

DOSSIÊ TEMÁTICO:
Políticas Públicas em Educação

**AS LIDERANÇAS PERIFÉRICAS NOS
AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS EM PORTUGAL**

*Dora Fonseca de Castro*¹

Resumo: As escolas do 1º ciclo e os jardins-de-infância, em Portugal, confrontaram-se recentemente com a obrigatoriedade de se organizarem em associação com outras escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico através dos chamados *Agrupamentos* de Escolas. Estes Agrupamentos (verticais) poderão ser entendidos como funcionando num certo modelo de *rede piramidal* ou seja, cria-se um centro de decisão – a escola-sede do Agrupamento (por norma, uma escola do 2º e 3º ciclo do ensino básico, com os seus órgãos de gestão de topo) – relativamente ao qual se afiliam uma série de escolas periféricas, designadamente da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Procuraremos, neste estudo, problematizar a situação *periférica* destes estabelecimentos de educação e de ensino, tendo em conta a complexidade das regulações e tensões a que estão sujeitos e que colocam no centro das atenções a figura do *Coordenador de estabelecimento*. É com base num estudo de caso sobre um Agrupamento de Escolas, situado no norte do país, que procuramos perceber qual o papel que os *Coordenadores de estabelecimento* assumem ao nível da gestão intermédia do Agrupamento, analisando em particular a sua condição de líderes periféricos deste tipo de organização escolar.

Palavras-chave: Agrupamentos de Escolas. Coordenador de Estabelecimento. Lideranças periféricas.

¹Doutorada em Ciências de Educação. É Equiparada a Professor-Adjunto na Unidade Técnico-Científica Ciências de Educação e Investigadora do Centro de Investigação e Inovação Educacional (InEd) da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, Porto. E-mail: doracastro@ese.ipp.pt.

1 O papel do coordenador de estabelecimento nos agrupamentos de escolas

O *coordenador de estabelecimento* é uma figura situada ao nível da gestão intermédia dos agrupamentos de escolas, com funções de coordenação de escolas básicas do 1º ciclo (EB1), de jardins-de-infância (JI) ou de situações mistas, desde que estes estabelecimentos sejam constituídos por três ou mais docentes. No período a que se reporta a investigação empírica encontrava-se em vigor o Decreto-Lei 115-A/98 (PORTUGAL, 1998) no qual consta que o *coordenador de estabelecimento* é um cargo a exercer durante três anos, com base na eleição dos docentes em exercício de funções em cada estabelecimento de ensino².

De acordo com o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 (PORTUGAL, 1998), no regime de administração e gestão das escolas “cada um dos estabelecimentos que integra o agrupamento de escolas mantém a sua identidade e denominação próprias” (art. 6º), constituindo “órgãos de administração e gestão das escolas: a) assembleia; b) conselho executivo ou director; c) conselho pedagógico; d) conselho administrativo” (art. 7º). Da análise destes excertos podemos inferir que, se, por um lado, parece ser importante manter a identidade de cada estabelecimento que compõe o agrupamento de escolas, defendendo as

² Com o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril (PORTUGAL, 2008), o coordenador passou a ser nomeado pelo director do agrupamento e o seu mandato é, atualmente, de quatro anos coincidindo com o do director. Em relação ao Decreto-lei n.º 115-A/98 (PORTUGAL, 1998), as competências mantêm-se, praticamente, as mesmas. O diploma legal refere que a coordenação de cada estabelecimento de educação ou de ensino integrado num agrupamento de escolas é assegurado pelo coordenador, atribuindo, contudo, a este “personagem” um papel secundário no que diz respeito à tomada de decisões. Podemos ler no seu artigo 40 “1 — A coordenação de cada estabelecimento de educação pré-escolar ou de escola integrada num agrupamento é assegurada por um coordenador; 2 — nas escolas em que funcione a sede do agrupamento, bem como nos que tenham menos de três docentes em exercício efectivo de funções, não há lugar à designação de coordenador; 3- O coordenador é designado pelo director, de entre os professores em exercício efectivo de funções na escola ou no estabelecimento de educação pré-escolar e, sempre que possível, entre professores titulares; 4 — O mandato do coordenador de estabelecimento tem a duração de quatro anos e cessa com o mandato do director; 5 — O coordenador de estabelecimento pode ser exonerado a todo o tempo por despacho fundamentado do director.” No que diz respeito às competências do coordenador, podemos ler no artigo 41 “compete ao coordenador de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar: a) coordenar as actividades educativas, em articulação com o director; b) cumprir e fazer cumprir as decisões do director e exercer as competências que por esta lhe forem delegadas; c) transmitir as informações relativas a pessoal docente e não docente e aos alunos; d) promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas actividades educativas”.

suas especificidades, por outro lado, o *coordenador de estabelecimento* não aparece integrado em nenhum dos órgãos de administração e gestão atrás mencionados, o que poderá comprometer a afirmação da identidade e especificidades de cada estabelecimento. É que, relativamente à coordenação dos estabelecimentos que compõem o agrupamento de escolas, o mesmo diploma legal refere que a “coordenação de cada estabelecimento de educação ou de ensino integrado num agrupamento de escolas é assegurado pelo coordenador” (art. 32), atribuindo a este personagem um papel secundário no que diz respeito à tomada de decisões. No referido artigo são indicadas como competências: “cumprir e fazer cumprir as decisões da direcção executiva” e “veicular informações do conselho executivo ou direcção executiva”. A análise deste quadro legal evidencia que a figura de *coordenador de estabelecimento* tem como principal função veicular informações do conselho executivo do agrupamento para os docentes do estabelecimento de educação e ensino que coordena, bem como, cumprir e fazer cumprir as decisões do referido órgão de gestão de topo. Fica assim patente a função legal de “veículo de informação” ou de “dispositivo” de reforço de cumprimento de ordens superiores, podendo constituir uma peça importante de controle do poder ao nível local.

Apesar da integração das escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância em agrupamentos, as Câmaras e as Juntas de Freguesia³ continuam a desenvolver uma ação vinculativa na gestão organizacional daqueles estabelecimentos exercendo múltiplas regulações e pressões. É neste espaço de tensões e de poderes cruzados que o *coordenador de estabelecimento* se movimenta, situação agravada pela sua condição de dependência imposta por uma regulamentação legal que coloca a tónica num papel de “veículo de informação”. O coordenador da escola do 1º ciclo, do jardim-de-infância ou da EB1/JI⁴ é, assim, uma figura de liderança formal intermédia da escola a quem, neste momento, o quadro legal não concede grande protagonismo. Neste sentido, a tónica que é dada na lei ao cumprimento de funções e ao entendimento do coordenador

³As Câmaras e as Juntas de Freguesia constituem instituições de poder local (autarquia).

⁴Estabelecimento do tipo misto que inclui uma escola básica do 1º ciclo e um jardim-de-infância.

como *elo de transmissão* é consentânea com uma certa lógica hierárquica vigente. O coordenador constitui mais uma peça ao serviço da cadeia descendente que deverá assegurar a uniformização de procedimentos. Porém, como é regularmente apontado pela sociologia das organizações, nem sempre a ação concreta dos atores corresponde àquilo que está previamente planejado, delineado ou projetado em termos político-legais. A complexidade das tensões e pressões a que as escolas do 1º ciclo e os jardins-de-infância estão expostos leva a que muitos docentes e, concretamente, diversos coordenadores destas escolas periféricas, nem sempre se submetam às decisões e lógicas dominantes. Alguns podem desenvolver movimentos autonômicos que contrariem as tendências uniformizantes e de controle provenientes da escola-sede.

2 Os coordenadores de estabelecimento e as lideranças periféricas

A existência de várias escolas dependentes de um poder central situado na escola-sede do agrupamento faz-nos invocar as palavras de Lima (1999, p. 67), quando o autor, embora numa perspectiva de análise mais macro, nos falava do controle remoto exercido por um centro sobre as várias “capitanias” que constituíam nada mais do que ramificações desse mesmo centro, e que são vistas como departamentos periféricos ou serviços locais, que acabam por contribuir para o acentuar da administração centralizada. O autor considera a escola como unidade fundamental de um macro-sistema, que conserva as propriedades deste e que as reproduz local e institucionalmente (LIMA, 1999). Sendo assim, a escola e os seus atores são condenados à reprodução normativa, negando-se-lhes a possibilidade de se auto-organizarem, de produzirem as suas próprias regras e de tomarem decisões. Esta situação que se coloca aos agrupamentos de escolas, como um todo, face ao poder central, poder-se-á colocar, por analogia, ao nível interno de cada agrupamento. Neste sentido, na “gestão” das escolas periféricas (“departamentos ou capitanias”), os *coordenadores de estabelecimento* não terão grande margem de autonomia, acabando por se constituírem como meros elos de ligação que asseguram as demandas do órgão

de gestão central do agrupamento (também este dependente dos poderes regionais e central). Contudo, como avançamos já, a ação nas organizações educativas (bem como nas outras, obviamente) não tem só uma dimensão formal e político-legal. Ou seja, embora a legislação não atribua aos coordenadores de estabelecimento um papel ativo na gestão organizacional dos agrupamentos e na liderança das escolas que coordenam, sabemos que algumas destas figuras, especialmente aquelas que também poderíamos classificar de “líderes”, podem tentar romper com esta lógica de cadeia hierárquica descendente, podem tomar decisões no sentido de acautelarem as especificidades e a preservação da identidade das escolas que coordenam, podem mesmo exercer estratégias de contra-poder, de *infidelidade normativa* (LIMA, 2001) ou situarem-se num quadro típico de *hipocrisia organizada* (COSTA, 2007). Quando os coordenadores de estabelecimento têm posições mais interventivas e autonómicas, é possível que deixem de se rever e de se auto-representarem como atores periféricos e que deixem de considerar as escolas que representam como extensões do centro. Neste sentido, vão-se assumindo como atores estratégicos, contribuindo para que as escolas sejam centros da ação educativa concreta, acabando por colocar em causa a legitimidade do centro instituído, enquanto “unidade de comando” que tudo uniformiza e controla (LIMA, 1999, p. 74). Assim, será lícito colocar a hipótese de os coordenadores de estabelecimento não assumirem sistematicamente a posição de meros elos de ligação entre a escola-sede e as escolas periféricas, mas de verdadeiros atores políticos que vão desenvolvendo ensaios autonómicos dentro da própria organização, contribuindo, de certo modo, para a construção de unidades organizacionais periféricas, com identidades próprias, no quadro mais vasto do agrupamento de escolas.

Equacionamos aqui três modos distintos de perceber o desempenho dos coordenadores de estabelecimento numa perspectiva de perfil de liderança, no pressuposto de que nos possam ser úteis na tipificação dos comportamentos examinados na nossa investigação empírica, a saber: o coordenador *burocrático*, o *laissez-faire* e o *ator estratégico*⁵

⁵ Embora, para esta tipificação de comportamentos de liderança, tenhamos recorrido a elementos de tipologias clássicas como as de Kurt Lewin (com os três estilos de liderança: *autocrático*, *democrático*

2.1 O coordenador *burocrático*

Entre as várias posturas que o coordenador de estabelecimento pode assumir, a mais comum será a que identificamos com o *coordenador burocrático* e que se encontra em sintonia com as lógicas administrativas dominantes. Assume o papel de elo de ligação entre a escola-sede (e os órgãos de gestão de topo do agrupamento) e a escola periférica que coordena, executando aquilo que é determinado pelas instâncias superiores, funcionando como um veículo de informação. Esta figura, que acaba por constituir mais um dispositivo na cadeia hierárquica da pirâmide organizacional, pode, em certa medida, ser o resultado do professor socializado na lógica hierarquizadora e centralizadora. O seu comportamento é, normalmente, pautado pela conformidade, pela passividade e, em certa medida, pela submissão e dependência. Os serviços de registo, produção e envio documental são as funções mais valorizadas. Segundo Owens, citado por Ciscar e Uria (1988, p. 125), o líder burocrático é aquele que ocupa um cargo administrativo e que exerce uma liderança legal. É o estilo mais corrente entre aqueles que assumem lugares de lideranças escolares pois, segundo os autores, é difícil escapar à força da burocracia. A burocracia é, então, um dos estilos de liderança mais comuns, até porque, o pensamento jurídico-formal e a ética que lhe estão associados estão, ainda, muito presentes no aparelho do Estado, passando e difundindo-se no interior das organizações. Motta (1986, p. 69-70) adianta ainda que a ética (da burocracia) amplia determinadas “virtudes” desta perspectiva de liderar e que incluem a precisão, a centralidade, a uniformidade, a subordinação

e *liberal*) ou de Owens (líder: *autoritário, democrático, laissez-faire, burocrático e carismático*), usufruímos também de um apoio significativo de outras perspectivas mais recentes de liderança, em particular, a proposta de Bass e Avolio, traduzida no *MLQ, Multifactor Leadership Questionnaire* (BASS; AVOLIO, 2003), com a liderança *transformacional, transaccional e laissez-faire*. De acordo com Castanheira e Costa (2007, p. 143-144), num estudo em que aplicam o Questionário (MLQ) ao contexto educativo português, “O líder transformacional motiva os seguidores, introduzindo mudanças nas suas atitudes de modo a inspirá-los para a realização de objectivos suportados por valores e ideais. [...] A liderança transaccional baseia-se numa dicotomia clara entre o líder enquanto superior e o seguidor enquanto dependente, numa perspectiva mais de conformidade do que de criatividade face aos desafios e às metas impostas pela realidade organizacional. [...] Na liderança de tipo *laissez-faire*, por seu turno, o líder não exhibe comportamentos típicos de liderança, evitando tomar decisões, e abdicando da sua responsabilidade e autoridade”.

e a racionalidade. Maroto e Rodríguez (1993, p. 586), tendo em conta estudos realizados sobre práticas diretivas, referem que a maioria dos sujeitos que assume cargos de liderança na escola ocupa a maior parte do tempo em “atividades relacionadas com tarefas administrativas, públicas e de disciplina, o que contrasta com o tempo real que dedica à organização pedagógica”. Também Dinis e Alonso (2008), invocando Formosinho, relembram que a escola onde se valoriza a burocracia é um espaço previsível, onde as normas e regulamentos têm um lugar central e que estes privilegiam, claramente, ações e critérios administrativos em detrimento de critérios pedagógicos.

2.2 O coordenador *laissez-faire*

Ser líder formal não assegura, de fato, que se seja líder efetivo. Entre várias posturas ou “estilos de liderança” encontramos uma, designada e definida por certos autores por liderança *laissez-faire*, que, em termos globais, se manifesta por uma desresponsabilização do trabalho de direção, gestão ou coordenação. Poderíamos questionar-nos mesmo se estes comportamentos correspondem, realmente, a lideranças. Invocando, mais uma vez, a tipologia de Owens, apresentada por Ciscar e Uria (1988), encontramos a liderança *laissez-faire* caracterizada pela renúncia ao próprio exercício de liderança, sendo que os membros da organização dispõem de plena liberdade para atuar. Aparentemente, esta figura de liderança formal pode parecer muito liberal, mas, no fundo, não se interessa pela vida organizacional e não promove uma participação regrada. Se nenhum outro elemento da organização assumir o “comando”, o funcionamento organizacional pode degenerar para uma situação de algum desgoverno.

2.3 O coordenador como ator estratégico

O papel do coordenador pode, no entanto, adotar outros contornos quando, através de movimentos autonômicos, contraria as

tendências uniformizantes e as lógicas de verticalização descendente. Referimo-nos àqueles que, nos seus contextos, vão inventando ou (re) inventando formas de coordenar os estabelecimentos de educação ou ensino, desencadeando regulações internas de baixo para cima ou das periferias para o centro. Estes coordenadores, assumindo-se como verdadeiros atores estratégicos de decisões políticas locais, não se revêem no estatuto de meros executores, de elos de ligação ou de simples veículos de informação nas organizações educacionais. Rompendo com as lógicas dominantes, vão, na sua ação, estabelecendo parcerias com vários atores locais, muitas vezes à revelia do que está determinado pelo poder central/local, com o objetivo de preservarem a identidade das escolas que coordenam. Normalmente, não atribuem grande importância ao formalismo documental e assumem-se como críticos e interventivos nos contextos educativos onde atuam. Embora o seu comportamento possa fugir ao modelo tido como formalmente correto, acaba por ver reconhecidas, por diversos atores, nos vários níveis de intervenção, as suas competências de efetiva liderança. Como nos dizem Dinis e Alonso (2008, p. 359), o professor, “no uso da sua autonomia que a assunção da profissionalidade lhe confere, e assumindo-se como investigador e agente crítico reflexivo face às disposições oficiais, emerge como resposta e superação do modelo de professor-executor”, transformando-se pois num verdadeiro ator estratégico de mudanças locais.

3 A periferia como espaço de dispersão e de afirmação das lideranças

As organizações educativas podem não constituir de fato uma organização piramidal (embora a sua estrutura assim o indique) assumindo-se mais como uma organização policêntrica. Lima (1999, p. 75-76) elucida-nos sobre esta matéria quando refere que o sistema de administração da educação e das escolas deverá ser representado como um sistema policêntrico, muito embora os aparelhos político-

administrativos e de controle continuem a assumir grande centralidade. O autor considera que, por um lado, o centro é plural, ele próprio é complexo e dinâmico pois as suas decisões são já fruto dos atores colocados em lugares centrais, lugares menos centrais e ou mesmo periféricos, no interior do próprio centro. Por outro lado, cada organização escolar é afirmada, simultaneamente, como um centro de ação educativa e como uma periferia política-administrativa – *centralidade periférica*. Assim, o autor conclui que esta topografia é complexa pois cada escola é simultaneamente um centro da ação educativa e político-administrativamente periférica. Por sua vez, o centro definido político-administrativamente é periférico relativamente à ação educativa das escolas. Percebendo que para lá da organização formal determinada pela administração central, através da legislação e de outros instrumentos de regulação e controle, existe uma outra organização “invisível” e que se vai desenvolvendo à “revelia” e “clandestinamente” da instituída, muitas vezes aproximando-se desta, outras afastando-se, parece-nos necessário que se reconheça a existência de múltiplos centros de decisão. Voltando às lideranças e tendo em conta a perspectiva de Lima (1999), podemos pois afirmar que, ao nível das periferias, poderão surgir lideranças que contribuam, de fato, para o emergir de novos centros de decisão ou para o reforço dos que já existem. Esta situação em que os centros emergem das periferias não será mais do que a afirmação das periferias sobre o centro ou, por outras palavras, o surgir de “verdadeiros centros de ação”. Sendo assim, a afirmação das periferias pressupõe, também, por um lado, o emergir de lideranças novas (lideranças dispersas) e, por outro, a afirmação das lideranças que já existem, aspectos que estão, aliás, a nosso ver, intrinsecamente ligados.

4 Breves considerações sobre o processo de investigação

Com o Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de Maio (PORTUGAL, 1998), surgiu, formalmente, um novo modelo de gestão escolar que implicou a associação de várias escolas em “unidades” organizacionais

– Agrupamentos de escolas – assumindo como objetivos principais possibilitar uma maior racionalização de recursos da rede escolar, permitir um percurso educativo sequencial e articulado dos alunos e promover a autonomia dos estabelecimentos para que estes pudessem mais facilmente responder às demandas locais. Apesar de estar subjacente ao modelo uma gestão assente em princípios democráticos e que apela à participação efetiva dos diferentes atores, diversos investigadores opinam que, na prática, alguns agrupamentos continuam a reproduzir o velho modelo centralizado do aparelho estatal. Entretanto, com a publicação do Despacho n.º 13.313/2003 (PORTUGAL, 2003), as escolas do ensino básico foram “obrigadas” a associarem-se em agrupamentos *verticais*, ou seja, compreendendo vários níveis educativos (desde o pré-escolar até ao 9.º ano de escolaridade, chegando mesmo, nalguns casos, a incluir o ensino secundário). Esta situação fez emergir novos problemas organizacionais, nomeadamente, ao nível das escolas do 1.º ciclo e dos jardins-de-infância que viram completamente alteradas as suas formas de gestão e organização. É neste “terreno” que se situa a nossa problemática.

O nosso centro de interesse foi perceber e analisar o modo como atuam os líderes intermédios e formais, os coordenadores de estabelecimento das escolas dos 1.º ciclos e jardins-de-infância, e que papel desempenham, efetivamente, nas “unidades” organizacionais *agrupamentos (verticais) de escolas* a que pertencem, bem como nas *escolas periféricas* que coordenam. O trabalho que apresentamos constitui uma síntese de uma investigação realizada no período compreendido entre 2006 e 2009.

A nossa questão de partida foi definida do seguinte modo:

- Qual o papel dos coordenadores de estabelecimento tendo em conta a complexidade das relações vigentes nos agrupamentos de escolas?

Esta questão constituiu também o *objetivo* geral do estudo, na medida em que procuramos chegar a algumas considerações que nos permitissem avançar respostas sobre o modo como os coordenadores de estabelecimento exerciam o cargo, ainda que, pelo menos de imediato, apenas para a realidade concreta que estudamos.

Não obstante reconhecermos que a clarificação de uma questão de partida era fundamental para direcionar o nosso trabalho de investigação, sentimos necessidade, ainda, de, por um lado, identificar algumas hipóteses que pudessem ir problematizando a investigação e, por outro, definir objetivos intermédios que nos servissem de “guias” para o percurso a seguir. A construção de hipóteses constituiu, a nosso ver, uma *mais-valia* no estudo, pois ajudou-nos a ir tecendo um quadro conceitual e a projetar o estudo empírico. Os objetivos intermédios permitiram encaminhar e desenvolver o trabalho, quer ao nível teórico, quer ao nível empírico, concebido e projetado a partir da questão inicial. Assumindo os objetivos como “guias”, eles não pré-determinaram de modo intransigente o caminho, nem castraram outras variações no estudo, constituindo as diversas respostas a esses objetivos as pistas que nos permitiram ir tomando esta ou aquela direção ao longo de um percurso de investigação que ocorreu, naturalmente, nem sempre de modo linear.

Relembrando que a nossa principal preocupação no estudo dizia respeito a perceber qual o papel dos coordenadores de estabelecimento nos agrupamentos verticais de escolas – esta levou-nos à colocação de duas hipóteses de sentido dissonante:

Hipótese A – Os coordenadores de estabelecimento dos agrupamentos verticais assumem-se como líderes, favorecendo o desenvolvimento organizacional e a identidade dos estabelecimentos que coordenam, tendo um papel ativo na tomada de decisões ao nível organizacional e pedagógico.

Hipótese B – Os coordenadores de estabelecimento dos agrupamentos verticais assumem-se como meros elos de ligação entre o estabelecimento que coordenam e a escola-sede, centrando a sua ação na transmissão de informações e em pôr em prática decisões superiores.

Passamos então a apresentar os objetivos que procuraram “iluminar” o caminho da investigação:

- Conhecer as percepções dos docentes (1º ciclo e jardins de infância) de um agrupamento de escolas concreto, relativamente ao papel do coordenador de estabelecimento onde exercem funções;

- Conhecer as percepções dos líderes intermédios formais, coordenadores de estabelecimento, sobre o seu papel enquanto líderes de escolas do 1º ciclo e de jardins-de-infância;
- Analisar as funções e os modos de atuação dos coordenadores de estabelecimento do agrupamento vertical de escolas enquanto líderes formais intermédios.
- Perceber se os coordenadores de estabelecimento constituem meros elos de ligação entre as escolas/jardins e a escola-sede ou se assumem posturas mais interventivas no contexto organizacional.

Convocando, em especial, os modelos burocrático-rationais e os modelos de ambiguidade – tendo em conta, designadamente, a metáfora da *hipocrisia organizada* – procuramos explorar as ações dos *coordenadores de estabelecimento*, enquanto líderes de gestão periférica, que “transpareciam” no estudo empírico. Tentamos desvendar, tendo por base a metodologia do *estudo de caso*, se estes atores apenas cumpriam o que lhes era pedido formalmente, se assumiam uma postura interventiva que se afasta das regras definidas pelo poder central (Ministério da Educação) ou pelo poder local (situado na escola-sede do agrupamento) ou, ainda, se exerciam as suas funções integrando estas posturas aparentemente contraditórias. Como quadro teórico-conceitual tivemos em conta a visão de escola que funciona de forma nem sempre articulada entre o plano dos *discursos, das intenções e das ações* assumindo, pois, a *hipocrisia organizada* como “lente” para a descrição e compreensão do fenómeno que tínhamos em mãos. Assim, procuramos compreender as relações e os papéis do coordenador de estabelecimento de um contexto específico tendo em conta que o seu comportamento poderia ser fruto e espelho de um fenómeno mais alargado que envolve o funcionamento das organizações educativas e que passa pelas discontinuidades, incongruências e ambiguidades entre o plano das intenções e o plano das ações.

O *design* da investigação foi concebido como um *estudo de caso* organizacional que se desenvolveu durante um período concreto,

num *agrupamento vertical de escolas*. Como técnicas e instrumentos de recolha de dados usamos o inquérito por questionário, a entrevista e a pesquisa documental. Utilizamos dois questionários distintos, sendo um deles administrado aos professores do 1º ciclo e educadores e, outro, aos coordenadores de estabelecimento. Fizemos entrevistas aos coordenadores, à presidente e vice-presidentes do conselho executivo, à presidente da assembleia de escola, a uma docente de uma EB/JI, a dois representantes dos encarregados de educação, à vereadora da educação e aos presidentes de seis juntas de freguesia. Tanto os questionários que tinham como público-alvo os professores como os que se destinavam aos coordenadores foram concebidos de forma a abordar e recolher dados em várias dimensões, a saber: o *clima de escola*, a *liderança e gestão*, a *gestão curricular*, a *gestão administrativa e financeira*, *relação com pais e com a comunidade*, a *resolução de problemas e a tomada de decisões*. Os questionários seguiam de perto a versão original já usada em outros estudos – Pashiardis, Costa, Mendes e Ventura (2005); Ventura, Costa, Mendes e Castanheira (2005) – que utilizamos após autorização dos respectivos autores.

Procedemos, ainda, à pesquisa documental selecionando alguns instrumentos de gestão do agrupamento e de algumas escolas, nomeadamente o projeto educativo, o projeto curricular de agrupamento, o regulamento interno, o plano anual de atividades do agrupamento, os planos de atividades específicos, dois regimentos internos e, ainda, algumas *brochuras* de dois estabelecimentos de educação pré-escolar.

O estudo realizou-se no Agrupamento Vertical de Escolas, Agrupamento *Margem Norte*⁶, que fica situado num concelho com uma área de aproximadamente 200km² e uma população de cerca de 50.000 habitantes espalhados por três dezenas de freguesias, sendo que seis delas possuem jardins-de-infância e escolas básicas do 1º ciclo pertencentes ao Agrupamento *Margem Norte*, cuja escola-sede se encontra numa das freguesias principais. O Agrupamento Vertical *Margem Norte* compreende doze estabelecimentos de educação pré-escolar, onze estabelecimentos do 1º ciclo, três EB/JI e uma escola básica do segundo e terceiro ciclo

⁶ A designação *Agrupamento de Escolas da Margem Norte* é um nome fictício que procura manter o anonimato da realidade em estudo.

que se encontra numa das principais vilas do concelho. Os outros estabelecimentos de educação e ensino (JIs e EB1) encontram-se dispersos e muito afastados da escola-sede, chegando uma das escolas do 1º ciclo e um JI, a distar desta, cerca de 14km. No ano letivo de 2007/2008 frequentavam este Agrupamento cerca de 2.000 alunos dividindo-se pelos diferentes níveis educativos: 400 frequentavam o pré-escolar, 800 o 1º ciclo, 400 o 2º ciclo e 400 o 3º ciclo. Estavam a lecionar, no ano letivo 2007/2008, cerca de 150 docentes, dos quais 22 pertencentes ao nível do pré-escolar, 43 ao 1º ciclo, 6 docentes de apoio educativo e 88 vinculados ao 2º e 3º ciclos.

5 Algumas conclusões decorrentes do estudo empírico realizado

Tendo em conta o estudo que desenvolvemos no Agrupamento *Margem Norte*, parece que a maioria dos coordenadores teve um desempenho ou uma atuação que se aproxima do perfil de *coordenador burocrático*, como *elo de ligação* entre a escola que coordenam e a escola-sede, valorizando no seu trabalho mais as questões administrativas e, de forma especial, o cumprimento de diretrizes e o assegurar do envio de documentação solicitada. Contudo, depois de explorarmos os vários aspectos que envolveram as ações dos diversos atores, percebemos que os coordenadores, mesmo aqueles que se aproximavam, francamente, deste perfil, não eram sempre e exclusivamente meros elos de ligação pois, em certos momentos, desencadeavam ou pactuavam com ações que rompiam com esta visão de escola.

Foi possível encontrar três perfis de atuação muito distintos: um coordenador com um papel mais burocratizado constituindo-se, tendencialmente, como um “elo de ligação” entre a escola que coordenava e a escola-sede e que apelidamos de *coordenador burocrático*; um coordenador que assumiu um papel pouco interventivo, demitindo-se, normalmente, das suas funções de coordenação e que designamos por *coordenador laissez-faire*; um coordenador que assumiu um papel que se aproxima muito do que denominamos *coordenador como ator estratégico*

(sendo este o único caso identificado no Agrupamento). Neste sentido, parece poder concluir-se que não se pode recusar nenhuma das hipóteses de investigação que colocamos neste estudo, ou seja: o coordenador pode ser um *elo de ligação* entre a escola periférica e a escola-sede, mas também apresentar-se como um *ator estratégico* que preserva a identidade do estabelecimento que coordena, tendo um papel ativo na tomada de decisões ao nível organizacional e pedagógico. Podemos afirmar que, normalmente, os coordenadores não têm um papel/perfil bem definido. Eles podem assumir vários papéis em simultâneo, ou vários papéis em tempos diferentes, dependendo de múltiplas variáveis que vão desde os fatores pessoais e profissionais até aos fenômenos intra-organizacionais e inter-organizacionais.

Decorrente da análise dos resultados da investigação desenvolvida no Agrupamento *Margem Norte*, identificamos três modos de atuação/perfis de liderança intermédia dos *coordenadores de Estabelecimento* e que passamos a descrever:

- Aqueles que se aproximaram mais do *coordenador burocrático* pois trabalharam, de certa forma, em uníssono com a lógica dominante, valorizando o cumprimento de diretrizes uniformizantes e de práticas burocratizadas em que a preparação e envio de documentos assumiu um papel central no seu trabalho. Este coordenador assumiu-se como um verdadeiro elo de ligação, veículo de informação entre a escola-sede e a escola que coordenava, agindo em conformidade com a legislação e a sua ação estava, praticamente, circunscrita ao cumprimento das diretrizes emanadas quer do órgão de gestão de topo quer da autarquia. Através da análise dos dados conseguimos perceber que o *coordenador burocrático* valorizava muito mais a dimensão administrativa do que as outras, como sejam: a liderança e gestão, a articulação curricular, o clima de escola e a resolução de problemas e tomada de decisões.

- O *coordenador laissez-faire*, uma postura de coordenação que se afastava de forma significativa da anterior e cuja ação era pautada pela falta de empenho e de envolvimento nas funções de coordenação. Na prática, não assumia efetivamente as funções de coordenação, tendo uma

baixa prestação em todas as dimensões estudadas, inclusive na dimensão administrativa e burocrática (preparação e envio de documentação). Normalmente, eram outros docentes que iam assumindo muitas das suas funções.

- Por último, encontramos, entre cerca de dez coordenadores estudados, um único que revelava uma postura mais ousada em termos de autonomia de atuação, salientando-se o seu trabalho no domínio do clima de escola, na relação com pais e comunidade e na resolução de problemas e tomada de decisões. Apesar das diretrizes emanadas pelo poder central e pelos poderes locais, este coordenador, que designamos por *coordenador como ator estratégico*, acabava por conseguir romper, em muitos momentos, com as lógicas dominantes, aproveitando alguma margem de liberdade ainda existente e contornando as regras instituídas. Esta sua atitude acabava por lhe permitir responder de forma mais adequada às necessidades reais em tempo útil e, ainda, defender a identidade da escola que coordenava. Também a relação que mantinha com a Junta de Freguesia (nomeadamente com o presidente) e com outros atores locais era direta, sem percorrer os canais hierárquicos do Agrupamento de Escolas. O presidente da Junta partilhava da mesma opinião e resolvia as questões do funcionamento da escola diretamente com a *Coordenadora* sem contactar previamente o conselho executivo do Agrupamento de Escolas. Assistimos ao que podemos designar por uma *solidariedade local*, na medida em que ações horizontais entre a escola e autarquia se podem estabelecer sem complexificar os processos, facilitando a resolução de problemas em tempo real. Não obstante existirem pressões de forma descendente provenientes do conselho executivo do Agrupamento e da Câmara, estes dois serviços periféricos (Escola do 1º ciclo e Junta), aliados ao nível local, vão desenvolvendo, nos “corredores de liberdade” existentes, ações de certa forma autonômicas e que vão rompendo com as lógicas dominantes. Esta é uma das vertentes que gostaríamos de enfatizar na nossa investigação, ainda que a sua constatação apareça como minoritária no balanço dos nossos dados. Embora a legislação não atribua aos *coordenadores de estabelecimento* um

papel ativo na gestão organizacional dos agrupamentos e na liderança das escolas que coordenam, reconhece-se que alguns destes “líderes formais” procuram, nos seus modos de atuação quotidiana, romper com a lógica de encadeamento hierárquico vigente. Apesar das múltiplas pressões e das tensões sobre as escolas do 1º ciclo e sobre os jardins-de-infância, ainda é possível encontrarmos figuras que intervêm na ação quotidiana exercendo regulações das periferias para os centros instituídos, combatendo a uniformização de procedimentos e preservando a identidade dos estabelecimentos. Curiosamente, no estudo realizado, constatamos, ainda, que, em vez de existirem resistências em relação a esta postura, se verificou um certo *pactuar* com a situação da parte do órgão de gestão do Agrupamento, na medida em que, segundo a *coordenadora* em causa, nunca lhe foi feita nenhuma observação, antes pelo contrário, era, muitas vezes, chamada a dar a sua opinião em relação a muitas matérias que até ultrapassavam a ação da escola que coordenava. Esta situação faz-nos pensar que, embora esta líder estivesse, por vezes, em incumprimento com aquilo que estava institucionalizado, não deixava de lhe ser reconhecido, pelos vários atores (órgão de gestão do Agrupamento, presidente da Junta de Freguesia e professores), grandes competências ao nível da gestão intermédia.

Tudo isto nos leva a reconhecer, na sequência de muitas outras investigações sobre a ação e os comportamentos dos atores na vida das organizações, que o formal, o instituído e as orientações prescritivas para o funcionamento das organizações nem sempre cumprem a sua função de normatização e de regulação uniformizadora da ação organizacional. A vida das organizações e, neste caso, das escolas, é bem mais complexa do que a visão que nos pode ser dada pela sua face visível e formalizada, já que são várias as incongruências e as desarticulações que o seu lado mais oculto também deixa antever, quando, com persistência, o procuramos. O plano das intenções encontra-se, por vezes, desalinhado com o plano da ação, nem sempre existindo sintonia entre aquilo que os atores dizem valorizar e fazer, aquilo que os outros consideram que é a sua ação e aquilo que efetivamente é realizado e, nesta leitura, encaixa-

se também, naturalmente, o desempenho das lideranças periféricas nos agrupamentos de escolas – os *coordenadores de estabelecimento*.

THE PERIPHERAL LEADERS OF *AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS* (Groups of Schools) IN PORTUGAL

Abstract: Primary schools at Portugal were faced recently with the compulsory directive to organize themselves in association with other schools (middle schools and junior high schools) through the so-called *Groups of Schools* (*Agrupamentos de Escolas*). These (vertical) Groups can be understood as functioning in a certain model of *pyramidal network*, which means that a decision center is created – the school-headquarter of the Group of Schools (generally, a junior high school, with its management bodies) – to which a series of peripheral schools that are associated, namely “pre-” and primary schools. Our aim with this work is to discuss the *peripheral* situation of these schools, taking into account the complexity of the regulations and the tensions that face and that place in the spotlight the figure of the *School Coordinator* (*Coordenador de estabelecimento*). This discussion is based on a case study about a Group of Schools, situated in the north of Portugal, and through it we aimed at understanding what is the role assumed by the *School Coordinators* at the level of the middle management of the Group of Schools, analyzing in particular their position as peripheral leaders of this type of school.

Keywords: Peripheral Leaders. School Coordinator. Group of Schools.

Referências

BASS, Bernard; AVOLIO, Bruce. **MLQ:** Multifactor Leadership Questionnaire. Redwood City: Mind Garden, 2003.

CASTANHEIRA, Patrícia; COSTA, Jorge Adelino. Lideranças transformacional, transaccional e laissez-faire: um estudo exploratório sobre os gestores escolares com base no MLQ. In: SOUSA, Jesus M.; FINO, Carlos N. (org.). **A Escola sob Suspeita**. Porto: ASA, p. 141-154, 2007.

CISCAR, C.; URÍA, Maria Esther. **Organizacion Escolar y Accion Directiva**. Madrid: Narcea, 1988.

COSTA, Jorge Adelino. **Projectos em Educação**. Contributos de análise organizacional. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

DINIS, Raquel; ALONSO, Luisa. Democracia e/ou burocracia? A teia e a trama do trabalho colegial e individual de professores. In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Org.) **Trabalho docente e organizações educativas**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2008.

LIMA, Licínio. E depois de 25 de Abril de 1974: Centro (s) e periferia (s) das decisões no governo das escolas. **Revista Portuguesa de Educação**, 12 (1), p. 57-78, 1999.

LIMA, Licínio. **A Escola como Organização Educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

MAROTO, José Luís; RODRÍGUEZ, Francisco. La dirección pedagógica en los centros escolares: su contexto organizacional. In: SALLÁN, Joaquín; MARCOS, Serafín Antúnez (coord.). **Organización escolar: nuevas aportaciones**. Barcelona: Promociones y publicaciones Universitarias, p. 579-593, 1993.

MOTTA, Fernando Claudio. **Organização e Poder**. Empresa, Estado e Escola. S. Paulo: Atlas, 1986.

PASHIARDIS, Petros; COSTA, Jorge Adelino; MENDES, António Neto; VENTURA, Alexandre. The perceptions of the Principal versus the perceptions of the teachers – a case study from Portugal. **The International Journal of Educational Management**, vol. 19, nº 7, 587-604, 2005.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 115-A, de 4 de maio de 1998. Estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Lisboa, n. 102, I Série – A, de 4 de maio de 1998.

_____. Despacho nº 13313, de 8 de julho de 2003. Estabelece o ordenamento da rede educativa. **Diário da República**, Lisboa, n. 155, 2ª Série, de 3 de Julho de 2003.

_____. Decreto-Lei nº 75, de 22 de abril de 2008. Estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Lisboa, n. 79, I Série, de 22 de abril de 2008.

VENTURA, Alexandre; COSTA, Jorge Adelino; MENDES, António Neto; CASTANHEIRA, Patrícia (2005). Perceptions of Leadership – a study from two Portuguese Schools. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, Vol.3, n. 1, p. 120-130, 2005. Disponível em: <http://www.ice.desto.es/rinace/reice/vol3n1_e/Venturaetal.pdf>. Acesso em: 28 set. 2006.

Artigo recebido em: 5/09/2011

Aprovado para publicação em: 23/11/2011