

A construção do papel do Presidente da Escola na regulação local das políticas públicas de educação

JOÃO CARLOS DE MATOS RIBEIRO

joaomatosribeiro@sapo.pt

Professor do Ensino Secundário. Doutorando em Ciências da Educação,
área de especialização em Administração Educacional (FPCE-UL)

RESUMO:

Neste artigo abordamos o presidente da escola como objecto das políticas educativas, no contexto das mudanças ocorridas no campo da regulação das políticas públicas e das transformações dos modos de acção do Estado. A estas transformações associam-se mudanças nas modalidades de organização e gestão das escolas e, portanto, no trabalho dos respectivos presidentes. Do ponto de vista que seguimos, as transformações na gestão permitem-nos perceber os novos modos de regulação, podendo a análise das mudanças nos processos de regulação das políticas educativas ser feita através da análise das transformações dos esquemas interpretativos e das orientações para a acção dos presidentes, que se constituem, assim, como elementos de descodificação daqueles modos de regulação. O projecto de estudo que aqui apresentamos analisará o presidente da escola como objecto da política e da acção pública, a partir de uma interrogação inicial: “quais são e como são construídos os papéis do presidente da escola na regulação local das políticas públicas de educação”, examinando, para o efeito, diferentes fontes e instrumentos dessa modelação, de modo a descrever e analisar quer os referenciais de presidente e de regulação da acção pública, quer o conhecimento mobilizado para a sua concepção.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas Públicas de educação, Administração Escolar, Presidente da Escola, Regulação.

Ribeiro, João Carlos de Matos (2007). A construção do papel do Presidente da Escola na regulação local das políticas públicas de educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 59-66.

Consultado em [mês, ano] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>

APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E DO CAMPO DE ESTUDO

“Autonomia das escolas apenas no papel” (OCDE, 2006, cit. in Jornal ‘Público’ de 21/4/2006).

“É preciso dar mais autonomia às escolas. A actual é uma ficção legal.” (CNE, 2007, cit. in Jornal ‘Público’ de 7/3/2007).

Ao longo das duas últimas décadas, as políticas ditas de reforço da autonomia das escolas públicas portuguesas têm tido dificuldade em ir mais além da retórica discursiva, mesmo quando consagradas em instrumentos legais, sendo frequente o reconhecimento de que existe um fosso entre a “autonomia decretada e a autonomia praticada” (Barroso, 2005c). Os exemplos acima, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e do Conselho Nacional da Educação, são apenas dois dos mais recentes registos dessa notada insuficiência e não constituem propriamente uma novidade. E também não constitui novidade o peso atribuído à figura e ao desempenho do director da escola no processo de desenvolvimento da autonomia. De facto, o presidente¹ da escola tem sido uma das figuras chave desses discursos. Daí que a par do reforço da autonomia, seja sempre recomendado também o reforço dos programas de formação e selecção dos directores das escolas e a sua profissionalização ou, em alternativa, a sua qualificação.

Subsistem contudo diversas questões por responder quanto à forma como a acção do presidente pode ser tão determinante nesse processo. Por exemplo, a nível da qualidade do desempenho educativo das escolas tem sido referenciada, desde há muito, a importância da acção do presidente, mas as respostas não são conclusivas. A associação forte entre liderança e eficácia, expressa na questão recorrente “farão os líderes a diferença?” tem encontrado dificuldades em ser demonstrada empiricamente. Evers e Lakomski (2000, p. 65) resumem da seguinte forma: “A questão, que desde o início tem fascinado e motivado os investigadores, se os líderes fazem ou não a diferença, não foi até à data respondida de forma satisfatória. O melhor que podemos dizer — com base nos estudos empíricos até agora efectuados — é que pensamos que sim mas não sabemos exactamente como”².

O relevo atribuído pelos especialistas ao papel do presidente no desenvolvimento do processo de autonomia das escolas e, conseqüentemente, na execução local das políticas públicas de educação e na sua apropriação e contextualização pelos actores locais, decorre do entendimento que se tem da escola enquanto espaço de transformação dessas políticas. Contudo, esse entendimento não tem sido claro no discurso político, nos dispositivos legais e nas práticas da administração central, contrariamente à aposta na descentralização e na autonomia das escolas, que tem sido evidente, pelo menos ao nível do discurso e do articulado normativo, em todos os governos desde o final da década de 80 (de onde data,

aliás, o regime jurídico da autonomia das escolas, consagrado no Decreto-Lei 43/89 de 3 de Fevereiro).

O reforço destas políticas, associado à emergência de formas pós-burocráticas de coordenação e gestão, tem vindo a determinar mudanças significativas no trabalho dos presidentes das escolas e no tipo de liderança que praticam, acentuando a diversidade e complexidade das funções e competências que lhes são atribuídas e, também, o seu carácter frequentemente contraditório e conflitual (Barroso, 2005b), ao qual não será alheia a referida contradição entre o discurso autonómico dos decisores políticos e as práticas centralizadoras da estrutura administrativa do Ministério da Educação. Num contexto em que é o Estado a principal fonte de emissão de sinais ambíguos e, portanto, o primeiro agente do carácter conflitual e contraditório dos papéis a desempenhar pelo presidente da escola, são múltiplos os dilemas que ele tem que enfrentar, entre outros, ser agente da conformidade e da mudança; da racionalidade administrativa e da racionalidade pedagógica; ser chefe executivo e líder pedagógico; administrador local em representação do Estado e líder profissional; garantir o cumprimento da lei e a execução rigorosa das políticas públicas e ser mediador dos interesses locais que as contextualizam e transformam (Barroso, 2005b).

As políticas de “reforço da autonomia das escolas” têm obviamente que ser enquadradas no âmbito mais alargado da transformação dos modos de acção do Estado e da sua concomitante recomposição e reorganização. No campo da Educação, a polémica mais Estado/menos Estado tem sido simbolizada pela expressão metafórica do actual *Estado Regulador*, por contraponto ao antigo *Estado Educador* (Barroso, 2005a). Aliás, muitas das mudanças ocorridas nas modalidades de organização e gestão dos estabelecimentos de ensino e, portanto, no trabalho dos respectivos presidentes, decorrem precisamente das grandes transformações ocorridas no campo da regulação das políticas educativas.

Neste sentido, partimos da ideia segundo a qual as transformações na gestão permitem-nos interrogar e perceber os novos processos de regulação. A análise das transformações nos processos de regulação das políticas educativas pode ser feita através da análise das transformações dos processos de gestão que se constituem, assim, como elementos de desco-

dificação desses processos de regulação. No caso da regulação das escolas públicas, estamos em presença de um verdadeiro sistema de regulação cruzada ou multiregulação, onde se cruzam os papéis das instâncias e dos indivíduos e onde o reforço da autonomia é, ele próprio, uma forma de regulação (Barroso, 2005a). Estes novos modos de regulação, e a interacção entre eles, reconfiguram o papel do presidente, podendo esse papel reconfigurado ser considerado, também, como uma nova forma de regulação.

A análise das políticas públicas em educação a partir do conhecimento mobilizado para a sua concepção e a partir dos seus instrumentos de regulação, e a reconfiguração da gestão das escolas e do papel do presidente, das suas funções e competências e a emergência de novas representações e princípios justificativos para o desempenho do cargo, constituem, em síntese, elementos centrais do aparelho teórico a mobilizar para este estudo.

DISCUSSÃO DO PROBLEMA

Uma das questões mais relevantes na análise das políticas públicas em educação é a da regulação, na medida em que o sentido geral dessas políticas, nas últimas décadas, tem sido, precisamente, o da alteração dos modos de regulação do sistema educativo, com base em justificações diversas, como sejam a necessidade de modernizar e desburocratizar o Estado, de libertar a sociedade civil do seu controlo, de promover a participação das comunidades locais ou, ainda, de centrar o ensino nos alunos e as políticas educativas nas escolas (Barroso, 2005a). Importa por isso clarificar, ainda que brevemente, o conceito de regulação, que usaremos para descrever dois tipos de fenómenos diferenciados mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores, caso em que falamos de regulação institucional, normativa ou de controlo (Barroso, 2006) e os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam, caso em que falamos de uma regulação situacional, activa e autónoma, produtora de “regras do jogo” (Reynaud, 1997 e 2003, citado por Barroso, 2006).

Raramente ou nunca uma política é mono instrumental. Isso é particularmente visível nas po-

líticas educativas, o que significa também que estamos sempre em presença de diversas formas de regulação cujas finalidades podem não ser concorrentes. Assim, as políticas educativas mobilizam sempre complexos dispositivos de multiregulação. Entendendo então a regulação do sistema educativo como um sistema de regulações, importa valorizar, no funcionamento desse sistema, o papel das instâncias de mediação (indivíduos, estruturas formais ou informais) uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes (Barroso, 2005a).

O órgão de gestão da escola é uma dessas estruturas e o presidente é seguramente, de entre todos os actores locais, o que tem o papel mais central e determinante na regulação local das políticas públicas de educação e na sua contextualização. Importa por isso fazer um breve ponto de situação relativamente à figura do gestor escolar, das suas funções e competências, das concepções sobre “o que deve ser” o exercício do cargo de director de escola e da emergência de novas representações e princípios justificativos para o seu desempenho.

De acordo com Barroso (2005a, 2005b), é possível encontrar, de um ponto de vista político-administrativo, quatro concepções diferentes de directores de escolas, a saber: a) burocrática, estatal e administrativa, em que o director é visto como o representante do Estado na escola; b) corporativa, profissional e pedagógica, em que o director é visto como um *primus inter pares* (o “headteacher” ou “principal” anglo saxónico) e intermediário entre os professores e a administração regional ou central; c) gerencialista, em que o director é visto como se fosse o gestor de uma empresa, com o objectivo de garantir a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados; e d) político-social, em que o director é visto como um negociador, mediador entre lógicas e interesses diferentes, tendo em vista a obtenção de um compromisso relativo à obtenção do “bem comum” educativo a garantir aos alunos. Cada uma destas concepções surge habitualmente associada a um referencial. A burocrática, estatal e administrativa surge associada ao referencial do *Estado Educador*; a corporativa, profissional e pedagógica, ao referencial do *Profissionalismo*; a gerencialista, ao referencial do *Mercado* e a concepção político-social ao do *Estado Regulador*.

De acordo com o modelo proposto por Manuel Lisboa (2002) no seu trabalho sobre a indústria portuguesa e os seus dirigentes, pode afirmar-se que os referenciais identificados dão origem a distintas funções inerentes à direcção de uma escola, cada uma delas correspondendo a um papel cujo desempenho é condicionado socialmente pelos constrangimentos impostos pelo percurso individual de cada presidente e pelos contextos interior e exterior da respectiva organização escolar. Para este autor, a cada função corresponde um papel específico. O conceito de papel social é importante porque permite ter uma visão agregada e simultânea das diversas funções que estão presentes na direcção de uma escola e porque remete para a ideia da existência de um conjunto de valores, regras e normas que se constituem como modelos específicos do desempenho de cada uma dessas funções³.

Uma boa parte da complexidade do desempenho do cargo e da ambiguidade das imagens que ele projecta, reside na possibilidade de as diversas concepções coexistirem no quotidiano dos presidentes das escolas. É que, se é possível delinear os perfis típicos das atitudes e maneiras de ser dos profissionais em exercício de funções, também é verdade que é frequente os presidentes, na sua acção, mobilizarem alternadamente os diferentes papéis e referenciais, de acordo os problemas a tratar e com os protagonistas em causa (Dubar & Lucas, 1994, citados por Dutercq & Lang, 2001). Efectivamente, tudo se passa como se não existissem vários papéis, mas antes um *continuum* ou uma articulação estreita entre eles, que alguns presidentes assumem mais e outros menos, em função da sua visão da função de presidente e das circunstâncias do seu contexto (Dutercq, 2002).

Diversos autores (Barroso, 1999, 2003, 2005a, 2005b, 2006; Derouet, 1999; Dutercq, 2002; Dutercq & Lang, 2001; Mangez, 2001; Taylor *et al.*, 1997; van Zanten, 2004, entre outros) têm atribuído grande importância ao papel do presidente do órgão de gestão da escola, na regulação local das políticas públicas de educação e, conseqüentemente, na transformação contextualizada dessas políticas que é operada nas e pelas escolas, através dos seus actores. Esta operação resulta de um equilíbrio de forças entre os diversos detentores de influência a nível da escola, designadamente, governantes, pro-

fessores, pais, alunos e outros membros da comunidade local e, para a obtenção desse equilíbrio, é essencial a função do presidente, residindo aí o principal desafio da sua liderança (Barroso, 2005b).

Nos países de tradição política mais centralista, como a França e Portugal, o processo de descentralização educativa tem sido acompanhado por um processo administrativo paralelo de desconcentração, cujo objectivo essencial parece ser o de limitar ou controlar os efeitos da descentralização. Este processo, por vezes apelidado de *desconcentração*, tem vindo progressivamente a dar origem a uma nova forma de regulação local da acção educativa, a que Ives Dutercq (2002, p. 1) chama “regulação de proximidade”, que é exercida pelos presidentes das escolas e que se caracteriza por assumir uma “inspiração discretamente gerencialista mas recorrendo fortemente à figura da mediação” (idem, p. 1) através da qual o presidente exerce, na sua escola, um trabalho de regulação que consiste, não em impor as suas ideias e projectos, mas sim em se apoiar nas oportunidades do local:

Ele escuta, recolhe ou recupera informações junto dos professores, pais e alunos e, para tal, usa também, as ligações que mantém nas diferentes redes em que inscreve a sua acção e a que pertence a sua escola. O presidente posiciona-se como um ponto de passagem obrigatória em relação a todos os outros actores (idem, p. 5).

O presidente “regulador de proximidade” intervém raramente enquanto iniciador, exercendo a sua acção sobretudo no sentido de proporcionar oportunidades a outros, ou de reorientar processos que o seu posicionamento privilegiado lhe permite antecipadamente revelar.

O chefe de estabelecimento encoraja, suporta, facilita, responsabiliza e valoriza as iniciativas dos outros membros da comunidade escolar, apoiando-se neles para dinamizar a sua escola. O chefe de estabelecimento executa assim uma verdadeira estratégia de envolvimento e de proximidade (Thévenot, 1999, citado por Dutercq, 2002, p. 6).

Mas a ambiguidade dos papéis do presidente também se expressa, por exemplo, na natureza das

decisões a tomar, decisões sobre situações complexas, que podem exigir respostas técnicas e, simultaneamente, respostas com incidências de ordem ética e moral. Boa parte dos dilemas da governação escolar nasce desta encruzilhada: Que caminho seguir? O da resposta tecnicamente correcta mas moralmente injusta ou o da resposta moral que pode ser justa mas tecnicamente menos eficiente? (Sanchez, 1996, p. 13).

A natureza complexa das tarefas do presidente levanta a questão da sua preparação e formação específica para o respectivo desempenho, questão tanto mais importante quanto é de admitir que esse seja um factor relevante na forma como o próprio presidente percebe e constrói os seus papéis.

O entendimento parece ser o de que, mais do que profissionalizar a gestão, importa qualificar os professores neste domínio, no sentido de garantir boas formas de coordenação da acção pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das escolas e o primado da justiça e da equidade do serviço público de educação (Barroso, 2005a). O pressuposto lógico é o de que, pela sua formação específica e pela sua sensibilidade pedagógica, os professores garantirão melhor essas finalidades. A grande atenção que tem sido dada à questão da liderança das escolas, a par da pressão que tem vindo a ser colocada sobre os líderes escolares pelas instâncias internacionais, pelos governos centrais, pelas autoridades locais e pelo público em geral, têm sublinhado a necessidade de promover e melhorar os tipos de formação, apoio e treino dos presidentes, quer antes, quer durante o desempenho de funções directivas⁴.

QUESTÕES E METODOLOGIA DE PESQUISA — UM ESBOÇO

A conceptualização da aprendizagem do papel de líder escolar, tal como sucintamente apresentada, é de evidente interesse para o presente estudo, na medida em que o conceito de aprendizagem é encarado sob a perspectiva da auto construção do papel, induzida pelo contexto local, pelo discurso científico e pelo discurso político, exactamente a mesma problemática que aqui se propõe, ou seja, a da construção do papel do presidente como actor

central da regulação local das políticas educativas, regulação de proximidade, fortemente contextualizada e, portanto, exercida em estreita articulação com a liderança, na qual se inscreverá frequentemente. Como e por quem é construído esse papel? Pelo Estado, pelos governantes e dirigentes intermédios e pelo seu discurso? E como intervém o discurso científico nessa construção, assim como na elaboração do discurso político, na concepção das políticas e no texto legal sobre a problemática da gestão escolar? E que conhecimentos são mobilizados na formação e na prática dos directores das escolas, elemento estruturante da forma como os directores constroem o seu próprio papel e o seu desempenho? Finalmente, como se articulam os três discursos (político, científico e dos presidentes) com a prática dos presidentes? Como é que os referenciais contidos nos discursos se projectam na prática concreta e a moldam?⁵

Este conjunto de interrogações sistematiza-se numa questão central, da qual derivam três eixos de análise: Qual é e como é construído o papel do presidente da escola na regulação local das políticas públicas de educação? Eixo 1: A construção política do papel do presidente da escola. Eixo 2: A construção científica do papel do presidente da escola. Eixo 3: A autoconstrução do papel do presidente da escola.

Considerando a natureza desta investigação, os seus objectivos e o teor das questões de pesquisa

formuladas, a estratégia a seguir comportará quatro dimensões ou metodologias de inquirição: 1^a) a análise de documentos científicos; 2^a) a análise de documentos políticos e legislativos; 3^a) a execução e análise de inquéritos e entrevistas aos presidentes; e 4^a) a constituição de um painel de observação composto por presidentes de escolas. A análise de textos científicos irá interrogar a construção científica do papel do presidente. A análise de textos políticos e legislativos inquirirá a construção política do papel do presidente. Os inquéritos e, principalmente, as entrevistas cumprirão uma dupla tarefa. Por um lado, serão o instrumento de análise do discurso dos presidentes e da auto-construção do seu papel. Por outro, serão o instrumento metodológico que conduzirá à constituição do grupo de presidentes a entrevistar e, posteriormente, à selecção dos que integrarão o painel de observação. Para o efeito, aplicaremos um inquérito a cerca de 40 a 50 presidentes de escolas secundárias da grande Lisboa. Serão inquiridos os presidentes de todas as escolas secundárias, com ou sem 3^o ciclo, das áreas pedagógicas da grande Lisboa.

A estratégia de pesquisa analisará assim, de forma cruzada, o discurso político, o discurso científico e o discurso e as práticas dos presidentes, com o objectivo de se conceptualizar o papel do presidente na regulação local das políticas públicas de educação.

1. A designação de presidente (do órgão de gestão da escola), embora não seja a mais cómoda em termos de linguagem, é a que se prefere a partir de agora, por ser a que vigora maioritariamente em Portugal e por não ser irrelevante esta diferença entre um presidente e um director. Contudo, nas citações manter-se-á a designação original.

2. Para um balanço mais recente e mais “optimista” ver Leithwood e Riehl (2003).

3. Como exercício, pode relacionar-se o papel do *Administrador* à concepção burocrática associada ao referencial do *Estado Educador*, o papel do *Líder* à concepção corporativa associada ao referencial do *Profissionalismo*, o papel do *Gestor* à concepção gerencialista associada ao referencial do *Mercado* e o papel do *Negociador* à concepção político-social associada ao referencial do *Estado Regulador*.

4. A aprendizagem dos novos papéis associados à liderança escolar tem sido uma das vias seguidas nos países anglo-saxónicos, designadamente nos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Inglaterra. “Estes programas de formação têm em comum o facto de se centrarem na liderança e não na gestão, no líder e não na escola, embora o contexto escolar específico de cada participante nos programas seja tido em conta e têm, além do mais, permitido observar a maneira como os directores, nos seus primeiros anos de desempenho profissional, enfrentam e resolvem os desafios colocados pelo novo papel que assumiram” (Briggs *et al.*, 2006, p. 258).

5. Por razões de espaço, não se desenvolve no texto o conceito de referencial. De modo breve e de acordo com Muller (2004), as políticas públicas não são apenas espaços onde se confrontam actores em função dos seus interesses, mas são também o lugar onde uma sociedade constrói a sua relação com o mundo e, em consequência, as representações de que ela se dota para compreender e agir sobre o real tal e qual ele é percebido. A definição de uma política pública repousa sobre uma representação da realidade que constitui o referencial dessa política. O referencial corresponde assim a uma certa concepção do lugar e do papel do domínio em causa nessa sociedade.

- BARROSO, João (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, 12, 3, pp. 9-33.
- BARROSO, João (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In João BARROSO (org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, pp. 19-48.
- BARROSO, João (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2005b). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*, 232, pp. 423-442.
- BARROSO, João (2005c). A autonomia das escolas. Retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. *Conferência “A Autonomia das Escolas”*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO, João (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Ui&dCE.
- BRIGGS, Ann R. J.; BUSH, T. & MIDDLEWOOD, D. (2006). From immersion to establishment. The challenges facing new school heads and the role of ‘New Visions’ in resolving them. *Cambridge Journal of Education*, 36, 2, pp. 257-276.
- DEROUET, Jean-Louis (1999). A autonomia dos estabelecimentos de ensino em França: As conquistas e as dificuldades de uma política de descentralização. *Inovação*, 12, 3, pp. 35-44.
- DUTERCQ, Y. (2002). *Portrait des directeurs d’établissement scolaire en régulateurs de proximité* (version de travail). Louvain: Université de Louvain-la-Neuve/RAPPE.
- DUTERCQ, Y. & LANG, V. (2001). L’émergence d’un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français. *Educations et Sociétés*, 8, pp. 49-64.
- EVERS, C. & LACOMSKI, G. (2000). *Doing Educational Administration: A theory of administrative practice*. New York: Pergamon.
- LEITHWOOD, K. A. & RIEHL, C. (2003). *What We Know About Successful School Leadership*. Philadelphia, PA: Laboratory for Student Success, Temple University.

- LISBOA, M. (2002). *A Indústria Portuguesa e os seus Dirigentes*. Lisboa: Educa.
- MANGEZ, Éric (2001). Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix. *Education et Sociétés*, 8, pp. 81-96.
- MULLER, Pierre (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- SANCHES, Maria de Fátima (1996). Imagens de liderança educacional: acção tecnocrática ou acção moral e de transformação? *Revista de Educação*, 6, pp. 13-33.
- TAYLOR, Sandra *et al.* (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- VAN ZANTEN, Agnès (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: P.U.F.