

Revista do  
Centro de Formação  
Francisco de Holanda

Julho 2011

18

# A CIDADANIA E A DEMOCRACIA NAS ESCOLAS

Centro de Formação Francisco de Holanda



## FICHA TÉCNICA

<b>Director</b>	Jorge do Nascimento Pereira da Silva
<b>Coordenador</b>	Francisco Teixeira - Jorge Nascimento
<b>Conselho Científico</b>	Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho Carlinda leite – Universidade do Porto Fernando Ribeiro Gonçalves – Universidade do Algarve José Augusto Pacheco – Universidade do Minho Manuela Esteves – Universidade de Lisboa
<b>Conselho Redactorial</b>	Jorge do Nascimento Pereira da Silva Agostinho Ferreira António Oliveira Sousa Francisco Teixeira Manuel Alves Barbosa Maria Lucinda Palhaes da Cunha Bessa
<b>Capa</b>	Pedro Almeida
<b>Maquetagem</b>	Francisco Teixeira
<b>Propriedade e edição</b>	Centro de Formação Francisco de Holanda Escola Secundária Francisco de Holanda Alameda Dr. Alfredo Pimenta 4814-528 Guimarães <a href="mailto:cfaecff@cffh.pt">cfaecff@cffh.pt</a> <a href="http://www.cffh.pt">www.cffh.pt</a> 253 513 073
<b>ISBN</b>	972-96465
<b>Impressão</b>	Gráfica Covense, Ldª Polvoreira - Guimarães
<b>Numero</b>	Revista ELO 18 – Julho de 2011
<b>Tragem</b>	200 Exemplares
<b>Apoio</b>	ME

## LIDERANÇA SINGULAR NA ESCOLA DEMOCRÁTICA: AMEAÇAS E CONTRADIÇÕES

*Leonor Lima Torres*  
*IE - Universidade do Minho*

### 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o modelo de gestão escolar tem constituído uma das trave-mestras das reformas educativas, a par do desenvolvimento de modelos de avaliação (das escolas, dos professores, dos alunos), ambas as preocupações, aliás, profundamente articuladas com o paradigma de gestão neoliberal que tem marcado, nos últimos anos, a agenda educativa. Surge com evidência nos discursos políticos e nos meios de comunicação social, a ideia de que os problemas educacionais resultantes da tão propalada crise da escola, se podem resolver ou minimizar por via da implementação de um modelo eficaz de gestão escolar. Ensaaiaram-se figurinos vários em substituição dos Conselhos Directivos, órgão colegial instituído desde 1975 — Director Executivo, em 1991; Conselho Executivo, em 1998; Director, em 2008 —, cujas mudanças de designação foram acompanhadas de ligeiras alterações na sua composição, competências e modos de funcionamento. Em todos os regimes de governo se destaca a figura do líder formal da instituição (Presidente do Conselho Directivo, Presidente do Conselho Executivo, Director), sempre sujeito às regras democráticas da eleição alargada pelos pares, com a excepção do actual cargo de Director instituído pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril.

Face a estas alterações morfológicas, interessa questionar até que ponto o modelo actual introduziu, por um lado, mudanças significativas ao nível do funcionamento da instituição escolar e, por outro, dinâmicas e soluções organizacionais alternativas capazes de tratar dos sintomas de crise imputados quase sempre a factores internos ao sistema de ensino. Mais, de que forma as escolas fazem uso das suas margens de autonomia relativa? Como se desenvolvem os processos de liderança num contexto marcado pela unipessoalidade da direcção? Como se posicionam os professores-gestores em relação ao próprio processo de autonomia das escolas?

## **2. CRUZANDO ALGUNS DADOS DE INVESTIGAÇÃO**

Partimos do princípio de que os constrangimentos político-estruturais que se abatem sobre as escolas exercem um condicionamento diferenciado sobre as práticas, abrindo diversos espaços de possibilidades que podem ser apropriados pelos actores de forma culturalmente significativa. É precisamente neste ponto — na apropriação quotidiana deste espaço-tempo e desta margem relativa de actuação — que nos parece pertinente discutir as potencialidades das organizações escolares na construção de uma escola progressivamente mais democrática e mais justa.

Esta abordagem apoia-se em dados de investigação recolhidos no âmbito de três pesquisas actualmente em curso: i) análise crítica dos Relatórios de Avaliação Externa das escolas, nos domínios da organização e gestão escolar e liderança; ii) estudo de caso centrado nos percursos de excelência escolar dos alunos de uma escola secundária; iii) análise dos Projectos de Intervenção dos Directores de escolas.

## **3. PERFIL IDEAL DE LÍDER ESCOLAR NA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO EXTERNA**

De entre as diversas formas de regulação das escolas públicas (cf Barroso, Org., 2003, 2005), os dispositivos de avaliação externa instituíram-se nos últimos quatro anos num poderoso mecanismo de controlo sobre os resultados escolares. Da análise que efectuámos aos Relatórios de Avaliação Externa das escolas não agrupadas (cf. Torres & Palhares, 2009) foi possível extrair um modelo ideal-típico de organização escolar, claramente alicerçado num referencial para a acção, em função do qual se procedeu à classificação das instituições. Esta matriz uniformizadora, ao funcionar como uma espécie de “molde” norteador da acção, tende a diluir as especificidades organizacionais e culturais de cada escola, induzindo nestas organizações uma aproximação, nalguns casos, um mimetismo, aos parâmetros de funcionamento considerados ideais.

De forma a apreender o perfil ideal de liderança veiculado nos Relatórios de Avaliação Externa, efectuamos uma análise de conteúdo aos domínios da “liderança” e da “organização e gestão escolar” que obtiveram a classificação de Muito Bom. A primeira dedução genérica retirada desta análise aponta para a subordinação do perfil de liderança às lógicas da prestação de contas e de responsabilização (accountability) (cf. Afonso, 2010 a e b), bem como da racionalização dos recursos. Pressionada à regulação dos resultados, a

escola precisa, na óptica do quem avalia, de um “líder forte”, de um “rosto” que se responsabilize pela implementação eficiente de um projecto educativo que se pretende partilhado. Mas o significado de partilha é perspectivado mais como uma técnica de gestão de afectos do que de um processo resultante da participação democrática dos actores nas suas esferas significativas de acção. O que efectivamente é valorizado pelo Grupo de Avaliação é o perfil de desempenho da escola ao nível dos resultados, dependendo estes da eficiência com que os actores operacionalizem, nas periferias escolares, uma tecno-estrutura imposta por instâncias supra-organizacionais.

A focalização na figura do Presidente do Conselho Executivo e, a partir da 4ª fase de avaliação, do Director, como referência para avaliar a liderança da escola subentende claramente uma imagem de liderança individual, contrariando a tradição das práticas de colegialidade culturalmente instituídas nas organizações escolares. Valoriza-se primordialmente o domínio de ferramentas de gestão que permitam a concretização das metas nas esferas do Mercado (angariação de verbas, projectos e parcerias; inovação tecnológica; oferta educativa; indicadores de procura), do Estado (eficiência dos processos e eficácia dos resultados, com monitorização e avaliação; qualidade e excelência) e da Escola (cultura organizacional da escola). Transparece um perfil de liderança de tipo gestor, reverencial e receptivo, orientado mais por uma lógica de prestação de contas (ao Estado e ao Mercado) do que por princípios de desenvolvimento da cidadania democrática. Nesta lógica as dimensões culturais da escola assumem-se como técnicas de gestão facilitadoras da concretização dos resultados, reforçando-se a crença culturalista de que o empenhamento, o comprometimento, as tradições culturais promovem a eficácia e a excelência escolar.

#### **4. MISSÃO DA ESCOLA PÚBLICA**

No contexto da sociedade portuguesa, a missão da escola pública tem sido objecto de uma retórica política democratizadora que contrasta claramente com a adopção de medidas reformadoras de pendor neoliberal (cf. Lima, 2011), como é o caso, do regresso dos exames nacionais, do reforço da inspecção e controlo dos resultados, da opção por lideranças unipessoais, da multiplicação de mecanismos de avaliação e de prestação de contas e da emergência de uma nova narrativa elitista que defende a excelência académica

como valor fundamental (Magalhães & Stoer, 2002). Tendo como quadro de fundo o paradigma de gestão dominante, interessa saber como é que cada escola em concreto define e prioriza a sua missão estratégica: Como resolve a tensão entre a dimensão democrática da instituição e a pressão para a produção de resultados?

Da análise que efectuámos a cerca de duas dezenas de Projectos de Intervenção dos Directores, foi possível identificar alguns “reportórios interpretativos” a propósito da missão da escola. Situados numa espécie de continuum, estes reportórios enunciados pelas equipas directivas das escolas configuram distintas visões da função social da instituição escolar, elas próprias denunciadoras do lugar e do estatuto atribuído aos valores democráticos e participativos. Para efeitos de ilustração, circunscrevemos esta reflexão apenas a dois posicionamentos, não só por se revelarem mais representativos da globalidade dos casos, mas igualmente por representarem as duas visões que mais se opõem e distanciam em termos de concepção de escola. O primeiro posicionamento defende de forma veemente a função selectiva e meritocrática da escola, centrando todas as prioridades na construção da excelência académica como via mais eficaz para garantir o prosseguimento dos estudos superiores; um segundo, mais voltado para as dimensões igualizadoras e democratizadoras da educação, privilegia como princípios fundamentais a igualdade de acesso e sucesso, a diversificação da oferta formativa e a promoção da participação democrática.

Estes dois perfis de escola, assentes em distintas visões da sua missão estratégica, tendem a reflectir os traços culturais destas instituições: o primeiro, mais conectado com os traços da cultura liceal ainda remanescente de certas tradições historicamente enraizadas e refém de uma imagem social que tende a perpetuar-se; o segundo, herdeiro da escola industrial e comercial, culturalmente vocacionada para atender às necessidades sociais e económicas da região. Estas duas formas de conceber a missão estratégica da escola remetem para distintas práticas de intervenção democrática e de construção da autonomia. E a interrogação que se impõe no imediato é a de saber de que forma a missão da escola e as suas linhas de rumo condicionam, potenciando ou limitando, a construção de práticas democráticas? Até que ponto as organizações escolares têm conseguido ultrapassar as fortes tradições individualistas inerentes à profissão docente e as rígidas

regulações externas, colocando as suas margens de liberdade e de independência ao serviço da participação democrática e da autonomia?

Torna-se claro que as organizações escolares dispõem de alguma latitude para definir as linhas de rumo, em consonância com as suas especificidades culturais e com o sentido de pertença partilhado pela comunidade educativa mais alargada (cf. Torres, 1997, 2004). Também nos parece evidente que as estratégias de desenvolvimento da escola podem ampliar e/ou limitar os seus espaços de participação e autonomia.

### **5. LIDERANÇAS COLEGIAIS OU LIDERANÇA INDIVIDUAL?**

Da análise efectuada aos Planos de Intervenção dos Directores e de outros dados complementares (entrevistas, discursos oficiais) foi possível deduzir pelo menos dois estilos de liderança: um estilo de carácter mais implementativo, decalcado do espírito do diploma legal (decreto-lei nº 75/2008), associado à missão elitista de escola; e um perfil mais próximo do colegial, perspectivando a participação e a co-responsabilização como dimensões da vida colectiva, relacionado com a missão mais democratizadora de escola.

A liderança de tipo implementativo tende a valorizar a produção de resultados escolares, criando mecanismos de monitorização dos mesmos, seja para elevar os níveis de excelência, aumentar o número de parcerias e de iniciativas culturais, seja para diminuir o grau de expressão de abandono, de retenção e de Indisciplina. Na senda da excelência escolar! Assim resumiríamos a missão prioritária, o lema de um conjunto de escolas públicas, sobretudo de nível secundário. Movida por este espírito, a liderança da escola afirma-se como uma dimensão central da vida organizacional, tendendo a concentrar os poderes de decisão, bem visíveis ao nível da constituição das equipas de gestão e coordenação, na maioria dos casos alvo de uma nomeação directa por parte do Director da escola

A liderança colegial, ao contrário da anterior, tende a focar-se nos processos, no pressuposto de que os mesmos se revestem de uma dimensão pedagógica, formativa e transformadora. Inspirada numa visão regeneradora de escola, acredita-se nas potencialidades desta para reparar ou compensar as desigualdades sociais, alargando a sua missão educativa a todos os públicos escolares. A diversificação das ofertas formativas e dos seus respectivos públicos impeliu naturalmente o desenvolvimento de um estilo de liderança mais

sustentado nos interesses da comunidade escolar, mais comprometido com as diversas racionalidades e lógicas de trabalho coexistentes na organização. Valores como a flexibilidade organizacional, o trabalho colaborativo e a inovação pedagógica emergem como os suportes de uma matriz identitária que interessa reforçar tanto ao nível da liderança de topo como ao nível das lideranças intermédias.

## **6. PEDAGOGIA PERFORMATIVA OU PEDAGOGIA DEMOCRÁTICA?**

De que forma a missão da escola e o seu estilo de liderança interferem com os modos de organização pedagógica? Apesar de a relação nem sempre ser directa e determinista, foi possível, mesmo assim, encontrar alguns indicadores pertinentes. Nas escolas de perfil elitista, a preocupação com a produção da excelência académica tende a concentrar o olhar do gestor nas soluções pedagógicas consideradas indutoras da qualidade do ensino: a constituição das turmas, a instituição de prémios escolares, o controlo da indisciplina, o reforço da componente formal do ensino, entre outros aspectos. Os tempos e os espaços escolares são pensados e organizados em função da sua optimização em termos de resultados, sendo considerado critério pedagógico aquele que melhor servir o desempenho escolar.

Num outro extremo, as escolas de perfil mais democrático, tendem a organizar o campo pedagógico por referência à heterogeneidade do seu público e da sua oferta, criando diversas modalidades de agrupamentos de alunos, ensaiando várias estratégias de controlo da indisciplina e multiplicando as vias de ocupação dos tempos não curriculares. Numa tentativa de promover o sucesso para todos, procura-se diversificar as opções formativas e pedagógicas, sendo notória uma maior preocupação com os processos de ensino-aprendizagem, arriscando novas estratégias pedagógicas, experimentando dispositivos avaliativos alternativos, ou ainda, introduzindo algumas inovações nos currículos oficiais.

## **7. TENSÕES E CONTRADIÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA**

O uso das margens limitadas da autonomia com vista à ampliação da vivência democrática da escola esbarra com as lógicas gerencialistas impostas a nível central, gerando no quotidiano destas organizações algumas tensões difíceis de superar: de um lado, a tentativa de corresponder à diversidade dos públicos,

criando uma variedade de soluções formativas e educativas e, por outro, a necessidade de consolidar a qualidade do ensino, garantindo elevados níveis de sucesso. O difícil equilíbrio entre mais escola e melhor escola nem sempre é conseguido, revelando frequentemente situações conflituais. Por exemplo, as lógicas que prevalecem à constituição de turmas procuram combinar o “princípio da diversidade” dos grupos (turmas de ensino regular, turmas de ensino profissional, turmas de ensino recorrente, cursos de educação e formação ...) com o “princípio da homogeneidade” da classe (turmas de nível), numa tentativa de garantir a simultaneidade de uma escola para todos e de uma escola de excelência. Porém, a adesão da escola ao ideal multicultural não é suficiente para gerar um acréscimo de democratização escolar, desde logo porque o modelo de funcionamento da organização se mantém inalterado, replicando as mesmas fórmulas desigualitárias de configuração das turmas prevalentes na escola elitista. No fundo, alunos e professores são distribuídos pelos vários grupos/turmas, eles próprios social e culturalmente hierarquizados, não se vislumbrando nas dinâmicas organizacionais da escola, a existência de mecanismos que visem contrariar este tipo de segmentação e selectividade social e escolar.

Mesmo reconhecendo os avanços notáveis em algumas escolas nos domínios pedagógico e organizacional, persistem ainda dificuldades, ao nível dos professores, em desenvolver um trabalho colaborativo, em alterar as rotinas pedagógicas instituídas, em pensar e trabalhar a escola como agência multicultural. Torna-se cada vez mais evidente que as escolas procuram gerir as desigualdades e a exclusão dentro dos constrangimentos impostos pelo sistema que as produz. E neste sentido, é importante compreender o sentido e o alcance da aposta na diversificação da oferta, tão expressivamente problematizada por Magalhães & Stoer (2002: 41; *itálico no original*):

“De facto, quando hoje em dia a muito apregoada diversificação entra em jogo no sistema educativo é sobretudo no sentido de diversificar saídas para a estrutura ocupacional. Por outras palavras, o ensino para o aluno-padrão do sistema não se altera. O que muda é o canal, a via pela qual cada aluno é dimensionado para a chamada vida activa.”

Põe-se, então, a questão de saber até que ponto se consegue evitar que a diversificação formativa funcione como um mero canal de passagem selectiva de alunos, seja directamente para a estrutura ocupacional, seja para o ensino superior? De que forma a escola poderá transformar estes canais em contextos significativos de aprendizagens susceptíveis de inverterem os destinos socialmente traçados? Até que ponto as instituições têm sabido lidar com o dilema inerente ao binómio democracia versus excelência?

## **8. SOBRE A OFERTA FORMATIVA: ALGUMAS NOTAS SOLTAS**

Submetida a exigências opostas, tantas vezes denunciadoras de uma crise insanável, a escola pública convive diariamente com a tensão entre os fins propostos e os meios indispensáveis para os atingir. Os limites da acção propriamente escolar, associados a uma autonomia política praticamente inexistente, impelem e intensificam as antinomias democratização/selecção e resultados/processos. É portanto indispensável repensar de que forma a escola pode ser tão democrática quanto possível, sem perder o sentido da sua vocação. Afinal como conciliar “mais escola” com “melhor escola”? Como garantir uma escola de excelência para todos? Diversificando ou retraindo a oferta formativa? Em qualquer dos casos, vale a pena considerar alguns factores-chave relativamente à questão das ofertas formativas:

A oferta formativa é sobretudo uma questão política. De outra forma, reduz-se a uma espécie de “prótese” para suprir as insuficiências da escola (e da sociedade), podendo mesmo transformar-se mais em certificação do que em formação. Mais perigoso ainda, pode a inclusão de vários públicos constituir apenas um mero adiamento da exclusão social, um subtil mecanismo de gestão diferida da própria exclusão;

Sendo uma questão política, o seu enquadramento é desejavelmente multireferenciado: i) integrado e contextualizado na dinâmica de uma política educativa mais vasta, em articulação estreita com o projecto educativo do município; ii) inserida na especificidade da comunidade enquanto estratégia de revitalização das culturas locais; iii) articulada profundamente com as especificidades e valências da escola;

A estrutura da oferta formativa deverá ter em conta a centralidade das invariantes estruturais da escola, isto é, a sua forma clássica e secular. A opção política pela diversidade ou restrição da oferta terá sempre de conviver com a imutabilidade da estrutura escolar (tempos, espaços e processos);

Por outro lado, a diversificação da oferta exerce um impacto visível sobre a fragmentação e segmentação organizacional (relacional, pedagógica). O papel das lideranças informais e intermédias, bem como as dinâmicas de intercomunicação entre elas, constituem factores-chave a considerar na gestão quotidiana das escolas;

Torna-se cada vez mais pertinente reconhecer a pluralidade de formas de excelência escolar aliada à pluralidade de pedagogias. Ou seja, proceder à relativização e dessacralização da hierarquia unidimensional da excelência, do título escolar único;

Em consequência, o desafio pode passar pela dinamização de novas formas de competição, mais focadas em grupos, comunidades ou mesmo escolas e menos no culto do indivíduo ou da performance individual.

A condição sócio-profissional dos professores torna-os naturalmente nos principais veículos do processo democrático nas escolas, com mais ou menos autonomia democrática. Por isso, o sentido das suas práticas (sociais, políticas, educativas, pedagógicas), ou seja, a forma como utilizam os espaços limitados de autonomia e como recontextualizam as próprias imposições centrais, acabam por ser determinantes no desenvolvimento da cidadania democrática da instituição escolar. Efectivamente, entre as configurações legais concebidas nos espaços ministeriais e as realidades vivenciadas nas escolas concretas e nas salas de aula reais, identificamos um fosso enorme, cada vez mais profundo. Mas este enorme desajustamento, mesmo sob a apertada vigilância informática, avaliativa e inspectiva que pressiona para a uniformidade, pode também ser explorado pelos actores locais no sentido de reforçar as suas agendas democráticas e participativas, valorizando e repondo, assim, a dimensão pública da educação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Afonso, A. (2010a). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1), 13-30.

Afonso, A. (2010b). Políticas educativas e auto-avaliação da escola pública portuguesa. Apontamentos de uma experiência. *Revista Estudos em Avaliação Educacional*, 21(46), 343-362.

- Barroso, J. (2005). Políticas educativas e organização escolar. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (Org.) (2003). A Escola pública. Regulação, desregulação, privatização. Porto: Edições ASA.
- Lima, L. (2011). Administração escolar: estudos. Porto: Porto Editora.
- Magalhães, A. & Stoer, S. (2002). A escola para todos e a excelência académica. Maia: Profedições.
- Torres, L. L. (1997). Cultura organizacional escolar. Representações dos professores numa escola portuguesa. Oeiras: Celta Editora.
- Torres, L. L. (2004). Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária. Braga: Universidade do Minho.
- Torres, L. L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. Educação, Sociedade & Culturas, 32 (no prelo).
- Torres, L. L. & Palhares, J. A. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. Revista Lusófona de Educação, 14, 77-90.