

**CULTURA, GERENCIALISMO E DEMOCRACIA
NA ESCOLA PÚBLICA**

*Leonor Lima Torres*¹

Resumo: As pesquisas científicas produzidas nas duas últimas décadas sobre a cultura das organizações escolares apresentam como traço dominante a adesão a um registo de tipo gestor, assente na crença de que as culturas integradoras promovem a excelência, a eficácia e a competitividade escolar. Igualmente presente na agenda da política educativa mais global, esta ideologia tem vindo a sustentar algumas medidas reformadoras da escola pública. Neste texto discutem-se as implicações que o uso gerencialista da cultura pode ter sobre o desenvolvimento democrático da escola. A exploração desta pressuposição apoiou-se, do ponto de vista metodológico, na análise de uma amostra de 239 Relatórios de Avaliação Externa das Escolas produzidos no contexto da realidade portuguesa entre 2006 e 2009. O principal objectivo prendeu-se com a apreensão dos modelos implícitos de cultura de escola e de liderança veiculados pela comissão de avaliação e as suas implicações no domínio da reconfiguração do quotidiano das escolas. Na parte final do texto procura-se indagar até que ponto a agenda política de cariz gerencialista se tem dessembrado na comunidade académica e nos próprios contextos da acção educativa, designadamente no plano da reconstrução das culturas (organizacionais) escolares, na reconfiguração dos perfis de liderança e no correlativo desenvolvimento das práticas democráticas.

¹ Professora associada do Instituto de Educação da Universidade do Minho, Portugal. Doutorada em Educação, área de conhecimento em Organização e Administração Escolar. Email: leonort@ie.uminho.pt

Palabras-chave: Cultura escolar. Cultura organizacional escolar. Democracia. Liderança.

A problemática da cultura organizacional aparece frequentemente associada às ideias de gerencialismo e de tecnocracia, em linear contradição com as ideias de democracia e de participação. Tal como acontece com outros objectos de investigação social, as imagens que se sedimentam no tempo apenas correspondem a uma das múltiplas facetas da realidade investigada, normalmente aquela que melhor se concilia, se articula e reforça os valores e as ideologias dominantes. O caso da cultura organizacional é, a este propósito, elucidativo: se, por um lado, as perspectivas de natureza mais gestionária defendem que as culturas integradoras favorecem a construção da excelência e o alcance da competitividade organizacional, por outro lado, as perspectivas críticas e reflexivas investem no estudo dos processos de construção e manifestação do cultural, relativizando o seu uso como técnica a serviço da produtividade. No primeiro caso, a cultura apresenta-se como uma técnica, um instrumento considerado eficaz de gestão de recursos humanos; no segundo caso, a cultura destaca-se como um pertinente campo de estudo do comportamento humano.

Atendendo à notável popularidade que a primeira faceta desta problemática granjeou no plano internacional, entendemos ser necessário desmistificar as presumíveis potencialidades atribuídas à cultura enquanto técnica de gestão, demonstrando de que forma a sua reificação poderá não só tornar-se numa falácia gestionária como igualmente enfraquecer o desenvolvimento da democracia nas organizações.

No campo específico da educação, na passagem da década de setenta para a década de oitenta e a par de um novo movimento centrado na modernização da escola (“*school improvement*”), assistiu-se a um reincremento sem precedentes nos estudos sobre a cultura das organizações escolares (PROSSER, 1999). O *boom* de produções que se verificou pós década de oitenta consagrará a problemática da cultura

escolar na comunidade académica, sendo de destacar, no entanto, duas tendências dominantes: a indissociação da cultura escolar dos fenómenos da eficácia, da modernização e da mudança (PROSSER, 1999) e a profusão de uma grande diversidade de significados sobre a cultura escolar, produzidos *ad hoc* desde a década de sessenta, daqui derivando uma consequente fragilidade teórica deste objecto de estudo.

A primeira tendência deve ser compreendida no quadro da nova conjuntura política e económica internacional que marcou o final do século XX, especialmente no que respeita à redefinição das orientações e das funções da instituição escolar. Submetida a novas lógicas e pressões políticas, económicas e sociais, a escola como organização tornou-se uma espécie de *laboratório* privilegiado de investigação, onde as dimensões culturais assumiram, desde cedo, uma função de charneira nos processos de inovação e mudança escolares. A segunda tendência, reflecte naturalmente a multiplicidade de olhares (teóricos, disciplinares e político-ideológicos) empreendidos sobre o objecto cultura, assim como os efeitos de transferência (acrítica) para os contextos educativos de quadros teóricos produzidos por referência à realidade empresarial.

1 A hegemonia do movimento integrador da cultura na análise das escolas

Apesar de as investigações em torno da cultura organizacional em contexto escolar, no plano internacional, não constituírem “[...] a homogeneous body of literature and hence plotting its progress is a tenuous exercise” (PROSSER, 1999, p. 1), é possível, mesmo assim, identificar a expansão e a popularidade de um *movimento teórico* que atravessa a maioria dos trabalhos produzidos no âmbito desta problemática. A hegemonia da *perspectiva integradora* na análise da cultura organizacional em diversos contextos educativos, associada à adopção de metodologias de natureza quantitativa e estatística, inscreve-se num movimento mais amplo de afirmação das ideologias mais tecnicistas e gestionárias, voltadas para os valores da excelência, eficácia e produtividade.

A década de noventa, apogeu máximo deste *movimento*, ostentou alguns estudos de referência assinalável, invariavelmente centrados sobre o impacto da cultura da escola ao nível dos processos de mudança e inovação em várias e distintas esferas da educação. Assim, a cultura organizacional da escola é concebida, na maioria dos casos, como uma *variável* que a organização *tem* (*variável dependente e interna*) com fortes e inquestionáveis poderes de influência sobre o seu funcionamento.

Uma leitura mais aprofundada sobre os sentidos teóricos da cultura organizacional em contexto escolar, subjacentes ao *movimento* hegemónico (*perspectiva integradora*), possibilita debater o estatuto ontológico e epistemológico conferido a esta problemática. Com efeito, os vários trabalhos produzidos no âmbito deste *movimento* parecem resultar de um mesmo e convergente jogo de forças, ao constituírem uma espécie de *reação* aos imperativos da mudança e da inovação do sistema educativo. Esta associação da cultura organizacional em contexto escolar aos processos de inovação e mudança, corrobora a argumentação avançada por Prosser (1999), em finais da década de noventa do século XX, em relação ao desenvolvimento desta problemática em Inglaterra.

Apesar de os primeiros estudos sobre as dimensões culturais da escola anteciparem já esta estreita correlação com os fenómenos da mudança, foi, com a publicação nos primeiros anos da citada década de alguns estudos com impacto significativo na comunidade académica, que se consolidou e projectou este *movimento* teórico. Entre outros, destacamos os livros de Fullan (1982), *The Meaning of Educational Change*, e de Baldrige e Deal (1983), *The Dynamics of Educational Change in Education*, assim como o artigo de Deal e Kennedy (1983), intitulado *Culture and School Performance*. Como denominador comum a todos eles, era conferida à cultura da escola a centralidade nos processos geradores da mudança.

Com o intuito de melhor compreendermos a natureza deste movimento, retomamos aqui uma síntese dos resultados de uma análise de conteúdo efectuada aos resumos dos 98 trabalhos inseridos na UMI *Proquest Digital Dissertations* e na *ERIC Database* (Tabela 1), nomeadamente aqueles que se enquadram no âmbito do *movimento* integrador da cultura

organizacional em contexto escolar². O recurso à Web permitiu identificar no plano internacional os registos teórico-disciplinares dominantes e os contextos investigativos mais estudados, assim como possibilitou uma abrangência temporal considerável, pois cobriu as décadas mais prolixas na produção e publicação de trabalhos científicos. Nas secções seguintes, faremos referência a algumas das investigações mais representativas de cada uma das dimensões consideradas na tabela 1.

Tabela 1 - Efeitos da cultura organizacional sobre o funcionamento da escola (resultados da análise dos trabalhos que adoptaram a *perspectiva integradora* - UMI e ERIC)

Impacto da cultura organizacional sobre:	UMI	ERIC	Total
Excelência, <i>performance</i> , eficácia, qualidade total	14	12	26
Mudanças, reestruturações, reformas, inovações	10	10	20
Planeamento estratégico, processos de decisão, género na gestão, processos de poder	6	6	12
Satisfação dos professores, comprometimento organizacional	9	2	11
Integração, socialização bem sucedida, ambiente, satisfação dos estudantes	6	5	11
Processos e perfis de liderança	6	1	7
Sucesso escolar, percursos escolares, produtividade escolar	4	2	6
Novas tecnologias	4	1	5
TOTAL	59	39	98

2 A cultura ao serviço da ideologia gerencialista

A evidência empírica de que a cultura organizacional em contexto escolar se instituiu como um factor decisivo no alcance da eficácia, da *performance* e da excelência escolar³, assim como na concretização efectiva das mudanças e das inovações⁴ (Tabela 1), parece querer denunciar uma

² Neste texto mobilizamos apenas alguns dos dados empíricos resultantes da análise efectuada aos inúmeros trabalhos (total = 1409) integrados nas quatro bases de dados electrónicas consultadas (UMI, ERIC, ABI e ISI). Para uma análise mais aprofundada sobre o estudo efectuada a estes trabalhos, consultar Torres (2004).

³ Veja-se, por exemplo, títulos (insinuantes) de algumas dissertações de doutoramento constantes na UMI: Robey (1989). *The Influence of Organizational Culture on Measures of Effectiveness of a Private College*; Mitchell (1989). *In Search of Organizational Culture: a Case Study of an Excellent School*; Jones (1991). *Organizational Culture of Three High Performance Secondary Schools in British Columbia*.

⁴ De entre os numerosos trabalhos que incidiram a sua análise sobre as relações entre a cultura organizacional e a mudança nas escolas, destacamos a obra de Dalin e Rolff (1993), com o título *Changing the School Culture*.

certa subjugação desta problemática à ideologia gestonária subjacente ao já referido “novo paradigma de gestão pública”. Sobretudo quando parte de uma concepção dual e positivista da realidade (ora “reducionista” ora “expansionista”)⁵, definida unicamente a partir de unidades mensuráveis, torna-se mais explícito a aproximação deste *movimento* integrador da cultura à doutrina ou paradigma da *educação contábil*⁶.

É no quadro das ideologias gerencialistas ou das perspectivas *neotaylorianas* (LIMA, 1994) — em clara expansão na administração do sector público e em particular no domínio educativo — fortemente arreigadas a teorias económicas, que a cultura organizacional em contexto escolar é reactualizada como tópico de investigação, agora subjugada à agenda tecnocrática, onde passa a ostentar o estatuto de “solução óptima” e de “one best way” para o alcance da eficácia, da *performatividade* e da competitividade. A literatura sobre a problemática da cultura organizacional em contexto escolar integrada no *movimento* integrador reflecte justamente aquelas lógicas, ao adoptar concepções instrumentais e funcionais da cultura como vias eficazes de acesso (ou como “meios óptimos”) aos objectivos educativos.

A dupla pressão exercida sobre as organizações em geral e sobre as organizações educativas em particular, no sentido de simultaneamente conterem as despesas e de apresentarem resultados (de *qualidade*), exigiu a construção de indicadores mensuráveis, susceptíveis de engendram soluções de sucesso que garantissem a conformidade a um ideal imposto pela *nova ideologia de gestão* (ENTEMAN, 1993) ou mesmo pelo *paradigma de reinvenção do governo* (OSBORN; GAEBLER, 1992) — a procura da *performance*, a avaliação dos resultados, o controlo da qualidade, enfim, o reino dos três “E”: *Economia, Eficácia e Eficiência* (URIO, 1998, p. 97).

⁵ Michel ST-Germain, no artigo “Une Conséquence de la Nouvelle Gestion Publique: L'émergence d'une Pensée Comptable en Éducation”, parte da distinção entre uma concepção “reducionista” (que reduz a realidade a indicadores pré-estabelecidos) e uma concepção “expansionista” (que identifica novos indicadores para apreender a realidade na sua totalidade), para concluir que ambas as leituras da realidade embarcam em pressupostos positivistas e, portanto, muito próximos do pensamento contábil. (ST-GERMAIN, 2001 p. 2-3).

⁶ A análise dos efeitos deste paradigma no domínio da educação tem sido desenvolvida por alguns autores, entre os quais destacamos, Self (1993), Ferguson (1994), St-Germain (2001). No contexto da realidade portuguesa o destaque vai para os trabalhos desenvolvidos por Correia (1993) e por Lima (1994; 1997).

É neste contexto de expansão das ideologias gerencialistas que se expande concomitantemente a retórica do colapso do aparelho administrativo-burocrático do sector público, alegadamente ao não conseguir reagir favoravelmente às mudanças emergentes e, sobretudo, por se tornarem cada vez mais evidentes os disfuncionamentos e as desintegrações estruturais, fora dos limites da previsibilidade desejável. Será na decorrência do conseqüente desencanto com as dimensões estruturais que rejeitam o funcionamento burocrático das organizações, que a pouco e pouco se reaviva o interesse pelas dimensões culturais – fazendo-se a apologia de “Culture, not Structure”, título de um capítulo da obra de Cunningham e Gresso (1993, p. 19), consideradas centrais para o sucesso das mudanças introduzidas – mormente quando estas se caracterizam (no caso da Educação e para os contextos americano e canadiano) pelo princípio do *ataque-surpresa*, assente numa rapidez sem precedentes e na ausência de etapas no processo de implementação (ST-GERMAIN, 2001, p.4).

A cultura organizacional em contexto escolar é então concebida não só como uma *variável de controlo* (uma espécie de barómetro) na implementação das mudanças⁷, mas igualmente como um instrumento de gestão eficaz para repôr a ordem, a harmonia, a integração, o *bom ambiente* ao nível das relações sociais e profissionais nas instituições educativas. Este clima integrador e harmonioso torna-se efectivamente uma condição imprescindível para o bom desempenho e produtividade escolares, condição esta traduzida em alguns trabalhos pela relação estabelecida entre a cultura da escola e as taxas de sucesso escolar⁸.

Mas de importância empírica mais significativa, registam-se os estudos sobre o impacto da cultura organizacional da escola ao nível dos processos de gestão e administração (Tabela 1), designadamente

⁷ Da análise efectuada aos resumos dos trabalhos compilados nas bases que temos vindo a utilizar, depreende-se a defesa acérrima do pressuposto de que o sucesso das inovações, das reestruturações subjacentes às reformas educativas está dependente da gestão da cultura organizacional no contexto escolar — ideia aliás bem expressa, por exemplo, nas seguintes dissertações de doutoramento: Kovel-Jarboe (1986), Sanchez (1987) e Lau (1991).

⁸ A título ilustrativo, registamos, em continuação, alguns dos trabalhos académicos desenvolvidos nesta linha: as dissertações de doutoramento de Barber (1984), McNeal (1998) e Acherman-Chor (2001).

o planeamento estratégico⁹, a feminização do poder¹⁰, os perfis de liderança¹¹, entre outros factores, reforçando uma vez mais, a ideia de aliança (estratégica) entre esta problemática e as ideologias políticas e gestionárias dominantes. A mensagem principal que atravessa grande parte dos estudos integradores da cultura reside na crença de que as *culturas fortes* (no sentido de coesas e integradoras) geram escolas mais eficazes, mais *performantes* e mais excelentes, enfim, com um potencial competitivo adequado às novas lógicas reguladoras, e de sobrevivência, ditadas pelos *mercados* educacionais. E nesta sequência, consensualiza-se a ideia de que o processo de liderança (cultural) nas escolas se torna vital para a promoção de culturas de excelência, como ficou bem expresso na conhecida obra de Cunningham e Gresso (1993), sugestivamente intitulada *Cultural Leadership: The Culture of Excellence in Education*.

3 Desvendando as fachadas democráticas das culturas colaborativas

Face aos proclamados efeitos de desestruturação e fragmentação sociais e culturais inerentes ao processo de globalização, defende-se, à semelhança do que aconteceu nas décadas de trinta e quarenta (cf. Escola de Relações Humanas), uma inflexão dos padrões culturais dominantes, retomando-se a (velha) ideia de que as organizações, enquanto células vitais de vida social, poderiam criar mecanismos compensatórios, gerando no seu interior culturas colaborativas e/ou colegiais susceptíveis de reporem a estabilidade e o equilíbrio social. Embora configurando um cenário assente em preocupações sociais de natureza aparentemente humanista e democrática, grande parte destes estudos denunciam, contudo, a subjugação (ou mesmo a instrumentalização) daqueles valores às lógicas mais produtivistas ditadas no âmbito do mercado.

⁹ São ilustrativas as dissertações de doutoramento desenvolvidas por McGill-Rudolph (1993) e por Kopecky (1996).

¹⁰ Ver, entre outros estudos, as dissertações de doutoramento realizadas por Hackney (1994) e por Boyer (1998).

¹¹ De entre os diversos trabalhos desenvolvidos nesta linha, destacamos as dissertações de mestrado realizadas por Ihinger (1988) e por Zinck (1997).

Na esfera da educação, aquele cenário é tão evidente que convenceu autores de vários quadrantes teóricos a desenvolver estudos que, sob a égide de uma pretensa ampliação da democracia nas escolas, advogam a construção de culturas colaborativas e/ou colegiais, assentes numa participação mais efectiva, no trabalho de equipa, em lideranças fortes, como condição para se alcançar a excelência, a eficácia e a *performance* escolar¹². E assim, consolida-se a crença de que as culturas se criam, se gerem, se formam, mas também se mudam e transformam¹³ ao sabor dos imperativos das ideologias da gestão (personificadas pelo líder), independentemente de elas elegerem ou não, como prioridade educativa, o desenvolvimento dos valores da democracia e da participação.

Com efeito, o fenómeno da *mercantilização da educação*, nas palavras de Power e Whitty (1999, p. 21), parece ter desencadeado um processo de acomodação das escolas aos valores típicos da “cultura empresarial” (BALL, 1994, p.146). Esta transformação da escola, para aqueles autores e também na esteira de S. Ball, processar-se-ia no sentido de

Old values of community, co-operation, individual need and equal worth, which Ball claims underlay public systems of comprehensive education, are being replaced by market-place values that celebrate individualism, competition, performativity and differentiation. (POWER; WHITTY, 1999, p. 22).

Face a este quadro marcado por uma significativa reconfiguração nas relações de poder e pelo incremento da diferenciação, das tensões e conflitos daí decorrentes, a cultura organizacional da escola eleva-se a mecanismo pacificador da desordem¹⁴, a instrumento de socialização acomodativa e convergente, a factor indutor de uma participação pretensamente mais democrática. Não estranha, por isso, o interesse

¹² Entre outros trabalhos referenciáveis nesta rubrica, salientamos as obras de Deal (1988), Cunningham e Gresso (1993), Bolman e Deal (1994), Thurler (1994), Hargreaves (1996), James (1999) e Sallán (2000).

¹³ A ideia de que a cultura organizacional constitui um objecto manipulável e, em certo sentido, *domestiável*, apesar da controvérsia teórica a que tem sido sujeita, continua em franca expansão no domínio da educação. Veja-se a este propósito, a dissertação de doutoramento realizada por Biggerstaff (1990).

¹⁴ Sobretudo porque funciona como uma técnica de gestão de conflitos ou disputas, como ilustra, sugestivamente o título da dissertação de doutoramento realizada por Otto (1998). *Resolving Workplace Disputes: The Role of Organizational Culture in Organizational Conflict*.

investigativo nas variáveis relacionadas com a satisfação e envolvimento organizacional, com os processos de integração e socialização, referentes a ambos os públicos escolares: professores (e/ou gestores)¹⁵ e alunos¹⁶.

Mais do que explorar as potencialidades teóricas e empíricas da cultura organizacional da escola no desvelar do seu funcionamento, faz-se, pelo contrário, apelo aos seus usos mais funcionais, fomentando-se uma imagem comunitária de escola assente no consenso, na partilha, em formas fictícias de “participação-coesão” ou “participação-colaboração”, que ao constituírem-se como “[...] técnicas de gestão para a promoção da eficácia e da qualidade” (LIMA, 1994, p.131), anulam e adiam qualquer possibilidade efectiva de democratização da educação. Por isso, quando este autor discute (e desoculta) os sentidos escondidos por detrás de alguns termos (autonomia, descentralização, participação), afirmando tratar-se sobretudo de recontextualizações e reconceptualizações “despojadas de sentido político” — onde, por exemplo, a “*autonomia* (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um *espírito* e de uma *cultura* de organização-empresa” (LIMA, 1994, p. 122; itálico do autor) — não podemos deixar de traçar um paralelo com o caso da cultura organizacional em contexto escolar. Desde logo, pelas similitudes que encontramos na forma de abordar a problemática, assim como nas utilizações funcionais e tecnicistas que ela proporcionou.

Neste sentido, e inspirados no raciocínio e argumentação teórica de Licínio Lima (1994), julgamos que este *movimento* integrador da cultura tem promovido uma naturalização, sem precedentes, assente num triplo pressuposto: por um lado, a *tecnificação da cultura*, grosseiramente reduzida a uma técnica de controlo e de gestão escolar; por outro lado e, correlativamente, a *despolíticação da cultura*, assente na sua pretensa neutralidade axiológica porque descomprometida dos contextos político-ideológicos de produção; e em terceiro lugar, uma *mitificação da cultura*, alicerçada na crença ilimitada das suas capacidades transformadoras e dos

¹⁵ Constituem exemplos as dissertações de doutoramento de Zabetakis (1999) e de Lenox (1999).

¹⁶ Vêm a propósito as dissertações de doutoramento realizadas por Schrank (1995) e por Lidzy (2002); e a dissertação de mestrado realizada por Foley (1999).

seus poderes de *fabricação* da excelência. Julgamos pois, como já tivemos oportunidade de aprofundar num anterior trabalho (TORRES, 1997), que esta tríplice naturalização, redundante em análises heurísticamente limitadas, infecundas e ilusórias, deturpando mesmo, os sentidos e o estatuto ontológico e epistemológico do capital de conhecimentos acumulados por esta problemática.

4 Cultura, liderança e democracia: reflexões sobre a escola pública portuguesa

De entre as diversas formas de regulação exercidas sobre as escolas públicas (BARROSO, 2003; 2005), os dispositivos de avaliação externa instituíram-se nos últimos quatro anos num poderoso mecanismo de controlo sobre os resultados escolares. Produzidos entre os anos de 2006 e 2009, os Relatórios da Avaliação Externa das Escolas representam os pilares sustentadores de um programa político centrado no controlo, na medição e na aferição dos resultados dos estabelecimentos de ensino básico e secundário. Na sequência de uma série de acções e medidas legislativas promovidas pelo XVII Governo Constitucional, o programa de avaliação externa inicia experimentalmente a sua fase piloto em 2006 com a avaliação de 24 “unidades de gestão” (leia-se escolas e agrupamentos de escolas), a cargo de um Grupo de Trabalho constituído por Despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Educação (Despacho conjunto n.º 370/2006, de 5 de Abril), prosseguindo nos anos seguintes com as 2ª, 3ª e 4ª fases, agora já sob a responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação. De um total de 674 “unidades de gestão” avaliadas e de que resultaram igual número de relatórios, seleccionamos para um primeiro estudo o universo das 239 escolas não agrupadas, distribuídas pelas diferentes regiões do país, deixando para uma segunda fase da nossa pesquisa a análise dos relatórios concernentes aos agrupamentos de escolas e dos respectivos contraditórios, no caso de estes terem sido produzidos.

Tabela 2 - Dimensões mais significativas de liderança Muito Bom (N=86)

	Nº ocorrências
INSERÇÃO NA COMUNIDADE: diversidade de parcerias, protocolos, projectos	86
INOVAÇÃO: projectos inovadores (atitude reactiva vs proactiva); modernização da escola, gestão de processos, TIC (ex: <i>Moodle Software</i>), pragmatismo da acção; diversidade de projectos de ensino com vista à inserção no mercado de trabalho	83
EMPENHO: motivação, competência, dedicação, cooperação, prevenção do absentismo	74
EFICÁCIA E EFICIÊNCIA: Gestão eficaz do Cons. Executivo (gestão centrada no Presidente): controlo efectivo da gestão; planeamento a médio prazo; objectivos e metas claras, precisas e avaliáveis; gestão de topo centrada em tarefas e nas pessoas; liderança forte, eficiente e eficaz; a gestão pensa e programa a intervenção na escola; indicadores de apreciação, monitorização dos resultados; rigor na apreciação da eficácia; “eficiência dos processos e eficácia dos resultados”	71
DESCONCENTRAÇÃO: convergência entre Cons. Executivo, Cons. Pedagógico e Assembleia (subsidiariedade e complementaridade); trabalho colaborativo; modelo desconcentrado de gestão, gestão participativa e motivadora do envolvimento, comprometimento e responsabilidade dos diferentes órgãos da escola; gestão intermédia eficaz	68
EXCELÊNCIA: culto da excelência, qualidade, sucesso (quadros de excelência, mérito e prémios); rigor; competição (“estar à frente”); importância da imagem pública da escola (indicadores de procura)	47
CLIMA E CULTURA DE ESCOLA: capacidade de mobilização do colectivo; escola de referência, boa integração dos novos membros; construção de uma identidade própria; “orgulho de escola”; sentido de pertença e de identificação com a escola, cultura de escola com “alma”, mas num caldo de diversidade	46

Fonte: *Relatórios de Avaliação Externa das Escolas* referentes a 2006, 2007, 2008 e 2009.

Da análise que efectuamos aos Relatórios de Avaliação Externa das escolas não agrupadas em Portugal (TORRES; PALHARES, 2009)

foi possível extrair um modelo ideal-típico de organização escolar, claramente alicerçado num referencial para acção, em função do qual se procede à classificação das instituições. Esta matriz uniformizadora, ao funcionar como uma espécie de “cartilha/molde” norteadora da acção, tende a abafar e 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. Este movimento regulador de natureza centrípeta comporta valores, princípios e práticas que entram naturalmente em colisão com as especificidades instituídas em cada escola. Ilustrativamente, os resultados da análise de conteúdo efectuada ao domínio “liderança” apontam para um significado dominante de “boa liderança”: individual, técnica e eficaz. A tabela 2 sintetiza as principais dimensões apontadas pelos avaliadores para fundamentar a classificação de Muito Bom a este domínio.

A focalização na figura do Presidente do Conselho Executivo (agora 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 monotorização 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. Alguns registos retirados dos Relatórios ilustram bem a importância conferida às culturas integradoras e sua relação com a excelência:

Evidencia-se uma cultura muito própria, alicerçada num corpo docente de grande estabilidade e num empenho sistemático de manutenção das tradições culturais que definem o perfil e a identidade da escola. (Relatório n° 24, p. 10).

A autoridade assenta na experiência e no culto da memória da escola, bem como na pressão de uma imagem externa e interna muito positiva, que coloca a Escola no topo das instituições escolares do concelho. (Relatório n° 29, p. 11).

Os diversos agentes da comunidade escolar revelam-se bastante motivados e empenhados, devido a um clima de bem-estar e identificação com a escola, enraizado na cultura da instituição. (Relatório n° 109, p. 11).

O processo de individualização da liderança, marcado por um perfil simultaneamente “forte” e “democrático”, parece, numa primeira leitura, sugerir uma conciliação entre os valores da competitividade e eficácia, que exigem uma gestão de tipo “cerebral e sinóptica” e os valores da cidadania democrática mais voltados para uma gestão “cultural e retroactiva” (LEVACIC; GLOVER; BENNETT; CRAWFORD, 1999). Todavia, os significados atribuídos pelos avaliadores à participação dos actores e à articulação desejável entre os vários órgãos da escola denuncia uma visão de participação convergente e formal, enquadrada mais numa lógica de desconcentração de poderes do que assente na negociação política dos processos educativos. Presente em vários relatórios, a seguinte citação ilustra o sentido das nossas asserções: “liderança forte, mas democrática, do Conselho Executivo, que impulsiona a articulação entre os vários órgãos, numa cultura de complementaridade, de acordo com a área de acção de cada um deles” (Relatório n° 155, p. 10).

Intérprete-chave das exigências do estado e do mercado, o líder da escola tende a assumir funções instrumentais e mecanicistas, cada vez mais distantes de uma liderança como objecto da acção pedagógica, ou nas palavras de Sergiovanni (2004), liderança como pedagogia.

Embora culturalmente constrangidos e politicamente cerceados, os órgãos de governação da escola auferem de um estatuto central no aprofundamento dos valores democráticos, cabendo-lhes a difícil

missão de reinventarem fórmulas de mobilização local dos actores e de reposição quodidiana do sentido cívico e democrático inerente à escola pública.

5 Conhecimento científico, ideologias políticas e valores democráticos

A crença nos efeitos catalizadores de uma *cultura forte* (no sentido de uniformidade e coesão cultural) sobre os objectivos educacionais, parece constituir o ponto de partida de grande parte das investigações realizadas. Ora, ao tomar como real e inquestionável a aparente consensualidade em torno dos objectivos educativos, não se questionando nem discutindo o seu processo de produção política e ideológica, tende-se a incorrer numa instrumentalização do saber, com consequências potencialmente polémicas, pelo menos a dois níveis. O primeiro, muito caro ao princípio basilar e ontológico da educação, entronca com a função político-ideológica da investigação em educação, no sentido em que esta se pode tornar num verdadeiro obstáculo ao aprofundamento da democratização da escola. De facto, ao não se questionar os valores difundidos pela ideologia educativa dominante, tornando-os, pelo contrário, no alvo central dos nossos estudos, não estaremos a subjugar a ordem científica e teórica às pressões de natureza política e ideológica? E face à actual conjuntura, em que imperam valores e orientações educativas de índole tecnocrática, não se estará a comprometer de modo definitivo o processo de democratização da escola?

A segunda consequência, remete-nos para o questionamento do valor científico e da efectiva contribuição que tais investigações promovem para o desenvolvimento do conhecimento. Dito de outro modo, ao elegerem como preocupação exclusiva, a comprovação, se possível estatisticamente, do impacto da cultura organizacional em contexto escolar sobre um conjunto vasto de indicadores relacionados com os valores da eficácia, da competitividade, da excelência, da *performatividade*, negam a possibilidade de se apreender as dinâmicas de

funcionamento da escola como organização e excluem a identificação das dimensões simbólico-culturais como processo de autoconhecimento. Ao localizar-se de uma forma restritiva o campo analítico da cultura em pequenas unidades da escola, apenas se consegue produzir uma imagem desfocada e descontextualizada da mesma, perdendo-se a noção da complexa abrangência da cultura ao nível do todo organizacional. Para além disso, é lícito questionar, igualmente, a pertinência sociológica e a validade científica de alguns resultados investigativos, sobretudo quando eles partem do desconhecimento dos processos de construção. Isto é, até que ponto será possível comprovar o impacto da cultura organizacional sobre a eficácia, o sucesso, a *performance* escolar, entre outros, se se ignora o seu processo de construção? Não se investindo no conhecimento dos factores que concorrem para a construção da cultura da escola (para além do clássico estilo de liderança), nem tão pouco se questionando o seu grau de influência e de intercorrelação, como depurar quais desses factores podem ser alvo de manipulação externa, quando esta é estrategicamente orientada para a criação de metaformofoses pré-programadas com vista ao alcance das metas educativas tão almejadas?

A adopção de um enfoque integrador da cultura viabilizou um conjunto de propostas teóricas e técnicas que parecem encerrar uma dupla tensão. A primeira, entre as fronteiras internas (dentro) e as externas (fora) da organização escolar, ao privilegiar os processos internos da formação da cultura (cultura como *variável dependente e interna*), mas admitindo, em casos ainda pouco expressivos, a importância de factores externos no processo de construção da cultura. Fica, no entanto, por esclarecer o grau e os modos pelos quais aqueles factores intervêm na construção da cultura da escola, com excepção para a principal aposta deste *movimento* — o papel da liderança, esse sim, alvo de investidas várias¹⁷.

¹⁷ Entre um conjunto diversificado de estudos produzidos sobre o papel da liderança na construção da cultura organizacional das escolas, destacamos as seguintes dissertações de mestrado desenvolvidas na década de noventa: Lilly (1994), Alkire (1995), Lee (1998); e a dissertação de doutoramento realizada por Temple (1995).

A segunda tensão, entre o domínio da estrutura (formal) e o domínio da acção (informal), subjaz à forma como este *movimento* dicotomiza a esfera cultural e simbólica dos domínios estruturais da escola. Ou seja, parte-se de uma imagem *coisificada* da cultura, diagnosticada como uma entidade concreta e com uma existência relativamente autónoma da estrutura da organização. Mas, em paralelo, persiste a crença de que apenas uma parcela da estrutura escolar — o estilo de liderança — pode constituir um factor central para a introdução de mudanças dos domínios da cultura escolar, independentemente da variabilidade das morfologias ou configurações estruturais presentes. E essas mudanças preconizadas, seja qual for a especificidade e o contexto estrutural, obedecem invariavelmente ao mesmo formato cultural — a criação de culturas fortes, coesas, colaborativas, enfim, verdadeiras agências restituidoras do sentido comunitário e de colegialidade.

CULTURE, MANAGERIALISM AND DEMOCRACY IN STATE SCHOOLS

Abstract: Scientific research of the last twenty years about school's culture highlights as a dominant feature the adoption of a rational managerial, based on the belief that integrating cultures promote school's excellence, efficiency and competitiveness. This ideology - that is also present in the global educational policy agenda - has underpinned some measures to reform state schools . The aim of this article is to discuss wheter or not the managerial use of culture may have implications on leadership processes and on school's democratic development. The methodology of this article is the examination of a sample of 239 School External Evaluation Reports produced in Portugal between 2006 and 2009. The main objective was to understand the implicit models of school's culture and leadership promoted by the evaluation commission and its implications for the reconfiguration of everyday school life. In conclusion, we aim to examine to what extent the managerial policy agenda has been disseminated throughout the academic community and in the actual contexts of educational work, namely in the reconstruction of school (organisational) cultures, in the reconfiguration of leadership profiles and in the correlated development of democratic practices.

Keywords: School culture. School organisational culture. Democracy. Leadership.

Referências

- BALDRIDGE, Victor; DEAL, Kennedy. **The dynamics of organizational change in education**. Berkeley, CA: McCutchan Publishing Corporation, 1983.
- BALL, Stephen J. **Education reform: A Critical and Post-Structural Approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BOLMAN, Lee G.; DEAL, Terrence E. **Becoming a teacher leader**. From Isolation to Collaboration. Thousand Oaks: Corwin Press, Inc., 1994.
- BARROSO, João (Org.). **A escola pública**. Regulação, Desregulação, Privatização. Porto: Edições ASA, 2003.
- BARROSO, João. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- CORREIA, José A. et al. A Ideologia da Modernização no Sistema Educativo em Portugal. **Cadernos de Ciências Sociais**, n. 12/13, p. 25-51, 1993.
- CUNNINGHAM, William G.; GRESSO, Donn W. **Cultural leadership: The Culture of excellence in education**. Boston: Allyn and Bacon, 1993.
- DALIN, Per; ROLFF, Hans-Gunter. **Changing the school culture**. London: Cassell, 1993.
- DEAL, Terrence; KENNEDY, Allen. Culture and School Performance. **Educational leadership**, V. 40, n. 5, p. 14-15, 1983.
- DEAL, Terrence. The Symbolism of Effective Schools. In: WESTOBY, A. **Culture and power in educational organizations**. Milton Keynes: Open University Press, p. 198-222, 1988.

ENTEMAN, Willard E. **Managerialism the emergence of a new ideology**. Madison: The University of Wisconsin Press, 1993.

FERGUSON, Kathy E. Managerialism in Education. In: CLARK, J. *et. al* (Orgs.). **Managing social policy**. London: Sage Publications, p. 93-114, 1994.

FULLAN, Michael. **The meaning of educational change**. New York: Teachers College Press, 1982.

HARGREAVES, Andy. **Profesorado, cultura y postmodernidade** (Cambian los tiempos, cambia el profesorado). Madrid: Ediciones Morata, S. L., 1996.

JAMES, Chris. Institutional Transformation and Educational Management. In: BUSH, T. *et al.* (Eds.). **Educational management**. Redefining theory, policy and practice. London: Paul Chapman Publishing Ltd., p. 142-154, 1999.

LEVACIC, Rosalind; GLOVER, Derek; BENNETT, Nigel & CRAWFORD, Megan (1999). Modern headship for the rationally managed school: Combining cerebral and insightful approaches. In: BUSH, T. *et al.* (Eds.), **Educational managemet**. Redifining theory, policy and practice. London: Paul Chapman Publishing Ltd, pp. 15-28, 1999.

LILLY, John. **The role of the principal in the organizational culture of a private school**. University of Alberta (Canada). MED (UMI), 1994.

LIMA, Licínio C. Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neotaylorianas na Organização e Administração da Educação. **Cadernos de Ciências Sociais**, n. 14, p. 119-139, 1994.

LIMA, Licínio C. O Paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, n. 4, p. 43-59, 1997.

OSBORN, David & GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading MA: Addison-Wesley, 1992.

POWER, Sally & WHITTY, Geoff. Market Forces and School Cultures. In: PROSSER, J. (Ed.). **School culture**. London: Sage Publications, p. 15-29, 1999.

PROSSER, Jon (Ed.). **School culture**. London: Sage Publications, 1999.

SALLÁN, Joaquín. Cambio de Cultura y Organizaciones que Aprenden. **Educator**, n. 27, p. 31-85, 2000.

SELF, Peter. **Government by the market?** The politics of public choice. London: Macmillan, 1993.

SERGIOVANNI, Thomas. **O mundo da liderança**. Desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas. Porto: Edições ASA, 2004.

ST-GERMAIN, Michel. Une Conséquence de la Nouvelle Gestion Publique: L'Émergence d'une Pensée Comptable en Éducation. **Éducation et francophonie**, Vol. XXIX, n. 2, p. 1-23, 2001.

THURLER, Monica Gather. Relations professionnelles et culture des établissements scolaires: au-delà du culte de l'individualisme? **Revue française de Pédagogie**, n. 109, p. 19-39, 1994.

TORRES, Leonor Lima. **Cultura organizacional escolar**: Representações dos professores numa escola portuguesa. Oeiras: Celta Editora, 1997.

TORRES, Leonor Lima. **Cultura organizacional em contexto educativo**. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária. Braga: CIED/Universidade do Minho, 2004.

TORRES, Leonor Lima; PALHARES, José Augusto. Estilos de liderança e escola democrática. **Revista Lusófona de Educação**, n. 14, p. 77-90, 2009.

URIO, Paolo. La gestion publique au service du marché. In: HUFFY, M. (Dir.). **La pensée comptable**. Paris: PUF, p. 91-124, 1998.

Referências de Dissertações e teses (UMI *Proquest Digital Dissertations*) Disponível (até Dezembro de 2002) em; <<http://wwwlib.umi.com/dissertations/citations/print>>. Actualmente (Maio de 2010) disponível em: <<http://proquest.umi.com>>.

ACHERMAN-CHOR, Dora. **The maintenance of tracking:** The role of organizational culture. Florida International University. PhD (UMI), 2001.

ALKIRE, Gloria. **The principal as a cultural leader and the change process:** elements and tools that contribute to shapping the elementary school's organizational culture. University of la Verne. EDD (UMI), 1995.

BARBER, Nancy. **The organization as a curriculum:** an exploration of the learning implications of organizational culture and administrative practice in colleges. The Wright Institute. PhD.(UMI), 1984.

BIGGERSTAFF, Charlotte. **Creating, managing, and transforming organizational culture in the community college:** perspectives of reputationally effective presidents. The University of Texas at Austin. PhD. (UMI), 1990.

BOYER, LuAnn. **The relationship between the gender of the superintendent and male and female principals' perceptions of the organizational culture of the school district.** Bowling Green State University. PhD. (UMI), 1998.

FOLEY, Michael. **Organizational culture and the integration of challenges students in two secondary school settings:** a case study. University of Toronto (Canada). EDD (UMI), 1999.

HACKNEY, Catherine. **The interaction of epistemological position, performance-self-esteem, and the organizational culture:** a study of women at entry and staff levels of educational administration. Colorado State University. PhD. (UMI), 1994.

IHINGER, Beverly. **Development of an attitude scale for elementary principals about organizational culture and the role of cultural leader.** Texas Technology University. EDD. (UMI), 1988.

JONES, Richard. **Organizational culture of three high performance secondary schools in British Columbia.** Widener University. EDD. (UMI), 1991.

LEE, Timothy. **A case study on school leadership and organizational culture.** The University of North Carolina at Greensboro. EDD (UMI), 1998.

KOPECKY, Leroy. **Organizational culture and its impact on strategic planning.** The University of Wisconsin (Milwaukee). PhD. (UMI), 1996.

KOVEL-JARBOE, Patricia. **An analysis of organizational culture during change.** University of Minnesota. PhD. (UMI), 1986.

LAU, Chung-Ming. **A schematic approach to the management of cultural change.** Texas A & M University. PhD. (UMI), 1991.

LENOX, Wanda. **Organizational culture and teacher job satisfaction.** Colorado State University. PhD. (UMI), 1999.

LIDZY, Sheryl. **Successful socialization of an organizational culture:** a critical analysis of the messages of student members of Southern Nazarene University. The University of Oklahoma. PhD. (UMI), 2002.

MCGILL-RUDOLPH, Barbara. **Strategic planning at a two-year college:** a method for investigating organizational culture. Cornell University. PhD. (UMI), 1993.

MCNEAL, Gloria. **A study of organizational culture and its effect on the scholarly productivity of african-american women nurse faculty at predominantly white and historically black colleges and universities.** University of Pennsylvania. PhD. (UMI), 1998.

MITCHELL, J. Thomas. **In search of organizational culture:** a case study of an excellent school. The Pennsylvania State University. PhD. (UMI), 1989.

OTTO, Amy. **Resolving workplace disputes:** the role of organizational culture in organizational conflict. University of Minnesota. PhD. (UMI), 1998.

ROBEY, David. **The influence of organizational culture on measures of effectiveness of a private college.** The Union Experimenting Colleges and Universities. PhD. (UMI), 1989.

SANCHEZ, Ricardo. **An analysis of the relationship between a major change effort and the organizational culture of a public two wear college.** Georgia State University. PhD. (UMI), 1987.

SCHRANK, Marion. **Cultural excellence and student satisfaction: a case study of organizational culture theory in higher education.** State University of New York at Buffalo. PhD. (UMI), 1995.

TEMPLE, David. **The effect of principals' symbolic leadership behaviors on the development of organizational culture.** Georgia State University. PhD (UMI), 1995.

ZABETAKIS, Stan. **The relationship between organizational culture and job satisfaction for community college chief business.** University of Florida. PhD. (UMI), 1999.

ZINCK, Richard. **A study of the relationship between school district organizational culture and the symbolic leadership of superintendents.** Lehigh University. EDD. (UMI), 1997.

Artigo recebido em: 25/05/2010

Aprovado para publicação em: 2/10/2010