

Os novos e velhos contextos de ação coletiva em educação: Propostas teóricas para refletir sobre as políticas educativas e a liderança educacional como processos complexos

*The new and old contexts of collective action in education:
Theoretical proposals to reflect on educational policies and educational
leadership as complex processes*

*Los nuevos y viejos contextos de acción colectiva en educación:
Elementos de reflexión sobre la complejidad de las políticas educativas y el
liderazgo educativo*

CLAUDIA NEVES

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-8175-4749>

Universidade Aberta Portugal

Resumo: Neste artigo pretendemos analisar como o processo de construção das políticas educativas se reveste de uma multiplicidade de atores que atuam em níveis e contextos diversos atribuindo diversos significados às políticas. Analisar a complexidade dos processos políticos e relacioná-los com as interações que caracterizam as lideranças educacionais é um desafio interessante que exige que se pense em novos métodos de recolha e análise de dados. Com base numa sistematização bibliográfica, procura-se relacionar as potencialidades das perspetivas da complexidade com a análise de fenómenos educativos. Em particular, este artigo procura contribuir para a problematização do fenómeno das políticas educativas e das lideranças educacionais como processos dinâmicos e complexos que são desenvolvidos em diferentes níveis e que resultam da interação de diversos atores ao longo do tempo, que lhes vão conferindo novos significados.

Palavras-chave: Políticas Educativas; Regulação Educacional; Liderança Educacional.

Abstract: *In this article we intend to analyze how the process of constructing educational policies takes on a multiplicity of actors who work at different levels and contexts, assigning different meanings to policies. Analyzing the complexity of political processes and relating them to the interactions that characterize educational leaders is an interesting challenge that requires thinking about new methods of collecting and analyzing data. Based on a bibliographic systematization, we seek to relate the potentialities of the perspectives of complexity with the analysis of educational phenomena. In particular, this article seeks to contribute to the problematization of the phenomenon of educational policies and educational leadership as dynamic and complex processes that are developed at different levels and that result from the interaction of different actors over time, which gives them new meanings.*

Keywords: *Educational Policies; Educational Regulation; Educational Leadership.*

Resumen: *En este artículo pretendemos analizar cómo el proceso de construcción de políticas educativas adquiere una multiplicidad de actores que trabajan en diferentes niveles y contextos, dando diferentes significados a las políticas. Analizar la complejidad de los procesos políticos y relacionarlos con las interacciones que caracterizan a los líderes educativos es un desafío interesante que requiere pensar en nuevos métodos de recopilación y análisis de datos. Con base en una sistematización bibliográfica, buscamos relacionar las potencialidades de las perspectivas de complejidad con el análisis de fenómenos educativos. En particular, este artículo busca contribuir a la problematización del fenómeno de las políticas educativas y el liderazgo educativo como procesos dinámicos y complejos que se desarrollan en diferentes niveles y que resultan de la interacción de diferentes actores a lo largo del tiempo, lo que les da nuevos significados.*

Palabras clave: *Políticas educativas; Regulación educativa; Liderazgo Educativo.*

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, foram criadas uma série de organizações internacionais que abriram uma nova era para a circulação dos conhecimentos sobre educação, difundindo redes de financiamento, de troca de informações e de conhecimentos por todo o mundo. O trabalho de organizações como a UNESCO, a OCDE, o Banco Mundial, ou o Fundo Monetário Internacional solidificou a tendência para a standardização (iniciada anteriormente aquando da Escola de Massas) que foi reforçada por essas organizações através dos seus peritos e especialistas, que se esforçaram por tornar comparáveis as suas análises dos sistemas educativos.

Muitos países considerados “semiperiféricos” (TEODORO, 2001) passaram a depender da assistência técnica dessas organizações, o que permitiu, a partir da década de 70, a rápida difusão das Teorias do Capital Humano e do planeamento educacional. A educação passou a ser encarada como um instrumento ao serviço da modernização.

A partir da década de 80, as sociedades ocidentais registraram uma intensificação do fenómeno da globalização, através do renascimento do neoliberalismo e da subordinação das sociedades aos ideais de eficiência e eficácia a que as economias competitivas obrigavam.

No plano político, a influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial a UNESCO e a OCDE, provocaram o desenvolvimento de novos mecanismos de regulação transnacional com poder sobre a ação dos Estados nacionais. As políticas educativas passaram a desempenhar um papel cada vez mais instrumental na modernização das economias e na resposta às necessidades de adaptabilidade e de inovação, fundamentais numa economia competitiva.

Nos dias de hoje, o termo globalização faz parte da consciência global, pois trata-se de um fenômeno que, embora não seja inovador, comporta inúmeras transformações que atingem todas as áreas da esfera social. No processo de construção das políticas educativas, facilmente se reconhece a influência da globalização e das suas consequências, quer da definição das agendas políticas, quer na implementação de medidas práticas por parte dos governos. Os debates em torno dos efeitos da globalização na educação prendem-se essencialmente com a questão da convergência de políticas e da influência de instituições internacionais na definição das políticas educativas nacionais (AFONSO, 2003; TEODORO, 2001; NEVES, 2005).

Ao considerar a educação como um conjunto complexo de relações no seio dos processos de globalização, Ball (2001) defende que estamos perante um processo de convergência de políticas educativas e de bem-estar social em países com contextos históricos e sociais bem distintos. É nesse sentido que Ball introduz a ideia de “convergência de paradigmas”. Para esse autor, a preocupação está em examinar até que ponto estamos a assistir ao desaparecimento gradual de uma concessão de políticas específicas do Estado-Nação nos campos económico, social e educativo e, ao mesmo tempo, a junção de todos esses campos numa concessão única de políticas para a competitividade económica. A questão principal para esse autor reside nas “convergências políticas”, ou na “transferência de políticas”, ou ainda nos “empréstimos de políticas” (BALL, 2001, p. 100).

Ou seja, nessa perspectiva, embora as nações se posicionem de forma diferente em relação às estruturas e efeitos da globalização, a criação de políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”. Trata-se de um constante processo de empréstimo e cópia de ideias e políticas de outros contextos, de adoção de tendências e modas. As políticas nacionais são, assim, um produto de uma rede de influência e interdependências. Na aceção de Mainardes (2006), referindo-se a Ball e Bowe, o processo de construção das políticas desenvolve-se a partir de várias etapas que constituem o ciclo da produção da política, articulando o contexto de influência, com o contexto de produção do texto político e o contexto da prática e que “resultam numa interconexão, multiplexidade e hibridização, ou seja, numa combinação de lógicas globais, diferentes e locais”. (BALL, 2001, p. 102).

Ou seja, para além da questão da padronização das políticas educativas mundial, existe também a questão do papel do Estado e do seu grau de autonomia face às forças supranacionais que influenciam a definição de políticas educacionais.

Nessa perspectiva, uma visão complexa em relação à realidade educativa pode se revelar pertinente. Como é evidente pelos argumentos acima expostos, uma leitura da realidade política em torno da globalização e influência na educação e no papel dos Estados, a partir de um grande número de elementos de natureza diferente, é fundamental para se compreender a complexidade do processo de construção da política educativa.

A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

A convergência internacional em torno de objetivos de competitividade econômica influencia a forma como os decisores políticos veem os problemas em educação e também a forma de os resolver (TEODORO, 2001; NEVES, 2005; AFONSO; 2003). Essa tendência gera análises reduzidas e simplistas daquilo que são as dinâmicas e as mudanças complexas na educação, identificando um conjunto simples de problemas com respostas políticas acionáveis, o que pode levantar algumas questões quanto à forma como esses problemas são definidos e tratados. Esse contexto coloca problemas complexos ao estudo das políticas educativas em geral e ao estudo da liderança educacional em particular.

Preocupado em compreender se ainda faz sentido falar da existência de uma autonomia de decisão dos Estados, dada a “desnacionalização do Estado” (termo que foi buscar a BOAVENTURA SOUSA SANTOS), AFONSO (2003) conclui que não podemos deixar de considerar que o Estado, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir. Nesse sentido, continuamos a precisar de recorrer às teorias que se baseiam nos pressupostos do Estado-nação para compreendermos a redefinição do papel do Estado e para perceber os limites e as possibilidades da sua ação no contexto das realidades atuais.

Para Barroso (2006) não é possível reduzir o debate sobre os modelos de governação da educação apenas à visão da administração centralizada, planificada e hierarquizada, ou ao mercado descentralizado e concorrencial, pois existem novos contextos de ação coletiva no interior da sociedade que influenciam os modos de governação das políticas educativas.

A regulação da educação é um processo que resulta de várias negociações e da interação de vários dispositivos reguladores. Assim, na opinião desse autor, é fundamental considerarmos que a regulação do sistema educativo também é executada por indivíduos e estruturas formais e informais que funcionam como “nós da rede” e cuja intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e da dinâmica do sistema de regulação e dos seus resultados. Nesse sentido,

Barroso (2006) salienta a importância da função do Estado como “regulador das regulações”, no sentido de uma “metarregulação” para equilibrar a ação das diversas forças, mantendo uma orientação global (2006, p. 65).

O campo de investigação das políticas educativas, nesse contexto, torna-se um campo extremamente complexo, visto ser uma arena de decisão constituída por vários níveis e onde intervêm diversos atores, quer na formulação, quer na implementação da política. Nesse sentido, a análise das políticas públicas não pode ficar confinada ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concessão e execução e dos efeitos que provocam.

Tendo em conta o contexto global que consideramos anteriormente, julgamos ser mais pertinente considerar a política como um processo onde, para além dos governos, estão envolvidos outros atores que influenciam a sua formulação e a forma como é implementada, o que a torna um processo complexo, imprevisível e dinâmico.

Assim, consideramos a política não apenas como um produto, mas também como um processo, ou seja, a política encarada não apenas como a afirmação de valores e estratégias organizacionais e operacionais (produto), mas também como a capacidade de operacionalizar esses valores (processo) (BALL, 2006).

Com base nesses pressupostos,, e utilizando a distinção de Ozga (2000) da política enquanto texto e enquanto discurso e, também, a distinção de Ball (2000), que acrescenta a dimensão dos “efeitos da política”, a análise das políticas educativas deverá ter por base um modelo de análise que abarque os vários contextos em que a política é produzida. A proposta de Ball (2006) define um modelo de análise que engloba vários contextos relacionados com a produção de política educativa: num primeiro patamar temos o *contexto de influência*, o *contexto do texto político* e o *contexto da prática*. Cada um desses contextos consiste num campo de ações privadas e públicas e cada um envolve luta, negociação e resultados. Posteriormente o autor aponta que há que adicionar dois outros contextos: o *contexto dos resultados*, que engloba os efeitos de primeira ordem (mudanças na prática e na estrutura) e os efeitos de segunda ordem (mudanças quanto à justiça social e à igualdade de oportunidades); e o *contexto da estratégia política*, que tem a ver com a identificação de uma série de atividades políticas e sociais que podem mais facilmente identificar a desigualdades.

Com base nesse modelo de análise a partir de vários níveis, o processo da política passa a ser compreendido numa abordagem complexa, que considera a tal arena onde estão envolvidos vários atores a vários níveis e que reintroduzem na política novos sentidos, tornando-a um processo dialético que se desenvolve numa série de estádios e pode ocorrer numa multiplicidade de níveis.

Nesse artigo, pretendemos desenvolver uma perspectiva da política e da liderança educacional (e não de líderes) como processos que ocorrem dentro de um sistema complexo de interações, como a escola. Com base nas contribuições da teoria da complexidade e na abordagem de sistemas adaptativos complexos, entendemos a liderança educacional como um processo dinâmico e complexo, desenvolvido em diferentes níveis e com diferentes manifestações ao longo do tempo, em resultado de diversas interações. É por isso que não falamos de líderes, mas de liderança, pois consideramos essa prática como resultado de ação coletiva e não de práticas individuais, onde percepções, valores e ideias são confrontados e mutuamente transformados ao longo do tempo e em todo o sistema. Com base nessa proposta de análise das políticas e da liderança educacional como processos relacionais em que vários atores participam, pretendemos contribuir para a construção de um modelo de análise que incentive novas investigações sobre políticas educativas e liderança educacional baseadas em sistemas adaptativos complexos.

No campo da ação e da prática, as lideranças podem alterar o significado das políticas, pois elas são interpretadas de forma diferente consoante os diferentes atores e os diferentes interesses em jogo (TORRES, 1998; TEODORO, 2001).

A COMPLEXIDADE DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O PAPEL DAS LIDERANÇAS EDUCACIONAIS

Embora tenhamos vindo a assistir à emergência de um espaço de formação de políticas educativas transnacional que parece induzir uma “desnacionalização” da educação, a verdade é que o Estado ainda atua como mediador dessas influências externas e ainda é o principal decisor político na esfera da educação.

Nessa complexa arena da decisão política em educação, convivem diversos atores que influenciam a formulação das políticas e que interagem sob diversas formas e em diversos níveis.

Existem, assim, vários atores que influenciam a política educativa não apenas ao nível transnacional, como também ao nível nacional regional e local. Aqui, voltamos à discussão sobre o novo papel do Estado na educação e, mais especificamente, sobre a regulação da educação e sobre os diversos atores envolvidos nessa regulação.

Barroso (2006) afirma que o termo regulação é aplicado no contexto da educação para descrever dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes. Por um lado, descreve os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, por outro lado é usado para descrever os modos como esses atores se apropriam das regras e as transformam.

No primeiro caso, Barroso distingue um tipo de *regulação institucional*, normativa e de controle definida como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância para orientar as ações e as interações dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (BARROSO, 2006, p.13).

No segundo caso temos aquilo que Barroso chama de *regulação situacional*, ativa e autónoma. Nessa perspectiva, trata-se de um processo que compreende a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu reajustamento consoante às várias estratégias e ações dos vários atores, na sua relação com essas mesmas regras.

Também nessa linha, Doray e Maroy (2003) identificam três sentidos segundo os quais o termo regulação é utilizado. Numa primeira concepção, temos uma regulação próxima da abordagem sistêmica, considerada como um conjunto de mecanismos de retroação através dos quais o sistema retoma o seu equilíbrio, orientado por uma norma de referência. Numa segunda definição, os autores referem-se à *regulação institucional* com relação ao controle das ações por uma autoridade reconhecida, ou seja, a regulação é exercida por uma instância detentora de autoridade legítima, que tem como missão orientar as ações e as interações entre os vários atores. Numa terceira aceção do termo regulação, Doray e Maroy definem um tipo de regulação que é utilizada mais como o resultado de uma articulação entre processos de regulação “horizontais” de produção de normas dentro da organização. Nesse sentido, a regulação é entendida como um processo social de produção de “regras do jogo”, que permitem resolver problemas de interdependência e de coordenação (2003).

Para além dessas novas formas de regulação, temos alguns autores que se questionam sobre o papel dos vários atores envolvidos na regulação da educação, e os vários níveis em que essa regulação ocorre. Esse processo de regulação das políticas educativas tem, no seu cerne, a discussão sobre o novo papel do Estado na governação da educação.

Barroso (2006) faz uma análise sobre o movimento de recomposição do poder do Estado e a redefinição dos diferentes papéis dos agentes sociais no campo educativo. Nesse contexto, toma como referência a existência de três níveis de regulação diferentes, mas complementares: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação.

De acordo com essas reflexões, percebemos que existe um complexo sistema de regulações a diferentes níveis e executadas por diferentes atores, que confrontam entre si lógicas e interesses diferentes. Mas para além de existirem vários níveis de regulação que resultam em diferentes efeitos nos modos de

regulação política, existem atores que protagonizam esses vários níveis e modos, que variam de acordo com o seu nível de implicação na formulação da política educativa e pela sua capacidade de regulação em relação aos seus membros.

Com base nesse entendimento, não somos defensores de abordagem linear das políticas educativas, pois consideramos que a política é um processo sujeito a constantes reinterpretações, que vai sofrendo várias reinterpretações enquanto está a ser implementado. Dada essa constante recontextualização, iremos defender uma concepção mais alargada da política no seguimento da proposta de Ball (2006), entendida como um processo, como um ciclo político com diversas arenas de ação (contexto de influência, contexto de produção de texto da política, contexto da prática) que engloba hoje processos e atores muito distintos (ANTUNES, 2006).

Nesse quadro de análise, o papel da liderança educacional assume-se como fundamental para compreender a complexidade da ação educativa no seu contexto. Pretendemos realçar a importância da relação complexa entre política e liderança educacional, entendida também como um processo relacional influenciado por diversos atores.

A investigação sobre liderança educacional no panorama internacional tem, nas últimas décadas, favorecido olhares sobre a relação entre a liderança e os resultados das escolas e as escolas eficazes capazes de produzir bons resultados com os recursos disponíveis. Várias abordagens analisam a liderança como um fator de eficácia escolar (GURR, 2005; 1996; LEITHWOOD, 1992); outras relacionam o tipo de lideranças com os resultados académicos dos alunos (CALDWELL, 2002; FULLAN, 1998); outras ainda analisam a liderança em relação à escola como organização aprendente (CALDWELL, 2002; FULLAN, 1998). Muitas vezes, o tema da liderança tem vindo a ser analisado a partir da perspectiva do líder eficaz que é cada vez mais considerando um ator chave relevante num contexto de mudanças socioculturais movido pela intensificação das comunicações interpessoais, partilha de informação digital e pelo estímulo à competição em diferentes cenários.

A divisão entre política e gestão/administração escolar tem enfraquecido o desenvolvimento teórico-metodológico da gestão escolar, pois leva a considerar as políticas como produções governamentais mediadas pela gestão/administração escolar (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017).

É necessário que surjam “novos horizontes teórico-metodológicos” que considerem as políticas como proposições construídas pelos múltiplos e diferentes atores sociais em diversos espaços e tempos de produção da política, diluindo a ideia de que apenas os governos as produzem (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017). Essa proposta baseia-se na ideia de Mouffe (2011), que entende

a política como uma atividade que cuida da organização e da vida das pessoas de forma não distante e articulada com os processos de construção de identidades coletivas, sem individualismo, marcada por negociações, conflitos de interesse e paixões. Dessa forma, a gestão e a liderança são entendidas como parte integrante da política e passam a ser entendidas como ações articuladas entre diversos atores sociais.

Assim, podemos dizer que a política de gestão assumida no sentido político dos atores sociais, transforma-se em uma arena de configuração de múltiplos projetos de gestão escolar, numa esfera de produção de identidades coletivas em torno de uma hegemonização provisória. (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017, p. 738).

Outrossim, os sujeitos podem ser negociadores de possibilidades quotidianas, sendo que em espaços e tempos específicos podem produzir as suas próprias políticas.

No entanto, grande parte dos estudos internacionais confirma uma tendência para identificar e operacionalizar o conhecimento, as competências e as práticas relacionados com a liderança educacional evidenciado por um conjunto de políticas que procura estandardizar as práticas de liderança dos administradores escolares (COSTA, FIGUEIREDO & CASTANHEIRA, 2013; RIVIEROS e WEIWEI, 2019). Segundo esses estudos, esses quadros de referência de competências têm vindo a ser desenvolvidos um pouco por todo o mundo e servem de guia para a formação profissional, aprendizagem e avaliação da liderança educacional. Essas iniciativas são entendidas como tentativas de homogeneizar as práticas de liderança educacional e têm sido cada vez mais criticadas pela descontextualização e pelo facto de negligenciarem questões relacionadas com a equidade e a justiça social (DAVIS, GOODEN E MICHEAUX, 2015; NIESCHE, 2013). Dessa forma, esses quadros de referência servem apenas para normalizar e legitimar conhecimentos, valores e discursos para favorecer as reformas educativas orientadas para os resultados, originando a propagação de discursos e padrões convergentes que, de acordo com alguns autores, são fruto da Nova Gestão Pública (RISVI & LINGARD, 2010; STEINEN-KAMSI, 2004).

Contudo, existem também outras perspectivas, que vão acolhendo cada vez mais adeptos, que defendem que o melhor líder é o líder adaptável que se ajusta às situações e contingências que vai encontrando na sua ação. Há variáveis mediadoras que podem influenciar os processos (LEITHWOOD & JANTZ, 2005) e que fazem ganhar sentido a aproximação entre os conceitos de liderança e cultura (HALLINGER, 2011). Assim não podemos identificar um único estilo

ou modelo de liderança num determinado contexto, pois existem múltiplas e potenciais combinações entre modelos que se adaptam consoante as situações e os problemas.

ELEMENTOS DE REFLEXÃO PARA POTENCIAR A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE PARA A LIDERANÇA EDUCACIONAL

Em Portugal, nos últimos anos, a escola tornou-se cada mais competitiva, havendo cada vez mais pressão para elevar os padrões de qualidade e melhorar os resultados dos alunos. As lideranças são assumidas, em todos os programas de reforma política, como fatores fundamentais na gestão eficaz das escolas, considerando-a um fator fundamental para aumento de qualidade nos processos e resultados das escolas (CASTANHEIRA, 2013). Essa pressão para responsabilização das escolas e das lideranças na prestação de contas e resultados tem vindo a ser intensificada nos últimos anos pela ação das organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco, a OCDE e a União Europeia, que periodicamente publicam relatórios e rankings internacionais.

Nas reformas políticas das últimas décadas, Portugal, em sintonia com essas diretrizes internacionais, apresenta uma tendência clara para reformar os sistemas de educação uniformizando discursos, instrumentos e indicadores para favorecer avaliações, comparações e destacar boas práticas. Essas tendências e novas formas de Gestão Pública levaram Portugal a implementar um conjunto de processos contraditórios de descentralização, transferindo competências para níveis de decisão mais próximos da realidade escolar, promovendo um discurso de autonomia, mas, ao mesmo tempo, atribuindo mais responsabilidades e exigências aos líderes e gestores escolares (BARROSO, 2000, MAROY, 2005). O racional subjacente a essas iniciativas governamentais é que as decisões que são tomadas no contexto irão facilitar respostas mais eficientes e eficazes às necessidades locais (DENECKER, 2019). Mais do que nunca, os diretores das escolas são, hoje em dia, considerados como atores chave para melhorar a performance e os resultados dos estudantes. Todas essas transformações têm marcado a agenda educativa das últimas décadas e trouxeram enormes consequências às práticas profissionais dos diretores escolares em Portugal.

Esse paradigma de gestão liberal ou nova gestão pública gera duas grandes preocupações, segundo Torres (2013). Por um lado, é preocupante o modelo de gestão escolar que, em Portugal, solidificou um movimento de individualização nos processos de gestão e administração das escolas, o que comporta riscos e exigências que se tornam inoportáveis para uma pessoa singular assumir.

Por outro lado, temos o desenvolvimento gradual de modelos de avaliação em educação, que cada vez mais procuram a comparação de resultados sobre as práticas dos professores, os resultados dos alunos, a comparação entre escolas (TORRES, 2013).

Na opinião dessa autora, um dos dispositivos mais eficazes no condicionamento da ação dos líderes das escolas portuguesas, atualmente, é a avaliação externa das escolas. Através desse dispositivo, são disseminados padrões ideais de liderança, de organização pedagógica, de organização e gestão escolar que servem para mascarar as diferenças culturais que existem nas escolas, tornando-as mais uniformes e similares no que diz respeito à cultura racional escolar (TORRES, 2013).

Deparamo-nos, assim, em Portugal, com um cenário de contradições no qual as lideranças educacionais portuguesas deverão atuar. Respeitar os normativos legais e procedimentos administrativos, demonstrar a obtenção de resultados acadêmicos cada vez melhores, oferecer uma educação de qualidade aos estudantes, preparar os cidadãos do futuro e profissionais qualificados, motivar atores internos e externos à escola no desenvolvimento coletivo da missão da escola, responder a múltiplos desafios quotidianos, políticos, relacionais e pessoais. Eis o cenário de atuação das lideranças educacionais em Portugal.

É importante, nesse quadro, refletir e estimular novas perspectivas de entendimento sobre os atores e os processos envolvidos nas lideranças educacionais, a fim de contribuir para melhorar a sua formação e atuação. Consideramos que uma proposta de análise do fenômeno das lideranças educacionais articulada com a visão complexa e dinâmica do processo de construção da política em educação poderá favorecer uma visão mais abrangente e global desse fenômeno e estimular a reflexão e criação de novos contextos de ação coletiva.

A liderança é um conceito com múltiplos entendimentos. A título de exemplo, mencionamos o trabalho de Northouse (2012), que contabilizou cerca de 65 formas diferentes de classificar o termo liderança.

Almeida e Brandão (2019) apresentam uma sistematização das principais teorias que caracterizam a liderança em quatro grupos: num primeiro grupo estão as teorias relacionadas com as qualidades, aptidões pessoais e individuais do líder, considerados dons intrínsecos e inatos; Num segundo grupo temos as teorias dos estilos que integram o modo como bom líder deve proceder evidenciando três estilos principais - autocrático, liberal e democrático; no terceiro grupo, temos as teorias situacionais que consideram que a liderança que envolva os subordinados é mais eficiente eficaz e a situação concreta onde a liderança opera aparece como um critério importante para a verificação da atitude do líder; finalmente temos um grupo de teorias mais recente sobre liderança em que

são valorizadas características como a humildade, a aposta no desenvolvimento das pessoas (liderança transformacional), a autoconsciência e a transparência relacional (liderança autêntica), a liderança espiritual, a liderança que favorece o empoderamento dos liderados.

Os autores concluem que as tendências mais recentes na análise da liderança apontam para um entendimento de liderança com uma canalização de energia das pessoas que estão no sistema social, numa organização, onde se realizam inúmeras interações. Essa canalização de energia das pessoas para atingir objetivos e metas comuns a todos os elementos da organização. São os desafios inter e intra relacionais da liderança que muitas das vezes são difíceis de quantificar pois estão mais relacionados com as situações, com a cultura e com o contexto (ALMEIDA E BRANDÃO, 2019).

A escola é atravessada por uma pluralidade de culturas, por divisões sociais e éticas que a transformam numa “arena micropolítica” (ESTEVÃO 2001) minada de contestação e conflitos, desencontros e expectativas diferenciadas, o que se assume como um enorme desafio para quem pretende gerir essa realidade complexa e imprevisível. Nessa arena é importante existir uma forma específica de liderança associada a um determinado nível de conhecimento, capacidades e aptidões para liderar os outros segundo Hannah, Avolio, Luthans & Harms (2008). Essas características deverão preparar os líderes para enfrentar desafios complexos e ter preparação para influenciar positivamente os seus seguidores, articulando uma cultura organizacional, o clima de escola e a performance da organização.

Segundo Amanchukwu, Stanley & Ololube (2015), que desenvolveram uma sistematização do debate teórico em torno das teorias, estilos e princípios de liderança com o objetivo de sistematizar o debate teórico no qual o conceito de liderança é desenvolvido, atualmente, as teorias contemporâneas sobre liderança enquadram-se numa destas três categorias/perspectivas:

- 1) A liderança como processo ou relação;
- 2) A liderança como uma combinação de traços de personalidade ou características;
- 3) A liderança entendida como comportamentos ou capacidades.

Os autores concluem que nas teorias mais dominantes sobre liderança existe a noção generalizada de que a liderança é um processo que envolve a capacidade de influenciar um grupo de pessoas tendo em vista a realização de determinados objetivos.

Começam a surgir cada vez mais visões que definem a liderança como uma amálgama de conhecimentos, aptidões, capacidades e competências, atitudes e comportamentos que são desenvolvidos através de processos relacionais entre líderes e liderados para atingir objetivos comuns (NORTHHOUSE & Lee, 2019).

Mas há, ainda, questões importantes relacionadas com a liderança educacional para as quais é importante procurar respostas. Dianova, Artamoshkina e Nogovitsyn (2019) afirmam que todos esses contributos nos levam a uma questão fundamental: como podemos treinar/preparar um líder que seja capaz de implementar inovações no seu contexto de trabalho e que ponha em prática as competências que vai adquirindo ao longo do seu percurso de aprendizagem?

Na procura de respostas para essas questões Scott-Davin, Carr-Chelman & Hammes (2019) analisaram várias teorias de liderança, escolhendo alguns traços dessas teorias para desenvolver uma nova proposta conceptual. Nesse exercício, tiveram a percepção de que é necessário complementar a liderança com a aprendizagem, no sentido de aumentar a consciência sobre o humanismo daqueles que são liderados, com os quais trabalhamos ou os quais ensinamos. Desenvolveram uma revisão de literatura integrativa e construíram um quadro conceptual a que chamaram *profound leadership*: “*A profound leader is like a Chef, trying different seasonings to find those best suited to desired outcomes*”, (SCOTT-DAVIN, CARR-CHELMAN & HAMMES 2019, p. 4).

Essa proposta de Scott-Davin, Carr-Chelman & Hammes (2019) apresenta-nos um líder que acolhe a diversidade de pensamento, de visões e perspectivas e que apoia o lado humano dos seus liderados. Está sempre a aprender, a crescer, a flexibilizar-se em contínua adaptação. Sendo a realidade escolar uma realidade complexa, imprevisível, alvo de muitas influências internas e externas a diversos níveis, a liderança deverá ser um exercício quer de gestão (entendida enquanto resposta imediata a procedimentos e problemas que exijam uma rápida mobilização de meios para atingir fins) quer de liderança (entendida como uma visão de ação num tempo alargado que exige uma profunda reflexão para se perspectivar uma visão estratégica da organização que mobilize todos os envolvidos). Liderar em contexto é, assim, considerar as dinâmicas específicas da organização, a sua cultura. A complexa realidade organizacional das escolas e as variáveis contextuais são determinantes para uma liderança de sucesso. É nesse sentido que Harris & Jones defendem o conceito de “Culturally Responsive Leadership” para defender uma liderança no contexto como fator de sucesso para que a liderança tenha, efetivamente, um impacto positivo na performance das escolas.

NOTAS CONCLUSIVAS E REFLEXÕES FINAIS

Neste artigo pretendemos, a partir de uma revisão bibliográfica, contribuir para a análise da política educativa como um processo em que intervém uma multiplicidade de atores (internacionais, nacionais e locais) que atuam em níveis e contextos diversos, atribuindo múltiplos significados às políticas. Procuramos analisar a literatura e evidenciar algumas ideias que contribuem para esse entendimento da política.

Com esse objetivo, buscamos evidenciar que uma das formas mais dominantes na construção das agendas políticas a nível mundial desenvolve-se a partir dos grandes projetos estatísticos e dos indicadores da educação que, comparativamente, servem para avaliar e monitorizar o progresso dos sistemas de educação e de formação mundiais.

Salientamos que essas parecem ser as formas de regulação atuais mais influentes e importantes, devido à sua conotação econômica, porque os indicadores são instrumentos importantes para os Estados, pois atraem o investimento externo, daí a necessidade de os países quererem estar bem qualificados nesses *rankings* mundiais.

Concluimos, assim, que há diferentes contextos de ação coletiva no interior da sociedade que influenciam os modos de governação das políticas educativas. Exemplo dessa afirmação é a multiplicidade de atores coletivos envolvidos nos processos de construção e implementação da política educativa, que demonstram uma tendência geral para a criação de modelos de governação/regulação da educação em rede, além de poderem ter finalidades mercantis e um carácter burocrático.

Desenvolvemos esta análise com o objetivo de reunir um conjunto de argumentos teóricos que estimulem a reflexão e permitam incentivar abordagens problematizadoras no que respeita aos posicionamentos teóricos e metodológicos na investigação sobre liderança educacional, no sentido de permitirem questionar alguns pressupostos, conceitos e perspectivas presentes nas políticas educativas e refletir criticamente sobre as suas implicações para as lideranças educacionais. Uma visão complexa em relação à realidade educativa pode ser pertinente para processos de investigação sobre liderança educacional, pois permite uma leitura da realidade política em torno da educação, a partir de um grande número de elementos de natureza diferente que têm forte influência no processo de construção da política.

Com base nesses argumentos, defendemos a ideia de Ozga e Lingard (2007) quando esses afirmam que qualquer análise da política enquanto *policy* e *politics* da educação tem de ter em conta esses novos modos de regulação da

educação e, ao mesmo tempo, reconhecer a multiplicidade de contextos que têm de ser considerados e que podem representar respostas divergentes à agenda global.

Essa evidência demonstra que o processo de implementação política não pode ser linearmente interpretado. É importante aprofundar as várias dimensões de objetos de estudo relacionados com as políticas educativas e lideranças educacionais e os diferentes níveis em que vão ser implementados e reinterpretados, procurando explorar as relações entre os diversos fatores que intervêm na concretização e implementação dessas ações. O carácter evolutivo das políticas e a sua adaptação e interpretação nos diversos níveis e contextos, como as lideranças educacionais, em nosso entender, se assenta em características de sistemas adaptativos complexos, como a autorregulação, a emergência, a autotransformação, a recursividade e a imprevisibilidade.

Articulada com essa proposta de análise, defendemos que a abordagem ao estudo da liderança educacional deverá ser enquadrada numa análise mais abrangente, na qual estão consideradas as etapas do ciclo de produção da política, articulando o contexto de influência, com o contexto de produção do texto político e o contexto da prática.

Ao longo dos tempos foram vários os teóricos e investigadores que procuraram definir estilos diferentes de liderança e, atualmente, não existe um estilo de liderança particular que possa ser considerado como universalmente aceite. Apesar dessas diferentes concepções, é consensual que um bom líder deve inspirar, motivar e direccionar a ação de todos para atingir fins específicos de uma organização.

Na investigação sobre liderança educacional, há uma falta de objetivos críticos e conceptuais sobre desenvolvimento e formação de líderes. Há que desenvolver mais análises sobre as práticas mais situadas sobre o desenvolvimento de liderança – o como e o porquê. Alguns autores levantam a hipótese de que, embora existam nesses estudos mudanças teórico-metodológicas que analisam a escola e a necessidade de a compreender de forma crítica, há, também, continuidades no modo como se pensa e faz pesquisa, que nos impedem de captar e compreender a complexidade da realidade diária da escola (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017).

Pelo fato de não existirem orientações sobre como desenvolver estratégias de investigação que consigam compreender a complexidade das dinâmicas que caracterizam as lideranças educacionais, começam a surgir algumas propostas que visam à adoção de métodos relacionados com as teorias da complexidade e dos sistemas adaptativos complexos. Essas novas propostas exigem que os investigadores reexaminem as suas crenças e valores, bem como

as bases conceituais sobre os fenômenos educativos, de modo a considerarem os princípios da complexidade no desenho das suas estratégias de investigação (MARCHAND & HILPERT, 2018).

Analisar a complexidade dos processos políticos em educação e relacioná-los com as interações que caracterizam as lideranças educacionais é um desafio interessante que exige que se pense em novos métodos de recolha e análise de dados. Os métodos tradicionais que procuram identificar traços de personalidade, estilos de liderança ou a percepção dos liderados sobre os líderes dificilmente nos ajudam a compreender a dinâmica de um sistema complexo, como é a escola. Essa é uma oportunidade para pensar e desenvolver novas abordagens metodológicas e novas técnicas analíticas para a investigação sobre liderança educacional (LICHENSTEIN et al., 2006, p. 7). Deixamos em aberto algumas propostas que existem no panorama teórico, que precisam de ser trabalhadas empiricamente. A análise dinâmica em rede, os métodos de não simulação ou a investigação experimental são hipóteses com algum potencial.

Terminamos este artigo com a proposta de Furtado, Sakowski, Tóvolli et al (2005) que defendem as técnicas de modelação para compreender as dinâmicas presentes nas lideranças educacionais, entendidas como sistemas adaptativos complexos. De acordo com essa proposta, através da modelização, é possível identificar os principais elementos e regras do sistema e caracterizar a forma como se inter-relacionam. Inclusivamente, através da modelização dos sistemas de lideranças no contexto educacional, é possível simular possíveis padrões de comportamento e resultados que se podem esperar com certos tipos de intervenção, quer no sentido da sua estimulação, quer no sentido da sua prevenção. Esses exercícios de modelização podem, também, favorecer a identificação de aspetos críticos dentro do sistema, a partir dos quais a inovação e a mudança podem ser geradas.

Em jeito de conclusão, esperamos que as pistas de reflexão apresentadas neste artigo possam estimular a curiosidade para se explorar o potencial das perspectivas da complexidade e gerar novas abordagens investigativas para compreender melhor fenômenos complexos e inter-relacionados, como são as políticas educativas e as lideranças educacionais.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G. Z; ANDRADE, É.; PARRO, A. L. C. Sentidos de política e/de gestão nas pesquisas sobre a escola. **Educ. Pesqui.** São Paulo, v. 43, n. 3, p. 727-742, Sept. 2017.

AFONSO, A. J. Estado, Globalização e Políticas Educacionais: Elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, 22, 35-46, 2003.

ALMEIDA, B. & BRANDÃO, C. Liderança e desafios. O medo e o comportamento exploratório no processo de transição para uma posição de liderança. In **Atas CIAIQ2019 - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais**. Vol. 3, 2019. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2304/2348>

ANTUNES, F. Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto “Europa”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 75, 63-93, 2006.

BALL, S. Directrizes Políticas Globais e relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001

BALL, S. **Education policy and social class** (Vol. Routledge). London and New York, 2006.

BARROSO, J. O Estado e a Educação: a Regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

CALDWELL, C., Bischoff, S.J. & Karri, R. The Four Umpires: A Paradigm for Ethical Leadership. **Journal of Business Ethics** 36, 153–163, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1014230002724>

COSTA, J. A., FIGUEIREDO, S., & CASTANHEIRA, P. Liderança educacional em Portugal: meta-análise sobre produção científica. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, 13, 83-105, 2019.

DAVIS, B. W., GOODEN, M. A., & MICHEAUX, D. J. Color-Blind Leadership: A Critical Race Theory Analysis of the ISLLC and ELCC Standards. **Educational Administration Quarterly**, vol.51, n°. 3, 335–371, 2015.

DENECKER, C. School Principals' Work Stress in an Era of New Education Governance. **Swiss Journal of Sociology**. Vol. 45, n°. 3, 447-466, 2019.

DIANOVA, V., ARTAMOSHKINA, L., & NOGOVITSYN, N. The Problem of Leadership in Modern Education. In **Advances in Social Science, Education and Humanities Research**, volume 386. 5th International Conference on Social, Economic, and Academic Leadership (ICSEALV 2019). Atlantis Press, 2019.

DORAY P. & MAROY, C. **Les relations entre économie et éducation: vers de nouvelles régulations?** Paris: L'Harmattan, 2003.

ESTÊVÃO, C. Gestão Educacional e Formação. In **Gestão em Ação**, Vol. 4 N°. 2, Jul-Dez, 2001.

FULLAN M. Leadership for the 21st Century: Breaking the Bonds of Dependency. **Educational Leadership**, vol. 55 , n°.7, 1-6, 1998.

FURTADO, B. A., KAROWSKY, P. A. M., E TÓPOLLI, M. H. **Modelagem de Sistemas Complexos para as Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2015.

GURR, D. M., DRYSDALE, L., MULFORD, M. Successful principal leadership: Australian case studies. **Journal of educational administration**, vol. 43, n°. 6, 539-551, 2005.

HALLINGER, P. Leadership for learning: Lessons from 40 years of empirical research. **Journal of Educational Administration**. 49. 125-142, 2011.

HANNAH, S. T.; AVOLIO, B.; LUTHANS, F.; AND HARMS, P. D., Leadership efficacy: Review and future directions. **Management Department Faculty Publications**, 2008.

HARRIS, A. & JONES, M. Leading in context: putting international comparisons into perspective, **School Leadership & Management**, Vol. 37, n°. 5, 431-433, 2017.

LEITHWOOD, K. The move toward transformational leadership. **Educational Leadership**, Vol. 49, n°. 5, 8-12, 1992.

LEITHWOOD, K., JANTZI, D. **A Review of Transformational School Literature, Research 1996-2005**. Montreal: AERA, 1995.

LICHENSTEIN, B. ET AL. Complexity leadership theory: An interactive perspective on leading in complex adaptive systems. **Emergence: Complexity and Organization** Vol.8, n°. 4 2-12, 2006.

MARCHAND, C. & HILPERT, J. Design Considerations for Education Scholars Interested in Complex Systems Research. **Complicity: An International Journal of Complexity and Education**, v15, n1, p31-44, 2018.

MOUFFE, C. Globalização e Cidadania Democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, dez. 2001. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1779/1476>>. Acesso em: 04 mar. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v36i0.1779>.

NEVES, C. **Educação e desenvolvimento humano**. Contributo para uma análise crítica e comparativa das políticas educativas à luz do paradigma da Aprendizagem ao Longo da Vida. Tese de Mestrado. ISCTE, Lisboa, 2005.

NIESCHE, R. **Deconstructing Educational Leadership: Derrida and Lyotard**. London: Rotledge, 2013.

NORTHOUSE, P. G. **Leadership: Theory and Practice**. 6th Edition, Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.

NORTHOUSE, P.G. & LEE, M. **Leadership case studies in education** (2nd ed.) SAGE: Thousand Oaks, CA, 2019.

OZGA, J. & LINGARD B. Introduction: reading education policy and politics. In B. Lingard & J. Ozga (Eds.), **The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics**. London and New York: Routledge, 2007.

RIVEROS, AUGUSTO & WEI, WEI. **Standards and competency frameworks for school administrators: Global, comparative and critical perspectives.** In Education Policy Analysis Archives. Vol. 27, p. 111, 2019, disponível em: <<https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/4988>>. Acedido em 18 março 2020.

RIZVI, F., & LINGARD, B. **Globalizing education policy.** London, UK: Routledge, 2010.

ROSE NGOZI AMANCHUKWU, R. N.; STANLEY, G. R.; OLOLUBE, N. P. A Review of Leadership Theories, Principles and Styles and Their Relevance to Educational Management, **Management**, Vol. 5 No. 1, pp. 6-14, 2015.

SCOTT, H., CARR-CHELLMAN, D. J. & HAMMES, L. “Profound Leadership and Adult Education: An integrative Review of the Literature,” **Adult Education Research Conference.** Disponível em: <https://newprairiepress.org/aerc/2019/papers/23>, 2019.

STEINER-KHAMSI, G. Blaizing a trail for policy theory and practice In G. Steiner-Khamsi (Ed.), **The global politics of educational borrowing and lending** (pp. 201-220). New York: Teachers College Press, 2004.

TEODORO, A. Organizações Internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Eds.), **Transnacionalização da Educação.** Da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

TORRES, C. A. **Democracy, education, and multiculturalism: Dilemmas of citizenship in a global world.** Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1998.

TORRES, L. **Liderança singular na escola plural: as culturas da escola perante o processo de avaliação externa.** Revista Lusófona de Educação, 23, 51-76, 2013.

Claudia Neves

Investigadora do Laboratório de Educação a Distância e eLearning, Universidade Aberta Portugal E-mail: claudia.neves@uab.pt

*Recebido em 04/03/2020
Aprovado em 06/05/2020*