior valor heurístico para a prossecução dos objetivos definidos. Adotou-se um posicionamento científico que radica numa análise crítica, a qual, não obstante o recurso a sustentáculo teórico, incorpora reflexões pessoais relativas às questões em análise, resultante de uma postura reflexiva.

Os dois grandes pontos do enquadramento teórico dizem respeito a análise desenvolvida em torno das duas grandes dimensões analíticas da presente investigação: o primeiro, relativo à autonomia nas escolas, e o segundo, relativo às lideranças em contexto escolar. No primeiro providencia-se uma análise da relação entre globalização, mercado e autonomia, procurando providenciar várias perspetivas sobre a centralidade das políticas educativas, assim como sobre as vantagens e inconvenientes de políticas mais centralizadas ou mais descentralizadas. Ainda neste ponto, além da discussão em torno do conceito de autonomia, elabora-se uma abordagem histórica da autonomia nas escolas, em Portugal, assim como se discute criticamente a legislação e as suas orientações, em termos de autonomia, contrastando-se essas orientações com as práticas de autonomia que são passíveis de ser levadas a cabo nas escolas. Este ponto encerra com uma análise à perspetiva weberiana sobre burocracia e democracia, discutindo-se a possibilidade da sua aplicação à escola, enquanto organização.

O segundo ponto do primeiro capítulo é dedicado à análise e discussão das lideranças em contexto escolar. Parte-se do conceito de liderança para a análise das lideranças e do líder (diretor) em contexto escolar. Discute-se a relação entre liderança e poder e liderança e mudança, e analisa-se uma dicotomia que tem sido trabalhada em vários estudos sobre liderança, a de gestor/líder. Por fim, uma atenção particular é dada à teoria da liderança transformacional, por se considerar ser a que tem um maior valor heurístico para a presente investigação, discutindo as possibilidades de uma liderança para a mudança em contexto escolar.

No segundo capítulo explicitam-se e justificam-se as orientações metodológicas da presente investigação. Caracteriza-se o contexto do estudo e a amostra, justificando-se os motivos que estiveram subjacentes à sua escolha, assim como se providencia uma descrição das unidades de investigação.

O terceiro capítulo dá conta da análise dos dados. É aqui apresentado e discutido o modelo de análise. As dimensões e as categorias de análise nele contidas orientam a posterior análise e discussão dos dados. Embora se tenha em conta esse referencial analítico, a verdade é tanto na realidade como no discurso dos entrevistados, muitas dessas dimensões estão profundamente relacionadas, pelo que se procurou na análise e discussão dos dados captar e interpretar essas relações.

Porque no capítulo dedicado à análise e discussão dos dados se optou por apresentar algumas reflexões conclusivas sobre cada uma das dimensões em análise, no último ponto da investigação, o da conclusão, apenas se retomarão alguns dos aspetos essenciais, no sentido de ilustrar as respostas aos objetivos da investigação, retomando alguns nós operativos essenciais. Ainda neste ponto, traçam-se possibilidades de investigações futuras, suscitadas pela presente investigação.

## Capítulo II- Enquadramento teórico do estudo

### 1 Autonomia nas escolas

#### 1.1 Centralização, globalização, mercado e autonomia

Falarmos de autonomia das escolas obriga forçosamente a que se reflita sobre se a autonomia, ou a falta dela, respeita propósitos e interesse mais globais, ou seja, se as decisões têm hoje apenas um contexto nacional ou são tomadas num cenário à escala europeia. Dar autonomia aos agentes locais implica descentralizar. Estamos nós em cada vez mais, em presença de processos de transnacionalização, centralidade e uniformização à escala global, como será possível conferir mais autonomia às escolas?

As questões em torno da globalização têm marcado em grande medida o pensamento e as práticas das organizações e dos governos. A competitividade económica tornou-se, rapidamente, na grande preocupação dos governos dos diferentes países e neste cenário financeiro complexo, modernizar deixou de ser, apenas, algo relativo ao mundo empresarial mas, também, à administração pública e atividade social (Formosinho *et al*, 2000a). Consequentemente, as decisões, apesar de serem transnacionais e centralizadas, têm reflexos imediatos no quotidiano de cada cidadão. Estamos a falar de um sistema complexo com fluxos de informação sofisticados, com reflexos práticos nos diferentes níveis da “engrenagem”. No fundo, a transnacionalização das decisões e a consequente regulação permite ao sistema, através dos órgãos reguladores, identificar, analisar e tratar informações para depois transmitir ordens aos órgãos executantes. No entanto, seria um erro tentar fazer uma “colagem” das teorias dos sistemas sociais com as teorias dos sistemas cibernéticos. Na verdade, um sistema humano não obedece a regras precisas (Barroso, 2005).

Pretendemos, através desta análise, apresentar várias perspetivas sobre a centralidade das políticas educativas com o intuito de refletir sobre as vantagens e inconvenientes de políticas mais centralizadas ou descentralizadas.

---

Assistimos, hoje, a uma dicotomia profunda entre os discursos políticos e as práticas nas instituições. Por um lado, a descentralização é um referencial presente nos discursos políticos da modernidade e, por outro, existe um possível crescendo de centralização das práticas como forma de controlo das instituições e dos atores sociais. Deste diálogo constante e permanente têm resultado profundas dúvidas sobre as fronteiras do estado e dos mercados, sem se saber quais as competências declaradas de cada um. No entanto, é ainda aceite a ideia que um estado forte e controlador pode ser uma ameaça para os cidadãos e seus direitos, porém, um estado fraco não garante a proteção dos interesses coletivos (Mozzicafreddo, 1998). Na verdade, o estado não deveria ser apenas regulador, deveria também gerar mecanismos capazes de dotar os cidadãos de competências produtivas e autónomas (Popkewitz, 1999).

Paradoxalmente, nos períodos de concretização de políticas centralizadoras, acontecem práticas de gestão descentralizadas, sendo visível, hoje, na ordem do dia, a ideia de descentralização, com debates permanentes e tentativas legislativas de mudança, que, no entanto, se têm traduzido em tímidos avanços (Weiler, 1999). Ou seja, a descentralização permanece assaz centralizada, e meramente simbólica. Com efeito, somente as tarefas administrativas foram descentralizadas (Santos, 1990). Na educação, a instrumentalização da ideia de descentralizar tem contornos mais sofisticados subtis e manipuladores. Com efeito, através de normativos apelativos faz-se a mobilização dos atores locais, não para participarem nas decisões, mas apenas para colaborar, desta forma, assegurando-se, desta forma, a adesão consensual às políticas emanadas pela administração central (Formosinho *et al*, 2000a).

Deste desencontro de ideias e práticas tem resultado um sentimento de desconfiança para com as sucessivas administrações, esperando delas uma mais evidente atuação. Na verdade, a atual centralização é um obstáculo ao desenvolvimento e um prejuízo social, satisfazendo apenas pequenos grupos restritos. Acresce a esta realidade o facto de a sociedade civil genericamente reclamar, há muito, pela descentralização (Barreto, 1995). Descentralizar não é, obrigatoriamente, um processo ameaçador das estruturas do estado, no entanto, obriga à transferência de parcelas de decisão que abalam as estruturas do poder (Martins, 2001).

A descentralização *versus* centralização, desde há muito tem sido tema de debate e é, provavelmente, um dos temas mais vincado na discussão das políticas contemporâneas. Por um lado, discute-se a descentralização por áreas geográficas ou territórios, onde a tónica é posta na descentralização do poder administrativo por áreas de menor dimensão; e por outro, a descentralização funcional por organismos estatais, privados ou não governamentais (Weiler, 1999). A realidade é que nas esferas do

---

debate político, económico e social, tanto os estados capitalistas como os comunistas (e socialistas), passaram a ser alvo de críticas por usarem modelos centralizadores. Para os estados comunistas eram necessárias políticas democráticas. Para os estados capitalistas eram solicitadas políticas liberais (Martins, 2001).

A União Europeia (UE) tem desenvolvido as suas práticas numa lógica unificadora e centralizada com políticas essencialmente económicas. A ideia de um novo parlamento que pudesse congregiar os estados europeus e a Organização das Nações Unidas (ONU), chega mesmo a ser referida por Giddens (2002). Na verdade, temos assistido ao esforço da União Europeia de tentar nivelar e unificar as assimetrias económicas e têm-se desenvolvido, nesse sentido, mecanismos de controlo. No que diz respeito à educação, devido à diversidade linguística e cultural de cada estado-membro, os sistemas de educação mantêm um certo isolamento entre si, aplicando regras diferentes a cada sistema de educação – organização e conteúdo dos programas e organização dos sistemas de educação (Neves, 2008). Todavia, na tentativa de uniformizar, como podemos verificar mais à frente, estão em curso, para a educação, processos aplicados com regras, metas e objetivos comuns para os diferentes estados membros.

Hoje, cada cidadão incorpora diferentes dimensões de cidadania – europeia, nacional e regional, (Giddens, 2002) correndo permanentemente o risco de as dimensões regional e nacional se esbaterem, cada vez mais, e, conseqüentemente, de se ampliar o grande problema das complexas sociedades democráticas atuais que reside na capacidade do cidadão conseguir utilizar a autonomia que o sistema político tem adquirido na efetivação da democracia (Mozzicafreddo, 1998). Estamos, então, perante o estabelecimento de uma autoridade global, que regula e preside às atividades de todas as unidades do sistema integrado, legitimada por políticas centralizadoras (Barreto, 1995).

As decisões à escala global desfavorecem, claramente, os indivíduos e as suas práticas nos países periféricos, isto porque, a reflexividade e autodeterminação poderão ser comprometidas por dificuldades de acesso ao conhecimento. As características da consciência individual, numa sociedade global, concorrem para a importância que o conhecimento tem na modernidade reflexiva. Segundo Beck (2002) quanto mais as sociedades modernas tiverem conhecimento sobre si mesmas e mais o apliquem, o que devido à globalização é mais difícil, mais rapidamente possibilitam a sua reconstrução e reestruturação, com ações práticas, das estruturas e instituições que dependem do conhecimento e da ciência. O conhecimento promove decisões e desencadeia contextos de ação, libertando os indivíduos das estruturas e facilitando novas interpretações em circunstâncias de insegurança.

---

Devido à condição de crise profunda em que se encontram muitos países, Portugal não sendo exceção, torna-se perceptível na vida de cada cidadão a forma globalizante, através das políticas transnacionais, como a entidade individual é desprezada. Por exemplo, na educação, grandes mudanças estão a ser operadas em Portugal, com critérios e métodos duvidosos. Por exemplo no documento *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* para Portugal (17th May 2011), no ponto 1.8, do capítulo relativo à despesa, destaca-se a evidência da necessidade de reduzir custos de 195 milhões de euros na área da educação. Percebe-se a intencionalidade da medida, assim como a falta de sensibilidade para ter em conta as opiniões e as necessidades locais, ou até mesmo, individuais. Pesarão, sempre mais, nas decisões globais, as motivações que são estritamente globais.

As redes como forma de globalizar políticas e procedimentos, criam capital social que as diferentes lideranças aproveitam para realizar os seus objetivos, o que se traduz em poder. O fluxo convergente ou centralizado da informação e o controlo sobre esse fluxo torna verdadeiramente poderosa uma liderança. Por outro lado, a exposição torna-se evidente e algumas defesas desaparecem o que provoca novos problemas aos líderes. (Nye, 2009).

Hoje, os estados e os seus organismos públicos não exercem funções apenas morais, como defendeu Durkheim (*cit in* Giddens, 1992), pelo contrário, encontram-se, à escala global, na arena dos mercados - mercados muito competitivos e com as regras liberais que isso implica (Giddens, 1992). Tal como é referido na teoria da sobrecarga do estado, as administrações públicas têm incorporado nas suas responsabilidades, de forma crescente, funções e serviços, como a indústria, água, eletricidade, transportes etc. Se nalguns casos estes serviços têm dificuldade em se financiarem, outros há que desenvolveram o seu próprio impulso e ganharam tamanha escala ao ponto de perderem a noção das necessidades que se supõe que sirvam. Por outro lado, na teoria da crise da legitimação, Habermas (*cit in* Giddens, 1994) defende que os governos modernos devem garantir o maior número de serviços e não deixar que seja a produção capitalista privada a garantir esse fornecimento. Assim sendo, a função reguladora e controladora do estado obriga a uma estabilização efetiva da vida económica (Giddens, 1994). Estas abordagens sobre a intervenção do estado demonstram como os governos modernos se deparam com vários desafios latentes e obrigam a uma centralidade em termos de decisão motivada pela competitividade. Esta igualdade na competitividade leva ao centralismo das decisões com o propósito de se tornar concorrencial (Giddens, 1994).

---

As dificuldades estruturais, por parte do estado, em garantir respostas eficientes às solicitações dos cidadãos utilizadores dos serviços públicos, fazem com que um novo formato de oferta/gestão esteja a surgir. Esta estratégia tem levado a que as administrações públicas percam o protagonismo central da gestão dos processos, uma vez que, a solução preconizada vem no sentido de permitir parcerias entre o serviço público e o serviço privado. Desta forma, diminui-se a distância entre os direitos sociais e os direitos individuais com o conseqüente enfraquecimento da hegemonia dos valores do estado-providência, referido por Afonso (2002) como *quase-mercados*. No entanto, Santos (2002) salienta que esta solução, com origem em governos da nova direita, não diminui forçosamente o papel do estado nos processos. Estamos, portanto, perante a crise do estado-providência. Desta crise tem resultado um imenso espaço para os ideais neoliberais proliferarem. É certo que o poder regulador social do estado sai afetado e uma nova organização política emerge, e esta é mais vasta que o estado: comporta fluxos híbridos com componentes estatais e não estatais, nacionais, locais e globais (Fontoura, 2008). Em Portugal, sob o decurso da crise e da fatal falta de sustentabilidade do estado-providência, operacionalizam-se medidas de racionalização, desinvestimento e privatização, “*como se alguma vez tivéssemos gozado os benefícios típicos de um Estado de Bem-Estar*” (Lima 2000: 69). O estado apenas regula, e por vezes, de forma desadequada. Por outro lado, o estado é confrontado com a nova realidade do desaparecimento do antigo paradigma da sociedade industrial territorializada. Esta nova realidade exige decisões estandardizadas, fruto das imensas opções agora disponíveis. A função reguladora deixa de fazer sentido e o estado tem que posicionar-se e afirmar-se no mercado mundial e na *sociedade do risco* (Beck, 2002). Por outro lado, as exigências de mercado obrigam a que o estado seja eficiente e apresente resultados satisfatórios. Estas regras assumidas paradoxalmente pelo estado, resultam numa efetiva regulação apertada sobre as instituições públicas. A autonomia das instituições públicas é, por isso, apenas instrumental e utilizada nos discursos como valorização do estado.

Na educação, apesar de se tratar de uma visível liberalização ou mercadorização da educação, no ensino público, os governos da nova direita, com a intenção de verem o seu papel reforçado, aumentam o controlo sobre as escolas com a introdução de currículos, exames nacionais e a permissão da publicação dos resultados escolares, favorecendo a pressão competitiva entre o público e o privado. Esta aparente contradição, efetivamente, não passa disso mesmo. A introdução destes mecanismos transmite a ideia de que o estado está preocupado com a satisfação dos consumidores. Esta é, também, a preocupação dos mercados. Afonso (2002) vai mais longe ao referir que M. Apple defende a introdução de um currículo

---

nacional, o estabelecimento de normas-padrão e a realização de provas nacionais, como condições prévias para a privatização ou mercadorização da educação. Ou seja, a situação de *quase-mercado* da educação existe porque, por um lado, o estado é centralizador, controlando e avaliando o sistema e, por outro, fomenta a competição dos resultados - mercado.

A insatisfação da sociedade face aos sistemas educativos tem feito emergir uma crescente pressão na educação, no sentido da divulgação dos resultados escolares, exigindo a contabilização da sua eficiência, resultando num processo inevitável de avaliação. Este procedimento tem vindo a ser aplicado, com lógicas de mercado, para desta forma, justificar o investimento do estado no ensino. No entanto, quando se tenta comparar, também com lógicas de mercado, diferentes sistemas de ensino, de diferentes países, a tarefa é complexa e difícil, porque cada sistema de ensino utiliza diferentes indicadores na sua avaliação (Neves, 2008). Dos resultados das avaliações, utilizando o método comparativo, levadas a cabo por organismos supranacionais tem resultado uma apropriação indevida por parte dos governos para legitimarem as suas opções políticas. A intencionalidade da avaliação comparada é, desta forma, desvirtuada e manipulada para servir internamente os interesses governativos, e normalizar as políticas educativas (Teodoro, 2001). Concluimos então, que os resultados obtidos no estrangeiro, apenas alguns, são utilizados por conveniência interna e com validade comparativa duvidosa. Por outro lado, o conceito de estado avaliador<sup>1</sup>, assente em valores como, excelência e competitividade, assume, desta forma, escala global e com ela a lógica empresarial, de gestão privada e de mercado (Seixas, 2001).

Na formação do estado moderno foi assumido um papel centralizador a partir do qual se estruturaram as políticas públicas (Martins, 2001). Este modelo de intervenção perdeu eficácia, visto que o estado tornou-se incapaz de acompanhar a expansão dos seus serviços e, por essa razão, tem sido sujeito a severas críticas por parte da opinião pública. Como resposta a estas críticas o próprio estado tem fomentado o debate em torno da necessidade da descentralização administrativa (Martins, 2001). Esta centralidade facilitadora de processos de regulação deixou de estar, por via da globalização, consignada restritamente às unidades de estado-nação. Na realidade, novos processos de regulação estão a emergir, e estes são transnacionais (Santos, 2002).

---

<sup>1</sup> Para Ana Maria Seixas, Estado avaliador “baseia-se numa quantidade de instrumentos de avaliação da adequação do desempenho das instituições que faz parecer simples o modelo do Estado de controlo. Além da extensão da verificação de rotina acrescentou-se uma avaliação exploratória regular e rotinizada” (2001: 223).

---

Inevitavelmente, a centralização das políticas conduz as administrações a práticas de regulação que visam o controlo de elementos autónomos, porém interdependentes. Este conceito de regulação não deve ser confundido com o conceito de regulamentação, e nas teorias dos sistemas encontra-se definido como essencial para o equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) (Barroso, 2005). A centralização por parte das administrações públicas a que Santos chamou de *capitalismo estatal*<sup>2</sup> (Santos, 2002), existe com a pretensão de coordenar, devido a várias lacunas estruturantes na sociedade portuguesa, nomeadamente, a falta de ideologia no mercado. Por exemplo, no ensino superior, a convivência vigilante entre o estado e os mercados, reforçou o poder regulador do estado. Desta função reguladora resultou um estado avaliador, isto porque não confia nos mercados, nem tão pouco, na academia, obrigando as universidades à prestação de contas (Seixas, 2001)

Apesar de, segundo Giddens (2002), os mercados e ONGs não deverem substituir os governos em áreas<sup>3</sup> estruturantes descritas pelo autor, a verdade é que os mercados, devido às tendências neoliberais, têm vindo a ganhar supremacia nas diferentes áreas de atuação governamentais, sem que, paradoxalmente, se efetivem dinâmicas de descentralização concretas. Como referimos anteriormente, as transferências de poderes ou capacidade de decidir para a esfera social têm sido apenas simbólicas.

Se, por um lado, como vimos anteriormente, a questão da descentralização está na ordem do dia, verificamos de forma paradoxal que, cada vez mais, os sistemas educativos estão sujeitos a regras e processos transnacionais centralizados. Este fenómeno explica-se, entre outras razões, pelo facto de a educação ser, em si mesma, uma tecnologia do poder (Popkewitz, 1999). A pedagogia vincula raciocínios políticos e sustenta sistemas de diferenciação que incluem e excluem, com práticas de normalização de regras locais como se fossem universais e naturais para todos (Popkewitz, 1999). De facto, nos países governados pela nova direita, a educação é sujeita a valores neoliberais e a regras de mercado, o que leva a que o estado seja obrigado a reforçar o seu poder de regulação e o controle central. A partir destes discursos ambivalentes assistimos a práticas formalizadas no quotidiano da educação

---

<sup>2</sup> Boaventura Sousa Santos define nesta sua análise quatro tipos de capitalismo: mercantil, social-democrático, mesocorporativo e estatal. O autor considera que o caso português aponta para um sistema capitalista estatal.

<sup>3</sup> Para Giddens os governos existem para: fornecer meios para a representatividade de interesses diversos, e ser conciliador nas exigências rivais desses interesses; proteger uma esfera pública aberta para se debaterem questões políticas; oferecer formas de bem-estar público como a segurança; regular os mercados; fomentar a paz social; promover o desenvolvimento ativo do capital humano; ter um papel ativo na economia como principal empregador; fomentar alianças regionais e transnacionais para atingir objetivos globais.

---

onde, por um lado, os *curricula* e a avaliação são cada vez mais centralizados por forma a reforçar o papel do estado, e, por outro, a publicação dos resultados da avaliação favorece a expansão do mercado (Afonso, 1999). Tornou-se claro que as políticas educativas passaram a incluir lógicas do mundo económico, com uma tendência quase fatalista da empresarialização da educação. A lógica neoliberal afirmou-se como alternativa aos males da educação (Formosinho *et al*, 2000a).

O conceito de *quase mercado*, na educação, obriga a uma resposta de maior centralidade por parte do estado como forma de controlo. Aliás, ao mercado, com todas as regras que lhe são inerentes, não lhe é reconhecida a capacidade de regular, pelo contrário, é um fenómeno que resulta da interação entre indivíduos ou entre organizações que contam com a capacidade reguladora existente (Hernández *et al*, 2004).

Na Europa, desde os anos 80, a comunidade europeia tem intervindo nos países membros no que toca a políticas de educação. Hoje, as políticas educativas comunitárias chegam mesmo a excluir a mobilização de políticas e sistemas nacionais. Estamos perante a constituição formal de uma governação supranacional. (Antunes, 2005). Na verdade, verificamos que a vida da escola portuguesa é condicionada por mecanismos, que são pensados muito longe: Processo de Bolonha, Educação 2015, PISA (*Programme for International Student Assessment*), entre outros. Esta centralidade das políticas educativas, convergentes nalguns casos com as políticas internacionais e com a promessa de modernização, tem trazido para o panorama nacional discursos como o da valorização das competências, da avaliação externa, da desestatização das escolas e regulação social (Teodoro *et al*, 2007). Várias têm sido as organizações com expressão mundial que colocam a educação como pilar de sustentação para o desenvolvimento humano. A educação ganha nesta preocupação mais importância efetiva no processo de construção da própria pessoa e respetivo bem-estar (Neves, 2008).

É perceptível, em diferentes documentos, a preocupação por parte da comissão europeia em dar espaço aos diferentes estados membros para, numa ótica nacional, serem desenvolvidas políticas educativas que respondam aos contextos concretos da ação, embora, obedecendo a metas globais e balizadas por um referencial global europeu<sup>4</sup>.

Estes processos conduzem a compromissos que os estados procuram honrar, o que obriga a práticas nacionais com objetivos comuns e com reflexos práticos na vida da escola. Paralelamente, são desenvolvidos processos de avaliação das

---

<sup>4</sup> O método aberto de coordenação, definido no Conselho Europeu de Lisboa, “foi delineado para ajudar os estados-membros a desenvolverem progressivamente as suas políticas” (Comissão Europeia 2002).

---

políticas desenvolvidas, que geralmente são quantitativos. Como é óbvio, os atores educativos em contexto local, são excluídos da elaboração e da avaliação destas políticas. Os efeitos destas práticas e seus impactos estão ainda por avaliar (Antunes, 2005).

Por outro lado, várias são as organizações que elaboram relatórios, sustentados em modelos de avaliação, sem uniformidade de indicadores, que resultam, segundo Neves (2008: 96), na seguinte conclusão: *“os modelos de avaliação aplicados por estas organizações internacionais podem não favorecer a melhoria da qualidade da educação, bem como a promoção de políticas de equidade, de justiça económica e social, nem a cidadania para a responsabilidade democrática, levando mesmo a uma perda de pensamento crítico dentro de uma cultura de desempenho”*

Desde o século XIX que, em muitos países, a educação teve uma implementação homogénea e unitária com autoridade central. Esta centralidade chegou a atingir contornos extremos: proibição de iniciativas privadas, imposição de livros únicos e até mesmo a retirada dos filhos aos pais para serem educados pelo estado (Barreto, 1995). Se a centralidade das políticas educativas, tal como afirma Barreto, pode ser vista como algo redutor ou, até mesmo, prejudicial ao sistema educativo, para Green (1999) e para Dutercq (1999) ainda está por provar qual o sistema mais eficiente, o centralizado ou o descentralizado. Na sua análise, Green, compara vários autores e vários sistemas de educação de diferentes países e deteta muitas contradições e omissões de factos em documentos científicos por ele analisados. O autor afirma, também, que a discussão em torno desta temática corre o risco de se transformar numa outra, ensino privado *versus* ensino público, sendo que, o ensino privado corresponde ao sistema descentralizado e o ensino público ao sistema centralizado. Green (1999), no seu estudo, conclui que, dos países analisados, os que têm melhores resultados são aqueles que têm processos standardizados (financiamento e *curricula* nacionais), e, uma “cultura educativa”, onde a sociedade valoriza a educação de todos os grupos de cidadãos e onde os mercados de trabalho compensam aqueles que obtêm melhores resultados na educação e na formação. Nestes países as decisões, apesar de serem uniformes, não acontecem sempre ao nível dos governos e o funcionamento dos estabelecimentos não está sujeito às regras do mercado ou quase mercado.

Esta necessidade de descentralizar, sentida ao nível dos discursos políticos e científicos, com vários modelos possíveis de atuação, tem posto em grande destaque as suas vantagens como garante de otimização de recursos e melhoria de resultados escolares. Será, por isso, um erro colocar as decisões apenas a nível dos serviços

---

centrais, e aplicar as políticas educativas de forma igual a quem é diferente; é discriminador e poderá gerar um mecanismo de exclusão (Bolívar, 2010).

É unânime para todos que ao estado cabe promover a igualdade de oportunidades, a equidade e a coesão. Esta tarefa só é possível com um pulso forte que regule, pelo que, teria de ser centralizado. No entanto, este mesmo mecanismo centralizador também sufoca a escola. A pesada máquina de gestão do estado deixa pouco espaço para que se efetivem práticas de autonomia das escolas (Dutercq, 1999).

Descentralizar será, de facto, importante se este processo não for meramente simbólico, ou se não for, um mecanismo para servir unicamente as exigências de lucro dos mercados. Se a educação for encarada como um dos principais instrumento de competitividade das economias, percebe-se porque a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e a União Europeia, são os “*principais construtores do mercado mundial da educação*” e também os “*principais suportes da ação e do fortalecimento dos grandes grupos económicos que disputam esse mercado*” (Mesquita, 2004: 90). Na verdade, as convicções neoliberais têm atribuído todas as culpas dos fracassos da sociedade civil ao estado extenso, e, mais concretamente ao estado do bem-estar (Giddens, 2002). Como consequência oposta a esta ideia, a educação está, neste momento, a ser governada numa lógica capitalista de acumulação e de forma global. Seria então necessário adotar uma postura positiva em relação à globalização, mas que com uma visão muito para além do mercado global. É fundamental que a globalização não fomenta o livre comércio, pois poderia destruir a coesão social e cultural de cada país (idem, 2002). Apesar desta pretensão descrita por Giddens, o que verificamos na educação é que já possível vender conhecimentos em massa num mercado mundializado. Com esta realidade a escola tem que, face às novas regras, produzir mais e melhor com menos para ser eficaz, tal como uma qualquer empresa (Mesquita, 2004).

Em Portugal não são claros os princípios administrativos que regulam a escola, no entanto, é perceptível uma orientação profunda do *centro para a periferia*, com alguma desconcentração que visa tornar mais eficaz a administração (Formosinho *et al*, 2000b). Torna-se como verdade que descentralizar será um processo com algum êxito se os diferentes atores educativos assumirem convictamente dinâmicas pró ativas e não limitadas pela legislação. Se a apropriação e desenvolvimento de práticas autónomas forem restritas, apenas às legisladas, serão reproduzidas, timidamente, algumas rotinas com expressão somente ao nível da representatividade de alguns atores educativos nos órgãos da escola (2000b). Efetivamente, em Portugal, os discursos políticos assentam numa lógica neoliberal meramente retórica, visto que, o

---

sistema de ensino tem vincadamente *“práticas administrativas centralizadas e burocráticas, muito enraizadas, estrutural e culturalmente”* (Formosinho et al, 2000a: 79).

O termo eficiência associado à ideia de mudança urgente, nos discursos políticos, apenas tem conseguido colocar o ónus do insucesso nos atores educativos locais. Mas a verdade é que, *“o sistema educativo, nas suas práticas administrativas quotidianas, mantém o centralismo, a lentidão, a impessoalidade e a uniformidade burocráticas, pressionando mais no sentido da conformidade à norma do que no sentido da iniciativa autónoma e da diversidade”* (Formosinho et al 2000a: 80).

Com efeito, também Lima (2002) considera que, apesar das intenções de descentralizar, por parte de diferentes ministros de educação, a reforma educativa está longe de estar concluída. Para o autor, até mesmo a consolidação normativa está por terminar. O termo descentralizar, de forma progressiva, tem desaparecido dos documentos normativos para dar lugar a discursos reguladores invocando uma racionalidade económica necessária, num quadro aparentemente consensual, fruto da bondade dos discursos, apelando à modernização e à eficiência do ensino.

## 1.2 Abordagem ao conceito de autonomia e sua evolução nas escolas em Portugal

A ideia de autonomia para as escolas tem, em Portugal, ocupado alguma agenda dos políticos da educação. Com efeito, muitas opiniões sobre autonomia circulam de forma informal na escola, podendo variar de estabelecimento para estabelecimento e, até mesmo, num mesmo estabelecimento, de pessoa para pessoa. De forma genérica, todos os atores educativos e políticos querem mais autonomia, dando lugar ao reconhecimento social e político da autonomia como algo necessário. É consensual, em quase toda a Europa, a ideia de que as escolas devem ser, pelo menos, nalguns setores, autónomas. Este consenso tem evoluído ao longo de mais de duas décadas na Europa, com a Espanha, a França e o Reino Unido, a serem os pioneiros nesta matéria, ao longo dos anos oitenta (Coghlan, 2007).

A autonomia permite concretizar projetos próprios e aprender com a experiência. Com o tempo poderá potenciar a capacidade local de cada escola, alocando os recursos necessários para assumir um compromisso de melhoria, do qual terá que prestar contas (Bolívar, 2010). O reforço da autonomia para a escola não deverá ser tido como uma perda de obrigações, por parte do estado, em relação ao

---

ensino, mas sim, como o reconhecimento de que os órgãos representativos da escola podem gerir melhor que a administração central. O reforço da autonomia terá que, forçosamente, se traduzir num conjunto de competência e meios que as escolas devem ter a seu dispor para decidirem sobre matérias importantes para um melhor funcionamento (Barroso, 1997).

A autonomia das escolas, desde os anos noventa, passou a estar no centro de duas preocupações: a descentralização política e a aplicação da agenda da nova gestão pública<sup>5</sup>. A eficiência das escolas passará, impreterivelmente, pela aplicação de responsabilidades a nível local e pela autonomia das escolas, dado que as decisões tomadas mais próximas do campo de ação garantem uma melhor utilização dos recursos públicos. Esta conceção de autonomia tem, hoje, mais pertinência nas implicações ao nível da melhoria da qualidade de ensino do que na mudança ao nível estrutural político e administrativo. As escolas reclamam para si mais autonomia pedagógica como garantia de melhores resultados (Coghlan, 2007).

Esta ideia de autonomia a nível do currículo permite a adoção de práticas de funcionamento próprias para dar respostas às necessidades dos alunos e, conseqüentemente, proporcionar o alcance por parte dos mesmos de um maior aproveitamento educativo (Bolívar, 2010).

A ideia de autonomia centralizada nas práticas das escolas é provavelmente a condição primeira para que se efetivem processos de lideranças fortes. Em Portugal, a verdadeira liderança, nas escolas, tem sido operada pelos diferentes ministérios da educação, tal como afirma Lima (2002) por controlo remoto.

Desde há muito que as políticas educativas põem a tónica no sucesso almejado para as escolas nas questões da autonomia. De facto, muita legislação se tem produzido na tentativa da concretização efetiva da autonomia e, desta legislação, muitos foram e são, os diplomas contraditórios, outros similares e a grande maioria de aplicações dos mesmos, nulas.

É um facto, demonstrado neste estudo, de que o estado nunca abriu mão de um controlo forte em relação ao sistema de ensino, condicionando as tentativas tímidas para conceder alguma autonomia aos estabelecimentos de ensino. É de salientar para reforçar este facto que, apesar da relação proximidade que o Estado Novo mantinha

---

<sup>5</sup> A nova gestão pública pretende aplicar os princípios do setor privado à gestão dos serviços públicos e rege-se por cinco máximas principais: colocar o cliente no centro das atividades do estado, alterando, assim, gradualmente, a mentalidade do setor público; descentralizar as responsabilidades até ao nível mais próximo do campo de ação; tornar os funcionários públicos responsáveis perante a comunidade; aumentar a qualidade dos serviços e a eficiência dos organismos públicos; e, por fim, substituir os tradicionais procedimentos de controlo pela avaliação por resultados (Hood, 2001 *cit in* Coghlan, 2007). Hood, C. (2001) *New Public Management*, in N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.

---

com a Igreja, este sempre se assumiu como estado-educador a quem incumbia a educação nacional (Formosinho e Machado, 1998).

Barroso (2004) considera três momentos importantes na abordagem à autonomia para as escolas em Portugal. Na Primeira República, com Sobral Cid como ministro da Instrução Pública em 1914; Aprovação da lei de Bases de 1986, com Roberto Carneiro como ministro da educação; XIII Governo Constitucional, com Marçal Grilo como ministro da educação, entre 1996 e 2000.

É com Sobral Cid, em 1914, que os liceus começam a receber verbas específicas para administração própria, ou seja, os liceus autonomamente começam, nesse ano, a gerir verbas que lhes passaram a ser atribuídas (Barroso, 2004).

Aos liceus é aplicado um modelo já experimentado, com sucesso, nas universidades. Esta opção é tomada sob o argumento de que os professores são os melhores conhecedores da sua realidade e pretendia-se, com esta medida, que os professores se interessassem mais pelo seu estabelecimento e pelo seu desenvolvimento – Decreto n.º 471 de 6 de Maio de 1914 (Barroso, 2004).

Para Barroso (1991) os liceus, entre 1826 e 1974, eram organizados administrativamente com base nas teorias de Taylor - organização científica do trabalho, de Fayol – teoria da administração e de Weber – burocracia, isto apesar de não haver registos desta intencionalidade metodológica.

Apesar dos liceus serem organizados de forma racional, orientada para objetivos precisos e de forma burocrático-mecanicista<sup>6</sup> (Barroso, 1991), é-lhes confiado um pequeno espaço para exercício de autonomia, obrigando à constituição do conselho administrativo, formado pelo reitor e dois professores. Devido ao sucesso da medida aplicada aos liceus, o governo de Sidónio Pais, mais tarde, alarga ainda mais esta medida permitindo que as verbas não gastas transitassem para o ano seguinte e era concedida igualmente a autorização para a execução de pequenas obras (Barroso, 2004). No entanto, o rumo da autonomia sofre, com a reforma de Cordeiro Ramos em 1931, um grande revés. As escolas deixam de poder contar com o dinheiro das propinas e não podem fazer despesas superiores a 500\$00.

Os liceus tinham uma gestão centralizada na figura do reitor, que era nomeado pelo ministro. A par dos liceus existia o ensino técnico e o preparatório. Na realidade, com este sistema era exercido um controlo social e fomentava-se um ensino para a passividade (Formosinho e Machado, 1998).

Com o 25 de Abril, em 74, assiste-se a uma transferência de poderes para as escolas, consumada por comissões de gestão que, de forma espontânea, demitiram

---

<sup>6</sup> Burocrático-mecanicista, segundo Mintzberg é uma escola organizada por uma administração centralizada com fidelização profunda à hierarquia com obsessão pelo controlo.

---

diretores e reitores das suas funções. Claro está que estas ações não tiveram qualquer controlo por parte do Ministério da Educação nem de quaisquer autoridades (Afonso, 1995). Estas iniciativas levadas a cabo no calor da revolução viriam a ser legalizadas através do Decreto-lei nº 221/74 (Formosinho e Machado, 1998).

Com a Reforma Educativa da década de 80, a autonomia das escolas tem novos desenvolvimentos e novas vontades. Para a cena educativa é preconizada uma efetiva descentralização da administração educativa, isto devido à conclusão, de que havia até então, um sistema de administração bastante desadequado. No entanto, apenas com Roberto Carneiro, como ministro da educação, com início em 1987, a autonomia das escolas ganha protagonismo.

Com Roberto Carneiro, o conceito de *autonomia* ganha novos contornos e é assumido pelo governo de então como uma prioridade para a mudança – Decreto-lei 43/89 (Barroso, 2004). No diploma a intenção de autonomia efetiva era clara – “Por isso a transferência de competências e poderes para a escola deve ser progressiva” (Decreto-lei 43/89). Na realidade, segundo Barroso (2004), este diploma legal não passou de uma declaração de intenções. Dos discursos políticos bastantes progressista resultou um diploma fraco e vazio para que se efetivasse a autonomia.

Entre 1995 e 2000, com Marçal Grilo como ministro da educação, e através do Decreto-lei 115-A/98, a questão em torno da autonomia das escolas volta novamente a estar na ordem do dia. Desta vez, o governo antes de legislar sobre a implementação da autonomia nas escolas, apresentou um trabalho prévio onde, envolvendo vários atores da cena educativa, referia a necessidade urgente de descentralizar e dotar os estabelecimentos de ensino de mais autonomia. Aliás, esta visão sobre a importância da autonomia nas escolas tinha sido já referida no programa do governo. A ideia de dotar as escolas de mais autonomia é, portanto, aparentemente consensual entre os diferentes setores da educação, o que na realidade não se verificou. Houve lógicas e interesses diferentes que condicionaram a redação do Decreto-lei e conseqüente aplicabilidade nas escolas. Barroso (2004) distingue quatro lógicas: *estatal, de mercado, corporativa e sócio-comunitária*<sup>7</sup>.

Os primeiros passos rumo à ideia de conceder autonomia às escolas acontecem no final dos anos 80, com a publicação do Decreto-lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro. As práticas de autonomia sentiram-se diferenciadas de escola para escola, isto porque,

---

<sup>7</sup> Lógica estatal – tinha como objetivo uma simples modernização administrativa, para aliviar a administração central e reforçar a função de controlo. Lógica de mercado – visava que o processo autonomia fosse o meio de construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo. Lógica corporativa – pretendia que a autonomia servisse os professores e não a escola. Apenas contava, nesta lógica, a autonomia individual de dada docente. Lógica sociocomunitária – tinha o objetivo de mobilizar os atores educativos para um projeto educativo local, mas, com orientações gerais de um sistema público nacional de ensino.

---

foram condicionadas pela situação financeira dos projetos a que tinham concorrido (Formosinho e Machado, 1998).

### 1.3 A autonomia e a legislação regente

Dos vários diplomas legais que referem a autonomia das escolas, há alguns que concentram um conjunto de intenções bastante alargadas, e por esse motivo merecem do nosso ponto de vista uma especial atenção. Tentaremos destacar alguns pontos relevantes contidos nos discursos legais que têm balizado a legislação nas últimas décadas em Portugal, no que à autonomia diz respeito.

No Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e com as alterações introduzidas com a Lei nº 24 de 1999, o legislador em todo o seu discurso destacou e enfatizou a necessidade e a virtude do desenvolvimento da autonomia e a descentralização nas escolas. Neste diploma, a autonomia e a descentralização foram encaradas como aspetos fundamentais para uma nova organização da Educação e, neste sentido, são referidos os contratos de autonomia com carácter bastante inovador. Estes pretendiam o reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola. Neste diploma, a escola surge como sendo o centro das políticas educativas e, por isso, a autonomia deveria ser construída a partir da comunidade onde a escola existia. O legislador reconhecia que, mediante certas condições, as escolas poderiam gerir melhor os recursos educativos e desempenharem mais eficazmente a função de educar.

Com carácter bastante vanguardista, no discurso do diploma são enunciados vetores de autonomia que anda hoje são objeto de análise para a sua efetiva concretização, nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional.

São incentivadas as dinâmicas locais que deveriam ser vertidas numa lógica de parceria, num documento verdadeiramente potenciador de autonomia: as cartas escolares concelhias. São também referidos os Conselhos Locais de Educação que visavam a articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares.

Na Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, é referido que na Lei de Bases do Sistema Educativo está consagrada a autonomia das escolas, prevendo a

---

transferência progressiva de atribuições e competências para as organizações escolares, traduzindo o reconhecimento pelo Estado da capacidade das escolas em melhor gerirem os recursos educativos, de forma consistente com o seu projeto educativo. Nesta Portaria foi regulamentada a forma como o processo da autonomia se deveria implementar, prevendo que o contrato de autonomia fosse celebrado entre as unidades de gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e as Direções Regionais de Educação.

Neste documento estavam claras as intenções do legislador em relação a que autonomia deveria ser desenvolvida nas escolas. Esta deveria ser processada de forma faseada, através da atribuição de competências com diferentes níveis de profundidade, e os contratos deveriam ter a preocupação de contemplar as dimensões da organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, ação social escolar e a gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Em 2008, a 22 de Abril, é publicado o Decreto-lei nº 75. Este diploma vem revogar o Decreto-lei n.º 115-A/98 e nele também vêm vertidos mais discursos sobre autonomia. Na verdade, trata-se de um documento com 69 artigos, distribuídos por IX Capítulos, mas apenas 2 artigos são dedicados ao regime de autonomia. O pequeno espaço dedicado ao regime de autonomia gera em si mesmo uma ambiguidade, visto que no preâmbulo da lei é dado grande realce a este aspeto.

Com este diploma, respeitando as intenções no programa do XVII Governo Constitucional, há a pretensão de alterar o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas. Estas alterações visam o reforço da autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direção das escolas, no sentido de vincar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação.

Com a intenção de sublinhar a necessidade da autonomia são referidos, novamente, os contratos de autonomia, a instituição de um órgão de carácter consultivo para assegurar a sua representação junto do Ministério da Educação, o Conselho das Escolas e, ainda, a criação de um órgão colegial de direção, designado Conselho Geral.

O Decreto-lei revela a necessidade de reforçar a autonomia das escolas, em boa medida por ela ter sido reclamada por todos os sectores de opinião. No entanto, o legislador revela a dificuldade em concretizar a aplicação do reforço de autonomia, e salienta o facto de os especialistas não divulgarem propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas. O legislador considera, ainda,

---

que a autonomia constitui não um princípio abstrato ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação.

No diploma é referenciada a faculdade de auto-organização da escola, traduzida na capacidade de criar estruturas e de as fazer representar no Conselho Pedagógico. No entanto, o Diretor na nomeação dos coordenadores de departamento ficou “preso” à condição de terem de ser professores titulares. Mais tarde, com a extinção dos professores titulares, ficou, novamente “preso” à condição de só poder nomear para coordenadores de departamento docentes pertencentes ao 4º escalão.

No Decreto-lei é salientada, por diversas vezes, a necessidade de criar lideranças fortes, como reforço de autonomia, no entanto, o mesmo diploma prevê, no Artigo 7º, a agregação de agrupamentos. Este processo já se iniciou por intervenção da tutela, independentemente da existência, ou não, de lideranças fortes e também dos resultados da avaliação externa levada a cabo nos agrupamentos agregados.

Os artigos 8º e 9º são dedicados exclusivamente à autonomia, onde se salientam intenções inovadoras, mas que, por razões diversas, se revelaram de difícil aplicabilidade. Com este diploma pretendia-se atribuir à Escola a faculdade de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Os Artigos 56º, 57º e 58º são dedicados aos contratos de autonomia. Neles é destacada a importância emergente da celebração destes contratos, envolvendo os agentes locais (escola, câmara municipal e outros parceiros da comunidade) e o Ministério da Educação. Os contratos visam a atribuição de competências ao nível da gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais; gestão de um crédito global de horas de serviço docente; adoção de normas próprias sobre horários; recrutamento e seleção do pessoal docente e não docente; extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos; gestão e execução do orçamento; possibilidade de autofinanciamento; aquisição de bens e serviços e execução de obras; associação com outras escolas ou agrupamentos de escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais.

Com a publicação do Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril ficou estabelecida, no panorama nacional, mais uma ideia de autonomia para os estabelecimentos de ensino. Não será um novo conceito, mas sim, um processo decretado, para

---

acrescentar ou retirar, práticas à autonomia, o que de *per se*, enquanto modelo teórico, não representa grande inovação<sup>8</sup>.

O diploma trouxe, para a cena da educação, novidades no aspeto formal, mas com pouca efetividade do ponto de vista funcional. Este Decreto-lei, tendo em conta as alterações positivas que veio introduzir em relação ao Decreto-lei n.º 115-A/98<sup>9</sup>, não o deveria ter substituído. Teria bastado uma revisão do mesmo (Barroso, 2008).

O decreto determina, no Artigo 8.º, que a autonomia deva ser para a escola a capacidade de

...tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos". (Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril)

Na verdade, nenhum destes propósitos teve alguma efetividade acrescida. A gestão financeira continua a ser feita por rubricas estanques atribuídas pela tutela – gabinete de gestão financeira, a organização curricular e pedagógica são definidas sob um padrão nacional, bem como, a gestão dos recursos humanos é uma competência cada vez mais centralizada na direção geral de recursos humanos da educação<sup>10</sup>.

No Decreto-lei foram preconizadas algumas intenções que visavam alterar o cenário da autonomia das escolas em Portugal. No preâmbulo o legislador é claro sobre a intencionalidade do diploma, quando refere:

O programa do XVII governo constitucional identificou a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na identificação a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes. (Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril)

---

<sup>8</sup> Barroso no artigo, *A autonomia das escolas: uma ficção necessária*, publicado na Revista Portuguesa de Educação da Universidade do Minho, faz uma reflexão abrangente sobre os diferentes e marcantes momentos em que a autonomia foi discutida na educação. Começa por referir, na Primeira República, em 1914 com Sobral Cid (ministro da Instrução Pública), passando pela aprovação da Lei de Bases, com Roberto Carneiro (ministro da Educação), em 1986 e entre 1996 e 2000 com Marçal Grilo (ministro da Educação).

<sup>9</sup> Decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de maio – diploma orientado para a regulamentação do regime de autonomia das escolas. Viria a ser revogado pelo Decreto-lei n.º 75 de 22 de abril.

<sup>10</sup> Apenas se verifica a exceção nos ensinos pré-escolar e do 1.º ciclo, em que a contratação e gestão do pessoal auxiliar, nalgumas situações, é da responsabilidade do município, e também em estabelecimentos TEIP.

---

Percebe-se, assim, que estamos perante um diploma que tem por missão,

reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direção das escolas para reforçar a eficácia da execução. (Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril).

Este diploma traz como novidade, do ponto de vista estrutural, a abolição dos conselhos executivos, órgão colegial, e a formalização de um órgão unipessoal, - o diretor<sup>11</sup>. O diploma prevê então que cada escola tenha um rosto, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. Ao diretor cabe fazer a gestão administrativa, financeira e pedagógica.

Por outro lado, prevê a criação de um órgão de direção estratégica, – o conselho geral. Neste órgão estão reunidos os representantes de toda a comunidade educativa – pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, nomeadamente, representantes cooptados de instituições, organizações e atividades económicas, sociais, culturais e científicas. Para além, de poder eleger e destituir o diretor, este órgão tem de rever e aprovar os documentos estruturantes da vida dos estabelecimentos, como o regulamento interno, o projeto educativo, e o plano anual de atividades.

O Decreto-lei n.º 75/2008 identifica, claramente, que a ideia de reforço da autonomia para as escolas tem sido, inúmeras vezes, referida em diferentes contextos. No entanto, esse reforço apenas se ficou pelos discursos. O decreto considera que mais autonomia terá de se traduzir por melhor serviço público de educação e mais responsabilidade.

Todavia, o diploma torna-se exíguo em medidas efetivas que conduzam ao reforço de autonomia. O Decreto-lei estabelece, apenas, a criação dos departamentos curriculares e do conselho de diretores de turma, considerando a possibilidade das escolas se auto-organizarem, no sentido de criarem outras estruturas para se fazerem representar no conselho pedagógico. Para a coordenação deste órgão é conferida autonomia ao diretor para nomear os respetivos coordenadores.

No entanto, este Decreto-lei, articulado com outros diplomas, revela uma realidade pouco conducente à ideia de reforço da autonomia. Para o cargo de coordenador, apenas poderão ser nomeados professores posicionados no 4.º escalão ou escalões superiores, deixando de lado, por vezes, os mais competentes. Desta

---

<sup>11</sup> O diretor – órgão unipessoal – já fora anteriormente previsto, com carácter opcional, no Decreto-lei n.º 115-A/98, Artigo 15.º de 4 de maio.

---

forma, decretada superiormente, é ditado quem deverá assumir a coordenação dos departamentos, desvalorizando a autonomia do estabelecimento. Como o diploma não prevê o reforço de crédito de horas, outras estruturas que sejam criadas, dificilmente terão sustentabilidade, visto que as escolas têm déficit de horas para atribuir aos docentes para desempenharem tarefas rotineiras curriculares não disciplinares (aulas de substituição, coordenações de departamentos, coordenações de subdepartamentos, etc.).

O diploma adia, mais uma vez, a possibilidade de uma efetiva autonomia quando refere que “o regime jurídico aprovado pelo presente decreto-lei mantém o princípio da contratualização da autonomia, estabelecendo os princípios fundamentais, mas flexibilizando e deixando para regulamentação posterior os procedimentos administrativos.” A regulamentação para efetivar novos contratos de autonomia tarda em aparecer. A administração central fazendo uso do Artigo 7.º – Agregação de agrupamentos tem levado a cabo várias agregações de agrupamentos sem levar em linha de conta a avaliação externa dos agrupamentos agregados e as vontades dos atores implicados, revelando desta forma, completo desrespeito pelo conceito de autonomia.

Para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. (Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril)

Os contratos de autonomia têm-se afigurado, pelo menos ideologicamente, como instrumentos potenciadores efetivos de autonomia para os estabelecimentos de ensino e são preconizados de forma a serem implementados, tendo por base parcerias entre o Ministério da Educação, a autarquia, e eventualmente, outras entidades. O Decreto-lei n.º 75/2008, mais uma vez, contempla este instrumento de autonomia na sua redação, embora, desde a sua publicação até à data, nenhum contrato foi celebrado. Os contratos que se encontram em vigor, foram celebrados antes da publicação deste diploma.

Já no Decreto-lei n.º 115-A/98, Artigo 48.º, os contratos de autonomia tinham sido legislados, no entanto, apenas 22 escolas, numa fase piloto, celebraram contratos de autonomia.

O Ministério da Educação, no que respeita a contratos de autonomia, tem revelado uma imensa apatia. Não tem havido dinâmicas formais, junto dos diretores de

escola, com a intenção de promover a celebração de contratos de autonomia. A este respeito o Conselho Nacional de Educação no parecer n.º 3/2008, no ponto n.º 18, foi bastante claro ao afirmar que deveriam ser formalizados processos de avaliação dos contratos de autonomia já formalizados e que os contratos deveriam ser alvo de um acompanhamento efetivo. Já no ponto 39 o parecer é inequívoco no sentido de se formalizar mais contratos de autonomia,

Assim, o CNE recomenda: Que o Ministério da Educação crie melhores condições para o aprofundamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da aplicação do decreto -lei n.º 115 -A/98 (ou do diploma que o vier a substituir), para a celebração de novos contratos de autonomia e para o alargamento do debate permanente e da valorização social no espaço público em torno desta problemática da autonomia das escolas e do reforço da participação sociocomunitária na sua direção (...)

Que se incentive a celebração dos contratos de autonomia, nos próximos anos, após processos de avaliação das organizações escolares (Parecer n.º 3/2008 do Conselho Nacional de Educação)

No estudo da autoria de Formosinho e Machado (2009), é referido que nas escolas com contrato de autonomia, passado um ano de vigência, os gestores das escolas afirmaram, maioritariamente, que esperavam mais autonomia. As expectativas foram defraudadas porque, em termos de novas responsabilidades, as escolas com contrato não obtiveram novos ganhos. Ainda assim, grande parte concordou que se tinha dado um grande passo para a efetivação de reforço da autonomia.

Os receios em relação aos contratos de autonomia prendem-se com a possibilidade do não cumprimento do mesmo. Então, os contratos que, *a priori*, deveriam ter razões motivacionais poderão ter um efeito contrário. A obrigação do cumprimento do contrato poderá diminuir a autonomia da escola que o assinou, isto porque, a dedicação exclusiva, por parte da escola, para cumprir o contrato poderá por em causa o empenho dos atores educativos, nesse estabelecimento, para a resolução de problemas ou iniciativas que surjam no futuro (Formosinho e Machado, 2009).

Se por um lado, o Decreto-lei n.º 75/2008 tem a pretensão de formalizar novos caminhos que permitam desenvolver, nas escolas, novos mecanismos de autonomia, por outro lado, assistimos a um conjunto de legislação diversa que contraria e condiciona o espaço para que essa autonomia se concretize. Barroso afirma mesmo que, no que respeita à autonomia das escolas, o diário da república parece um verdadeiro folhetim, porque os diplomas legais sucedem-se de forma aditiva com medidas similares, contraditórias ou recorrentes (Barroso, 2004).

Apenas como exemplo referimos o Decreto-lei n.º 144/2008 – transferência de competências da educação para as autarquias e a Portaria n.º 691/2009 – ensino

---

artístico especializado, onde ambos os diplomas conferem competências a outros organismos para decidirem sobre atores educativos que, no entanto, se encontram nos estabelecimentos de ensino público. A escola com a aplicação destes dois diplomas é esvaziada de competências, gerando dois regimes diferenciados: no primeiro em relação aos assistentes operacionais educativos e, no segundo, em relação aos alunos. Em ambos os diplomas, por exemplo, a escola não tem qualquer intervenção direta na seleção dos assistentes operacionais educativos, nem na seleção de professores para lecionarem ensino artístico. Nestes dois exemplos a escola não é ouvida, apenas se limita a executar as vontades legisladas.

Face à situação financeira do país, percebe-se que nalguns casos, as práticas de autonomia estão condicionadas por razões apenas económicas, aliás, o conselho nacional de educação no seu Parecer n.º 3/2008 no ponto 7 alertou para este facto:

No que respeita à autonomia na administração e gestão das escolas, e apesar de o governo afirmar sempre o primado dos critérios pedagógicos e científicos, os relatores dos vários pareceres do CNE manifestaram a preocupação com o facto de o referido primado poder ser, na prática, subalternizado por critérios financeiros estreitos (Parecer n.º 3/2008 do Conselho Nacional de Educação).

Vários têm sido os diplomas que preconizam mais autonomia para as escolas portuguesas, no entanto, a aplicabilidade dessa autonomia tem sido bastante tímida o que tem gerado junto dos atores sociais bastante desconfiança sobre a verdadeira vontade em dotar os estabelecimentos de ensino de mais autonomia. Na verdade, se por um lado a administração central legisla no sentido de reforçar a autonomia, também se torna evidente que a mesma administração decreta no sentido da sua não efetivação. Verificamos a existência frequente de duplicidade de legislação contraditória, promovendo o receio das opções a tomar pelas escolas, fragilizando, deste modo, as já ténues práticas de autonomia.

É com frequência que o Ministério da Educação viola a *equidade democrática na regulação do direito*, quando inverte a ordem de subordinação dos diplomas legais. Através de uma circular interna ou despacho são anuladas disposições existentes em decretos (Santos, 1992). Talvez subjacente a este procedimento persista o receio da perda de poder por parte da tutela. Se entendermos a autonomia como a capacidade de definir as próprias regras, e criar mecanismos de autorregulação, o reforço de autonomia implica o esvaziamento da administração central e regional.

No decorrer da investigação alguns diplomas foram publicados que, de alguma forma, trouxeram para a cena escolar novidades com implicações no exercício da autonomia das escolas. Fazemos referência aos que consideramos mais importantes

---

para o tema da autonomia, sem deixar de referir que estes diplomas foram publicados por altura das interrupções letivas, ou seja, no verão de 2012.

O Decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho veio definir novas matrizes curriculares com possibilidade das escolas poderem decidir em alguns aspetos da oferta educativa e estrutura do currículo. Apesar de ser um documento que visa essencialmente a implementação de uma nova matriz curricular em todo o corpo de texto está reforçada a ideia de mais autonomia, com maior ênfase no preâmbulo. O aspeto, desta legislação, mais falado mediaticamente foi a duração de cada aula, ou seja, 45 minutos ou 50 minutos. Também passa a ser permitido a cada estabelecimento, no âmbito da oferta complementar, escolher os conteúdos a abordar neste espaço, e na oferta de escola fazer o reforço em disciplinas com maior dificuldade.

...com a presente iniciativa legislativa, reforçar o espaço de decisão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

As medidas adotadas passam, essencialmente, por um aumento da autonomia das escolas na gestão do currículo, por uma maior liberdade de escolha das ofertas formativas,...

Importa ainda valorizar tanto a autonomia pedagógica e organizativa das escolas como o profissionalismo e a liberdade dos professores na implementação de metodologias baseadas nas suas experiências, práticas individuais e colaborativas.

A autonomia da escola é reforçada através da oferta de disciplinas de escola e pela possibilidade de criação de ofertas complementares, bem como por uma flexibilização da gestão das cargas letivas a partir do estabelecimento de um mínimo de tempo por disciplina e de um total de carga curricular.

Por outro lado, no presente diploma pretende -se que a educação para a cidadania enquanto área transversal seja passível de ser abordada em todas as áreas curriculares, não sendo imposta como uma disciplina isolada obrigatória, mas possibilitando às escolas a decisão da sua oferta nos termos da sua materialização disciplinar autónoma. (Decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho)

O Decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho para a sua aplicação efetiva tem de ser articulada com o Despacho-normativo 13-A/2012 de 5 de junho, este último surge para estabelecer regras na organização do ano escolar 2012 – 2013. Por razões desconhecidas a publicação dos dois diplomas não respeitou a ordem hierarquia da legislação, ou seja, aparece primeiro o Despacho-normativo e só depois Decreto-lei, o que deveria acontecer ao contrário. Efetivamente, no Artigo 3.º do Despacho-

normativo 13-A/2012 de 5 de junho é estabelecido de forma clara onde o legislador concorda que a escola exerça o direito de opção:

1 — A autonomia pedagógica e organizativa dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário exerce -se, no domínio do funcionamento e da organização pedagógica, designadamente no que respeita à gestão e organização dos tempos escolares, à definição das atividades educativas e ao acompanhamento dos alunos.

2 — Dentro dos limites estabelecidos no presente despacho e demais legislação em vigor, compete às escolas:

- a) Decidir a duração de tempo das suas aulas;
- b) Distribuir, de forma flexível, o tempo letivo das aulas de cada disciplina ou área disciplinar, ao longo da semana;
- c) Ajustar, pontualmente, o horário dos docentes às necessidades escolares que ocorram ao longo do ano letivo;
- d) Estabelecer os currículos da «Oferta Complementar», prevista na matriz curricular dos 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, de forma a contribuir para a promoção integral dos alunos em áreas de cidadania, artísticas, culturais, científicas ou outras e estabelecer o currículo da disciplina «Oferta de Escola», prevista na matriz curricular do 3.º ciclo;
- e) Organizar um conjunto de atividades de natureza lúdica, desportiva, cultural ou científica, a desenvolver nos tempos letivos desocupados dos alunos por ausência imprevista de professores;
- f) Implementar projetos próprios que abranjam a criação ocasional de grupos homogêneos de alunos tendo em vista colmatar dificuldades de aprendizagem ou desenvolver capacidades e promover a igualdade de oportunidades;
- g) Fomentar, sempre que necessário e em função dos recursos disponíveis, a coadjuvação em sala de aula;
- h) Constituir, sempre que possível, equipas pedagógicas estáveis ao longo de cada ciclo;
- i) Incrementar a cooperação entre docentes de modo a potenciar o conhecimento científico e pedagógico de cada um. ( Despacho-normativo 13-A/2012 de 5 de junho)

Em 30 de agosto de 2012 é publicado o novo diploma que vem regulamentar a celebração de contratos de autonomia. A Portaria nº 265/ 2012 tem como objetivo definir as regras e procedimentos quanto à celebração, acompanhamento, e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação e Ciência e vem regulamentar um procedimento que há muito estava parado. Com efeito, não havia contratos de autonomia em construção, porque este procedimento tinha sido abandonado pela tutela. No artigo 5º da referida portaria está explanado de forma sucinta o conceito dos contratos:

1 — Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, os serviços competentes do Ministério da Educação e Ciência e,

---

sempre que conveniente, outros parceiros da comunidade, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou agrupamento, verificadas as condições previstas no artigo 7.º, e tendo por base a matriz anexa à presente portaria.

2 — Os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir são objeto de negociação entre a escola, o Ministério da Educação e Ciência e, quando existam, os outros parceiros.

3 — Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a duração do contrato é estabelecida entre as partes, não podendo, em regra ser inferior a três anos escolares completos, podendo ser renovado, parcial ou totalmente suspenso, ou resolvido, nos termos do presente diploma.

4 — Os contratos celebrados com escolas às quais o Ministério da Educação e Ciência expressamente reconheça tratamento prioritário no âmbito de candidaturas a programas de apoios financeiros públicos, nacionais e ou comunitários, têm a duração de um ano, renovável, por declaração expressa de ambas as partes, por iguais períodos de tempo, até ao limite de duas renovações, sem prejuízo da celebração de futuros novos contratos. (Portaria nº 265/ 2012)

Com o Decreto-lei nº 137/2012 de julho, é publicada a segunda alteração ao Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário.

Também este diploma coloca a tónica no tema da autonomia e são várias as referências e alterações à preocupação de implementar novas e mais práticas de autonomia no funcionamento das escolas:

...o Governo pretende promover a sua revisão com vista a dotar o ordenamento jurídico português de normas que garantam e promovam o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação. (Decreto-lei nº 137/2012 de julho)

Ao analisar este diploma percebemos algum antagonismo na abordagem do tema de autonomia *versus* processos democráticos. Referimos apenas dois exemplos, este diploma impede que seja o diretor a nomear os coordenadores de departamento, como estava previsto no Decreto-lei n.º 75/2008, e passa a indicar três professores para que um deles seja eleito em sede de departamento, ora, esta alteração retira autonomia de ação ao diretor, mas, devolve mais democracia ao processo.

...o presente diploma reforça e visa, igualmente, os requisitos de formação, bem como de legitimidade eleitoral do coordenador de departamento. (Decreto-lei nº 137/2012 de julho)

---

Por outro lado, com este documento são abolidos do conselho pedagógico os representantes dos encarregados de educação e funcionários.

Com a nova constituição do conselho pedagógico confere-se-lhe um caráter estritamente profissional, confinando a sua constituição a docentes. (Decreto-lei nº 137/2012 de julho)

Com o afastamento destes representantes no conselho pedagógico, as decisões pedagógicas poderão ser apenas técnicas, porque os docentes ali com assento têm mais autonomia de ação no âmbito da sua ação profissional. O constitui-se um órgão mais autónomo mas menos legitimado nas decisões e consequentemente menos democrático.

No artigo 56.º volta a ser referida a preocupação, por parte do legislador, de implementação e desenvolvimento de mecanismos de autonomia:

1 — A autonomia dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas desenvolve-se e aprofunda-se com base na sua iniciativa e segundo um processo ao longo do qual lhe podem ser reconhecidos diferentes níveis de competência e de responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respetivo exercício.

2 — Os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir são objeto de negociação entre a escola, o Ministério da Educação e Ciência e a câmara municipal, mediante a participação dos conselhos municipais de educação, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia, nos termos dos artigos seguintes.

3 — A celebração de contratos de autonomia persegue objetivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência. (Decreto-lei nº 137/2012 de julho)

Com estes diplomas as escolas passaram a ter mais instrumentos legais para operacionalizarem mais práticas efetivas de autonomia. Reconhecesse-se à tutela um esforço em regulamentar a autonomia das escolas, e claro que, a legislação é uma parte importante neste processo, mas será suficiente?

#### 1.4. Autonomia e democracia

Para Lima (1999) uma escola mais autónoma é, por definição, uma escola mais democrática. Na verdade, em Portugal, não se podia falar em autonomia nas escolas antes do 25 de abril de 74. O regime não o permitia. As características vigentes não democráticas e autoritárias, bem como, o próprio controlo ideológico, a vigilância científica e curricular e a coerção administrativa impossibilitavam qualquer iniciativa de

autonomia para as escolas. Aliás, em Portugal, a organização e a administração da educação enquanto objetos de estudo no âmbito das ciências da educação e sociologia das organizações, têm uma ocorrência bastante recente. Só a democratização política, instaurada desde o 25 de abril de 1974, criou condições para que as questões organizacionais e administrativas da educação pudessem ser objeto de diferentes abordagens, não apenas no plano político, como é o caso da “gestão democrática das escolas”, mas também possibilitando o desenvolvimento do estudo e da investigação nestas áreas (Lima, 1992). A autonomia emerge da necessidade de revitalização constante da democracia e sem autonomia não é possível existir democracia. Na verdade, sem autonomia, a democracia não passa de uma ideologia (Barroso, 2004).

Quanto à publicação do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, onde é salientado de forma eloquente a ideia de mais autonomia para os estabelecimentos de ensino, será pertinente questionar se, devido à supressão de atos democráticos, em vigor desde a publicação do Decreto-lei n.º 115/98 de 4 de maio, dando lugar, por exemplo, a nomeações por parte do diretor. A escola estará efetivamente a ganhar mais autonomia? Aliás, estas alterações indicam uma desconfiança quanto ao valor da autonomia por suspeitar da capacidade dos órgãos eleitos nas escolas em realizar, cabalmente, a sua missão (Barroso, 2008).

A ideia de autonomia nas escolas está fortemente ligada à ideia de liberdade de ensino por parte dos atores locais (diretores, encarregados de educação, etc.). No entanto, tem-se verificado que as reformas operadas no ensino têm sido desenvolvidas por decreto, num quadro jurídico complexo, construído no topo para posterior implementação por parte das bases. Neste processo, a escola em tempo algum, é ouvida. Estas reformas são, por essa razão, pouco flexíveis e aplicadas de igual forma em todas as escolas. Esta realidade tem-se verificado um pouco por toda a Europa, nos países onde a tradição de autonomia nas escolas tem mais expressão, Bélgica e Países Baixos. Esta realidade deve-se, em parte, ao conflito existente entre ensino privado e ensino público onde, genericamente, entidades organizativas gerem os estabelecimentos, regozijando de um elevado grau de liberdade (Coghlan, 2007).

Vários ministros da educação em Portugal tentaram, por via da aclamada autonomia das escolas, descentralizar e democratizar a administração das mesmas. Nos seus discursos, com bastante frequência, eram proclamadas práticas democráticas, participativas, descentralizadoras e autónomas. Na verdade, muito pouco foi concretizado (Lima, 2002). Aliás, esta é uma constatação, salientada no preâmbulo da mais recente tentativa legislada de conferir autonomia às escolas – Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril:

A necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os setores 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. Convém considerar que a autonomia constitui não um princípio abstrato ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. (Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril)

A confirmar esta constatação, Barroso é bastante objetivo quando afirma que, desde a publicação do Decreto-lei 115-A/98, existe, ainda, défice de concretização das medidas necessárias à efetivação da autonomia nas escolas, nomeadamente, no que diz respeito aos contratos de autonomia, à descentralização municipal e à reforma de desconcentração do Ministério da Educação. Esta constatação não se deveu a insuficiências do diploma, mas sim, à falta de medidas a montante e a jusante do processo (Barroso, 2008).

Embora, de forma geral, a autonomia das escolas não ter tradição na Europa, nos anos oitenta (finais da década de 80 para Portugal) a autonomia tomou novos rumos resultantes da necessidade da escola se abrir às comunidades locais, devido ao imperativo político da participação democrática. Hoje, pode-se afirmar, que, após três décadas, as políticas de autonomia para as escolas se generalizaram na maioria dos países europeus (Coghlan, 2007). No entanto, no caso português, a autonomia integrada num processo mais amplo de sucessivas reformas educativas, não tem passado de discursos circunstanciais e retóricos, com pouco reflexo nas práticas das escolas. Temos assistido, mesmo, a contrariedades e ambiguidades entre os discursos e as normas, entre as normas e as práticas (Lima, 2002).

As políticas educativas, nos vários países da Europa resultaram em diferentes reformas educativas e, conseqüentemente, em diferentes autonomias. No entanto, a autonomia independentemente do modelo adotado<sup>12</sup>, foi na Europa, imposta às escolas em quase todos os países. Se nalguns países houve alguma consulta aos agentes educativos, estas consultas não reverteram na construção da regulamentação das autonomias das escolas.

Percebe-se, por isso, que esta autonomia legislada poderá não ser aquela que as escolas pretendem. Quando muito, em Portugal e em alguns *Länder* alemães, as

---

<sup>12</sup> Na Europa foram adotados três modelos diferentes de autonomia para as escolas: através de legislação geral em matéria de educação; legislação específica e regulamentos mais flexíveis (Coghlan, 2007).

---

escolas poderão ter a possibilidade de participar, ou não, em projetos-piloto (Coghlan, 2007).

Estas políticas de autonomia decretadas, praticadas ou experimentadas (Afonso, 2002) são, por vezes, usadas como instrumento político, isto porque são invocadas quando são úteis ao poder político. De facto, alegando a autonomia com frequência, as escolas são responsabilizadas, por parte da tutela, pela execução, ou não, das orientações centralmente produzidas, sem que tenha havido uma intervenção legítima, por parte destas, na formulação dessas políticas, e também, pela gestão de conflitos em períodos de contestação (Lima, 2002). Desta forma, as responsabilidades dos insucessos do sistema educativo são levianamente imputados às escolas sob a capa de autonomia, legislada, mas não praticada.

Este clima de desconfiança, gerado pela experiência em que, à luz de uma pseudoautonomia se transferem problemas que outros níveis da administração não resolvem, e também, quando as condições para mais autonomia não são efetivas, condiciona os estabelecimentos onde são desenvolvidos sentimentos de recusa em relação à autonomia.

Na verdade, apesar de haver legislação para impor o reforço da autonomia nas escolas, é certo, que, sem a vontade expressa dos atores, essa autonomia nunca existirá. A autonomia como construção social e política resulta da interação dos atores educativos, e só através desta interação, a autonomia poderá ganhar contornos efetivos nos estabelecimentos de ensino. Decretadas serão apenas as normas e as regras formais que regulam as práticas das instituições. As normas instituídas poderão restringir ou facilitar o reforço da autonomia, mas são, só por si, incapazes de criar ou destruir a autonomia (Barroso, 1997).

Com a apropriação de mais autonomia por partes das escolas, estas ficam sujeitas a novas formas de regulação, a regulação *pós burocrática*. Com a autonomia, as normas poderão ser muito escassas, dando lugar à preocupação pela importância dos resultados. O modelo *pós burocrático* também foi conhecido por “nova gestão pública” (*new public management* - conceito já abordado na nota de rodapé 5). No caso concreto da educação, este modelo foi orientado no sentido de incrementar eficácia na administração escolar. A “nova gestão pública” popularizada pela “terceira via” de Blair e Giddens referidos por Bolívar (2010), consolidou como princípio a necessidade de capacitar as instituições para tomar decisões. No entanto, será necessário prestar contas perante os mecanismos de avaliação (Bolívar, 2010).

Em termos de autonomia escolar podemos inferir, segundo vários autores, que muito se tem legislado mas com fraca efetivação nas práticas. Os contratos de autonomia, já há muito que foram contemplados na lei, mas, poucas foram as escolas

---

que os celebraram, não se tendo generalizados aos restantes estabelecimentos de ensino.

Vários são os autores que afirmam e provam como a autonomia é, muitas vezes, condicionada ou alterada por simples decretos ou circulares. Na verdade se algum valor, como fator de mudança, é reconhecido aos diplomas legais, também não é menos verdade que por conveniência de circunstância esse valor é relevado por diplomas “menores”. A autonomia assume, assim, frequentemente, importância apenas em termos formais e como instrumento político.

Em janeiro de 2012, altura em que este texto está a ser redigido, tiveram início novas rondas negociais, entre o Ministério da Educação e os sindicatos de professores para a revisão do Decreto-lei n.º 75/2008<sup>13</sup>. Do teor das negociações pouco ou nada se sabe e o que transparece é divulgado apenas na imprensa.

As escolas pouco ou nada sabem sobre o conteúdo das negociações. Porém, se atendermos às circunstâncias económicas e sociais dos pais, este secretismo criará, forçosamente, um clima de desconfiança e nervosismo entre os atores escolares e especular-se-á em relação à formação de agrupamento de enorme dimensão e da dispensa de muitos professores.

Poderemos estar, mais uma vez, a incorrer no erro de tratar a autonomia sem o envolvimento dos atores locais, afastando-os das decisões estruturantes. Este processo desenvolvido desta forma torna a autonomia burocrática e obriga a uma colaboração forçada, obrigando a uma intensificação do trabalho docente (Formosinho et al, 2009).

Pelos jornais sabe-se que se discute um novo modelo de gestão para as escolas e o meio de conferir mais autonomia para as escolas. No entanto, desconhece-se os termos e as condições. Por outro lado, também através da imprensa, é dado a conhecer que a negociação entre a tutela e os sindicatos está ao nível dos recursos, ou seja, haverá ou não transferência de mais recursos para as escolas, ou apenas transferência de mais responsabilidades.

---

<sup>13</sup> Informação recolhida no jornal Público *online*, em 25 de janeiro de 2012. *Governo e sindicatos iniciam negociações para autonomia das escolas*. <http://www.publico.pt>

---

## 1.5. A prática da autonomia nas escolas

A escola poderá, na ambição de ser eficiente, estar fortemente ameaçada pelas constantes tarefas administrativas impostas pela tutela, fomentando um controlo burocrático de matriz assaz presente nos estabelecimentos de ensino. Estas tarefas são mecanismos de controlo burocrático centralizado que dificultam as tarefas dos atores escolares e condicionam qualquer tipo de tentativa de autonomia. Como está retratado neste trabalho, os contratos de autonomia nunca foram prioridade dos governos, e, pelo contrário, a administração central exige, cada vez mais, respostas à escola que se prendem com aspetos formais burocráticos, que, de tão frequentes e novos, nunca chegam a ser uma rotina. Por outro lado, as frequentes respostas exigidas aos docentes, e em especial aos órgãos diretivos, vinculativas por diplomas legais, geram um clima de desconfiança. Neste contexto, a ideia de autonomia não tem uma apropriação efetiva pelos atores escolares.

Há quem defenda que todas as organizações modernas, devido à sua complexidade, são, em menor ou maior grau, burocráticas. O tipo-ideal de burocracia, enunciado por Weber (1971), é, enquanto categoria de análise, um modo de os estudiosos fazerem uma aproximação ao real, perceber em cada caso analisado como ele se afasta ou aproxima desse tipo-ideal, que em toda a sua pureza conceptual não existe na realidade (Giddens, 2001).

Quando Weber (1976) analisou a burocracia, não tinha uma visão otimista sobre os seus efeitos na sociedade, ao contrário do que, por vezes, se pensa. Weber (1976) sabia que esse era e, defendia que seria cada vez mais, um marcador das sociedades modernas, e que as organizações modernas, devido ao seu crescimento em número e em complexidade, caminhavam, cada vez mais, para essa forma de organização. A burocracia, conjuntamente com a ciência e a tecnologia, constituía, para Weber (1976), o traço distintivo das sociedades modernas. A essa conjugação ele designou de racionalização, a qual considerava que iria progredir, no futuro, para todos os domínios da vida social, dando origem ao que ele designou por “*iron cage*”, que aprisionaria os indivíduos – uma visão algo distópica do futuro, bastante mais pessimista do que “os problemas de papelada” que o senso comum associa à burocracia (Giddens, 2001).

Porque as organizações burocráticas seriam cada vez mais científicas, Weber (1976) alertou para o que seria uma fonte de tensão nessas organizações – a exigência de incluírem, devido às questões tecnológicas e científicas, cada vez mais profissionais (no sentido que Weber tinha de profissão, que é diferente de ocupação). Estes profissionais entram frequentemente em choque com a autoridade racional-

---

legal<sup>14</sup>, típica das burocracias, devido à posse de conhecimento técnico científico, o qual lhes permite exigir menos supervisão e mais autonomia no trabalho (Giddens, 2001).

Esta reflexão pode aplicar-se às escolas, reconhecendo na administração das escolas, traços das organizações burocráticas, cujas regras e regulamentos emanam de estruturas que estão, muitas vezes, mesmo acima do diretor, numa hierarquia burocrática de tipo piramidal. E o que tem vindo a acontecer à outra linha de autoridade, que, por vezes, se opõe (com mais ou menos sucesso) a uma autoridade burocrática (e que ainda é bastante reconhecível numa outra organização, o hospital, onde, com frequência, a autoridade carismática dos médicos se sobrepõe à da administração hospitalar)? Conseguiremos hoje reconhecer nos professores a autoridade carismática típica dos profissionais a que se referia Weber? Talvez essa autoridade tenha vindo a decair, como resultado de ataques sucessivos à autonomia dos estabelecimentos de ensino e à profissão e à imagem dos professores. É necessário e urgente, numa lógica Weberiana que os professores imponham com sucesso o seu conhecimento técnico-científico como base reivindicativa de autonomia no trabalho.

Os diplomas legais revelam um conjunto de intenções, no que toca à implementação de práticas de autonomia nas escolas, que resultam de uma demanda generalizada dos atores que se relacionam em diferentes níveis com a educação. No entanto, muito estará por fazer e várias contradições são visíveis no dia-a-dia das escolas.

Na verdade, em muitas tomadas de decisão o líder das escolas é o Ministério da Educação e concentra muitas das decisões nos seus gabinetes, numa forma autocrática, impondo políticas redutoras da importância da escola e dos seus atores.

A eleição por processo democrático surge após o 25 de Abril. No entanto, com o passar dos anos, a tutela foi cerceando o processo com uma crescente regulamentação, hipotecando, cada vez mais, a autonomia das escolas e provocando uma crescente desmotivação nos atores escolares. Assiste-se hoje à participação desinteressada, meramente ritualizada na eleição dos órgãos, cada vez mais

---

<sup>14</sup> Weber estabeleceu na sua abordagem ao tema da autoridade três níveis: **autoridade racional-legal**, assente em regras e normas e é estabelecida por decreto. A autoridade é conferida por normas legais e é a base do Estado moderno, com características impessoais, formais e meritocráticas (ex: primeiro ministro, presidente da república); **autoridade tradicional**, a legitimação deste tipo de autoridade decorre de costumes e tradições, que passam de geração para geração ou é delegado (ex: rei, chefes tribais); **autoridade carismática** decorre dos traços pessoais de um indivíduo e assenta no carisma (ex: líderes revolucionários, heróis).

---

assumidos como representantes do Ministério da Educação. Consequentemente, constatamos a despolitização das escolas e a desvalorização da participação e da autonomia (Lima e Almerindo, 2002).

A direção da escola não goza de autonomia na gestão financeira, o Ministério nunca respeita a proposta de orçamento que todos os estabelecimentos estão obrigados a elaborar, sendo depois as verbas disponibilizadas em rubricas estanques, não permitindo que se faça transferência de uma para a outra. Ou seja, se há “folga” financeira, por exemplo, na rubrica das contas da cozinha, não pode o Conselho Administrativo aplicar esse dinheiro na reparação de um telhado.

Os contratos de autonomia, até hoje, apenas foram concedidos a cerca de duas dezenas de escolas, com critérios nunca divulgados. Das cerca de vinte escolas contempladas, quatro delas não assinaram os contratos, porque não concordaram com as cláusulas dos mesmos.

A escola tem demonstrado ao longo dos anos a sua competência e maturidade, tanto na gestão como nos restantes papéis desempenhados. Tem suportado, com dificuldade, mas com enorme empenho e profissionalismo, todas as mudanças vertiginosas que ocorrem quase diariamente. Os docentes, muitos deles deslocados, outros com um vínculo cada vez mais precário, têm visto a representação social da sua profissão cada vez mais fragilizada.

Com a aplicação do Artº 7º do Decreto-lei n.º 75/2008, a agregação de agrupamentos é uma realidade, independentemente dos projetos individuais de cada agrupamento/escola, por decreto, as mudanças acontecem à margem dos atores visados.

Não seremos alheios às dificuldades que o ensino público, na pós-modernidade, tem sentido. Vários têm sido os fatores emergentes que têm dificultado o ideal educativo: desmotivação, indiferença e relativismo (Tenrrén, 2001). O caminho da pós-modernidade assenta no desafio de perceber estes três fenómenos. Tal como afirmou Dewey (2005), um dos problemas centrais da sociedade era o do futuro das instituições democráticas modernas, destacando a educação.

A boa educação, mesmo com todos os constrangimentos, será sempre educação democrática (Tenrrén, 2001) aquela que potencia os princípios da universalidade e gratuidade (Art. 73º e 74º do Cap. III da Constituição da República Portuguesa).

Estaremos, no que toca a políticas educativas, a centralizar no Ministério da Educação todas as decisões importantes? Neste cenário internacional afiguram-se dias difíceis para a economia nacional, e as dinâmicas educativas serão forçosamente ajustadas à realidade estranguladora da condição financeira (Lima e Almerindo, 2002).

---

Estará a educação, prisioneira da economia? Provavelmente, grandes desígnios da educação têm sido ditados, não pelo Ministério da Educação, mas sim pelo Ministério das Finanças. As tendências internas estarão, certamente, cada vez mais, dependentes das externas, e as mudanças serão impostas por diplomas emanados por Lisboa, de forma a serem aplicados de igual forma a todas as escolas, reduzindo o conceito de território educativo a uma expressão sem significado. Na verdade, nos diplomas legais, por norma, o legislador não respeita as diferenças contextuais dos territórios educativos, pelo contrário, parece considerar como território educativo todo o território nacional. O conceito de território educativo será mantido apenas por dinâmicas levadas a cabo por escolas pró-ativas que, no seu contexto e com recursos endógenos, conseguirão desenvolver práticas educativas diferenciadas (Formosinho, 1999).

Vamos continuar a assistir a diplomas legais onde a palavra autonomia é referenciada vezes sem conta, mas como mero exercício retórico?

A tendência será, numa perspetiva neotayloriana, dotar o sistema político de práticas de gestão tendencialmente participadas, onde proliferam, como já acontece, vários órgãos consultivos sem expressão nas decisões finais (como, por exemplo, o Conselho de Escolas, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Científico para Avaliação de Desempenho Docente). Esta chamada a participar, mesmo que ficticiamente, será a forma de dissipar conflitos e de gerir por controlo remoto todas as unidades de gestão escolares. A gestão será tendencialmente objeto de despolitização e cada vez mais domesticada (Lima e Almerindo, 2002).

A autonomia afigura-se como um processo ainda longe de estar encerrado, e é muito diferente nos discursos e nas práticas.

## 2. As lideranças em contexto escolar

### 2.1 O(s) conceitos de liderança

As lideranças e os líderes podem ser estudados a partir de diferentes prismas, e, conseqüentemente existem inúmeras definições de liderança. Tentaremos fazer uma abordagem a diferentes perspetivas sobre liderança, por forma a identificar diferentes interpretações à questão das lideranças escolares.

---

Para Sergiovanni (2004: 124). “*a liderança é o processo de levar um grupo a agir de acordo com os objetivos do líder (como é habitualmente o caso nas organizações empresariais) ou propósitos partilhados (como deveria acontecer nas escolas)*”

Uma das abordagens mais antigas ao tema das lideranças é a teoria dos traços da personalidade. Segundo esta teoria, os líderes possuem características que lhe proporcionam capacidade de influenciar o comportamento dos outros. Estas características, estes traços, podem ser físicos, intelectuais ou sociais.

Outra análise sobre a liderança foi estudada por Lewin (1970), que definiu três estilos de liderança: autocrática, democrática e liberal. Na liderança autocrática, o líder decide sozinho, não aceita opiniões e exige obediência. Este estilo de liderança é, normalmente, mal aceite pelos membros do grupo.

A liderança democrática apela à participação dos membros do grupo na tomada de decisões. O líder ouve as sugestões e ideias dos restantes membros do grupo, apresenta alternativas e privilegia a discussão e a consulta. Os elementos do grupo denotam satisfação na realização das tarefas e o relacionamento é, por norma, cordial.

No estilo de liderança liberal, o líder dá as informações, mas demite-se das decisões, dando autonomia ao grupo, privilegiando a iniciativa e a criatividade, exerce, deste modo, pouco controlo sobre as atividades do grupo.

Hersey & Blanchard (*cit in* Andrade, 2010) abordam a temática da liderança através da teoria da liderança situacional, segundo a qual o líder assume um determinado tipo de liderança, de acordo com a situação. Defendem que o estilo do líder depende do *comportamento de tarefa* (quantidade de direção e orientação necessárias) e do *comportamento de relacionamento* (apoio sócio-emocional, maturidade dos liderados e capacidade destes para coordenar o seu próprio comportamento). A variação destes fatores determina o estilo que o líder deve adotar. O estilo de liderança depende, assim, em grande parte do comportamento dos liderados. Estes autores referem, também, que os liderados podem, individualmente ou em grupo, aceitar ou rejeitar o líder, determinando, desta forma, o poder do líder.

No âmbito desta teoria, são definidos quatro estilos de liderança:

- Estilo “Determinar/Dirigir” – os liderados têm baixa maturidade e, por isso, o líder tem que dirigir a atividade, informando as tarefas a realizar e como devem ser realizadas.
- Estilo “Persuadir/Guiar” – o líder tem que ser diretivo (ênfase na tarefa), mas ao mesmo tempo reforça a disposição para a tarefa (relacionamento).

- Estilo “Compartilhar/Apoiar” – o liderado tem boa capacidade para a realização da tarefa, devendo o líder funcionar como facilitador. O liderado participa nas tomadas de decisão.
- Estilo “Delegar” – os liderados têm alta maturidade e alta disposição para a tarefa. O líder dá pouco apoio, tendo os liderados grande responsabilidade e compromisso com a tarefa.

Esta teoria defende que um líder eficaz é aquele que consegue diagnosticar corretamente a situação e o nível de maturidade dos subordinados, adotando o estilo de liderança que mais se apropria. Segundo esta teoria não existe um único e melhor modo de influenciar as pessoas, sendo que o estilo de liderança, a adotar depende do nível de maturidade das pessoas que o líder deseja influenciar.

Rowe (2002) aborda a liderança numa perspectiva de criação de valor para as organizações. Ele distingue três tipos de liderança: *liderança gerencial*, *liderança visionária* e *liderança estratégica*. Na *liderança gerencial* há uma atitude mais passiva e impessoal. Neste tipo de liderança, são privilegiadas as atividades rotineiras e a função reguladora ocupa uma parte importante das preocupações do líder.

A *liderança visionária* é uma liderança voltada para o futuro, orienta-se por ideias fortes e implica a assunção de riscos. Os líderes visionários são proactivos e exercem influência nas opiniões e atitudes dos indivíduos da organização. Neste tipo de liderança “o controle organizacional é mantido por meio da socialização, do compartilhamento de visões, e da conformidade de um conjunto de normas, valores e opiniões comuns” (Rowe, 2002: 8)

A *liderança estratégica* é vista como uma simbiose da *liderança gerencial* e da *liderança visionária*, sendo apontada como a mais eficaz na criação de valor, pelas sinergias que cria. “A *liderança estratégica* é a capacidade de influenciar outras pessoas a tomar, de forma voluntária e rotineira decisões que aumentam a viabilidade a longo prazo da organização.” (Rowe, 2002: 8).

Para Ireland e Hitt (*cit in* Rowe, 2002:8), a liderança estratégica é “a capacidade de prever, imaginar, manter flexibilidade, pensar estrategicamente e trabalhar com outras pessoas para dar início às mudanças.”

Outros autores identificam três tipos de liderança: *normativo - instrumental*, *facilitadora* e *emancipadora* que, segundo Day (2001), correspondem respetivamente a três culturas de aprendizagem: a aceitação, a cooperação e a colaboração.

A liderança é a capacidade de influenciar os liderados, mas realçamos que o processo de influência não é unidirecional. Neste sentido, Rego (1997) diz-nos que os seguidores são parceiros dos líderes na execução do trabalho organizacional e que, sem bons seguidores, não há bons líderes.

---

A liderança é, portanto, perspectivada, por vários autores, como um processo contínuo de escolha que permite à organização caminhar em direção aos seus objetivos. A liderança aparece relacionada com a redução de incerteza do grupo, na medida em que, é a escolha ou a tomada de decisão por parte do líder que irá ajudar o grupo a tomar as decisões mais adequadas.

A liderança está dependente de variáveis diretamente relacionadas com o tipo de líder, os subordinados e a situação. Deste modo, a liderança é a conjugação das características pessoais do líder, dos seus subordinados e da situação que os envolve. Neste caso, é da responsabilidade do líder conjugar e ajustar todas estas características.

Costa (2000), numa análise à teoria mecanicista da liderança, subdivide os líderes em três grupos, o *líder nato*, o *líder treinado* e o *líder ajustável*. O *líder nato* tem características pessoais, como traços da personalidade, ou a inteligência, ou a fluência do discurso, ou seja, neste grupo de líderes estão aqueles que possuem o “dom” para serem líderes. O *líder treinado*, ao contrário do *líder nato*, pode ser educado e preparado para ser líder. Nesta perspetiva o líder pode e deve aprender a desempenhar as suas funções, levando à assunção que qualquer um pode ser líder. O *líder ajustável* tem a competência assertiva de se adaptar às situações. As organizações exigem este processo do líder face às mudanças rápidas que ocorrem à escala global. Estes três subgrupos foram enquadrados em modelos teóricos em diferentes décadas. O *líder nato*, nos anos 40, o *líder treinado*, nos anos 50 e, por fim, nos anos 60, o *líder ajustável* (Costa, 2000).

## 2.2 As lideranças e o diretor em contexto escolar

A escola apesar de ser uma organização com características próprias tem acompanhado, em termos organizativos, diferentes modelos de gestão, muitos deles importados do mundo empresarial. Na verdade, a escola é uma organização complexa onde se processam relações e dinâmicas que estão para além do ato de ensinar. Nela ocorrem, frequentemente, processos democráticos que determinam, com grande dependência normativa, vários tipos de poder e lideranças, sem esquecer, que sendo uma organização democrática, a ela cabe ensinar para os valores da democracia. Subsequentemente é da responsabilidade dos líderes escolares, para além de liderar a escola, a missão pedagógica de ensinar a liderança, com todas as implicações em termos de valores que tal missão acarreta (Costa, 2000).

---

Para a prossecução da supracitada missão e dos seus objetivos, a escola, de um modo geral, tem uma organização assente nos pilares do sistema burocrático, ou seja, diferentes atores que coabitam na escola e estão, permanentemente, em contacto, definindo, alterando e adaptando-se continuamente às regras de um jogo social que, por um lado, define e, por outro, determina as condições de integração e satisfação pessoal e social.

Os professores procuram manter a sua esfera de atuação ao nível da autoridade e autonomia na sala de aula, pese embora, as condicionantes de ordem burocrática que os vincula a uma estrutura departamental organizada e, conseqüentemente, muitas vezes entendida como hierárquica sem que, na verdade, assim seja. Refira-se, apenas como exemplo, os departamentos curriculares e, dentro destes, os grupos de recrutamento que, cada vez mais, tentam implementar práticas de trabalho colaborativo, embora sujeitos a planificações conjuntas, para períodos letivos previamente definidos e as articulações interdisciplinares que condicionam os modos de desenvolvimento dos projetos de turma. Um outro exemplo surge com as estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa, na qual se enquadra o Conselho de Diretores de Turma. E, embora cada professor se defina pela sua especificidade existem, de facto, procedimentos e linhas de atuação comuns.

O diretor, por seu lado, funciona como mediador a vários níveis, considerando a organização como um todo e a sua responsabilidade representativa situa-se ao nível micro: entre os professores, as diretivas administrativas e os próprios alunos. Sofre pressões para se alinhar com a cultura de escola (a perceção de cada um no seio da organização escolar, quer se trate de professores, alunos ou encarregados de educação e sua relação com a comunidade) bem como, para tomar posição numa cultura de escola vigente, sendo da mesma, o seu rosto institucional. Por outro lado, o diretor de uma escola pretende através dos documentos organizativos do agrupamento (exemplo: Projeto Educativo) implementar a cultura que preconiza para a sua escola, entrando, por vezes, em rota de colisão com as convicções pessoais de professores ou outros membros da comunidade educativa oriundos de outras escolas, com culturas diferentes. Esta confrontação de ideias poderá trazer um enriquecimento para a cultura de escola pelo facto de surgir discussão de ideias e, por conseguinte, melhorias para a realidade da escola.

Segundo Smyth, referenciado por Costa (2000), as lideranças operadas no seio da escola têm que ser participativas, colaborativas e críticas por oposição a lideranças tecnocráticas, hierárquicas e mecanicistas, isto porque, a ideia de dominação por parte dos líderes em relação aos seguidores é *anti-educativa* (op cit, 2000: 28, 29).

---

Sergiovanni (2004) reforça esta ideia contestando as lideranças escolares baseadas na autoridade pessoal e burocrática<sup>15</sup> e defende uma liderança centrada na *Teoria da Comunidade*, ou seja, a evidência a seguir pelo grupo de seguidores não se foca em quem seguir, mas sim, o que seguir. A comunidade cumprirá as suas tarefas centrada numa ideia e em valores e não numa figura. Esta visão rompe radicalmente com os modelos de liderança empresariais. É pedido ao líder da escola que partilhe uma visão e, com o grupo, que seja mais um elemento mobilizador e inspirador. De facto, a relação do líder escolar deverá estar assente em princípios morais fortalecendo as redes de confiança entre pais, alunos e professores. Na escola não importa apenas a visão do diretor, senão, todas as visões dos grupos de atores que constituem a comunidade educativa. Cabe ao diretor a difícil tarefa de gerir todas as visões que concorrem para o mesmo espaço - escola (Sergiovanni, 2004). Sem a adesão da totalidade dos atores escolares o sistema educativo não é governável, por isso, as reformas impostas por decreto raramente alcançam os objetivos iniciais e perdem sentido Perrenoud, 2004).

Quando analisamos a escola, apercebemo-nos que se trata de uma organização complexa. O papel dos líderes tem ganho especial protagonismo ao nível empresarial e das grandes organizações, onde a liderança define, de facto, o rumo da organização e condiciona o seu sucesso futuro. No que toca à escola, Sergiovanni (2004) identificou, de forma genérica, as tarefas fundamentais que o líder escolar tem que levar a cabo.

---

<sup>15</sup> Autoridade pessoal – é exercida sob promessa do líder aos seguidores. Se o grupo seguir o líder, este compromete-se a recompensá-los em troca do cumprimento das tarefas; Autoridade burocrática – é exercida sobre os seguidores devido à posição e por representar regras e expectativas burocráticas (Sergiovanni, 2004).

**Tabela 1 – Tarefas do líder escolar, adaptado a partir de Sergiovanni (2004)**

<b>Sentido de propósito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• combinar visões partilhadas num pacto que mobilize diretores, pais e alunos através de uma voz moral.</li> </ul>
<b>Manutenção da harmonia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• construir um entendimento consensual dos propósitos da escola, do modo como a escola deve funcionar e das ligações morais entre papéis e responsabilidades.</li> </ul>
<b>Institucionalização de valores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aplicar o pacto escolar a um conjunto de procedimentos e estruturas com os quais se possa trabalhar e que facilitem o cumprimento de objetivos escolares e estabeleçam sistemas normativos para direcionar e guiar comportamentos.</li> </ul>
<b>Motivação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• por um lado, suprir as necessidades psicológicas básicas dos membros e, por outro, suprir as necessidades culturais básicas dos membros para que experienciem vidas escolares sensatas e cheias de significado.</li> </ul>
<b>Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assegurar o apoio necessário ao dia-a-dia (planear, organizar, estabelecer a agenda, mobilizar recursos, dar procedimentos, manter registos, entre outras tarefas) que mantenham a escola a funcionar eficaz e efetivamente.</li> </ul>
<b>Capacitar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• por um lado, remover obstáculos que impeçam os membros de cumprirem os seus compromissos e, por outro, disponibilizar recursos e apoios para ajudar os membros a manter esses compromissos.</li> </ul>
<b>Modelos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assumir a responsabilidade de principal apoiante do pacto escolar pela moderação de propósitos e valores em pensamentos, palavras e ações.</li> </ul>
<b>Supervisionar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dar a visão geral necessária para permitir que a escola cumpra os seus compromissos e, quando não está, descobrir a razão e ajudar todos a agir em relação a isso.</li> </ul>

Fica patente pela diversidade de tarefas, identificadas por Sergiovanni (2004), de como a função de líder escolar é complexa e muito dispersa. Neste sentido, é necessário que os líderes tenham em atenção as redes culturais da organização, com a identificação dos sistemas de valores dos membros da organização, a compreensão das atitudes e contribuições na vida da organização, constituindo uma das ferramentas úteis para a gestão e liderança. A liderança nas escolas pressupõe que o líder “governe”, considerando uma perspetiva sistemática de inventariação dos problemas e acione todos os recursos humanos, materiais e financeiros, para a resolução e

---

satisfação dos anseios, das necessidades e dos projetos, com vista ao alcance do sucesso escolar e educativo dos alunos.

No processo de autonomia das escolas, a liderança surge com um novo e importante papel de decisão, diagnóstico e execução de uma política educativa que vise alcançar uma efetiva conceção de autonomia, qualidade e eficácia nas escolas.

### 2.3 Lideranças, poder e mudança

O sucesso das lideranças passará, certamente, pela capacidade de compreender e liderar a mudança. Esta tarefa, quase impossível, consequência da velocidade vertiginosa com que a realidade muda, afigura-se ainda mais difícil no contexto escolar, em Portugal. Com efeito, a par das mudanças próprias da sociedade global em que vivemos, a verdade é que os governos têm decretado reformas e mudanças para a escola a um ritmo invulgar. A mudança poderá surtir algum efeito se for negociada e concertada com os diferentes atores escolares (Whitaker, 1999). Para Perrenoud (2004), se por decreto as mudanças estruturais (*mudanças de primeiro tipo*) e as mudanças de currículo (*mudanças de segundo tipo*) ocorrem com sucesso, pelo facto de não interferirem com a vida dos atores escolares, já as que implicam mudança no funcionamento das pessoas (*mudanças de terceiro tipo*), por exemplo a prática pedagógica, não funcionarão nunca por decreto e serão certamente destinadas a fracassar.

Um líder tem que arriscar. Mesmo que os objetivos ou metas não sejam alcançados com o êxito pretendido, logo na primeira tentativa, é com o somatório de pequenas vitórias que as lideranças se solidificam. Ser insubmisso ao poder instituído, quando a estagnação ameaça a sua instituição, é fundamental e determinante (Fonseca, 2000). O fracasso é sempre uma possibilidade quando um líder arrisca uma vez que mudar implica arriscar (Kouzes & Posner, 2009).

A necessidade de mudança é constantemente reclamada pelo discurso político dos diferentes ministérios que tutelam a educação. No sentido de a melhorar ou torná-la mais eficaz, tem sido exigido às escolas que invertam resultados negativos, sendo constantemente invocada para tal a necessidade de mudar.

Esta é uma realidade sempre presente no quotidiano dos líderes escolares, consistindo em praticar a mudança, por decreto, o que se revela eventualmente uma tarefa difícil, senão impossível. A mudança não pode ser gerida nem controlada, quando muito pode ser compreendida ou orientada para permitir que ela aconteça. A

---

resposta da liderança em relação à mudança deverá existir ao nível da orientação. O diretor deverá, subsequentemente, ser prudente e, pacificamente, proporcionar um clima favorável para que a mudança pretendida aconteça. Fullan (2003) referenciou alguns passos para que o líder oriente as mudanças: *não deverá querer inovar demasiado* – com demasiadas inovações, as escolas correm o risco de ser superficiais, desenvolvem uma boa imagem para o exterior, mas não são coesas nem sólidas; *não basta ter as melhores ideias* - ter as ideias e não conseguir motivar os restantes para as novas ideias, de nada servirá. Na verdade, acabará por ter todo o grupo contra si. Ter ideias é indubitavelmente necessário, mas não suficiente. Para *apreciar a depressão pré-implementação*, o líder deve aproveitar esta fase para ser empático e compreensivo para com aqueles que sentem angustia e ansiedade em relação à mudança, e desta forma, constrói laços emocionais fortes; *redefinir a resistência* – deve ouvir quem resiste e tentar aprender com quem não concorda, poderá residir em quem resiste a resposta que tem faltado; *criar uma nova cultura* – para operar a mudança é necessário mudar a cultura escolar, mas chega mudar a estrutura, ou seja, mudar o modo de fazer as coisas; *lista de verificação nunca, complexidade sempre* – não há uma receita para a mudança, o líder tem que cultivar o seu estilo, com compreensão e competência (Fullan, 2003).

Quando um diretor conduz uma mudança na sua escola porque a administração assim o entende, e tendo em conta o raciocínio de Fullan (op.cit), estará o diretor a ser líder ou executante de ordens, um peão apenas? Será um líder ou um gestor?

O conceito de liderança relaciona-se com poder, autoridade, influência, que um indivíduo, o líder, exerce no sentido de conduzir uma organização rumo aos objetivos e finalidades que esta persegue. Assim, para melhor entendermos este conceito, faremos uma breve abordagem aos conceitos de poder, autoridade e influência.

Sá (1996:140) considera que “*o poder constitui uma dimensão omnipresente e inelutável em qualquer relação social*”. O poder pode ser visto, seguindo a perspetiva de Weber, como a capacidade de um indivíduo, numa relação social, impor a sua própria vontade. Para isso, no que diz respeito à prática do poder, Weber (1971) considerou três tipos ideais de autoridade – a *racional-legal*, a *tradicional*, e a *carismática*. A *racional-legal*, está relacionada com a posição hierárquica, a *tradicional*, que se baseia no sentimento coletivo e a *carismática*, ancorada nas qualidades do líder.

Diversos autores têm-se debruçado sobre as tipologias do poder. Apesar de se encontrarem diferentes terminologias, existem traços comuns nas diversas perspetivas. Sá (op. cit.), na linha de Barroso (1986), refere-se aos seguintes tipos de

---

poder: *poder físico, poder material, poder normativo, poder cognoscitivo, poder pessoal e poder autoritativo*. Nas escolas, as relações de poder constituem um aspeto fundamental no exercício das lideranças de topo ou intermédias. Os “jogos de poder” assumem um papel preponderante nas interrelações que os indivíduos de uma organização estabelecem entre si.

O conceito de autoridade está relacionado, de alguma forma, com o conceito de hierarquia, correspondendo ao poder de levar os outros a agir da forma pretendida. Representa uma relação de poder que se estabelece, de forma unidirecional, do superior para o subordinado. Numa visão mais científica, torna-se necessário que os subordinados reconheçam legitimidade a quem exerce essa autoridade.

Para Nye (2009) as lideranças transformacionais estão ligadas ao poder brando que se traduz na capacidade de cativar os outros em vez de os manipular. Por outro lado, o poder duro está estreitamente ligado às lideranças transacionais, visto que, o mesmo assenta em incentivos e ameaças. O poder brando não se resume, apenas, à competência de influenciar o grupo por meio da argumentação, consiste também na arte de seduzir. O mesmo autor refere que o verdadeiro líder é aquele que faz uso dos dois poderes de forma assertiva, afirma até que, nas lideranças de sucesso, os seguidores podem ser líderes e *vice-versa*. O poder brando concentra três capacidades principais: inteligência emocional, comunicação e visão. O poder duro as capacidades mais destacadas são de natureza organizacional e política.

## 2.4 Na escola – gestores ou líderes?

Whitaker (1999) afirma que num quadro de um novo paradigma do desenvolvimento organizacional está a redefinição dos termos liderança e gestão. Esta ideia de está presente nas funções e relações dos diretores com toda a comunidade educativa, por vezes, não está claro onde começam e acabam as funções de gestor e de líder. Apesar desta investigação ter o foco na questão da liderança, importa refletir sobre alguns fatores que poderão fazer a diferença entre os diretores escolares.

As escolas são organizações bastante normalizadas, sem grande margem de autonomia. Contudo, se as normas são iguais para todos os estabelecimentos de ensino, o que distingue as escolas, porque há escolas tão diferentes umas das outras? Certamente, por várias razões, de várias ordens, permite-nos perceber a escola como um sistema diferente dos restantes. A atitude do diretor perante a administração

---

central, bem como para o seu estabelecimento, é também um motivo conducente às singularidades das escolas. A legislação, tal como é explanado nesta investigação, reclama e invoca, várias vezes, as lideranças fortes. No entanto, convém distinguir as motivações entre um gestor e um líder para entendermos se todos os diretores são líderes. Os líderes são pró-ativos e agem em ação, enquanto os gestores agem em reação. Os gestores funcionam em convergência e em conformidade, os líderes debatem a diferença e agem de forma solitária (Fonseca, 2000).

Para Sergiovanni, *“A sabedoria pactual, nas organizações, é que os líderes devem ter visão e depois trabalhar para moldar a organização que gerem em concordância com a sua visão”* (2004: 119). Na realidade, na gestão das escolas portuguesas este espírito dificilmente poderá ser desenvolvido. A gestão centralizadora e bastante genérica e impede qualquer visão diferenciadora que os líderes possam idealizar para as suas escolas. Os líderes escolares têm sido meros executores de pormenorizadas diretivas centrais, não lhes sendo permitido ter atitudes críticas e reflexivas (Vicente, 2004).

É reconhecido o esforço dos órgãos de gestão para que as escolas se tornem melhores locais de aprendizagem, no entanto, os avanços têm sido desanimadoramente lentos (Sergiovanni, 2001). Consequentemente temos assistido a estilos de gestão centrados na pressão normativa com controlo burocrático, o que tem provocado impactos irrelevantes na eficiência da gestão e na qualidade na educação (Sergiovanni, 2001).

Para Whitaker (1999) o sucesso de uma organização não depende só de uma boa liderança, isto se, o conceito de liderança estiver assente nas visões mais tradicionais. A liderança tem, por isso, que funcionar com novas exigências e diálogos. Também, com competências que antes eram exclusivas dos gestores. Ainda segundo o mesmo autor, não basta ser líder, mas sim, ser o líder adequado às situações. Esta realidade ainda é mais visível nas escolas, *“o rápido aumento da evolução e ritmo da mudança tem alterado o metabolismo das escolas”* Whitaker (1999: 89), exigindo mais capacidade de adaptação. Na figura seguinte estão representadas as diferentes características de gestão e liderança, serão opostas ou complementam-se?

Tabela 2- Gestão vs. liderança, construído a partir de Whitaker (1999)



---

Numa gestão que se intitula participada, pais, alunos, funcionários e professores deveriam desempenhar funções ligadas, entre si, por obrigações morais. Também se espera que o Diretor cumpra com as obrigações que advêm das responsabilidades do seu papel como líder (Sergiovanni, 2004; Afonso e Viseu, 2001). Contudo, frequentemente, as respostas dadas pelo diretor não se pautam pelas suas convicções pessoais, preteridas pelos diplomas legais, muitas vezes desajustados à realidade. Em consequência desse facto, as ligações morais com o diretor quebram-se. Na escola, papéis com diferentes características concentram-se cada vez mais na mesma pessoa (ex. gestor e líder), mas apesar de estarem concentradas é importante identificarmos as diferenças (Whitaker, 1999).

## 2.5 Liderança transformacional

Fazemos, nesta investigação, uma abordagem particular ao modelo teórico das *lideranças transformacionais*, pelo facto de incorporar aspetos qualitativos que induzem a diferença dos outros modelos teóricos, relativamente a outras formas de liderança. Apesar da nossa intenção focalizar a reflexão no modelo de *lideranças transformacionais*, teremos que, por oposição referenciar o modelo de *lideranças transacionais*.

Segundo o relatório “The Transformational Leadership Report” (2007), o termo *liderança transformacional* foi utilizado pela primeira vez por J.V. Downton numa publicação de 1973<sup>16</sup>, mas foi James MacGregor Burns que desenvolveu pela primeira vez o conceito de liderança transformacional em 1978, num estudo sobre liderança política<sup>17</sup>. Burns foi pioneiro ao afirmar que as lideranças, para além de mudarem as organizações, podem, também, mudar para melhor as pessoas que estão envolvidas na mudança. Foi também Burns que introduziu as dimensões ética e moral nas teorias sobre liderança. Bernard Bass, discípulo de Burns, aborda a *liderança transformacional* no modo como os líderes influenciam os seguidores e discorda de Burns, precisamente, no que toca à ética e moral no campo da liderança.

Para estudarem os fenómenos das lideranças, Bass e Avolio (cit in Bass, 1997) desenvolveram um instrumento de recolha de dados para medir a representação dos

---

<sup>16</sup> *Rebel Leadership: Commitment and Charisma in a Revolutionary Process* (1973).

<sup>17</sup> *Leadership* (1978).

---

líderes nos seguidores - *Multifactor Leadership Questionnaire (MLQ)*, ou seja, regista a avaliação que os seguidores fazem dos comportamentos do líder (Bass, 2007).

O modelo de liderança transformacional, nalgumas formas resulta da expansão da liderança *transaccional*, com este propósito Bass, (2008; 1990; 1997) alargou o estudo sobre liderança *transaccional*, e liderança *transformacional* estabelecendo algumas diferenças entre um modelo e o outro.

Tabela 3 – Liderança transformacional/liderança transacional - Construído a partir de Bass (1990; 1997)

<p>Liderança transformacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Carisma</b> - O líder demonstra convicções, exhibe um conjunto de valores e recorre à inteligência emocional. É um modelo, e os seguidores identificam-se com ele. A sua imagem assenta numa fundação sólida de valores morais e éticos. O líder tem uma atitude admirável.</li> <li>• <b>Motivação inspiradora</b> - O envolvimento e a articulação que promove com os seguidores fará com que a sua visão seja atraente e inspiradora. O líder exerce uma motivação inspiradora nos seus seguidores porque lhes coloca desafios maiores que o interesse individual de cada um e difunde otimismo sobre os objetivos futuros. Os seguidores precisam de ter um forte sentido de propósito, para se sentirem motivados a agir. Também é importante que a característica visionária do líder seja suportada por competências comunicacionais que lhe permitam articular a sua visão de uma maneira convincente e persuasiva. O líder imprime no grupo altas expectativas.</li> <li>• <b>Estímulo intelectual</b> - O líder desafia as verdades, assume riscos e solicita idéias aos seguidores. O líder estimula e incentiva a criatividade nos seguidores. O líder fornece a estrutura para que os seguidores se liguem a ele, à organização, aos outros seguidores e ao objetivo. Uma vez que os seguidores partilham a visão, é-lhes dada liberdade de ação e criativamente poderão superar quaisquer obstáculos que se intrepõem no caminho da missão.</li> <li>• <b>Consideração individualizada</b> - O líder atende às necessidades de cada seguidor, atua como um mentor ou treinador, o líder ouve as preocupações e as necessidades de cada um. Isto também inclui a necessidade de respeito entre os seguidores e o estímulo à contribuição que cada um pode trazer para a equipa (é a diversidade da equipa que lhe confere a sua verdadeira força). Esta abordagem não só educa os líderes, mas também desenvolve nos indivíduos a necessidade de autorealização e autoestima.</li> </ul>
<p>Liderança transacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recompensa contingente</b> - Para influenciar o comportamento dos seguidores, o líder clarifica o trabalho necessário para ser realizado. O líder usa recompensas ou incentivos para alcançar resultados.</li> <li>• <b>Gestão por Exceção</b> - Passiva - Para influenciar o comportamento dos seguidores, o líder usa correções ou punições como resposta ao desempenho inaceitável ou desvio dos padrões vigentes. - Ativa - Para influenciar o comportamento, o líder monitoriza ativamente o trabalho executado e usa métodos corretivos para garantir que o trabalho é concluído atendendo aos padrões vigentes.</li> <li>• <b>Liderança - laissez-faire</b> - Para evitar qualquer possibilidade de confronto, o líder não tenta influenciar os seguidores, soterra-se em documentação e não supervisiona. O líder "descarta" a responsabilidade nos subordinados, porque não estabelece metas claras, e não ajuda o grupo a tomar decisões em conjunto. O líder tende a deixar as coisas à deriva, já que seu principal objetivo é ser bem visto e estar de boas relações com todos.</li> </ul>

---

Num grupo *transaccional* os elementos lutam por uma posição e funcionam com regras e regulamentos. Em oposição, num grupo *transformacional* os elementos funcionam com visões e objetivos comuns, são flexíveis e adaptáveis. O líder *transaccional* negocia com o grupo o seu desempenho assente num processo de recompensas. Tal como na alegoria da cenoura, é apresentada aos seguidores a cenoura, como prémio, caso haja sucesso, e o cacete, como punição, caso falhem. Na liderança *transaccional* o líder envolve-se numa troca baseada em recompensas, o que poderá ser um caminho para a mediocridade. Nestes casos, o líder apenas interage com o grupo quando as metas e os procedimentos não estão a ser cumpridos. A valorização da autoestima dos seguidores é importante para que se possam envolver e comprometer com o objetivo comum do grupo, esta é uma forte característica que a liderança *transformacional* acrescenta à troca *transaccional* (Bass, 1990; 1997).

Os líderes *transformacionais* motivam os seguidores com objetivos transcendentais e estão muito para além dos autointeresses e interesses imediatos. O grupo é impelido a trabalhar para o bem comum. Os seguidores têm acesso de forma articulada à visão do líder e por esta via são motivados para os fins e objetivos da organização. Os seguidores poderão, através deste envolvimento, aumentar a capacidade individual e coletiva para resolver problemas dentro da organização. (Bass, 1997; Bolívar, 1997). O sucesso da liderança *transaccional*, depende se o líder tem controlo sobre as recompensas e punições *transaccionáveis*, por exemplo, aumento de ordenados e prémios de produtividade, por outro lado, o líder *transaccional*, poderá também fracassar caso os seguidores não tenham receio dos castigos e não tenham interesse nas recompensas que o líder propõe. Em muitas situações as recompensas acontecem por antiguidade na função, ou aumento de qualificações, onde o líder tem pouco a dizer (Bass, 1997).

Ao contrário do líder *transaccional*, que motiva oferecendo sempre algo em troca, o líder *transformacional* tem a capacidade de influenciar e motivar sem que haja compensações envolvidas. Nye (2009) dá como exemplo maior da liderança *transformacional* Gandhi. De facto, o líder indiano desenvolveu uma relação de igual para igual, nunca de cima para baixo, motivando e inspirando os seus seguidores. Gandhi, num estilo *transformacional*, mobilizou milhões de indianos para uma exigência comum e uma causa ampla. Por outro lado, afirma que os líderes *transformacionais*, no uso das suas competências mobilizadoras, podem ser verdadeiros tiranos com resultados devastadores para a humanidade, veja-se o exemplo de Mao Tsé-Tung e Hitler. Na realidade, um líder pseudo-*transformacional* que exerça a sua ação com interesses pessoais, pode também influenciar os seus seguidores, mas será um explorador e não um incentivador (Bass, 1997). Algumas

---

críticas interessantes ao modelo transformacional afirmam que o carisma aliado à competência de influenciar, pode, ser o lado escuro deste modelo se usado para interesses egoístas e pode conduzir a fins devastadores (Bass, 1997).

A liderança transformacional pode ser ensinada, alcançando elevados níveis de desempenho e sucesso em diferentes organizações modernas, revelando-se em vários contextos como uma liderança eficaz. Os líderes transformacionais têm a faculdade de transformar os momentos de crise em momentos de oportunidade através de estímulos intelectuais, com um *empowerment* dos elementos do grupo, estabelecendo formas diferentes destes se posicionarem em relação à liderança. A capacidade de inspirar e influenciar o grupo através de argumentos emocionais, é o que mais distingue os *líderes transformacionais* dos *líderes transacionais*. A *liderança transacional* utiliza metodologias que assentam na recompensa, na punição e no interesse próprio, está baseada no exercício da autoridade, sendo uma liderança que controla e faz com as as coisas sejam feitas (Nye, 2009).

Contrariando algumas teorias mais deterministas, a liderança *transformacional* é, enquanto modelo teórico, democrático e justo. O líder pode surgir por entre os elementos do grupo e no grupo qualquer um pode ser o líder. O líder *transformacional* exerce a sua influência com ações e práticas que o tornam indutor de uma visão. Para que isto aconteça tem que ser flexível, trabalhar com a comunidade, ser democrático e atuar mediante significados: visão, cultura e compromisso (Salazar, 2006). O líder transformacional poderá ser, também, sempre que o contexto assim o determine, seguidor. Basta que para isso outro elemento do grupo surja, mesmo que provisoriamente, como líder. Quase todos as pessoas podem ser líderes, porque a liderança aprende-se e a sua influência é exercida a partir do meio do grupo e envolvendo os restantes elementos do grupo (Nye, 2009; Fullan 2003).

Estudar a liderança transformacional obriga a que se analise o tema da emoção. Na verdade, este modelo teórico de liderança está, como esta investigação demonstra, estreitamente ligado às emoções. Um líder transformacional assenta a sua ação nas emoções e, assim, desenvolve a capacidade de atrair e gerar carisma (Nye, 2009).

Na sua obra, Goleman (2010) recorre ao dicionário como ponto de partida da sua definição de emoção, citando o Oxford English Dictionary que define a mesma como “uma agitação ou perturbação do espírito, sentimento, paixão; qualquer estado mental excitado ou veemente” (Goleman, 2010: 310). É revelador que a noção de emoção se encontre associada à falta de um comportamento racional e frio, sendo interpretado como uma perturbação do espírito. Goleman (2010) define a emoção de uma forma muito mais abrangente, tendo em conta todos os dados científicos reunidos

---

à altura da redação da sua obra (a 1ª publicação da obra supracitada data de 1995): “um sentimento e aos raciocínios daí derivados, estados psicológicos e biológicos, e o leque de propensões para a ação”. (Goleman, 2010: 132) acrescenta, ainda, que existem centenas de emoções, e chega a considerar que existem muito mais subtilezas de emoção do que palavras certas para podermos denominá-las.

Fica claro que os líderes para atraírem os elementos do grupo devem enfatizar as suas paixões pessoais e, através da inteligência emocional, ter a capacidade de pensar melhor. As emoções são definitivamente uma capacidade incontornável das lideranças eficazes (Nye, 2009), e numa cultura de mudança, as emoções sobem de tom porque expressam diferenças de opiniões, contudo, são imprescindíveis para que a mudança aconteça efetivamente (Fullan, 2003).

## **Capítulo III- Enquadramento metodológico do estudo**

### **1 Princípios metodológicos**

A metodologia numa investigação científica é o meio prático para se dar resposta aos questionamentos e aos objetivos do estudo.

Segundo Grawitz (1979), a metodologia é um conjunto de operações postas em prática para atingir um ou mais objetivos, um corpo de princípio presidindo a toda a pesquisa organizada, um conjunto de normas permitindo selecionar e coordenar técnicas.

Para Flick (2005: 4), a investigação qualitativa é particularmente útil quando o que se pretende é “ a adequação dos métodos e teorias; a possibilidade de perspetivas dos participantes na sua diversidade e a reflexão do investigador sobre o estudo”. Saliemos, no âmbito da presente investigação, as duas últimas características da pesquisa qualitativa descritas por este autor.

Relativamente à possibilidade de captar as perspetivas dos participantes na sua diversidade, o autor menciona que a pesquisa qualitativa “estuda as práticas e os saberes do participante e evidencia a pluralidade de perspetivas sobre um dado objeto de estudo” (Flick, 2005: 6). Assim sendo, na lógica do paradigma interpretativo, nesta

---

investigação, a pesquisa qualitativa irá possibilitar evidenciar as perspectivas dos diretores de agrupamentos, os seus posicionamentos e percepções relativamente ao objeto de estudo, mas também a análise das suas práticas no que respeita à implementação e exercício das margens de autonomia que o enquadramento legal lhes permite.

Uma pesquisa deste género implica, essencialmente, uma abordagem do âmbito microssociológico, onde o olhar do investigador é central, pois este irá analisar práticas, percepções e produção de significados no âmbito de contextos que, embora possam à partida parecer semelhantes, poderão influenciar de modo diferenciado essas mesmas práticas e percepções.

Quanto à segunda característica realçada por Flick (2005) - a reflexão do investigador sobre o objeto de estudo - podemos salientar que, de facto, e ao contrário da investigação de cariz quantitativo, os métodos de natureza qualitativa “encaram a interação do investigador com o campo e os seus membros como parte explícita da produção de saber. (...) A subjetividade do investigador e dos sujeitos estudados fazem parte do processo de investigação” (Flick, 2005: 6). Isto significa que o investigador será uma parte essencial na investigação, não se limitando apenas a receber informação de «terceiros». Ele analisa os discursos dos entrevistados tendo por referência os contextos em que estes são produzidos, contrasta-os com os quadros culturais dominantes, com dados recolhidos a partir de outras fontes. Ou seja, não obstante se reconhecer a validade dos discursos e a capacidade dos seus produtores em fazer avaliações e juízos sobre o objeto de estudo, é também importante, em termos de interpretação, ter em conta as ideologias, as condições sociais e os processos que operam nas costas dos sujeitos. É neste sentido que Silverman (2001) fala na necessidade da pesquisa qualitativa considerar três níveis de sensibilidade: histórica, política e contextual. Não basta aceder às percepções individuais e subjetivas dos sujeitos, é também necessário colocá-las no contexto social e estrutural mais amplo no âmbito do qual são produzidas.

Há um aspeto que, por uma questão de ética, se considera necessário referenciar, o facto de o investigador não ser completamente alheio ao campo empírico no âmbito do qual se desenrola a presente investigação já que é, também ele, diretor de um agrupamento de escolas. Ainda que se esteja consciente do esforço que um tal posicionamento exige, em termos do controlo de *bias* e de penetração da perspectiva do investigador (o que para muitos poderá constituir um obstáculo à produção de um conhecimento válido), consideramos que esse facto é também potenciador de análise, pelos *insights* que poderá proporcionar, além de poder criar entre o entrevistador e o entrevistado um “campo comum de entendimento”,

---

nomeadamente ao nível da linguagem, que poderá ser facilitador. Além disso, há que reconhecer que numa investigação qualitativa a questão da intersubjetividade não só está presente, como faz parte do processo de produção de conhecimento.

No que respeita às técnicas de pesquisa, iremos recorrer à entrevista semiestruturada e à análise documental. Relativamente à entrevista semiestruturada, Flick (2005) considera-a uma técnica capaz de reconstituir a teoria implícita do entrevistado acerca do objeto de estudo. Esta pressupõe a formulação de um conjunto de questões (delimitadas previamente e contempladas num guião que serve de base à condução da entrevista), as quais permitem orientar o discurso de acordo com os objetivos do estudo, garantindo, contudo, uma margem de liberdade ao entrevistado, que lhe permite o desenvolvimento de um raciocínio próprio e pessoal.

De acordo com Flick (2005) a condução deste tipo de entrevista é caracterizada pela introdução de áreas temáticas e pela formulação intencional de perguntas assentes em teorias científicas acerca do assunto, ou seja, “geralmente o investigador dispõe de uma série de perguntas-guia, a propósito das quais é imperativo receber uma informação por parte do entrevistado. Mas não colocará necessariamente todas as perguntas pela ordem que as formulou. A função do investigador é encaminhar a entrevista para os objetivos, não deixando o entrevistado se afastar, mas deixando-o falar abertamente sobre o assunto” (Quivy e Campenhoudt, 1992:194).

Referindo algumas vantagens desta técnica, Quivy e Campenhoudt (1992) mencionam que as entrevistas semiestruturadas evitam que o interlocutor se afaste dos objetivos da investigação e aceda a um maior grau de profundidade. Marconi e Lakatos (2002), também partilham da ideia de Quivy e Campenhoudt sobre o grau de profundidade que a entrevista permite, pois consideram que esta técnica oferece maior profundidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado naquilo que diz e como diz. Por último, os autores falam da flexibilidade desta técnica, visto que o entrevistador pode repetir ou esclarecer perguntas, formulá-las de maneira diferente e/ou especificar algum significado. Esta conceção é reforçada por Guerra quando afirma que “(...) nas entrevistas os sujeitos tomam o estatuto de informadores privilegiados, numa postura muito diferente da dos entrevistados nos métodos de pesquisa mais cartesianos, que são reduzidos à posição de informadores objetivos” (2006:18). Porém, alguns problemas são também colocados à utilização desta técnica. Um desses problemas é a validade, generalização e representatividade dos discursos. Como resposta a essa afirmação Loffland (1974) refere que a função das entrevistas é averiguar que tipo de coisas se sucedem, e não determinar a frequência com que ocorrem aspetos que o investigador já sabe que se sucedem.

---

No âmbito da presente investigação iremos também recorrer à análise documental, mais especificamente dos diplomas legais emanados do Ministério da Educação e no âmbito dos quais se legisla a autonomia das escolas.

No que respeita à definição das unidades de pesquisa elas resumem-se a diretores de agrupamentos de escolas. Serão, então, realizadas cinco entrevistas semiestruturadas a diretores de agrupamentos de escolas, duas do distrito da Guarda e duas do distrito de Castelo Branco. Optámos por não incluir diretores de escolas apenas de um distrito com o intuito de, de algum modo, diversificar contextos e evitar algum mimetismo e alguma reprodução de discursos que poderia ocorrer por efeito da proximidade geográfica e conseqüente proximidade relacional das unidades de pesquisa.

O guião das entrevistas será realizado com base nas dimensões que se venham a revelar importantes para a prossecução dos objetivos definidos, decorrentes da revisão da literatura e dos questionamentos por esta proporcionados. A análise das mesmas será realizada recorrendo à análise de conteúdo e à elaboração de sinopses. A análise das entrevistas terá também em conta o carácter de saturação, ou seja, quando deixam de ser acrescentadas dimensões às que foram sendo identificadas. Antes da aplicação das entrevistas, com os sujeitos da amostra, será aplicada uma entrevista a sujeito, com funções similares, mas, que não que pertence à amostra. Este procedimento terá o objetivo de testar a o guião que servirá de suporte à entrevista.

## 2 Contexto do estudo, caracterização da amostra e descrição dos sujeitos

Tentámos selecionar, para esta amostragem, diretores provenientes de diferentes tipos de estabelecimentos de ensino, ou seja, os diretores entrevistados são responsáveis por escolas completamente distintas umas das outras, no sentido de enriquecer os resultados obtidos e proporcionar-nos conclusões diferentes. Esta opção prende-se com a intenção metodológica de trabalhar com uma amostra o mais abrangente possível. Com efeito, um agrupamento de escolas tem oferta desde o ensino pré-escolar até ao 2.º ciclo, outro agrupamento de escolas detém desde o ensino pré-escolar até ao 9.º ano, e ainda outro proporciona uma oferta educativa até ao ensino secundário. As duas escolas só com ensino secundário situam-se na cidade da Covilhã, uma tem contrato de autonomia, outra não. Para sermos mais precisos,

---

das escolas e agrupamentos estudados, apenas a Escola Quinta das Palmeiras tem em funcionamento um contrato de autonomia.

Com esta amostra, o mais diferenciada possível, tentamos obter a mais detalhada informação por forma ao nosso estudo traduzir as diferentes realidades vividas nas escolas.

Tal como é referido por Aires (2011) procurámos respeitar a máxima variação possível. A amostragem é, por isso, *intencional*. Os diretores entrevistados não foram escolhidos ao acaso e, o critério para a elaboração da amostra residiu na tentativa de reunir na investigação os diferentes modelos de gestão de escolas, existentes em Portugal.

Os diretores são, de acordo com os objetivos desta investigação, os sujeitos que possuem um *conhecimento mais profundo* sobre liderança e autonomia das escolas e formaram de forma “natural” a amostra que melhor poderia fornecer mais informação (Aires, 2011).

Por ser importante, senão mesmo determinante, o contexto em que a direção de cada escola é realizada cruzamos neste ponto os perfis dos diretores com enfoque na sua realidade socioprofissional e também as características de cada estabelecimento.

Nos perfis dos diretores salientamos a experiência no cargo de direção e formação.

No que toca aos estabelecimentos de ensino da investigação, fazemos referência às características que consideramos significativas e capazes de condicionar os diferentes modos de exercer liderança – dimensão, número de alunos e professores, dispersão e oferta educativa.

Os estabelecimentos de ensino estudados funcionam em contextos de implantação e funcionamento muito diferentes. Os percursos de existência são também diferentes e a história de cada um deles contribui para que não tenham culturas de escola iguais. Para melhor percebermos as condições endógenas em que os diretores desenvolvem a sua ação transcrevemos um pouco da história de cada estabelecimento, assim como as suas características.

- i. Agrupamento de escolas Pêro da Covilhã - Covilhã;
- ii. Agrupamento de escolas Carolina Beatriz Ângelo – Guarda;
- iii. Agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso – Almeida e Vilar Formoso;
- iv. Escola secundária Campos Melo – Covilhã;
- v. Escola secundária com 3.º CEB Quinta das Palmeiras – Covilhã.

Os estabelecimentos de ensino do estudo têm uma oferta educativa diferenciada e as dimensões também são muito diferentes entre si.

i. Agrupamento de escolas Pêro da Covilhã

O Agrupamento de escolas Pêro da Covilhã assegura o ensino pré-escolar, 1.º ciclo e 2.º ciclo. Tem um total de 18 escolas/jardim-de-infância, 1600 alunos e 100 professores. *Inicialmente chamada de Escola Preparatória de Pêro da Covilhã iniciou a sua atividade em 21 de Outubro 1968, funcionando numa casa particular na Rua dos Combatentes, cedida, gratuitamente, para o efeito e funciona nas atuais instalações desde 1979<sup>18</sup>.*

ii. Agrupamento de escolas Carolina Beatriz Ângelo

O Agrupamento de escolas Carolina Beatriz Ângelo, tem oferta educativa desde o ensino pré-escolar até ao 9.º ano. Tem 19 escolas, 735 alunos e 100 professores. Está situado na periferia da cidade da Guarda, tendo sido criado pela *necessidade de aliviar as outras escolas da cidade que se encontravam sobrelotadas. Foi ainda fator determinante para a sua localização, não existir nenhuma escola dos 2.º e 3.º ciclos na freguesia de S. Miguel da Guarda (...) foi criada com capacidade para receber vinte e quatro turmas, cerca de 500 alunos (...) Outra razão primordial para a sua criação foi o facto de poderem afluir a este estabelecimento de ensino alunos das freguesias rurais (...), evidencia um decréscimo demográfico significativo, não só da freguesia de São Miguel, mas também e, sobretudo, das freguesias limítrofes.*<sup>19</sup>

iii. Agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso

O agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso, tem como particularidade diferenciadora dos outros agrupamentos do estudo, o facto de ser o único que esta constituído por ação do ministério como um denominado “mega agrupamento”. Foram agrupados num só os agrupamentos de Almeida e Vilar Formoso. Este agrupamento, ao contrário dos restantes do presente estudo é constituído por duas escolas do 2.º ciclo e duas escolas secundárias, em Almeida e

---

<sup>18</sup> In sitio do Agrupamento - <https://sites.google.com/site/agperodacovilha/Sobre-ns/historia>

<sup>19</sup> In sitio do Agrupamento - [http://www.aecba.pt/Documentos/Estruturantes/Historia\\_da\\_Escola.pdf](http://www.aecba.pt/Documentos/Estruturantes/Historia_da_Escola.pdf)

em Vilar Formoso, que distam entre si 30 km. Não foi um processo fácil, contudo, por decreto da administração, o supramencionado agrupamento foi constituído em 1 de agosto de 2010<sup>20</sup>. A distância entra as escolas secundárias e do 2.º ciclo tem sido motivo de algum conflito visto que os professores são obrigados a deslocarem-se de uma para a outra. O agrupamento é constituído por 12 escolas, 650 alunos e 98 professores.

iv. Escola secundária Campos Melo

Esta escola está situada na cidade da Covilhã, tem 1800 alunos e 107 professores. Oferece o 3.º ciclo e ensino secundário com os cursos gerais - Ciências e Tecnologias, Ciências Socioeconómicas, Ciências Sociais e Humanas e Artes Visuais. No âmbito dos Cursos de Educação e Formação tem os cursos de Técnico de Organização de Eventos, Técnico de Secretariado, Operador de Informática, Empregado/Assistente Administrativo, Técnico de Gestão Ambiental, Formação Complementar, Técnico Administrativo e Cursos Profissionais, Técnico de Design, Técnico de Análises Laboratoriais, Técnico de Eletrónica, Automação e Comando. Disponibiliza ainda Ensino Recorrente e é um CNO – Centro de Novas Oportunidades.

*A escola Campos Melo é um estabelecimento com muito que contar, isto porque, é uma escola centenária. A 3 de Janeiro de 1884, é criada na Covilhã uma escola industrial, com o fim de ministrar o ensino apropriado às indústrias predominantes nesta localidade, devendo este ensino ter uma forma eminentemente prática. (Por ação do filantropo José Maria da Silva Campos Melo (1840-90) que cede uma casa para a instalação provisória da escola, compra a expensas suas o mobiliário e custeia a preparação, em Lisboa, de um seu funcionário, José da Fonseca Teixeira, que virá a ser o 1.º Diretor da escola, puderam as aulas começar a funcionar em 16 de Dezembro desse ano com a disciplina de Desenho Industrial. O plano de estudos (curso bienal) compunha-se ainda de duas outras disciplinas: Aritmética, geometria e Contabilidade (iniciada em 08 de Janeiro de 1885) e Química Industrial (iniciada no dia anterior), ambas lecionadas pelo Diretor enquanto Manuel Morais júnior, filho do célebre Morais do Convento, lecionava Desenho.*

*Matricularam-se nesse ano letivo 65 alunos (quatro dos quais de sexo feminino) tendo frequentado as aulas como extraordinários mais 15 alunos. A este quadro de estudos bastante rudimentar, é acrescido, por portaria de 12 de Dezembro de 1886, a disciplina de Língua Francesa, numa altura em que a escola já se encontrava a funcionar em novas instalações, cedidas pela Câmara Municipal, há mais de um ano e que distavam 60 metros das primitivas. Em 1912, a escola é transferida para o núcleo central das atuais instalações, edifício em construção aquando da*

<sup>20</sup> In sitio do Agrupamento -

<http://www.agrupamentodealmeida.net/portal/index.php/escola/documentos/regulamento-interno>

---

*implantação da República, gizado para Colégio da Companhia de Jesus, entretanto expulsa do país*<sup>21</sup>

v. Escola secundária com 3.º CEB Quinta das Palmeiras

Esta escola está situada na cidade da Covilhã e tem 850 alunos e 90 professores. *Foi criada a 31 de Dezembro de 1986, com a designação de escola secundária n.º 3 da Covilhã e instalada na antiga "Quinta das Palmeiras", tendo entrado em funcionamento no ano letivo 1987/88, apenas com o 3.º ciclo do Ensino Básico, tendo passado a dispor de oferta de cursos do Ensino Secundário a partir de 2003. Foi criada com o objetivo de dar resposta ao aumento da procura resultante da massificação do ensino e como alternativa a escolas antigas, com forte identidade e prestigiadas no Meio. Como ocorre habitualmente nestas situações, a nova escola passou a receber alunos provenientes das zonas periféricas da cidade e dos arredores, normalmente oriundos de famílias de meios socioeconómicos e culturais desfavorecidos e alunos com necessidades educativas especiais, o que lhe granjeou, desde logo, uma imagem socialmente menos prestigiante e apelativa do que as escolas com as quais concorria em termos de receção de alunos. No entanto, ao longo da sua existência e mercê de objetivos claros e de um trabalho persistente foi criando uma identidade própria que a projeta muito para além do seu território natural e a torna muito procurada por pais e alunos do concelho da Covilhã.*<sup>22</sup>

Os contextos em que, cada um dos diretores trabalha, são importantes para se analisarem cada uma das opções por eles descritas na presente investigação. Liderar exige, certamente, contornos diferentes de escola para escola. Retratámos em seguida a população de alunos e professores, bem como, os níveis de ensino de cada estabelecimento.

Na tabela 1 está evidenciado o número de alunos e numero professores distribuídos níveis de ensino e respetivos estabelecimentos.

---

<sup>21</sup> In sitio da escola <http://www.esec-campos-melo.rcts.pt/>

<sup>22</sup> In sitio da escola <http://www.quintadaspalmeiras.pt/site/index.php>

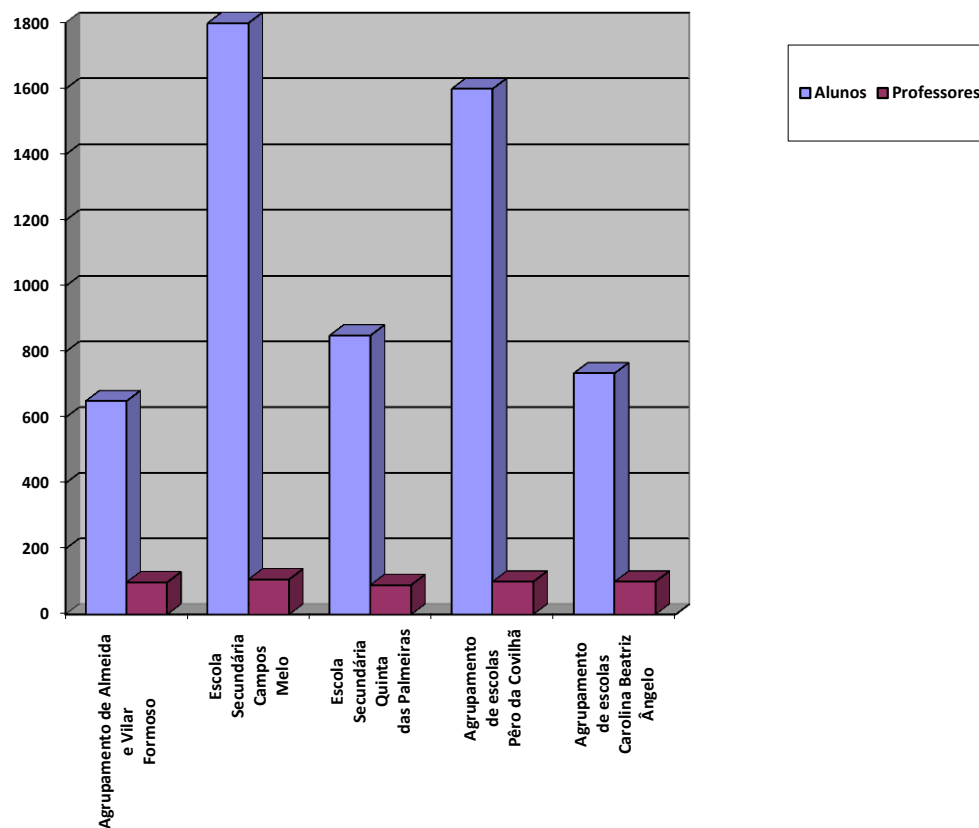
**Tabela 4 - Resumo das características das escolas, alunos e professores dos estabelecimentos estudados**

		Agrupamento de Almeida e Vilar Formoso	Escola Secundária Campos Melo	Escola Secundária Quinta das Palmeiras	Agrupamento de escolas Pêro da Covilhã	Agrupamento de escolas Carolina Beatriz Ângelo
N.º de estabelecimentos por níveis de ensino	Ensino pré-escolar	3	0	0	8	7
	1.º Ciclo	3	0	0	9	10
	2.º Ciclo	2	0	0	1	1
	3.º Ciclo	2	0	0	0	1
	Secundário	2	1	1	0	0
TOTAL		12	1	1	18	19
N.º de alunos		650	1800	850	1600	735
N.º de professores		98	107	90	100	100

Apesar dos estabelecimentos de ensino possuírem características diferentes, devemos salientar que os agrupamentos de escola têm, ao contrário das escolas secundárias, em termos de gestão, uma dificuldade acrescida que a é a dispersão das escolas que os constituem. Nos agrupamentos estudados as escolas chegam a estar localizadas a cerca de 40 km da escola sede, como é o caso do agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso. O agrupamento Pêro da Covilhã detém o maior número de escolas.

O agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso, apesar de ser um “mega agrupamento”, é o agrupamento que tem menos alunos e a escola secundária Campos Melo é a que tem mais alunos matriculados.

Será relevante verificarmos que o número de alunos varia, consideravelmente, de estabelecimento para estabelecimento, o mesmo não acontece no número de professores. O número de professores que cada um dos diretores tem que liderar é praticamente o mesmo, para realidades e contextos muito diferentes.

**Gráfico 1 - Distribuição de alunos e professores por estabelecimento de ensino**

Como já foi referido, os estabelecimentos recrutados para o estudo, apresentam tipologias de funcionamento muito distintos. Este facto não foi um acaso. Com efeito, tentamos utilizar estabelecimentos que correspondessem o maior número de funcionamentos possíveis, implementados na realidade nacional.

A tabela representada refere as particularidades de gestão/funcionamento que cada um dos estabelecimentos tem, e por isso, foram consideradas nesta investigação.

**Tabela 5 - Particularidades diferenciadoras de gestão dos estabelecimentos estudados**

<p>Agrupamento de Almeida e Vilar Formoso</p> <p>“Mega agrupamento”, com escolas secundárias em duas cidades diferentes</p>	<p>Agrupamento de escolas Carolina Beatriz Ângelo</p> <p>Agrupamento de escolas com ensino pré-escolar, 1.º ciclo, 2.º ciclo e 3.º ciclo.</p>	<p>Agrupamento de escolas Pêro da Covilhã</p> <p>Agrupamento de escolas com pré-escolar, 1.º ciclo e 2.º ciclo.</p>	<p>Escola secundária Campos Melo</p> <p>Escola centenária vocacionada para cursos profissionais.</p>	<p>Escola secundária Quinta das Palmeiras</p> <p>Escola secundária com contrato de autonomia.</p>
---	---	---	--	---

Os sujeitos da amostra desempenham cargos de gestão - diretor e/ou presidente de conselho executivo, já há vários anos. São um grupo que, só pela sua experiência, garantem a qualidade de informação que vão fornecer à investigação. A diferença de idades está entre os 43 e 58 anos, diretor do agrupamento de Agrupamento de Almeida e Vilar Formoso e o diretor Escola secundária Quinta das Palmeiras, respetivamente.

As formações e as pós-graduações, na área da gestão, que os sujeitos realizaram revelam a preocupação de atualização constante, assim como, a preocupação de desempenharem com eficiência o seu cargo. Na realidade, as opções de gestão/liderança por eles tomadas não poderão ser condicionadas por alegada falta de conhecimento, pelo contrário, os sujeitos da amostra revelaram grande investimento em aprendizagem. Este facto é de enorme significado para os objetivos desta investigação, nomeadamente, sobre a perceção dos sujeitos em relação à autonomia e a sua própria liderança.

**Tabela 6** - Caracterização socioprofissional do diretor do agrupamento de escolas de Almeida e Vilar Formoso

Diretor do agrupamento de Almeida e Vilar formoso	
Sexo	• masculino.
Idade	• 43 anos.
Hadilatações literárias (área científica)	• Licenciatura em história
Outras formações profissionais	• Pós graduação em gestão e administração escolar. • Várias formações profissionais.
Tempo em exercício no cargo, neste estabelecimento	• 1 ano.
Tempo em exercício no cargo de diretor , noutros estabelecimentos	• 12 anos como presidente do conselho executivo.
Outros cargos desempenhados na gestão escolar	• desempenhou vários cargos de coordenação.

**Tabela 7** - Caracterização socioprofissional da diretora da Escola Secundária Campos Melo

Diretora da Escola Secundária Campos Melo	
Sexo	• Feminino.
Idade	• .
Hadilatações literárias (área científica)	• Licenciatura em Português – Francês; • Licenciatura em Espanhol • Mestrado em Literaturas e Cultura Portuguesas
Outras formações profissionais	• Pós graduação em gestão e administração escolar. • Várias formações profissionais.
Tempo em exercício no cargo, neste estabelecimento	• 13 anos.
Tempo em exercício no cargo de diretor , noutros estabelecimentos	• 0 anos.
Outros cargos desempenhados na gestão escolar	• Vogal do conselho diretivo.

**Tabela 8** - Caracterização socioprofissional do diretor da Escola Secundária Quinta das Palmeiras

Diretor da Escola Secundária Quinta das Palmeiras	
Sexo	•Masculino.
Idade	•46 anos.
Habilitações literárias (área científica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Licenciatura em Biologia e Geologia;</li> <li>•Mestrado supervisão educativa;</li> <li>•Grau de investigador num programa de doutoramento em Educação e História;</li> </ul>
Outras formações profissionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Pós graduação em gestão e administração escolar.</li> <li>•Várias formações profissionais.</li> </ul>
Tempo em exercício no cargo, neste estabelecimento	•18 anos.
Tempo em exercício no cargo de diretor , noutros estabelecimentos	•0 anos.
Outros cargos desempenhados na gestão escolar	•Desempenhouvários cargos de coordenação.

**Tabela 9** - Caracterização socioprofissional do diretor do Agrupamento de Escolas Carolina Beatriz Ângelo

Diretor do Agrupamento de Escolas Carolina Beatriz Ângelo	
Sexo	•Masculino.
Idade	•58 anos.
Habilitações literárias (área científica)	•Licenciatura em História
Outras formações profissionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Pós graduação em gestão e administração escolar.</li> <li>•Várias formações profissionais.</li> </ul>
Tempo em exercício no cargo, neste estabelecimento	•13 anos.
Tempo em exercício no cargo de diretor , noutros estabelecimentos	•6 anos como presidente de conselho executivo.
Outros cargos desempenhados na gestão escolar	•Desempenhou vários cargos de coordenação.

**Tabela 10** - Caracterização socioprofissional da diretor do Agrupamento de Escolas Pêro da Covilhã

Diretor do Agrupamento de Escolas Pêro da Covilhã	
Sexo	• Masculino.
Idade	• 48 anos.
Habilitações literárias (área científica)	• Licenciatura em Professores do 1º ciclo
Outras formações profissionais	• Pós graduação em gestão e administração escolar. • Várias formações profissionais.
Tempo em exercício no cargo, neste estabelecimento	• 9 anos.
Tempo em exercício no cargo de diretor , noutros estabelecimentos	• 0 anos.
Outros cargos desempenhados na gestão escolar	• Desempenhou vários cargos de coordenação. • Integrou os extintos CAE e Delegações Escolares.

## Capítulo IV- Leitura e análise dos dados recolhidos

### 1 Descrição dos resultados

#### 1.2 Modelo de análise

Como já foi referenciado anteriormente, a motivação para a elaboração da presente investigação nasceu do contexto prático em que o investigador se insere profissionalmente, enquanto diretor de um agrupamento de escolas. Muitos dos questionamentos já apresentados resultaram, embrionariamente, da experiência vivida, mas só ganharam um carácter sistemático e fundamentado após uma revisão bibliográfica aprofundada que permitiu problematizar o objeto e identificar os nós operativos centrais, construídos a partir das proposições teóricas e de resultados empíricos providenciados por investigações anteriores. Esses questionamentos e a problematização do objeto deram origem à definição dos objetivos do estudo, que guiam a pesquisa e que são norteadores de todas as opções metodológicas realizadas, as quais visam, precisamente, a sua prossecução.

Voltamos, assim, a colocar os principais objectivos que e orientaram esta investigação:

Objetivo geral da investigação:

- Perceber em que medida os diretores das escolas concebem o atual cenário de autonomia como potenciador ou constrangedor de uma liderança para a mudança.

Objetivos específicos:

- Perceber o modo como os discursos oficiais sobre autonomia e liderança são percebidos pelos diretores e que significados lhes atribuem;
- Identificar quais os aspetos concernentes à autonomia e à liderança que os diretores mais valorizam e avaliar se essa valorização tem um equivalente em termos de aplicação;
- Identificar quais os aspetos associados à autonomia das escolas que os diretores concebem como potenciadores e inibidores de práticas de liderança

- 
- Perceber em que medida os diretores se reconhecem como líderes e que tipo de liderança entendem que realizam.

“O trabalho exploratório traz perspectivas e ideias que devem ser traduzidas numa linguagem e formas que permitam o trabalho sistemático de análise (...) A fase de construção do modelo de análise constitui a charneira entre a problemática fixada e o trabalho de elucidação sobre um campo de análise (...)” (Quivy e Campenhoudt, 1992:109).

O modelo de análise permite-nos traçar uma mapa orientador, e embora não se entenda como um referencial absoluto, enuncia os principais conceitos, dimensões e categorias de análise que resultam da revisão da literatura e que se entenderam como centrais para a prossecução dos objetivos, pelo que foram considerados na estruturação do guião das entrevistas, embora dada a natureza semiestruturada das mesmas se deixe espaço para a emergência de outras dimensões que possam ser trazidas pelos entrevistados, algo que se espera mesmo que aconteça. Ainda que a teoria não tenha uma função de comando na presente investigação, a investigação está sempre relacionada, de alguma forma, com os quadros teóricos analisados, e muitas das dimensões apresentadas resultam da análise desses quadros.

A construção deste referencial é um exercício analítico, sendo que na realidade e no discurso dos entrevistados muitas destas dimensões e categorias de análise estão profundamente relacionadas, procurando-se na análise e discussão dos dados captar e interpretar essas relações.

Tabela 11 – Modelo de análise

Conceitos	Dimensões	Categorias de análise
Autonomia	Percepção da autonomia	Definição de autonomia
		Aspetos mais valorizados
		Margem de autonomia e dependência
	Políticas de gestão	Potencialidades e inibições
		Valorização do cargo de diretor
		Opinião sobre contratos de autonomia
		Cenários com mais autonomia
	Liderança	Percepção de liderança
Práticas de liderança		Áreas de difícil exercício de liderança
		Áreas de exercício efetivo de liderança
		Autonomia como potenciadora ou inibidora de liderança
Líder	Estilo de lider(ança)	Definição de “líder”
		Auto classificação do estilo de liderança
		Execução/concepção
		Gestor/líder
		Líder real/líder desejado

---

A dimensão relativa à percepção da autonomia é uma dimensão fundamental, já que se procura compreender o conceito desde o ponto de vista dos entrevistados, captar a produção subjetiva de significados que lhe atribuem, o modo como elaboram a definição de autonomia, se o fazem por referência à legislação, ou se afastam desse referencial. Ainda uma categoria de análise importante, no âmbito desta dimensão, é a explicitação dos aspetos de autonomia que mais valorizam, os quais podem estar associados a uma interpretação subjetiva, mas também a uma dimensão mais objetiva, em termos de práticas de gestão quotidianas. Por fim, afigura-se como fundamental analisar as margens de autonomia e o seu inverso, de dependência, que os entrevistados reconhecem, no âmbito da sua atuação.

As políticas de gestão incorporam crescentemente a noção e o reconhecimento da importância da autonomia, pelo que é fundamental procurar perceber o modo como os entrevistados as avaliam, em que medida as entendem como potenciadoras ou inibidoras da sua autonomia, não em termos do seu enunciado legal, mas sim das suas práticas efetivas.

É também importante perceber em que medida os diretores sentem que o seu cargo é valorizado, entendendo essa valorização no âmbito das possibilidades efetivas de exercício que as políticas de gestão lhe concedem.

Uma das medidas das políticas de gestão foi a celebração de contratos de autonomia com as escolas. Procura-se conhecer a opinião que os diretores têm sobre essa medida, que méritos e problemas lhe atribuem, seja desde o ponto de vista teórico, para os que não estão envolvidos num desses contratos, seja desde o ponto de vista prático de quem vive essa situação.

Por fim, uma última categoria desta dimensão das políticas de gestão remete para a enunciação de cenários que, no entender dos entrevistados, lhes garantiriam mais margem de autonomia, procurando-se, em termos de análise, perceber em que medida eles se aproximam ou afastam dos cenários atualmente decretados.

Na dimensão relativa à percepção de liderança procura-se analisar as ideias espontaneamente expressas sobre o conceito de liderança, assim como descortinar qual os aspetos de liderança que mais valorizam.

A dimensão práticas de liderança afigura-se como uma dimensão fundamental, precisamente por se centrar na análise das práticas, remetendo as categorias de análise para a reflexão e posterior enunciação das áreas em que, no entender dos entrevistados, o seu exercício de liderança é mais difícil e das áreas em que o seu exercício é percebido como realmente efetivo, ou seja, as áreas em que esse exercício atinge os propósitos esperados. Ainda no âmbito da dimensão das práticas de liderança procura-se analisar as relações que são (ou não) estabelecidas entre

---

autonomia e liderança, procurando que os entrevistados discorram livremente sobre a autonomia percebida como inibidora ou potenciadora das práticas de liderança.

A dimensão estilo de líder(ança) remete para uma dimensão de análise mais focada nas características pessoais dos entrevistados. Além de recorrer, de novo, às suas visões e percepções, seja no que respeita ao conceito de líder, seja no que respeita à auto classificação do seu estilo de liderança, procura-se, nas restantes categorias de análise, e recorrendo às dicotomias execução/conceção, gestor/líder perceber em qual delas os entrevistados mais ancoram as suas auto percepções relativamente ao seu estilo de liderança, sendo que em termos de análise se vai procurar perceber em que medida essa sua “localização” é construída tendo por referência os discursos por eles produzidos sobre liderança e as práticas de liderança enunciadas. Por fim, procura-se que os entrevistados reflitam na diferença que eventualmente possa existir entre o líder que entendem ser e aquele que desejariam ser, procurando-se descortinar os motivos que, no seu entender, estão na base dessa possível descoincidência.

### 1.3 Análise dos dados e resultados

#### 1.3.1 Autonomia nas escolas: dos discursos às práticas

A revisão bibliográfica sobre autonomia deu conta da preocupação das políticas educativas em Portugal em conferir mais autonomia às escolas, pelo menos, no que à produção legislativa diz respeito. Aliás, esta tem sido de forma consensual uma preocupação tida em toda a Europa (Coghlan, 2007). Em Portugal, nos últimos 20 anos, a autonomia das escolas tem sido o assunto preferido dos normativos legais, mas da discussão já realizada, percebemos que entre as intenções do legislador em sublinhar a necessidade de autonomia nas escolas, o enunciado sobre que tipo de autonomia deveria ser desenvolvida, a consideração da escola como o centro das políticas educativas e a efetivação de todos esses aspetos vai a diferença que tipicamente separa a teoria da prática. Para Lima (2002), em Portugal, a autonomia, integrada num processo mais amplo de reformas educativas, não tem passado de discursos circunstanciais e retóricos, com pouco reflexo nas práticas das escolas. No seu entender, temos mesmo vindo a assistir a contrariedades e ambiguidades entre os discursos e as normas, entre as normas e as práticas. Mas, tão importante como

---

discutir esta diferença em termos de exercício teórico, é tentar aferir da sua existência nas percepções e nas práticas daqueles que são responsáveis, perante a tutela, de implementar essa legislação.

Tal como afirmámos anteriormente, muitas opiniões sobre autonomia circulam de forma informal na escola. A autonomia não surge, nos discursos dos entrevistados, tanto como conceito, e mais como valor, um valor realmente prezado. Ao nível da sua definição emerge, sobretudo, a ideia da possibilidade de usufruir de uma margem de escolha em termos de atuação, margem essa que é definida em função dos contextos particulares em que os atores se encontram e agem, uma margem que lhes permita optar por um dos rumos possíveis.

“Na prática, é a liberdade de organizar determinados contextos (...) é também a possibilidade de afetação de recursos a esses contextos “ (Entrevistado D).  
“Uma autonomia de escola é quando o órgão de gestão procura fazer uma gestão adequada às características da própria escola e do meio em que está inserida” (Entrevistado E).

Não obstante esta valorização dos aspetos contextuais e particulares de cada estabelecimento de ensino e do meio em que se inserem, não se desvaloriza a existência de linhas orientadoras emanadas do Ministério, funcionando como quadros de referência capazes de enquadrar as opções tomadas pelos diretores, havendo mesmo quem considere que essas regras são fundamentais para garantir a igualdade entre escolas. Ganha, assim, ainda mais relevância a ideia de margem de atuação que foi avançada, remetendo para a reivindicação de um contexto de flexibilidade e não de autorregulação absoluta.

Nenhum dos entrevistados definiu autonomia, ou expressou a sua percepção pessoal sobre o que entende por autonomia, tendo por referência a legislação que a configura e enquadra. Isto mesmo quando a legislação incorpora uma clara definição do que entende por autonomia, como é o caso do artigo 8º do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril, onde se diz que *“a autonomia deve ser para a escola a capacidade de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão de recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe são atribuídos”*. De facto, a definição de autonomia não foi construída tendo por referência este articulado, nem os domínios para que o mesmo remete. A produção de significado em torno do conceito parece estar muito mais associada a um valor subjetivamente percebido (enquanto ideal) e às suas experiências quotidianas (enquanto prática).

---

Os aspetos de autonomia mais valorizados variam entre os entrevistados, havendo mesmo aspetos que são alvo de leituras antagónicas. Se um dos entrevistados coloca a tónica expressamente na questão financeira, afirmando que *“enquanto não houver um mínimo de autonomia financeira não podemos pensar em autonomia”* (Entrevistado B), outro entende que as escolas não estão realmente preparadas para ter autonomia financeira (Entrevistado C). De lembrar que não obstante as mudanças legislativas, a gestão financeira continua a ser feita por rúbricas estanques atribuídas pela tutela, através do Gabinete de Gestão Financeira.

É a dimensão pedagógica, nas suas diferentes vertentes, a que, em geral, é a mais valorizada. A possibilidade de cada escola definir o seu modelo pedagógico, a autonomia para organizar os currículos, a liberdade de planear e oferecer atividades de enriquecimento curricular, como sejam os projetos, foram os aspetos mais mencionados. De novo, transparece a importância que é conferida à relação com o meio, à ligação com os contextos particulares e à necessidade de agir em função deles. Mas, também a organização curricular e pedagógica, embora sejam aspetos que teoricamente são reconhecidas como domínios onde é necessário reforçar a autonomia, são definidas sob um padrão nacional.

Embora o relacionamento do diretor com os recursos humanos não seja uma dimensão de autonomia, não deixa de ser interessante o facto de dois diretores o terem salientado de modo particular, colocando as pessoas no centro da sua gestão.

*“ [aspetos da autonomia que mais valoriza] a pessoa em si, os aspetos humanos, a relação entre as pessoas (...) tudo o que se prenda com as próprias pessoas”* (Entrevistado E).

*“Eu uma escola entendo que, como em qualquer outra organização, os recursos humanos são fundamentais, e a relação entre esses recursos humanos a mesma coisa”* (Entrevistado B).

Se as perceções em relação à autonomia enquanto valor são, como já foi referenciado, bastante positivas, já as perceções relativas à sua efetivação prática são muito negativas,

*“[a autonomia das escolas] é aquilo que nós não temos”* (Entrevistado B).

E esta perceção negativa reside precisamente no facto de entenderem que não têm condições de dirigir as suas práticas de gestão para os aspetos de autonomia que mais valorizam. A autonomia concedida, mais do que funcionar como quadro orientador no âmbito do qual poderiam agir em função dos contextos particulares, opera como uma força *“normalizadora”* (Entrevistado B), como um *“colete de forças”*

---

(Entrevistado C). Na prática, trata-se de uma “autonomia muito limitada (...) às diretrizes do Ministério da Educação (Entrevistado A). O reforço da autonomia terá que, necessariamente, se traduzir num conjunto de competências e meios que as escolas devem ter ao seu dispor para decidirem sobre matérias importantes a um melhor funcionamento (Barroso, 1997).

Esta consciência de escassa autonomia é constatada por Lima e Afonso (2002), ao afirmarem que as lideranças nas escolas são feitas pelo Ministério da Educação de forma autocrática. Ainda segundo Lima e Afonso (2002), o Ministério da Educação tem vindo, de forma crescente, a regulamentar todos os procedimentos das escolas, hipotecando, cada vez mais, a sua autonomia.

Apenas um dos diretores revelou uma percepção assumidamente diferente relativamente à autonomia. Para este diretor, a autonomia é facilitadora da sua política de gestão, sendo que a mesma incorpora aspetos de autonomia nos vários níveis da sua atuação:

“Na definição da política da própria escola, no equilíbrio organizacional, no currículo, na distribuição do serviço, na definição de critérios em termos económicos, portanto, no fundo, na gestão estratégica, patrimonial, curricular e humana” (Entrevistado E).

Mas, inclusive este diretor, que entende que há muito que a legislação demonstra intencionalidade em conceder autonomia, considera que a mesma baliza demasiado, por decretar a autonomia com base num conceito predefinido, que tem por referência normativos rígidos:

“balizam demasiado a liberdade que poderia aumentar a eficácia das próprias escolas” (Entrevistado E).

Nas respostas dadas pelos entrevistados fica expresso o que Barroso (2008) defende, que desde a publicação do decreto-Lei 115-A/98, existe, ainda, défice de concretização das medidas necessárias à efetivação da autonomia nas escolas e esta constatação não se deveu a insuficiências do diploma, mas sim, à falta de medidas a montante e a jusante do processo.

As políticas de gestão educativa têm vindo, nos últimos anos, a conceder espaço de referência crescente à noção de autonomia. Vários ministros da educação tentaram, por via da autonomia das escolas, descentralizar e democratizar a administração das mesmas. Nos seus discursos, com bastante frequência, eram proclamadas práticas democráticas, participativas e autónomas. Na verdade, muito pouco foi concretizado (Lima, 2002). Os entrevistados, instigados a mencionar aspetos

das políticas de gestão que reconheçam como potenciadores de autonomia, responderam ao desafio com alguma dificuldade, havendo mesmo um deles que os considera como inexistentes. Os aspetos potenciadores de autonomia que foram avançados resumem-se a

“alguma liberdade em termos financeiros, que não é nada comparativamente com o que se poderia ter” (Entrevistado B);

à introdução da oferta complementar<sup>23</sup> de escola; ao facto de as escolas poderem decidir os tempos letivos e de poderem celebrar contratos de autonomia. De salientar que a possibilidade de as escolas poderem decidir os seus tempos letivos, avançada como um aspeto potenciador por um dos entrevistados, é para outro um aspeto que não aporta qualquer autonomia, por considerar que a verdadeira autonomia residiria na concessão às escolas de um crédito horário a ser gerido pelo diretor com total liberdade, permitindo-lhe atuar em áreas que a escola defina como deficitárias.

Os entrevistados revelaram-se bastante mais profícuos na identificação de aspetos das políticas de gestão educativa que consideram inibidores de autonomia. A ideia que mais se repete é a de um excesso de legislação, em que os diplomas

“têm vindo a estrangular a autonomia das escolas, com o objetivo de poupar dinheiro” (Entrevistado A).

“*Normalizadora*” para uns (Entrevistado E), “*avulsa*” para outros (Entrevistado B), tem-se sucedido a um ritmo que não permite um período de adaptação, o que exige imensas alterações aos regulamentos internos das escolas, tornado assim difícil criar uma cultura de escola estável. Mais especificamente, foi mencionado o diploma orientador da organização do próximo ano escolar (despacho normativo nº 13-A de 2012), que um entrevistado considera de tal forma estanque e hermético que não deixa margem para qualquer autonomia. A este respeito, Barroso (2004) diz que o Diário da República parece um verdadeiro folhetim, porque os diplomas legais sucedem-se de forma aditiva, com medidas similares, contraditórias ou recorrentes.

Emerge novamente a referência, não explícita, à impossibilidade de os diretores terem em conta os contextos em que têm de exercer a sua gestão. A legislação decreta modelos de gestão pedagógica, financeira e administrativa normalizadores, que não têm em conta as diferentes realidades em que serão

---

<sup>23</sup> Artigo 3.º, alínea d), do Despacho-normativo 13-A/2012 de 5 de junho, analisado no ponto- Últimos diplomas legais publicados.

---

aplicados. Como resultado, não obstante os diretores identificarem os problemas das suas escolas, as áreas de intervenção prioritária, a legislação não lhes permite que a sua ação vá no sentido de reconhecer essas especificidades, pelo contrário, exige que as diferenças sejam aplanadas. A descentralização e a participação democrática, a que aludem os diplomas, não parecem, assim, compatíveis com a centralidade das políticas que são emanadas de Lisboa, sabendo nós que mesmo essas têm um carácter supranacional. Na verdade, nos diplomas legais, não são tidas em conta as diferenças contextuais dos territórios educativos, pelo contrário, parece considerar-se como território educativo todo o território nacional. A manutenção do conceito de território educativo só é tornada possível como resultado do esforço de escolas pro-ativas que, no seu contexto e recorrendo a recursos endógenos, consigam manter práticas educativas diferenciadas (Formosinho, 1999).

Dado tudo o que já foi discutido até agora, não é surpreendente constatar que os entrevistados, no seu conjunto, tenham usado os seguintes termos para classificar a sua margem de autonomia: residual; pouca; escassa; muito pequena. Mesmo o único entrevistado que considera ter uma margem de autonomia muito acima da média, por via do seu contrato de autonomia, entende que lhe falta

“a tal capacidade de ação negocial, quer ao nível da organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, ação social escolar, na gestão estratégica, na gestão patrimonial, administrativa e financeira” (Entrevistado E).

De sublinhar o facto de haver uma coincidência de áreas entre as que agora enuncia como tendo falta de liberdade, e aquelas que antes enunciou como sendo aquelas onde pode exercer a sua autonomia.

Os diretores entrevistados foram unânimes na ideia de que efetivamente existe pouca autonomia nas suas escolas. Por via de imensos diplomas legais e por mecanismos de controlo externo, a tutela tenta gerir cada escola que existe e a autonomia legislada pode não ser a autonomia desejada (Coghlan, 2007). Vários autores consideram que as escolas já não estão a responder, apenas, ao Ministério da Educação, mas sim, numa lógica de transnacionalização e uniformização das políticas educativas, a objetivos e processos à escala europeia, o que inviabiliza a autonomia das instituições locais (Giddens, 2002; Neves, 2008; Mozzicafreddo, 1998; Barreto, 1995). No entanto, nenhum dos entrevistados referenciou esta realidade, colocando exclusivamente a responsabilidade das políticas, ao nível mais superior, no governo, através do Ministério da Educação.

Foi solicitado aos diretores que, num exercício especulativo, indicassem o que fariam de diferente, em que áreas interviriam, num cenário de mais autonomia. As

áreas indicadas variaram entre a possibilidade de mudar o regulamento interno e articulá-lo com o projeto educativo, a aposta na gestão diferenciada dos currículos dos alunos e a opção pelo ensino coadjuvado por pares pedagógicos. Dois diretores foram perentórios na ideia que levariam à prática num cenário de efetiva autonomia, ambos referiram a possibilidade de contratar os seus docentes. A contratação direta de professores foi ainda mencionada por um outro diretor, mas com o intuito de a descartar completamente, por considerar que essa opção poderia conduzir a abusos. As escolas reclamam para si mais autonomia pedagógica como garantia de melhores resultados (Coghlan, 2007). Esta reivindicação de mais autonomia ao nível do currículo vai no sentido de possibilitar a adoção de práticas de funcionamento próprias, com vista a dar resposta às necessidades dos alunos e, conseqüentemente, colocar ao alcance dos mesmos um maior aproveitamento educativo (Bolívar, 2010).

A celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a tutela é entendida, no âmbito das políticas de gestão educativa, como um aspeto potenciador de autonomia que está ao alcance das escolas efetivar. O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, consagra os artigos 56º, 57º e 58º a esses contratos. Neles se destaca a importância emergente da sua celebração. O entrevistado que revela estar mais informado e que configura uma postura mais favorável relativamente aos contratos de autonomia é precisamente o único que celebrou esse tipo de contrato, explicitando que não são todos iguais e que existem contratos com diferentes patamares de liberdade de ação.

Apesar do diploma que veio regulamentar os contratos de autonomia, Portaria nº 265/2012 de 30 de agosto<sup>24</sup>, afirmar, no artigo 4º, que estes só se efetivarão se houver uma atitude pró-ativa por parte das escolas, de um modo geral, sobressai da análise do discurso dos entrevistados, quer uma falta de informação, quer um posicionamento de desconfiança de que tais contratos se consubstanciem numa verdadeira autónoma das escolas.

“Não tenho assim uma opinião muito bem formada, nem organizada ou estruturada [relativamente aos contratos de autonomia], mas do que me é dado saber, através de contactos com diretores de outros agrupamentos, é que os contratos agora em funcionamento não têm tido sucesso porque são muito unilaterais, ou seja, a tutela pouco ou nada investe nos contratos que celebrou,

---

<sup>24</sup> “Desenvolvimento da autonomia

1 — A autonomia das escolas desenvolve-se por sua iniciativa, e tem por base a celebração de um contrato de autonomia, através do qual podem ser-lhes reconhecidos diferentes níveis de competência e de responsabilidade, de acordo com os objetivos e o plano de ação apresentado e a capacidade demonstrada.”

---

tendo a escola que fazer quase todo o tipo de investimento no desafio” (Entrevistado B).

Os contratos de autonomia não conferem autonomia, a autonomia das escolas que têm este contrato é também escassa e reduz-se a uma limitada ação financeira dos Serviços de Ação Social Escolar e contratação de pessoal (Entrevistado C).

A falta de informação e de estudos de avaliação desta medida política, nomeadamente de avaliação das experiências em curso, conduz a que os entrevistados elaborem a sua opinião com recurso a percepções pessoais resultantes de contactos informais entre diretores e do *feedback* que vão tendo dessas experiências. Já o CNE, no seu parecer nº 3/2008, ponto 18, sublinhou a necessidade de o Ministério de Educação criar condições para o aprofundamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia, apelando ao alargamento do debate permanente e da valorização social no espaço público em torno desta problemática da autonomia das escolas e do reforço da participação sociocomunitária na sua direção. Sobressai, no discurso dos entrevistados, a ideia de que os contratos de autonomia são “unilaterais” (Entrevistado B) e que “apenas têm um cumpridor, a escola (Entrevistado D). Não é tanto a filosofia subjacente a estes contratos o que criticam, mas a sua efetivação em termos de assunção de compromissos equitativos de ambas as partes.

O sentimento de desconfiança e desconhecimento em relação aos contratos de autonomia está retratado na abordagem teórica feita por nós no ponto - 2.1.5 *A prática da autonomia nas escolas*, de facto, a tutela nunca incentivou de forma sustentada a celebração de contratos de autonomia. Dos contratos inicialmente celebrados, pouco ou nada se sabe, e o que se sabe, é que não foi uma experiência gratificante para as cerca de vinte escolas que os celebraram. Formosinho e Machado (2009), referem que os gestores de escolas com contratos de autonomia, passado um ano de vigência dos mesmos, afirmaram, na sua maioria, que esperavam mais autonomia. Houve, no seu entender, um acréscimo das suas responsabilidades, mas não houve um correspondente de ganhos, em termos de autonomia. Com a publicação da Portaria nº 265/2012 de 30 de agosto<sup>25</sup>, a tutela veio tentar tornar mais efetivo os contratos de autonomia e inverter o marasmo a que estavam votados.

A uma maior autonomia está, normalmente, associada uma maior responsabilidade, e a uma maior responsabilidade equivale um maior nível de valorização. Não é na legislação que os diretores reconhecem a valorização do seu cargo, entendendo que essa valorização advém muito mais da comunidade, dos seus

---

<sup>25</sup> Quando foram realizadas as entrevistas, em julho de 2012, esta Portaria ainda não tinha sido publicada.

---

agentes educativos, dos alunos, por via da sua própria ação na escola. Em termos legislativos, o facto de apenas serem mencionados os conteúdos funcionais do diretor, a falta de compensação remuneratória face a esses conteúdos funcionais, os processos burocráticos que cerceiam a ação rápida e oportuna são, para os entrevistados, aspetos que denotam uma gradual desvalorização do diretor. Tendo por referência a ligação antes estabelecida entre autonomia, responsabilidade e valorização, fica claro que os diretores entendem que todo o peso recai apenas na responsabilidade, entendendo que esta tem vindo a aumentar em todas as áreas, sem que haja uma correspondente, quer em autonomia, quer em valorização.

### 1.3.2 Exercícios de liderança: potencialidades e constrangimentos

A escola é uma organização complexa, pelo que incorpora traços de uma organização burocrática, em que existem regras e regulamentos, alguns deles determinados superiormente e outros internamente, estando definidas hierarquias a diferentes níveis. Contudo, é também uma organização democrática, onde se desenvolvem processos que geram vários tipos de poder e lideranças. A legislação em educação tem incorporado crescentemente a defesa de lideranças fortes nas escolas. No processo de autonomia das escolas, a liderança surge com um novo e importante papel de decisão, diagnóstico e execução de uma política educativa que vise alcançar uma efetiva conceção, autonomia, qualidade e eficácia nas escolas.

Os diretores não se encontram em sintonia sobre em que medida o discurso político tem ou não vindo a reconhecer a necessidade de liderança nas escolas. Se dois deles concedem em vislumbrar a preocupação da tutela nesse sentido, percebida no discurso político ou reconhecida na vontade do legislador em valorizar e incentivar lideranças fortes, há também quem entenda não ter motivos para pensar desse modo, já que nada lhes diz que a tutela valoriza a liderança, nem mesmo o discurso político que, por via da presente legislação, parece, isso sim, apostado em desvalorizá-la.

Reconhecendo ou não a importância do espaço que a dimensão liderança ocupa no discurso político, a verdade é que todos os entrevistados, de um ou outro modo, são coincidentes em considerar que a margem de ação que lhes é reconhecida pela tutela, a escassez do que está efetivamente ao seu alcance realizar, fragiliza as lideranças. Apesar de alguma legislação realçar a necessidade de lideranças fortes, na prática, os diretores sentem-se condicionados por essa mesma legislação que constantemente os impede de liderar, impedimento esse resultante de restrições e

normalizações, que são simultaneamente causa, a montante, e efeito, a jusante, da falta de reconhecimento.

“Teoricamente existe [o reconhecimento, no discurso político, da necessidade de liderança nas escolas], mas por outro lado somos deixados ao abandono, porque estão habituados a que os diretores resolvam, deitam as culpas, entre aspas, para os diretores” (Entrevistado D).

“Embora esteja nos preâmbulos de diversa legislação um apelo às lideranças fortes e ao reforço da autoridade ... mas depois pratica-se outra coisa” (Entrevistado B).

(...) a margem de manobra não é muita ... diria que somos uns entalados pela legislação” (Entrevistado A).

Para liderar é necessário deter autoridade, autoridade essa que tem de ser reconhecida como legítima. Alguns diretores sentem que, por um lado, a tutela lhes exige liderança, mas, por outro, os deslegitima, já que todas as suas ações são profundamente condicionadas por normativos, sendo que aos diretores pouco mais cabe do que desempenhar

“a função de gestor ao serviço da tutela” (Entrevistado A).

“O diretor é, para a tutela, um elemento como outro qualquer” (Entrevistado C).

Ao reconhecerem que a sua liderança não deve ser respaldada por normativos legais, sobretudo quando sentem que esses normativos lhes são completamente estranhos, fica subentendido que a autoridade e o reconhecimento a que os entrevistados aspiram não é uma autoridade burocrática, racional-legal.

“Do meu ponto de vista, a liderança não se impõe, conquista-se e é reconhecida (...) a liderança é conquistada, mesmo que o normativo imponha a liderança (...) eu não reconheço uma liderança que tem base em qualquer normativo legal, ela é reconhecida e é conquistada, isso é liderança” (Entrevistado C).

Segundo Smith (in Costa, 2000) as lideranças tecnocráticas, hierárquicas e mecanicistas pressupõem a ideia de dominação por parte dos líderes em relação aos seguidores, liderança que o autor considera anti-educativa. Também Sergiovanni (2004) contesta as lideranças escolares baseadas na autoridade pessoal e burocrática.

Há quem considere existir uma certa instrumentalização do diretor, a quem é imputada a responsabilidade de ações que não decorrem de tomadas de decisão da sua parte, mas de imposições superiores, cabendo ao diretor a sua defesa, sem que

---

lhe tenha cabido a iniciativa. Este tipo de situações fragiliza o diretor perante a escola e, conseqüentemente, fragiliza a sua liderança.

“O diretor tem de aplicar as deliberações mais impopulares, de seguida, a administração responsabiliza publicamente os diretores. Um exemplo recente foi esta história de os diretores terem de indicar a componente letiva e não letiva para que os docentes fossem dispensados ... já este ano atribuíram culpas aos diretores por causa de erros informáticos ... são emitidos pareceres diferentes para o mesmo assunto, enfraquecendo muito a liderança da escola” (Entrevistado D).

Segundo Afonso (2002), as políticas de autonomia decretadas são, por vezes, usadas como um instrumento político, isto porque são invocadas quando são úteis ao poder político. Alegando a autonomia das escolas, a tutela responsabiliza-as frequentemente pela execução, ou não, das orientações centralmente produzidas, sem que tenha havido uma intervenção legítima por parte destas na formulação dessas políticas (Lima, 2002). É no diretor que recaem estas pressões, resultantes do seu posicionamento entre as diretivas administrativas, os professores e os alunos, tendo que funcionar como um mediador a vários níveis, a quem se exige a articulação da cultura de escola e a cultura de escola vigente, em termos de medidas ou orientações políticas institucionais.

Dos aspetos associados à liderança que são mais valorizados pelos entrevistados, aquele que claramente emerge como o mais enunciado, ainda que sob diferentes formas de o referenciar, são as pessoas. É esta dimensão humana e relacional a que mais valorizam, e que, no seu entender, orienta uma “gestão de proximidade com os diferentes atores” (Entrevistado B), alimenta a sua “capacidade de mobilização das pessoas para a causa da educação” (Entrevistado D), define a sua “visão e estratégia, sempre centradas nas pessoas” (Entrevistado E).

Foram ainda avançados outros aspetos que os entrevistados associam à capacidade de liderança, como seja a velocidade de raciocínio, o bom senso, a capacidade de motivar, de inspirar, de dar o exemplo, de antecipar conflitos e gerir consensos. Aspetos que também podem ser considerados como estando relacionados com competências fundamentais para gerir recursos humanos. Os diretores assumem a importância dos recursos humanos no desenvolvimento de lideranças tanto em termos do discurso, como das suas práticas, já que esta é uma componente sempre presente na sua atuação, que procuram potenciar de vários modos. A chave, no seu entender, reside no envolvimento, na promoção de boas práticas de relacionamento, na capacidade de inspirar e motivar as pessoas, de as mobilizar na concretização de

---

um projeto comum. Um dos entrevistados referiu um parceiro importante na prossecução de alguns destes objetivos, o diretor de turma.

Os aspetos enunciados como estando associados à capacidade de lideranças (e que são também aqueles que os diretores mais valorizam) denotam, de certo modo, o tipo de liderança que os entrevistados advogam. Como já foi referenciado anteriormente, existem diferentes tipos de liderança, sendo que em diferentes tipologias variam um ou outro aspeto. Contudo, o que fica claro é que o tipo de liderança advogado pelos entrevistados se afasta da liderança empresarial, onde o que predomina é a orientação para os objetivos do líder, e que a sua perspetiva se dirige para o que Sergiovani (2004) designou por liderança baseada na Teoria da Comunidade, na qual é pedido ao líder que partilhe uma visão e que aja como um elemento mobilizador e inspirador, duas ideias muito presentes no discurso dos entrevistados. Percebe-se, também, a inclusão no discurso de traços que remetem para o que Rowe designou por liderança visionária, em que “o controlo organizacional é mantido por meio da socialização, do compartilhamento de visões e da conformidade a um conjunto de normas, valores e opiniões comuns” (Rowe, 2012: 12). Mas, existe também a ideia de liderança estratégica, associada à “capacidade de prever, imaginar, manter a flexibilidade, pensar estrategicamente e trabalhar com outras pessoas” (Sergiovani, 2002: 8). Embora existam no discurso dos entrevistados aspetos que são associados a diferentes tipologias, provavelmente como resultado de as tipologias ilustrarem, frequentemente, um tipo-ideal (no sentido weberiano), fica claro que esses aspetos se concentram no espectro mais democrático, participativo, mobilizador e relacional da liderança, por oposição ao espectro autocrático, tecnocrático e burocrático da liderança.

Os recursos humanos, é o aspeto mais valorizado da liderança, é simultaneamente a área de atuação em que os diretores mais exercem a sua liderança, mas é também a área em que esse exercício lhes é mais difícil. No entanto, essa dificuldade parece decorrer das particularidades inerentes à gestão de pessoas, não tendo sido avançado, ao contrário do que se verificou anteriormente, qualquer constrangimento legislativo superiormente imposto que pudesse cercear o seu exercício de liderança.

“Porque valorizo as relações humanas, também acho que é nesta área mais difícil ... haver boas relações não é fácil. Cada cabeça sua sentença, cada um tem as suas opiniões. Estamos a lidar com pessoas cultas, com pessoas que sabem o que querem, têm instrução (...) facilmente contestam as nossas decisões, são pares entre pares, que muitas vezes não aceitam uma liderança forte, que muitas vezes a querem contestar” (Entrevistado B).

---

“Na área das relações humanas, é a mais fácil e é a mais difícil, quando temos alguns elementos que se fixam em ideias preconcebidas e não saem dali, é muito complicado ... eu costumo dizer que é muito mais fácil gerir o dinheiro que as pessoas, isto é uma evidência” (Entrevistado D).

Fullan (2003) faz referência à possibilidade de haver pessoas que sentem angústia e ansiedade em relação à mudança, e entende que o líder deve aproveitar esta fase que denomina de “depressão pré-implantação” para ser empático e compreensivo em relação a essas pessoas, construindo, desse modo, laços emocionais fortes. Ainda o mesmo autor, apela à necessidade de o líder redefinir a resistência, o que passa por ouvir quem resiste e tentar aprender com quem não concorda, cultivando um misto de compreensão e competência.

Apenas um diretor referiu outras áreas de difícil exercício de liderança que não os recursos humanos, tendo feito menção à parte administrativa e burocrática.

“O tempo que se perde com as solicitações burocráticas vindas da tutela não permite que exista qualquer tipo de liderança, pelo contrário, transforma qualquer diretor num funcionário administrativo. Preocupações com prazos, com inquéritos, etc. que desgastam, não deixam muito tempo para liderar” (Entrevistado A).

Assim sendo, a juntar às complexidades e dificuldades inerentes à liderança baseada nos recursos humanos, há ainda que juntar os constrangimentos burocráticos que afastam os diretores das pessoas que procuram liderar, levando a que em vez de estarem com e entre essas pessoas, “estejam fechados nos gabinetes, a preencher papéis” (Entrevistado A).

Foi solicitado aos entrevistados que emitissem a sua opinião relativamente ao facto de a autonomia das escolas ser potenciadora ou inibidora de mudança, no sentido de perceber em que medida a autonomia decretada deixa espaço para os diretores se envolverem numa liderança para a mudança. De um modo geral, os diretores sentem que a mudança não é algo que está realmente ao seu alcance promover, e que, mesmo quando a realizam, ela ocorre “com muito trabalho e com muitas horas extra” (Entrevistado A); devido ao “grande balizamento que a escola tem”, é necessário “usar a criatividade para aproveitar alguma margem de mudança” (Entrevistado E). Se há quem fale em promover a “mudança possível” (Entrevistado E) no atual cenário de autonomia, há quem classifique esse cenário como potencialmente inibidor da mudança, revelando que poderia mudar muito mais se houvesse realmente autonomia (Entrevistado B). Formosinho *et al*, (2009), faz referência a uma autonomia burocrática, que não envolve os atores escolares e que os afasta de decisões

---

estruturantes, obrigando-os a uma colaboração forçada, que exige uma intensificação do trabalho. Para Vicente (2004), os líderes escolares têm sido meros executores de pormenorizadas diretivas centrais, não lhes sendo permitidas atitudes críticas e reflexivas essenciais para o desenvolvimento de uma visão diferenciadora.

De salientar um posicionamento que se afasta dos restantes por não conferir à mudança um carácter necessariamente positivo ou desejável. Tal posicionamento resulta da análise que é feita em relação à mudança que é imposta a partir de cima, e não da visão da mudança que está ao seu alcance promover, ou mesmo de uma leitura negativa do conceito. Provavelmente, são essas mudanças com orientação *top-down* que marcam as suas práticas quotidianas de gestão, afigurando-se o outro tipo de mudança como bastante residual.

As mudanças que têm marcado os quotidianos escolares resultam de uma sequencialidade quase ininterrupta de legislação, a qual introduz mudanças a ritmos não compatíveis com os tempos e a reflexão que as questões pedagógicas e outras exigem. É neste sentido que a entrevistada diz que estamos perante uma

“corrente legislativa, estamos sempre a mudar e muitas vezes é um mudar por mudar. É mudar para deixar uma marca, mas que nem sempre é boa” (Entrevistado D).

O excerto anterior parece ilustrar a afirmação de Afonso e Viseu (2001:69) de que as mudanças vertiginosas operadas por ação da imensa legislação têm criado grande ceticismo e desconfiança em relação às intenções de alguma inovação e mudança.

A autonomia é, muitas vezes, condicionada ou alterada por simples decretos ou circulares que o diretor tem de implementar, mostrando uma posição de autoridade para dentro da escola, mas sem que essa autoridade lhe seja reconhecida a partir de cima. Dificilmente o diretor entende esta posição/exibição de poder como um exercício de liderança. A liderança passa necessariamente pela capacidade de compreender e liderar a mudança, mas só terá efeito se for negociada e concertada entre todos os atores escolares, sendo que essa concertação resulta de uma visão comum, de propósitos partilhados. Sem a adesão da totalidade dos atores escolares, o sistema educativo não é governável, por isso, as reformas impostas por decreto raramente alcançam os objetivos iniciais e perdem sentido (Perrenoud, 2004: 39).

“O legislador diz que devem haver lideranças fortes, e só assim se consegue ter também uma organização também forte, mas depois quando se vai legislando e normalizando tudo, acabam por tirar a tal liderança forte, porque estamos nós a ver como é possível haver uma liderança forte quando o próprio

---

líder é muitas vezes confrontado com legislação avulsa (...) O líder tem de saber o que quer, tem de ter muito conhecimento das coisas, não pode andar a duvidar, anda para a frente, volta atrás (...) se o líder não souber os meandros onde se movimenta, a partir daí a liderança passa a ser fraca” (Entrevistado B).

A liderança nas escolas pressupõe que o líder “governe”, o que implica a mobilização e o envolvimento de todos num projeto comum, conduzindo a organização rumo aos objetivos e finalidades que esta persegue. No entanto, a tarefa de mobilização, por parte dos diretores, não é fácil, já que para mobilizar alguém para a mudança, é necessário que quem mobiliza acredite e defenda essa mudança.

### 1.3.3 Auto percepção do estilo de líder(ança)

Não obstante os entrevistados terem discorrido livremente sobre o que entendem por liderança e os aspetos de liderança que mais valorizam, tal não significa que haja necessariamente uma coincidência entre esse campo do ideal, do desejável, e o campo do possível ou do existente. Assim sendo, procurou-se que os diretores se pronunciassem relativamente às suas características pessoais, enquanto líderes, e que se envolvessem numa auto caracterização do seu estilo de liderança, procurando nós perceber em que traços de liderança ancoram eles essas percepções e em que medida existe uma coincidência entre o líder que cada um é e o líder que cada um gostaria de ser.

Cada um dos entrevistados avançou como a sua definição de líder, não se verificando um consenso relativamente a uma característica central entendida como estruturante de um perfil de líder, sendo que a única característica que reuniu duas menções foi a capacidade de motivar. Por se entender como um aspeto fundamental, e por enquadrar e ser referencial de muito do que os entrevistados posteriormente afirmam, enunciam-se todas as definições de líder que os diretores providenciaram.

“É alguém que saiba, que seja capaz de motivar, que acima de tudo tem uma grande capacidade de motivação dos diversos profissionais que tem a seu cargo” (Entrevistado A).

“Um gerador de consensos e resolvidor de conflitos” (Entrevistado B).

“É uma pessoa com visão de futuro... capaz de mobilizar outras para caminhar sempre mais para a frente, no sentido de um objetivo comum” (Entrevistado D).

“Bom... ser líder, eu diria que é aquele que consegue que os outros façam aquilo que ele quer, mas pensando que é ideia deles... isto é ser líder, mas também pode ser manipulador” (Entrevistado C).

---

“É uma pessoa que tem uma visão estratégica, consegue ser criativo, consegue ver a longo prazo, consegue gerir projetos, gerir tempos e recursos, sei lá, lidar com as emoções, com as suas emoções e com as emoções dos outros, tomar decisões que resolvam problemas, demonstrar compaixão. Fundamentalmente, aplicar a inteligência emocional (...)” (Entrevistado E).

Não podemos deixar de comentar o quarto excerto por entendermos que a definição de líder providenciada evoca mais o conceito de poder, num sentido weberiano, do que propriamente o de líder, sendo que, de certa forma, remete para a liderança empresarial, assim definida por Sergiovanni (2004: 124), que a entende como “o processo de levar um grupo a agir de acordo com os objetivos do líder” e não de acordo com propósitos partilhados, como deveria acontecer nas escolas. De referir também o facto de um entrevistado ter considerado que exerce a sua liderança de uma forma “muito natural”. “Não vou dizer que é por ter lido isto ou aquilo, não, faço-o, sai de uma forma muito natural” (Entrevistado E). O entrevistado reconhece em si características que o aproximam do que Costa (2000) designou por líder nato, alguém que, pelas suas características pessoais ou traços de personalidade, tem o “dom” para ser líder. No entanto, como podemos constatar no excerto do mesmo entrevistado acima reproduzido (e noutros mencionados ao longo da análise), não podemos deixar de reconhecer a presença no seu discurso de afirmações que denotam um claro conhecimento dos recentes corpos teóricos relativos à liderança e ao que é ser líder.

Nenhum dos entrevistados atribuiu uma designação particular ao seu estilo de liderança, tendo-se focado mais nas características que reconhecem serem a base desse estilo. De novo, surge a ideia de uma liderança motivadora, da preocupação de chegar às pessoas e de uma proximidade com os outros, de uma liderança que coloca as pessoas no centro da sua atuação. Embora o conceito de liderança transformacional nunca tenha sido mencionado, muito dos discursos dos entrevistados está permeado das noções que lhe estão subjacentes, sendo que um dos excertos acima transcrito ilustra claramente um dos pilares fundamentais desse tipo de liderança, a assunção da relevância das emoções e do papel que a inteligência emocional desempenha no processo. Na verdade, o modelo teórico da liderança transformacional está estreitamente ligado às emoções. Um líder transformacional assenta a sua ação nas emoções e, assim, desenvolve a capacidade de atrair e gerar carisma (Nye, 2009). Não se subestimam nem se rotulam as emoções como perturbadoras da ação e não entendem que o exercício frio, racional e desapagado da liderança, que não tem em conta as emoções do líder ou dos liderados, seja o caminho a seguir. Por mais de uma vez é mencionado que as pessoas, os seus problemas, as suas emoções são aspetos a ter em conta quando o objetivo é inspirar

e motivar para a mudança, como que dizendo que não pode existir um envolvimento desapegado.

“Não é fácil motivar... é complicado dizer a colegas com 40 e 50 anos ou a um colega que está à espera de um transplante de pulmão que têm de ir a DACL [destacamento por ausência da componente letiva], é terrível.” (Entrevistado A).

“Há um colega que está com um problema familiar e pede a minha ajuda, seja por email, seja pessoalmente, eu deixo tudo o que estou a fazer, dispenso o meu tempo para essas coisas. Há encarregados de educação que afirmam que noutras escolas não conseguem ser recebidos pelos diretores (...). Sinto que esta prática é boa, mas também é desgastante”. (Entrevistado D).

Como já foi referido, é frequente a referência à necessidade de motivar, envolver, inspirar as pessoas para uma missão e objetivos comuns. Segundo Nye (2009) este tipo de atuação remete para o exercício de um poder brando, que se traduz na capacidade de cativar os outros, em vez de os manipular. No seu oposto, o poder duro, típico das lideranças transacionais, privilegia as metodologias que assentam na recompensa, na punição e no interesse próprio, estando baseada no exercício da autoridade. Segundo o mesmo autor, o poder brando concentra três capacidades principais: inteligência emocional, comunicação e visão. No entanto, não advoga a exclusividade deste tipo de poder, defendendo que numa liderança de sucesso existe uma combinação assertiva de ambos os tipos – brando e duro -, sendo que a chave desse sucesso reside no seu uso adequado e combinado em função dos contextos.

Outro dos aspetos da liderança transformacional é o *empowerment* dos elementos da organização, estabelecendo uma forma diferente destes se posicionarem em relação à liderança. Contudo, segundo Lima (2002), o sistema educativo é pautado por práticas de gestão tendencialmente participada, onde muitos dos órgãos consultivos não têm expressão nas decisões finais. Também o facto de as lideranças intermédias não serem geradas por processos democráticos, ou a nomeação não poder ser feita de entre todos os professores existentes numa escola pode colocar em risco a liderança e a eficácia da escola. Estas lideranças estão balizadas por regulamentos legais que obrigam a que sejam professores posicionados no 4º escalão ou superior a assumir estas lideranças intermédias. Um dos diretores, provavelmente reconhecendo o carácter fragilizador desta medida, afirmou que mesmo tendo a prerrogativa legal de nomear os coordenadores de departamento, nunca o faz diretamente, proporcionando a oportunidade de os colegas elegerem o seu coordenador (obviamente, sempre dentro dos normativos legais, essa barreira não pode ser ignorada), nomeando ele o professor que tenha resultado dessa eleição.

---

Uma liderança com e para as pessoas exige tempo e disponibilidade e, como já foi referido noutros momentos da presente análise, os diretores mencionam o peso da carga burocrática que os limita e que lhes exige dedicação a tarefas rotineiras.

“Mas o papel de líder tem de ser acima tudo esse [o de motivar], e era aí que se devia apostar em termos de liderança e não tanto na parte administrativa e burocrática. Plataformas e plataformas e inquéritos e prazos a cumprir disto e daquilo. O simples facto da requisição de fundos de vencimento, tendo todas as folhas informatizadas, não se percebe que tenham de ter a assinatura do diretor, só isso esgota” (Entrevistado A).

Não obstante estes constrangimentos, nenhum dos diretores considera que a sua liderança se situa apenas na área da execução. A maior parte entende que é importante conciliar as duas vertentes, a da conceção e a da execução, embora há quem afirme que gostaria de ter mais tempo para se dedicar mais à conceção, e que procura ganhar algum desse tempo para pensar delegando tarefas mais associadas à execução, as tarefas possíveis, já que muitas se concentram no diretor.

Num sentido semelhante, os diretores entendem que a sua liderança contribui mais para a transformação de cenários do que para a sua manutenção. Mesmo tendo a consciência que essa mudança que provocam pode gerar conflitos, pode criar roturas. Pode-se dizer que os diretores se afastam de uma liderança gerencial, na qual se privilegiam as atividades rotineiras, mesmo quando muitas das solicitações superiores vão nesse sentido. Assumem riscos e prosseguem uma visão de futuro, adotando uma postura proactiva mesmo face a cenários adversos, o que os aproxima de um estilo de liderança visionária (Rowe, 2002). Como afirmam Koozes e Posner (2009), o fracasso é sempre uma possibilidade quando um líder arrisca, uma vez que mudar implica arriscar.

Muita da teorização em torno da liderança faz a distinção entre gestor e líder (Whitaker, 1999). Nas funções dos diretores e no tipo de relacionamentos que tem com a comunidade educativa, por vezes não fica claro onde começam e acabam as funções de gestor e de líder. Também o discurso da maioria dos entrevistados denota a dificuldade de traçar fronteiras rígidas entre ambos, já que oscila entre considerar-se líder ou gestor.

“Nalgumas serei um líder e noutras um gestor daquilo que nos obrigam a ser ... tenho feedbacks de colegas que me dizem que sou um líder, mas sinto-me um gestor. No fundo, nós estamos a gerir as coisas com as regras que impõem (...) agora, se me perguntarem o que sou ao nível da gestão de conflitos, aí sinto-me um líder” (Entrevistado B).

---

“Líder. Do ponto de vista do perfil, o meu encaixa mais num líder. Na prática, acabo por ser mais um gestor, infelizmente” (Entrevistado A).

“Sou gestora naquilo que tenho que gerir, mas vejo-me mais como uma líder” (Entrevistado D).

O discurso de um dos entrevistados remete claramente para a assunção desta diferença, assumindo-se como líder, por considerar que “entre um gestor e um líder as coisas são muito diferentes”, enunciando aqueles que considera serem os aspetos distintivos entre ambos:

“Um gestor centra-se muito nas tarefas e depois não sobra tempo para as pessoas, enquanto que um líder centra-se nas pessoas. Um gestor faz o que tem de fazer, o que está legislado. Um líder faz o que tem de ser feito, que é diferente. O gestor é rotineiro, um líder tem de ser criativo. O gestor é tácito, o líder é estratega. Um gestor vê para crer, e só assim é que delega, um líder confia” (Entrevistado E).

Muito do discurso deste entrevistado vai no sentido da distinção entre líder e gestor avançada por Fonseca (2000:147), ao considerar que os líderes são proactivos e agem em ação, enquanto os gestores agem em reação, que os gestores funcionam em convergência e em conformidade e os líderes debatem a diferença e agem de forma solidária. Parece ser este agir em conformidade e em convergência com os normativos legais, que marcam muita da ação dos diretores, o que os leva a dizer que embora se reconheçam como líderes, se sentem como gestores. Na prática, a sua ação exigirá ambos os desempenhos, mas é significativo perceber qual destes perfis é espontaneamente avançado como aquele que reconhecem em si.

Esta ambivalência expressa por parte de alguns diretores entre o que sentem que são ou poderiam ser e o que fazem ou podem fazer não é tão expressiva quando questionados se são hoje o líder que gostariam de ser. O entrevistado que mais inequivocamente se assumiu como líder assume que é o líder que gostaria de ser, porque acredita naquilo que faz. Um outro diz que se sente bem na sua pele, porque é reconhecido pelos pares. Um terceiro entrevistado reconhece que gostaria de ter mais tempo para a conceção, para pensar a escola. Os restantes são perentórios em afirmar que não, que não são o líder que gostariam de ser, um por entender que tem balizas muito rígidas que não lhe deixam margem de manobra nem disponibilidade para tal, e outro por considerar que há sempre possibilidade de fazer melhor e de progredir.

As escolas são hoje organizações que, no discurso de muitos dos diretores entrevistados, têm vindo a ser alvo de discursos sobre autonomia que chocam com as

---

práticas de autonomia que estão ao seu alcance desenvolver, muito por via de uma legislação normalizadora. Mas, a verdade é que, não obstante essa normalização e tendência para a uniformização, existem escolas muito diferentes. No cerne dessas diferenças poderão estar muitos motivos, que não cabe à presente investigação enunciar, no entanto, acreditamos que alguns deles estarão associados às pessoas, às que lideram, e às que são lideradas. A atitude do líder face aos constrangimentos externos, como sejam os oriundos da tutela, e aos constrangimentos internos, como sejam a resistência à mudança e a falta de envolvimento, revelam-se como fatores fundamentais que poderão conduzir à singularidade das escolas e onde há margem para fazer a diferença. Obviamente que a todos estes fatores há que adicionar o contexto, a realidade local de cada escola, um contexto que, como nos foi avançado pelos entrevistados, é cada vez mais aplanado até se tornar uma realidade única, a do território nacional, quiçá a do território europeu, no sentido do que é avançado por Bolívar (2010) e pelo estudo EURYDICE (Coghlan, 2007).

## Conclusão

Tendo em conta que o ponto dedicado à análise e discussão dos dados foi redigido de forma a avançar aspetos conclusivos relativos a cada uma das dimensões, na presente conclusão apenas se retomarão alguns desses aspetos nucleares que dão conta dos nós operativos que guiaram a investigação.

As políticas educativas em Portugal, muito no sentido do que se tem vindo a verificar na Europa, têm nos últimos 20 anos refletido a intenção de conferir mais autonomia às escolas. A legislação produzida tem incorporado normativos que enquadram e regulam essa autonomia, nomeadamente o Decreto –Lei 115/A de 4 de maio de 1998 e o Decreto-Lei 75 de 22 de abril de 2008. Um dos objetivos da investigação procurava dar conta da relação que existe entre os discursos oficiais de autonomia e as perceções e significados que os diretores lhes atribuem.

Os diretores entrevistados revelaram uma perceção muito positiva sobre a autonomia, radicando essa perceção na construção subjetiva de uma margem para a ação, que é definida tendo por referência o contexto particular em que estes diretores levam a cabo o exercício das suas funções. É sobretudo a noção de autonomia como valor altamente prezado e como flexibilidade para agir em função das realidades particulares que orienta a sua conceção de autonomia, não tendo sido avançada por nenhum deles a definição nem as noções de autonomia providenciadas pelo articulado legal.

A grande valorização que é conferida à relação com o meio, aos contextos particulares, às especificidades de cada escola e à necessidade de pensar, planear e agir em função deles é um aspeto muito relevante que emergiu da análise, dado que é muitas vezes a dificuldade ou a impossibilidade de os ter em conta que leva os diretores a criticar a autonomia que realmente lhes é concedida. Ou seja, os diretores sentem a sua autonomia cerceada precisamente naqueles aspetos da autonomia que mais valorizam, nomeadamente a dimensão pedagógica. A autonomia decretada, mais do que funcionar como um quadro orientador, funciona como uma força normalizadora. Como resultado de um modelo de gestão pedagógica, financeira e administrativa restritivo, não obstante os diretores identificarem áreas de intervenção prioritária, a legislação não lhes permite agir em função das diferenças dos seus contextos educativos, parecendo entender como território educativo todo o território nacional.

---

Embora os discursos sobre autonomia veiculados pelas políticas educativas, pelo Conselho Nacional de Educação e pelos diplomas legais sublinhem a necessidade de descentralizar e democratizar a administração das escolas, apelando a práticas participativas e autónomas, os entrevistados avançaram a existência de um hiato entre esses discursos e as práticas que estão ao seu alcance concretizar. Daí que tenham tido muito mais facilidade em identificar aspetos da política de gestão inibidores da autonomia do que aspetos potenciadores, ganhando nestes últimos um relevo particular a profusão de legislação que quase quotidianamente invade as escolas, não deixando tempo à reflexão e à adaptação que o contexto educativo exige.

A celebração de contratos de autonomia é entendida pela tutela como um aspeto de autonomia que está ao alcance das escolas levar a cabo. De salientar a este respeito a necessidade de implementar mecanismos de avaliação das experiências que estão no terreno, de modo a que os diretores possam construir a sua opinião com dados fiáveis que deem conta da efetivação dessa política. Em geral, os entrevistados revelaram falta de informação oficial, derivando dos seus contatos informais com outros diretores uma postura desconfiada em relação a esses contratos e uma leitura negativa quanto ao grau de autonomia que efetivamente concedem. À semelhança do que acontece com outras medidas, entendem que se verifica um acréscimo em relação à sua responsabilidade, que não tem correspondente no que concerne à valorização do seu cargo, nem à autonomia que lhes é concedida. Com a publicação da Portaria nº 265/2012 de 30 de agosto, foi dado um passo importante no sentido de efetivar e agilizar os contratos de autonomia. No entanto, de salientar que tal diploma carece de ser acompanhado de um incentivo real por parte da tutela para que as escolas se envolvam em contratos de autonomia, já que são atualmente muitos os constrangimentos com os quais se debatem as escolas que estão envolvidas neste processo, nomeadamente a exigência de as escolas estabelecerem ligações com parceiros com interesses não diretamente centrados na educação, e cuja ação se pode pautar, sobretudo, por motivações e estratégias políticas, o que pode redundar em conflitos. Para além disto, entendemos que a avaliação desta política permanece uma necessidade à qual ainda não foi dada resposta.

A legislação em educação tem feito referência crescente à necessidade de existirem lideranças fortes nas escolas. Aliás, a legislação em educação tem apresentado a autonomia das escolas e a liderança como processos confluentes rumo à qualidade e eficácia nas escolas. No entanto, alguns dos entrevistados demonstram uma certa dificuldade em reconhecer essa valorização das lideranças por parte da política educativa, sendo todos eles concordantes relativamente ao facto de a escassa margem de autonomia que lhes é concedida ser um aspeto fragilizador da liderança, o

---

que de certa forma se consubstancia numa falta de reconhecimento do seu cargo e do seu trabalho. Houve diretores que deram conta da situação paradoxal que experimentam, quando, por um lado, o discurso político incentiva a liderança, e, por outro, a legislação educativa, num ímpeto profundamente normalizador, condiciona a sua ação, remetendo-a para quadros rígidos, previamente definidos. A autoridade dos diretores parece ser definida apenas pela ótica da responsabilidade e não também pela ótica da autonomia, já que, no entender de alguns deles, frequentemente lhes é imputada a defesa e a implementação de decisões superiormente impostas, decisões essas em que não foram chamados a participar, o que resulta, de novo, numa fragilização da sua liderança.

Ao colocarem no centro dos aspetos associados à liderança que mais valorizam as pessoas, a dimensão humana e relacional, tanto no que ao seu discurso como às práticas diz respeito, os diretores apontam para o exercício de um determinado tipo de liderança. No seu entender, esse exercício exige capacidade de envolver, motivar e inspirar as pessoas, de as mobilizar em torno de um projeto comum. A ideia de procurar ser um diretor capaz de inspirar uma visão comum, mobilizador de projetos partilhados é transversal ao discurso dos entrevistados, denotando um afastamento dos aspetos autocráticos, tecnocráticos e burocráticos que são comuns a alguns tipos de liderança onde as regras e os regulamentos, conjuntamente com a imposição da visão do líder, são traços dominantes. Embora não tenha sido possível verificar, no discurso dos entrevistados, um forte nível de coincidência relativamente a todas as dimensões que caracterizam a liderança transformacional, é possível identificar alguns dos traços que a caracterizam e, particularmente, um afastamento da liderança transaccional, sobretudo no que respeita à necessidade de mobilizar, inspirar e partilhar uma visão e objetivos comuns.

A liderança transformacional é uma liderança para a mudança, que mobiliza os diferentes agentes nesse processo. A este respeito, denotamos o forte constrangimento que a autonomia decretada coloca aos diretores que procuram envolver-se numa efetiva liderança para a mudança. De um modo geral, os diretores expressaram a dificuldade (ou quase impossibilidade) de se assumirem como agentes promotores da mudança devido, de novo, aos grandes balizamentos e à normatividade do atual quadro de autonomia, que alguns consideram mesmo inibidor da mudança. Mesmo quando aparentemente são chamados a implementar a mudança, os diretores sentem que a sua ação não vai para além da mera execução de pormenorizadas diretivas centrais (Vicente, 2004), as quais se sucedem a ritmos alucinantes e em cuja conceção não participaram, envolvendo todos os agentes educativos numa colaboração forçada, naquilo a que Formosinho *et al*, (2009) designou por autonomia

burocrática. Sem poder envolver todos na compreensão da mudança, e de como ela se consubstancia numa partilha de objetivos, resultado de exercício de concertação, os diretores são frequentemente chamados a exercer o seu poder, mas dificilmente entendem esse exercício autoritário como um exercício de liderança.

No estilo de liderança dos entrevistados sobressai a vontade de motivar, inspirar os seus seguidores, o que conjuntamente com a consideração individualizada (Bass, 1990; 1997) são os traços mais reconhecíveis da liderança transformacional que encontramos no seu discurso. A recorrente preocupação em chegar aos outros, de uma liderança que coloca as pessoas no centro da sua atuação, a referência explícita a formas de envolvimento, denota a assunção de uma dimensão emocional nesse seu estilo de liderança, próprio da liderança transformacional. O recurso à inteligência emocional, a opção por basear as ações nas emoções, desenvolve a capacidade do líder em atrair e gerar carisma (Bass, 1990, 1997; Nye, 2009). Contudo, à semelhança do que acontece em outras dimensões valorizadas da liderança, os entrevistados mencionam a forte carga burocrática como um aspeto que constrange essa vontade de dedicar tempo às pessoas e aos seus problemas, sendo também um fator que os leva a dedicar mais tempo à execução, quando, de facto, gostariam de se concentrar mais na conceção.

Um outro aspeto da liderança transformacional é a assunção de riscos, a qual faz parte da dimensão “estímulo intelectual, tal como foi enunciada por Bass (1990, 1997). Os diretores consideram que a sua liderança se orienta mais para a transformação de cenários do que para a sua manutenção, o que implica correr riscos, mesmo face a cenários adversos. Contudo, a dificuldade de exercer uma ação proactiva e de muita da sua ação se pautar por normativos legais impostos a partir de cima, leva a que os diretores expressem uma ambivalência quando têm de se classificar como líderes ou gestores. O agir em conformidade e em convergência com os normativos legais parece ser determinante para o facto de se identificarem como líderes, mas se sentirem como gestores.

Esta ambivalência não é, em si própria, significativa, já que, como afirma Whitaker (1999), nem sempre fica claro onde começam e acabam as funções do líder e do gestor. O que nos parece particularmente significativo é essa permanente alusão a constrangimentos externos, causados por uma autonomia decretada, que choca com a realidade e as margens de atuação dos entrevistados para se assumirem e sentirem como líderes, o que leva alguns deles a traçar a distância entre o líder que são e o que gostariam de ser.

Uma conclusão fundamental que sobressai de toda a análise é a discrepância que os diretores sentem existir entre os discursos oficiais sobre autonomia e liderança

---

e as possibilidades que efetivamente lhes são concedidas para se envolverem em exercícios de autonomia e em práticas de liderança. Esta conclusão vai no sentido do que é afirmado por Lima (2002) quando defende que, em Portugal, a autonomia não tem passado de discursos oficiais e retóricos, com poucos reflexos nas práticas das escolas, entendendo que temos mesmo vindo a assistir a contrariedades e ambiguidades entre os discursos e as normas. Não se trata de desvalorizar as linhas orientadoras emanadas do Ministério, ou mesmo a existência de regras comuns, mas sim de criticar o forte balizamento e a fraca margem de atuação que não lhes permite ter em conta as necessidades e os contextos particulares das suas escolas e que, antes pelo contrário, parece ter o intuito de aplanar qualquer especificidade. Este aplanar das diferenças, esta negligência relativamente ao contexto e às características de cada território educativo não deve ser apenas analisada no quadro das políticas educativas nacionais, mas sim no quadro das políticas europeias, como parte de uma tendência mais abrangente para a transnacionalização e a uniformização das políticas educativas, as quais respondem a objetivos e processos à escala europeia, dificultando tanto a autonomia das instituições locais, como a liderança para a mudança dos seus responsáveis (Neves, 2008; Giddens, 2002; Mozzicafreddo, 1998; Barreto, 1995).

A dificuldade de os diretores dirigirem o seu exercício de gestão para os aspetos de autonomia que mais valorizam, como sejam os associados à gestão curricular e pedagógica, é, no seu entender, um aspeto fragilizador tanto da sua autonomia, como da sua liderança. Também Lima e Afonso (2002) constatarem esta escassa autonomia, ao afirmarem que as lideranças nas escolas são feitas pelo Ministério da Educação de forma autocrática, por meio da regulamentação de todos os seus procedimentos. Daí não ser surpreendente o facto de os diretores terem mencionado com muito mais facilidade aspetos das políticas de gestão educativa que identificam como inibidores da autonomia e da liderança das do que aspetos potenciadores.

Ao contrário do que os discursos oficiais procuram veicular, os diretores entrevistados concebem o atual cenário de autonomia (um cenário de autonomia decretada) mais como constrangedor do que como potenciador de uma liderança para a mudança. Não obstante, tal não significa que os mesmos não tentem se envolver em práticas de liderança que visam promover a mudança, procurando que a sua ação se dirija para cenários de transformação, embora o façam no âmbito de um quadro legislativo profundamente normativo e normalizador. É no aspeto de liderança que mais valorizam – as pessoas e o relacionamento interpessoal – que a possibilidade do exercício de uma liderança transformacional é mais visível. Ao contrário do que

---

acontece noutras áreas onde a sentem a sua liderança ameaçada quer por constrangimentos legislativos e burocráticos, quer por novos decretos e circulares que fragilizam a sua tomada de decisão, a área do relacionamento com as pessoas é aquela que lhes permite exercer um dado tipo de liderança. Uma liderança motivadora, inspiradora, que promove uma visão partilhada, que coloca no centro as pessoas, os seus problemas, que apela à inteligência emocional. É nestes aspetos que podemos identificar inequivocamente traços de uma liderança transformacional, mas trata-se precisamente dos aspetos que menos estão dependentes de um verdadeiro cenário de autonomia. Nos restantes aspetos, como seja o financeiro e o curricular, centrais para responder as necessidades das escolas, dos alunos e mesmo da comunidade, esse exercício de liderança não existe, porque não existe autonomia.

As escolas são hoje organizações que, no entender de muitos dos diretores entrevistados, têm vindo a ser alvo de discursos sobre autonomia que chocam com as práticas de autonomia que estão ao seu alcance desenvolver. Mas, a verdade é que, não obstante a normalização e tendência para a uniformização, existem escolas muito diferentes. No cerne dessas diferenças poderão estar muitos motivos, que não cabe à presente investigação enunciar, no entanto, acreditamos que alguns deles estarão associados às pessoas, às que lideram, e às que são lideradas. A atitude do líder face aos constrangimentos externos, como sejam os oriundos da tutela, e aos constrangimentos internos, como sejam a resistência à mudança e a falta de envolvimento, revelam-se como fatores fundamentais que poderão conduzir à singularidade das escolas e à identificação de margens que permitam fazer a diferença. Obviamente que a todos estes fatores há que adicionar o contexto, a realidade local de cada escola, um contexto que, como nos foi avançado pelos entrevistados, é cada vez mais aplanado até se tornar uma realidade única, a do território nacional, quiçá a do território europeu, no sentido do que é avançado por Bolívar (2010) e pelo estudo EURYDICE (Coghlan, 2007).

No que concerne às pistas de investigação futura, cremos que uma delas aponta, precisamente, para a incorporação e à análise da perspetiva dos liderados, procurando perceber em que medida refletem os posicionamentos e as assunções dos líderes, ou se afastam deles; qual o grau de envolvimento e participação que lhes é concedido; que níveis de autonomia experimentam e a quem atribuem a sua coerção ou a sua margem de ação.

Uma outra linha de investigação, que já aqui identificamos como urgente, passa pela avaliação dos atuais contratos de autonomia, procurando analisar não só a

---

sua efetividade a vários níveis, mas também as possibilidades de exercício de verdadeiras práticas de autonomia e de liderança transformacional, muito particularmente no quadro dos recentes “mega” ou mesmo “giga” agrupamentos, onde a distância entre diretor, escolas, professores e alunos parece ser muito mais do que distância geográfica.

## Referências:

Aires, L. (2011) Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional. Universidade Aberta

Afonso, A. (2002) As Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo Espaço Público, in Reformas da Educação Pública – Democratização, Modernização, Neoliberalismo. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento

Afonso, Almerindo Janela (1999). “Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica.” *Educação e Sociedade*, ano XX, nº 69. <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>

Afonso, Natércio (1995), A reforma da administração escolar e a participação dos encarregados de educação – contributo para uma análise política. *Ciências da Educação: Investigação e Acção*, (I Vol.), Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação

Afonso, N.; Viseu, S. (2001), “A Reconfiguração da Estrutura e Gestão das Escolas Públicas dos Ensinos Básico e Secundário” – Estudo Extensivo – *Relatório Sectorial 4, Centro de Estudos da Escola*, Faculdade da Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

Andrade, R. et al (2010), “Contribuições da Liderança Situacional para as Organizações”, no VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Niterói, RJ, Brasil, 5, 6 e 7 de Agosto de 2010, disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg6/anais/T10\\_0288\\_1386.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg6/anais/T10_0288_1386.pdf)

---

Alarcão, I. (2003). *Professores Reflexivos em uma escola reflexiva*. Porto: Porto Editora.

Antunes, F. (2005). “Globalização e Europeização das Políticas Educativas – percursos, processos e metamorfoses.” *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 47, pp 125-143

Barreto, A. (1995). “Centralização e descentralização no sistema educativo”. *Análise Social*, vol XXX (130) pp 159-173

Barroso, J. (2005). *O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas*. Educ. Soc. Campinas, Vol 26, n.92, ( pp 727-751). [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)

Barroso, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução. *Inovação*, vol 8, 1 e 2, 55 – 85

Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas (estudo prévio realizado de acordo com o Despacho nº 130/ME/96)*. Editorial do Ministério da Educação

Barroso, J. (2004) *Autonomia das escolas: uma ficção necessária* in *Revista portuguesa de educação* 17 (2), pp 49 – 83. Universidade do Minho

Barroso, J. (2008) *Parecer – 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*. <http://www.dgrhe.min-edu.pt>

Bass, B. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, (Winter): 19-31.

Bass, B. (1997). Does the transactional/transformational leadership paradigm transcend organizational and national boundaries? *American Psychologist*, 52: 130 – 139

Bass, B & Riggio, (2008). *Transformational Leadership* - second edition. Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers: New Jersey

Beck, U. (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de Espanha Editores

Bolívar, A. (1997). “Liderazgo, mejora y centros educativos”. In *El liderazgo en educación*. A., MEDINA R. (Coord.) Actas VIII reunión de ADEME. Madrid, UNED: 25-46

Bolívar, A. (2010) “La autonomía de los centros educativos en España” in *CEE Participación educativa*, nº 13, pp. 8 – 25.

Coghlan, M.; Desurmont, A. (2007) “*Autonomia das escolas na Europa. Políticas e medidas*”. EURYDICE, Lisboa

Comissão Europeia (2002) *Educação e formação na Europa: sistemas diferentes, objetivos comuns*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

---

Costa, J. (2000). Liderança nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In Jorge Adelino C., António Neto- Mendes e Alexandre Ventura (org.). *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares – Actas do 1º Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro. p. 15-33.

Day, C. (2001). *Desenvolvimento Profissional de Professores. Os desafios da aprendizagem permanente*. Porto: Porto Editora.

Dewey, J. (2005). *A concepção democrática de educação*. Viseu: Pretexto.

Flick, U. (2005), *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*, Lisboa, Monitor.

Fonseca, A. (2000). Liderança nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In Jorge Adelino C., António Neto- Mendes e Alexandre Ventura (org.). *A liderança escolar e a comunicação relacional – Actas do 1º Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro. p. 145-151.

Fontoura, M. (2008) “Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar” in *Revista portuguesa de educação*, 21(2) CIEd – Universidade do Minho, 5 -31.

Formosinho, J; Ferreira, Ilídio F. (2000a). O Pragmatismo Burocrático – Um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano. *In Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* Porto: ASA Editores II, S.A., 77 – 90

Formosinho, J e Machado, J. (2000b). A Administração das Escolas no Portugal Democrático, *in Autonomia, gestão e avaliação das escolas*, Porto: Edições ASA. 99 – 125

Formozinho, J. (1999), *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*, Edições Asa, Porto.

Formosinho, J. e Machado, J. (2009). Escola, autonomia e avaliação o primeiro ano de governação por contrato, *in Atas do X congresso internacional galego-português de psicopedagogia*. Braga: Universidade do Minho.

Fullan, M. (2003), *Liderar numa cultura de mudança*, Edições Asa, Porto.

Goleman, D.; Boyatzis, R.; Mckee, A. (2007), *Os Novos Líderes - A Inteligência Emocional nas Organizações*, Lisboa, Gradiva.

Goleman, D. (2010). *A Inteligência Emocional*. Lisboa: Temas e Debates Círculo de Leitores.

Giddens, A. (1992). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Editorial Labor s. a.

Giddens, A. (1994). *Sociología – Alianza Universidad Textos*. Madrid: Alianza Editorial

Giddens, A. (2001) *Sociology*, Cambridge, Polity Press, 4ª ed.

---

Giddens, A. (2002). *La Tercera vía – La renovación de la socialdemocracia*. Quarta edição. Santillana Ediciones Generales: Madrid

Grawitz, M. (1979), *Métodos des Sciences Sociales*, Paris, Dalloz

Green, A. (1999), “Êxito Educativo em sistemas Centralizados e Descentralizados” in Manuel Jacinto Sarmiento (Organizador), *Autonomia da Escola – políticas e práticas*, Porto: Edições Asa, 67 -94

Guerra, I. (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*, principia Editorial, Estoril

Hernández, I.; Rodríguez, M.; Moreno, Á. (2004), “Mercado vs. Estado: un debate Inconcluso” in *Economía y Desarrollo*. Vol 3, Nº 1. 39-51. <http://www.fuac.edu.co>

Kouzes & Posner (2009), *O Desafio da Liderança*, Casal de Cambra: Caleidoscópico Edição e Artes Gráficas

Lewin, K (1970), *Problemas de dinâmicas de grupo*. São Paulo: Cultrix.

Lima, L. (1992), *A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. (1999) “Autonomia da Pedagogia da Autonomia”, in *Inovação - Autonomia das escolas* Vol. 12, nº 3, pp. 65 – 84

Lima, L. (2002) “Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política”, in *Reformas da educação pública – democratização, modernização, neoliberalismo*. Edições Afrontamento, pp. 61 – 73

Lima, L; Afonso, Almerindo J. (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*, Edições Afrontamento, Santa Maria da Feira.

Lofland, J. (1974), “Styles of reporting qualitative field research”, *The American Sociologist*, vol. 9, pp. 101-11

Marconi, M.; Lakatos, E. (2002), *Técnicas de Pesquisa*, São Paulo, Atlas

Martins, Â. (2001). A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura, in *Educação e Sociedade*, nº77 (pp 28 - 48)

Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (3 May 2011) acedido em [www.jornaldenegocios.pt](http://www.jornaldenegocios.pt)

Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (17 May 2011) acedido em [www.jornaldenegocios.pt](http://www.jornaldenegocios.pt)

Mesquita, L. (2004), “Mercado mundial da educação – ficção ou realidade?” in *Atas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia - Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação - Ateliê: Direito, Crime e Dependências*

---

Mozzicafreddo, J (1998). “Estado, modernidade e cidadania” in José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (org.) *Portugal que modernidade?* Oeiras: Celta editora. 245-283

Neves, C. (2008), “As organizações internacionais e a avaliação dos sistemas de educação e formação: análise crítica e comparativa” in *Revista Europeia de Formação Profissional*, Nº 45. 78 – 98

[http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/533/45\\_pt\\_Neves.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/533/45_pt_Neves.pdf)

Nye, Joseph (2009). *Liderança e Poder*, Viseu, Gradiva.

Oliveira, M. (2000). O Papel do Gestor Pedagógico Intermédio na Supervisão Escolar. In Alarcão, Isabel (org.) *Escola Reflexiva e Supervisão. Uma Escola em Desenvolvimento e Aprendizagem*. Porto: Porto Editora

Pardelha, T.I. (2009-2010). *As Emoções Positivas enquanto Agente de Mudança no Paradigma de Escrita Expressiva*. Dissertação de mestrado em Psicologia. Lisboa. (n. publicada)

Perrenoud, P. (2004). *Aprender a negociar a mudança em educação – Novas estratégias de inovação*. Porto: Asa Editores

Popkewitz, T. (1999) “O Estado e a Administração da Liberdade nos Finais do Sec XX: Descentralização e Distinções Estado/Sociedade Civil”, in Manuel Jacinto Sarmiento (Organizador), *Autonomia da Escola – políticas e práticas*, Porto: Edições Asa, 8 – 11.

Quivy, R.; Campenhoudt, L. (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.

Rego, A. (1997), *Liderança nas organizações – teoria e prática*, Aveiro, Universidade de Aveiro.

Rowe, G. (2002), “Liderança Estratégica e Criação de Valor”, in *Revista de Administração de Empresas*, Janeiro/Março

Sá, V. (1996). O Director de Turma na Escola Portuguesa: Da Grandiloquência dos Discursos ao Vazio de Poderes, in *Revista Portuguesa de Educação*, 9, 1996, pp. 139-162

Salazar, M. (2006), “El liderazgo transformacional, modelo para organizaciones educativas que aprenden?” in *UNIrevista - Vol. 1, nº 3: 1- 12*.

<http://www.cicimar.ipn.mx/boletin/wp-content/uploads/2011/10/liderazgo-transformacional>

Santos, B. (2002) “As Lições de Génoa”, *Revista Critica de Ciências Sociais*. Acedido em <http://www.eurozine.com>

Santos, B. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento

Santos, B. (1992) *O Estado e a sociedade (1974-1988)*, Porto, Ed Afrontamento, pp 135 – 141

---

Seixas, A. (2001), “ Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal.”, in Stephen R. Stoer; Luiza Cortesão; José Correia (orgs), *Transnacionalização da educação – da crise da educação à “educação” da crise*, Porto: Edições Afrontamento, 209 – 243

Sergiovanni, T. (2004), *Novos Caminhos para a Liderança Escolar*, Edições Asa, Porto

Silva, R. (2003). Controle organizacional, cultura e liderança: evolução, transformações e perspectivas, in *RAP*, Rio de Janeiro, 37 (4): 797-816, Julho/Agosto, 2003

Silverman, D. (2001), *Interpreting Qualitative Data. Methods for analysing talk, text and interaction*, London, Sage, 2ª ed.

Teodoro, A. (2001). “Políticas Organizações internacionais e políticas educativas nacionais”, in Stephen R. Stoer; Luiza Cortesão; José Correia (orgs), *Transnacionalização da educação – da crise da educação à “educação” da crise*, Porto: Edições Afrontamento, 125 – 161

Teodoro, A. e Aníbal, G. (2007) “A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal” in *Revista Lusófona de Educação*, nº10. Porto: Edições Afrontamento. 13 – 26.

Terrén, E. (2001) “A Educação face aos Desafios da Pós-Modernidade”, in (2001) *O Século da Escola: Entre a Utopia e a Burocracia*, Edições Asa, Porto, pp. 9-39.

The transformational Leadership Report (2007),  
<http://www.transformationalleadership.net/products/TransformationalLeadershipReport.pdf>

Weiler, H. (1999) “Perspectivas Comparadas em Descentralização Educativa”, in, Manuel Jacinto Sarmiento (Organizador) *Autonomia da Escola*, Porto: Edições Asa

Weber, M. (1971). *Ensaio de Sociologia*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, M. (1976). *Sociologia da Burocracia*, 3ª ed. Rev. e traduzida, São Paulo: Zahar.

Legislação citada:

Constituição da República Portuguesa, (Sétima revisão constitucional – 2005).

Lei nº 31/2002 de 20 de dezembro

Decreto-lei nº 221/74 de 27 de maio

Decreto-lei nº 43/1989 de 3 de fevereiro

Decreto-lei 115-A/98 de 4 de maio

Decreto-lei n.º 15/2007 de 19 de janeiro

Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril

Decreto-lei n.º 144/2008 de 28 de julho

Decreto-lei n.º 137/2012 de 22 de abril

Decreto-lei n.º 139/2012 de 5 de julho

Decreto Regulamentar nº 32/2007 29 de março

Portaria n.º 691/2009 de 25 de junho

Portaria n.º 265/2012 de 30 de agosto

Despacho normativo n.º 13-A/2012 de 5 de junho

Parecer n.º 3/2008 - Parecer sobre o projeto de Decreto-lei “*Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*”.

---

## Lista de apêndices

<i>Apêndice 1 – Guião da entrevista</i>	<u>110</u>
<i>Apêndice 2 – excerto da sinopse de uma entrevista</i>	<u>111</u>

---

**Apêndice 1 – Guião da entrevista****GUIÃO DA ENTREVISTA****Caracterização socioprofissional**

- 1 – Sexo
- 2 – Idade
- 3 – Habilitações Literárias (área científica)
- 4 – Outras formações profissionais
- 5 – Há quanto tempo exerce o cargo de diretor neste estabelecimento?
- 6 – Já antes tinha sido diretor de outros estabelecimentos? Se sim, quantos anos, ao todo, exerceu o cargo?
- 7 – Outros cargos desempenhados na gestão escolar.

**Autonomia das escolas**

- 1 – O que é que entende por autonomia na escola?
- 2 – Quais os aspetos da autonomia da escola que mais valoriza?
- 3 – Em que medida a sua gestão incorpora esses aspetos, em termos de aplicação?
- 4 – Quais são, no seu entender, os aspetos das políticas de gestão educativa que são potenciadores de autonomia? Porquê?
- 5 – E quais são os aspetos inibidores de autonomia? Porquê?
- 6 – Como classifica a sua margem de autonomia?
- 7 – E como classifica a sua margem de dependência?
- 8 – O que faria de diferente, na sua gestão, caso lhe fosse concedido um maior grau de autonomia?
- 9 – Gostaria de saber a sua opinião relativamente aos contratos de autonomia.
- 10 – Considera que em termos legislativos o cargo de diretor é suficientemente valorizado?
- 11 – E em termos efetivos/práticos?

**Liderança nas escolas**

- 1 – No seu entender, existe no discurso político o reconhecimento da necessidade de liderança nas escolas? Se sim, em que aspetos?
- 2 – Quais os aspetos associados à liderança nas escolas que mais valoriza?
- 3 – Em que medida a sua atuação incorpora esses aspetos?
- 4 – Quais as áreas de atuação em que, no seu entender, exerce efetivamente liderança? Porquê?
- 5 – E quais as áreas em que esse exercício lhe é mais difícil? Porquê?
- 6 – Diria que a atual autonomia nas escolas é potenciadora ou inibidora de mudança? Porquê?

**O diretor enquanto líder**

- 1 – O que é, para si, um líder?
- 2 – Como classificaria o seu estilo de liderança? Que características lhe reconhece?
- 3 – Considera que a sua liderança se situa mais na área da execução ou da conceção?
- 4 – Considera que a sua liderança contribui mais para a manutenção de cenários ou para a sua transformação?
- 5 – Considera-se um gestor ou um líder? Porquê?
- 6 – Sente que é, hoje, o líder que gostaria de ser? Porquê?

**Apêndice 2 – excerto da sinopse de uma entrevista**

<b>Sinopse da entrevista Entrevistado B</b>		
Dimensão/tema - Perceber o modo como os discursos oficiais sobre autonomia e liderança são percecionados pelos diretores e que significados lhes atribuem;		
Autonomia das escolas		
entrevista	Análise	Excertos da entrevista
1 – O que é que entende por autonomia na escola?	O diretor considerou que as escolas em geral não têm autonomia. Considerou, que na sua opinião as escolas deveriam ter como referencia linhas orientadoras emanadas do ministério, depois, deveria haver alguma margem para as escolas escolherem/optarem por caminhos a seguir. O diretor deste agrupamento considerou ser determinante o facto haver autonomia financeira para que todas as outras “autonomias” pudessem existir.	3:00 é quilo que nós não temos... é quando há umas linhas mestras, linhas estruturantes que o governo define para todo o país e a parti daí cada um na sua organização escolar, no âmbito dessas linhas estruturantes poder definir a linhas específicas, tanto a nível pedagógico como a nível financeiro da própria organização. Agora, enquanto não houver um mínimo de autonomia financeira não podemos pensar em autonomia, porque normalmente dizem que nos dão autonomia mas depois normalizam-nos tudo, portanto isso não é autonomia nenhuma, mesmo a pedagógica, também a não temos.
2 – Quais os aspetos da autonomia da escola que mais valoriza?	Valoriza a dimensão financeira e a pedagógica, mas a que mais valoriza são os recursos humanos, ou seja, percebe-se que o diretor considera que para a escola estar bem, têm que estar bem as relações. Não é claro que esta característica se enquadre no conceito de autonomia, mas é, certamente, um pormenor que o diretor privilegia na sua gestão.	3:53 Eu numa escola entendo que, como em qualquer organização, os recursos humanos são fundamentais e a relação entre esses recursos a mesma coisa. Se as coisas não correrem bem com as relações entre os recursos humanos... não corre nada bem. Depois numa escola entendo que quando se gasta um euro que seja, temos que pensar se essa despesa é para bem dos alunos ou não. Isto é, quando se gasta é sempre a pensar no sucesso educativo. É importante pensarmos

		<p>no sucesso porque cada vez mais os pais se desmobilização dos seus deveres enquanto educadores. Isto não é uma empresa, por isso , não podemos pensar como fazer para isto dar lucro...</p>
<p>3 – Em que medida a sua gestão incorpora esses aspetos, em termos de aplicação?</p>	<p>O diretor salientou que todos os dias tenta incorporar as práticas de autonomia. Referiu que sempre que no âmbito da pouca autonomia que dispões para aplicar verbas tem a preocupação e avalia previamente de qual será o ganho dos alunos com esse investimento.</p>	<p>5:34 – na medida do possível tento incorporar todos os dias. Quando temos dinheiro para gastar, principalmente o do orçamento privativo, já não falo o do orçamento do estado, porque eles dizem que podemos movimentar verbas mas temos diretrizes onde o podemos gastar, nunca o fazemos sem pensar se esse dinheiro tem o retorno educativo dos alunos, ou não.... Seja visitas de estudos, computadores, livros, roupas para o desporto escolar.</p> <p>Dentro da medida do possível também incorporo práticas de autonomia pedagógicas... no plano anual de atividades se temos atividades em que é necessário gastar dinheiro do orçamento privativo estamos a pensar no aspeto pedagógico.</p>
<p>4 – Quais são, no seu entender, os aspetos das políticas de gestão educativa que são potenciadores de autonomia? Porquê?</p>	<p>O entrevistado identifica algumas mudanças e dá particular ênfase à autonomia que tem sido concedida à escola em relação a mecanismos financeiros. Reconhece que todo o processo de gestão financeira está ainda muito normalizado, mas, tem sofrido algumas mudanças facilitadoras de aplicação das verbas. Na verdade, é perentório quando faz sentir que respeitando orientações</p>	<p>7:52 há alguns aspetos, comparando com antigamente nos dá alguma liberdade... eu ainda sou do tempo em que o orçamento era atribuído por rubricas sem possibilidade de movimentação de verbas entre rubricas...</p> <p>Agora, isto não é nada comparado com o que poderíamos ter</p> <p>O ministério da educação ou legislador deveriam criar legislação estruturante e depois responsabilizar as escolas por...a partir de ai cada diretor cortava e riscava por</p>

	comuns os diretores deveriam poder aplicar o orçamento da forma que ele considerasse mais adequado, sabendo que teria sempre que de prestar contas.	onde entendia, mas com responsabilidade... só tinham que no final, prestar contas. Agora quando nos dizem que nos dão autonomia e depois normalizam tudo com legislação uma em cima da outra, isto é o pior que pode acontecer a uma organização
5 - E quais são os aspetos inibidores de autonomia? Porquê?	Muita legislação avulsa, sem que haja um período de adaptação à nova legislação. Referiu que nos últimos anos tem sido uma tremenda confusão de diplomas legais, referiu a título de exemplo o estatuto do aluno que tem obrigado a imensas alterações aos regulamentos internos das escolas. Afirmou que devido aos inúmeras alterações que são feitas aos regulamentos internos é difícil criar uma cultura de escola estável.	10:29 Muita legislação avulsa sem deixar que aja um período de adaptação. Não há ano nenhum que não tenhamos que mudar o regulamento interno por causa das mudanças no estatuto do aluno. É quase impossível, desta forma, criar uma identidade da escola.
6 - Como classifica a sua margem de autonomia?		pouca
7 - O que faria de diferente, na sua gestão, caso lhe fosse concedido um maior grau de autonomia?	.	12:05 teria que haver algumas mudanças no funcionamento. Responsabilizar-me eu e quem trabalha comigo. Desde os coordenadores de departamento, desde os próprios assistentes operacionais, os serviços administrativos
8 - Gostaria de saber a sua opinião relativamente aos contratos de autonomia.	O entrevistado confessou não estar devidamente informado Com mais autonomia o diretor assumiu que teria que gerir mais responsabilidade no seio do seu agrupamento. Essa responsabilização teria que ser repartida por todos os agentes escolares, e claro, por ele próprio.	14:41 não tenho assim uma opinião assim muito bem formada, nem organizada ou estruturada...

	<p>Referiu a importância de mudar e articular o regulamento interno com o projeto educativo.</p> <p>A ideia do diretor fazer contratações de docentes, não lhe é muito grata, o diretor entrevistado julga que, por um lado, haveria muitos diretores responsáveis e humanos, por outro, haveria abusos por parte de diretores mal formados sobre os contratos de autonomia, mas do que lhe é dado saber através de contatos com diretores de outros agrupamentos é que os contratos agira em funcionamento não têm tido grande sucesso porque são muito unilaterais, ou seja, a tutela pouco ou nada investe nos contratos que celebrou, tendo a escola que fazer quase todo tipo de investimento no desafio.</p>	
<p>9 – Considera que em termos legislativos o cargo de diretor é suficientemente valorizado?</p>	<p>A legislação não valoriza a figura do diretor e isso nota-se na deficiente compensação remuneratória face aos conteúdos funcionais bastantes exigentes do diretor.</p> <p>O diretor deveria ter mais autoridade. O estatuto do aluno não confere a devida autoridade ao diretor. Sempre que se regista uma situação de indisciplina o processo burocrático é pouco eficaz e não otimiza o diretor como elemento de referência e de autoridade e de atuação rápida.</p>	<p>15:47 Nalguns aspetos poderá ser noutros não. Se começarmos pela compensação financeira, não é certamente. Se atendermos às responsabilidades e ao volume de trabalho... os diretores nem férias têm... ... o diretor devia poder decidir na hora, tal como pai decide em relação a um filho, na hora e não na semana seguinte...</p>

<p>10 – E em termos efetivos/práticos?</p>	<p>Os encarregados de educação em termos práticos valorizam a figura do diretor, alguns assistentes operacionais, com a criação do órgão uni pessoal, adotaram ma postura de servilismo, isto porque, o cargo carrega com ele mais autoridade legislada.</p>	<p>18:07 acho que sim, aí os professores e os assistentes operacionais e alguns encarregados de educação valorizam... acho mesmo que alguns funcionários relacionam-se com diretor com algum servilismo...</p>
--	--	--

### Sinopse da entrevista Entrevistado B

Dimensão/tema - Quais os aspetos associados à autonomia e à liderança que os diretores mais valorizam?

Em que medida os diretores são capazes de identificar o(s) tipo(s) de liderança que exercem?

#### Liderança nas escolas

entrevista	Análise	Excertos da entrevista
<p>1 – No seu entender, existe no discurso político o reconhecimento da necessidade de liderança nas escolas? Se sim, em que aspetos?</p>	<p>O diretor reconhece a vontade do legislador em valorizar e incentivar à implementação de lideranças fortes, no entanto, é a legislação que fragiliza a figura do diretor com imensas normalizações e esvaziamento de poderes</p>	<p>19:24 embora esteja nos preâmbulos das diversas legislações um apelo para a lideranças fortes e reforço de autoridade, nos preâmbulos nas introduções dos vários diplomas legais... mas depois na pratica faz-se outra coisa... eles dizem e nós concordamos com isso. O legislador diz que devem haver lideranças fortes e só assim se consegue ter uma organização também forte, mas depois quando se vai legislando e normalizando tudo acabam por tirar a tal liderança forte, porque estamos nós a ver como é possível haver uma liderança forte quando o próprio líder muitas vezes é confrontado com legislação avulsa que muitas vezes o líder... porque para haver um líder, o líder tem que saber o que quer ter muito conhecimento das coisas, não pode andar a duvidar, anda para a frente volta atrás. Não, tem que ser líder em tudo, se não houver esse... se o líder não souber os meandros onde se movimenta, a partir de ai a liderança passa a ser fraca</p>
<p>2 – Quais os aspetos associados à liderança nas escolas que mais valoriza?</p>	<p>Este diretor valoriza a gestão de proximidade com os atores, salienta que um bom ambiente poderá fazer a diferença para o sucesso de</p>	<p>00:36 (2) estabilidade... capacidade para gerir consensos... relações humanas... esta é a base de tudo na minha opinião... a tal estabilidade legislativa. Se tivermos estabilidade legislativa eu posso passar um ano a adaptar-me à</p>

	<p>uma organização. Referiu novamente que para haver harmonia tem que haver serenidade e à velocidade com que os diplomas legais têm saído, essa tarefa tem-se revelado difícil.</p>	<p>legislação e posso passar um ano ou dois a tentar que a organização também se adapte, mas a partir do momento em temos estabilidade nós vamos depois durante 4, 5 ,6 10 anos vamos a pouco e pouco atando todas as pontas soltas que nos possam aparecer e a partir daí vamos fazer com a tal estabilidade vamos caminhar e trilhar um caminho que nos levará ao sucesso , claro que no meio disto tudo tem que haver boas relações humanas. Sempre valorizei isto. As relações h numa organização... nós estamos num espaço quase fechado convivem aqui perto de 100 pessoas e temos que rentabilizar ao máximo a nossa ação mas sabendo que quando olhamos para a escola sabemos que vamos lá passar um dia sem sacrifícios mas com emoções e sensações positivas e favoráveis a tudo o resto, e se nós formos para uma organização em que as relações humanas falharam, a partir daí nada do nosso trabalho rende, nem as coisas andam bem. Portanto, as relações humanas e estabilidade, digamos assim.</p>
<p>3 – Em que medida a sua atuação incorpora esses aspetos?</p>	<p>Nesta questão foi mais uma vez valorizada a dimensão humana da organização, como boas práticas de relacionamento o diretor promove vários encontros de convívio por forma a que se desenvolvam empatias entre os atores escolares. É nestas ocasiões que algumas tensões se dissipam.</p>	<p>2:46 sempre que possível fazemos isso... fazemos sempre um encontro para iniciar o ano letivo, um lanchezinho e conversamos todos, no fundo, mesmo aqueles que vêm de fora se adaptarem e conviverem de forma saudável com os colegas que já cá estão. Depois ao longo do ano isto vai-se manifestando também, natal, s martinho, final do ano. Neste momento dissipam-se algumas tensões. por outro lado, nas relações humanas a questão da escolha de determinados... como é posso dizer isto? Tem</p>

	<p>O diretor referiu que apesar da legislação conferir poderes para o diretor escolher os coordenadores de departamento, ele não usou esse poder decretado. Os coordenadores continuaram a ser eleitos pelos pares e posteriormente foram nomeados.</p>	<p>que haver sempre por parte do líder... dar o exemplo daquilo que deve ser e daquilo que não deve ser, isto é, um exemplo, quando me dizem o diretor pode escolher a seu belo prazer, de acordo com critérios, os coordenadores de departamento eu procuro sempre que essas coisas não sejam só pelo diretor, mas criar consenso. Escolham um nome que esse nome é quem eu nomeio. Assim se ele falhar eu vou poder dizer que quem escolheu foram eles. Posso ter mais dificuldade a lidar com este coordenador do que se fosse eu a escolher. se eu defendo a democraticidade tenho que ser a dar o exemplo.</p>
<p>4 – Quais as áreas de atuação em que, no seu entender, exerce efetivamente liderança? Porquê?</p>		
<p>5 – E quais as áreas em que esse exercício lhe é mais difícil? Porquê?</p>	<p>A tónica mantém-se nas pessoas. Apesar de ser nas relações humanas que este diretor mais aposta é também esta área que considera mais difícil.</p>	<p>6:19 (2) porque valorizo as relações humanas, também acho que é nesta área mais difícil... haver boas relações não é fácil. Cada cabeça sua sentença, cada um tem a suas opinião. Estamos a lidar com pessoas cultas, com pessoas que sabem o que querem, têm instrução e que facilmente não são carneiros, digamos assim, facilmente contestam as nossas decisões que são pares entre pares, que muitas vezes não aceitam uma liderança forte, que muitas vezes a quererem contestar. Temos que gerar consensos para continuar a trabalhar, para que não haja permanente contestação. Discutir e contestar é saudável, mas se esta for uma atitude em relação a tudo o que líder faz ou decide, então ai não se chega a lado nenhum. Porque essa</p>

		contestaçãõ gera conflitos
6 – Diria que a atual autonomia nas escolas é potenciadora ou inibidora de mudança? Porquê?	Não teve dúvidas em revelar que poderia mudar muito mais, se houvesse mais autonomia.	8:20 inibidora. Nós não temos autonomia, vamos lá ver... se tivéssemos mais autonomia a mudança era mais possível. Ex: os CEF, uma das coisas em que não temos autonomia é dizer assim - eu quero por estes alunos a fazerem estágios durante o ano em vez de ter aqui só aulas e um estágio de mês e meio, eu queria e pretendia que estes alunos tivessem logo estagio no primeiro ano em contexto de trabalho. Autonomia pedagógica, mas depois também vem a financeira a seguir, ou seja, se o aluno está grande parte do tempo num local de trabalho o empregador devia de ser compensado, termos seguros para cobrir estas coisas, dinheiro para transportar os alunos

Sinopse da entrevista Entrevistado B		
Dimensão/tema - Em que medida o diretor se percebe e reconhece como um líder?		
<b>O diretor enquanto líder</b>		
entrevista	Análise	Excertos da entrevista
1 – O que é, para si, um líder?		11:21 (2) um gerador de consensos e resolvidor de conflitos
2 – Como classificaria o seu estilo de liderança? Que características lhe reconhece?		Respondeu anteriormente – gestor de pessoas
3 – Considera que a sua liderança se situa mais na área da execução ou da conceção?	O diretor referiu que se posiciona nas duas áreas, no entanto, gostaria de dedicar mais tempo à área da conceção.	11:45 numa coisa e noutra. Eu queria que fosse mais na conceção, muitas vezes até nem acontecer, mas faço esforço nesse sentido. Aposta deve ser feita na conceção para depois termos uma boa execução, mas na execução queria não ser tanto eu
4 – Considera que a sua liderança contribui mais para a manutenção de cenários ou para a sua transformação?	O diretor é de opinião que tenta sempre mudar para poder alcançar o sucesso	12:47 (2) não sei se contribui para a mudança, mas queria, estou em crer que nalgumas coisas é mudança. E principalmente quando eu como líder entender que há um caminho a trilhar no sentido do sucesso e que há coisa que nós podemos fazer, então, nessa altura devemos contribuir para a mudança. Para o sucesso mudamos sempre, talvez, por vezes, demasiado porque nos obrigam. Por outro lado sem legislação quando percebemos que algo está mal, então nesse altura, concebemos planos para mudar
5 – Considera-se um gestor ou um líder? Porquê?	As regras impostas pela tutela obrigam a que este diretor se considere um gestor. Na restante atuação o diretor considera-se um líder.	14: 12 (2) nalgumas serei um líder e noutras um gestor daquilo que nos obrigam ser... tenho feedbacks de colegas que me dizem que eu sou um líder, mas eu sinto-me um gestor. No fundo, nós estamos a gerir as coisas com as regras que nos impõem... a tal sem autonomia e para ser um bom líder devíamos ter muito

		mais autonomia, agora, se me disserem assim o que sou ao nível de gestor de conflitos, ai sinto-me um líder. Já nas coisas práticas do dia a dia sinto-me um gestor
6 – Sente que é, hoje, o líder que gostaria de ser? Porquê?	O facto de ter que ser gestor não deixa ser o líder que gostava de ser	15:12 sinto-me bem na minha pele, digamos assim... sou reconhecido pelos pares