

Papéis do Gestor Escolar, Liderança Pedagógica e Desafios Organizacionais na Implementação do Projeto-Piloto de Ensino Bilingue Precoce no 1º CEB em Portugal

Estela Costa

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
ecosta@ie.ulisboa.pt

Marta Almeida

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
mialmeida@ie.ulisboa.pt

Ana Sofia Pinho

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
aspinho@ie.ulisboa.pt

Resumo

O projeto-piloto “Ensino Bilingue Precoce no 1º CEB” decorre, em Portugal, desde 2011/2012, sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência, com a finalidade de se implementar o ensino bilingue precoce em inglês. O projeto foi objeto de um estudo de avaliação externa assente num design de estudos de caso múltiplos, com recurso a entrevistas semiestruturadas, tendo sido possível analisar as perceções das direções e das estruturas intermédias dos seis Agrupamentos de Escola participantes quanto às seguintes questões: desafios organizacionais, processos de tomada de decisão e mecanismos de liderança pedagógica envolvidos na implementação e gestão do Projeto. A análise efetuada permitiu destacar a importância da liderança das direções e estruturas intermédias, que desempenham papéis interpessoais, informacionais e decisoriais, bem como os desafios organizacionais patentes na capacidade demonstrada na integração do Projeto no Projeto Educativo de cada escola e na gestão de uma política territorial passível de pôr em relação os diferentes atores, desenvolvendo as relações externas e promovendo publicamente o Projeto junto da comunidade.

Palavras-chave

Gestão e organização escolar, liderança pedagógica, estruturas intermédias, gestão de projetos.

Introdução

O projeto-piloto “Ensino Bilingue Precoce no 1º CEB” (PEBP) decorre, em Portugal, desde 2011/2012, sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência, com a finalidade de implementação no 1.º Ciclo do Ensino Básico (CEB), sendo financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica, do Fundo Social Europeu. Numa fase inicial, participaram no PEBP sete Agrupamentos de Escola (AE), existindo casos em que foram envolvidas mais do que uma escola de 1.º Ciclo, por AE. No seu quarto ano de funcionamento, o projeto foi sujeito a uma avaliação externa, que abrangeu apenas seis AE (um não reunia condições para integrar a avaliação).

O estudo de avaliação externa, conduzido por uma equipa do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, teve como principais objetivos: (i) avaliar a eficácia da implementação do PEBP; (ii) emitir recomendações para as políticas públicas da aprendizagem do inglês e da formação de professores bilingues, e (iii) definir critérios de alargamento do PEBP. Assente numa abordagem mista (Shulman, 1986), a que se associa, numa primeira etapa, a análise documental e a realização de estudos de caso múltiplos (Yin, 1994), é no âmbito da etapa qualitativa do estudo de avaliação que surge o eixo de análise que aqui se apresenta e que, a partir das narrativas dos atores envolvidos no PEBP, nos seis AE, visa discutir os papéis desempenhados pelos gestores (diretores e coordenadores), os processos de tomada de decisão e os mecanismos de liderança pedagógica envolvidos na gestão do PEBP.

A análise efetuada evidencia distintos papéis de gestão – interpessoais, informacionais e decisoriais – identicamente desempenhados pelas direções e coordenações, mas destaca o papel de líder, que é concretizado diferentemente nos seis casos analisados. Sobressaem, também, desafios organizacionais observáveis na capacidade de articulação e integração do PEBP no Projeto de Escola (PE) de cada AE, na gestão de políticas territoriais e no desenvolvimento das relações externas.

Opções metodológicas e processuais

O estudo de avaliação externa integra-se numa perspetiva de investigação aplicada (Coutinho, 2013) e recorre a uma abordagem mista (Shulman, 1986). Como estratégia de robustecimento da validade interna, de modo a assegurar a complementaridade e triangulação da informação obtida de diferentes fontes, optou-se por diversificar as técnicas qualitativas e quantitativas de recolha e análise dos dados. Numa etapa inicial, privilegiou-se a análise dos documentos produzidos na implementação do PEBP, o que permitiu proceder ao seu enquadramento contextual. Numa segunda etapa, optou-se por um *design* de estudo de caso (estudo de casos múltiplos, com múltiplas unidades de análise) (Yin, 1994), em que cada AE foi considerado como um caso e cada turma como uma unidade de análise.

O exercício analítico de que aqui damos conta resulta de um recorte do estudo mais alargado, sustentando-se essencialmente em dados recolhidos através de entrevistas semiestruturadas e respetiva análise de conteúdo (Bardin, 2009). As entrevistas contemplaram a totalidade dos atores (34): seis diretores dos AE, seis coordenadores locais, 15 professores titulares de turma e sete professores assistentes (professores de Inglês de 2.º/3.º CEB que apoiam os professores titulares de turma).

Fragmentos de gestão e liderança: um enfoque no trabalho das direções de escola e das estruturas intermédias

Sobre o gestor escolar e seus papéis

Seguindo o entendimento de Bertrand e Guillemet (1988, p. 194), o gestor escolar é o indivíduo a quem a organização confia responsabilidades respeitantes à coordenação de recursos e à elaboração de objetivos a alcançar. Gerir é, pois, um processo complexo, que envolve a coordenação de pessoas e grupos, e de relações entre pessoas e grupos (cada qual com significados e interesses distintos), sendo transversal à escola, desde o topo – institucional (direção), passando pelo intermédio (coordenações) e operacional (professores). Tal processo exige aos gestores – situados nos diferentes níveis da organização – a ativação de múltiplos papéis, como sejam os interpessoais, de informação e de decisão (a partir da tipologia proposta por Mintzberg, 1986). Acompanhando o entendimento do autor canadiano, os papéis interpessoais contemplam (i) a imagem de *representante da organização* (sempre que o gestor desempenha obrigações de natureza cerimonial), (ii) o papel de *líder* (quando motiva e encoraja os colaboradores, procurando conciliar as necessidades individuais com os objetivos da organização) e (iii) como agente de *contato/ ligação* (ao gerir a sua rede de relações, fazendo a ligação entre os colaboradores, com o intuito de obter informações informais e verbais). Segundo Mintzberg, os papéis informacionais correspondem à comunicação do gestor, desencadeando (i) o papel de coletor (ao perscrutar o meio ambiente em busca de informação, através de redes de contactos pessoais e dos seus subordinados), (ii) de *disseminador* (quando compartilha e difunde grande parte dessa informação) e (iii) *porta-voz* (sempre que discursa para a organização e/ou para a comunidade). Todavia, reforça o autor, que a informação não é um fim em si mesmo, mas um insumo fundamental para a tomada de decisão, pelo que os papéis decisoriais correspondem às funções do gestor enquanto (i) *empreendedor* (ao procurar melhorar a organização, adaptando-a às mudanças do meio ambiente, buscando novas ideias e promovendo voluntariamente a mudança), (ii) *manipulador de distúrbios* (quando responde a pressões e imprevistos), (iii) enquanto *alocador dos recursos* (ao decidir quem faz o quê dentro da organização) e (iv) *negociador* (sempre que procede a negociações diversas com diferentes atores) (Mintzberg, 1986).

Sobre o papel de líder do gestor

No quadro da gestão das organizações, perfilhamos o pensamento de Rost (1991, pp. 149-152) para quem a gestão consiste numa relação de autoridade unidirecional (de natureza hierárquica e vertical), enquanto a liderança comporta uma relação de influência multidirecional que assenta em dinâmicas de horizontalidade.

Daqui se conclui que o nosso entendimento da liderança enquanto “processo pelo qual um indivíduo influencia um grupo de indivíduos para alcançar um objetivo comum” (Northouse, 2010: 3) se distancia das concepções, porventura mais lineares e redutoras, que circunscrevem a liderança a características e/ou traços de personalidade. A liderança constrói-se em situação, ocorrendo em contexto grupal, o que acarreta persuasão, convencimento, envolvendo o alcance de metas que são compartilhadas pelo líder e por quem o segue (Yukl, 2006).

Se atentarmos especificamente à liderança pedagógica, reconhecemos a sua relevância num conjunto de objetivos que a mesma permite alcançar: (i) a criação de metas de aprendizagem específicas, envolvendo os professores; (ii) a promoção da melhoria contínua na escola; (iii) o desenvolvimento de elevadas expectativas e uma cultura de escola baseada na inovação e na melhoria; (iv) a coordenação do currículo e o acompanhamento da aprendizagem dos alunos; (v) o alinhamento das estratégias e das atividades da escola à sua missão; (vi) a organização e monitorização das atividades destinadas a facilitar o desenvolvimento profissional dos professores e (vii) a modelação dos valores emergentes da cultura de escola (Hallinger, 2005: 1-12). De resto, como assinalam Leithwood e Riehl (2003), existe um núcleo duro de práticas de liderança que formam a base do sucesso dos líderes, em contexto escolar, a saber, (a) fixar ‘direções’ para o trabalho escolar; (b) desenvolver as pessoas; (c) desenvolver a organização e (d) responder aos desafios e oportunidades do ambiente organizacional.

Será com base nos pressupostos enunciados que iremos discutir os papéis do gestor, os desafios organizacionais, os processos de tomada de decisão e mecanismos de liderança que estiveram envolvidos na implementação e gestão do PEBP.

Desafios organizacionais: sobre a intensidade e amplitude do compromisso da direção

No estudo desenvolvido foi possível analisar os desafios organizacionais tendo em conta a intensidade e amplitude do compromisso assumido pelas direções de articular e integrar o PEBP nos respetivos PE, bem como a partir da gestão de políticas territoriais que interrelacionem os diferentes atores, desenvolvendo as relações externas e promovendo publicamente o PEBP. Como ilustrativo dos desafios colocados no âmbito da articulação com o PE, salientamos o caso de uma direção que determinou alargar o ensino da língua inglesa, como oferta curricular, a todas as escolas de 1.º CEB do seu AE, visando assim corresponder às expectativas de alunos e famílias de turmas até então não abrangidas pelo EBP [Decisão: empreendedor!]. Relativamente à promoção pública e ao envolvimento da comunidade, é exemplificativo o recurso a uma estratégia de *marketing* de uma direção que

1. A partir da tipologia dos papéis de gestão de Henry Mintzberg (1986).

decidiu afixar um enorme e apelativo *outdoor* sobre o PEBP numa parede exterior do estabelecimento de ensino [Decisão: empreendedor]. Destacam-se, igualmente, as atividades abertas à participação da comunidade – cerimónias e comemorações, receções aos pais, entre outros – onde se deu visibilidade ao Projeto e às aprendizagens aí realizadas [Interpessoal: de representação]. De referir, ainda, o recurso à criação de parcerias com diversas entidades, locais e nacionais, para realização de atividades conjuntas, das quais se destacam as parcerias com as autarquias (disponibilização de espaços para a apresentação de peças de teatro) e bibliotecas (onde, por exemplo, se procedeu à animação de histórias), a participação no programa *Comenius*, e em outros projetos externos (e.g. publicação de um livro bilingue com o apoio da Fundação Ilídio Pinto).

Ademais, a gestão do PEBP evidenciou, em diferentes graus, o papel de líder desempenhado por diretores e coordenadores. Observar estes gestores, situados nos diferentes níveis organizacionais – o diretor, no topo, e os coordenadores, a nível intermédio – significou analisar o peso da sua influência, no modo como motivaram, coordenaram e direcionaram os professores para a consecução de metas partilhadas. Efetivamente a liderança pedagógica exercida por alguns granjeou intensidades diferentes que radicam, nalguns casos, na simbiose conseguida entre diretores e coordenadores que, em conjunto, desenvolveram estratégias para envolver os professores, integrando as metas do PEBP no PE e retirando daí dividendos que lhes permitiram consolidar a cultura de escola (Casos 4 e 5). Noutros casos, atestamos a existência de uma estratégia concertada entre as direções, os coordenadores e os professores EBP em torno da consecução de objetivos de aprendizagem atinentes a uma melhoria da escola (Casos 1, 3 e 6); não há, contudo, aqui, evidências empíricas de influência na cultura de escola. Num outro caso, constata-se que o Projeto é percebido como uma tarefa mais na atarefada vida escolar. Não obstante a dinâmica dos professores PEBP, o que sobressai é a inexistência de qualquer liderança intencional e focada nas aprendizagens dos alunos e no envolvimento dos professores, o que decorre da ausência de expectativas da parte da coordenação do PEBP que, não estando envolvida no acompanhamento direto à aprendizagem dos alunos, revela, também, alguma impassibilidade face ao Projeto em si mesmo (Caso 2).

Em síntese, a análise permite observar o papel de líder como significativo para a motivação das equipas e para uma ação consistente ao nível da cultura de escola. Mas os dados tornam, também, evidente a hipótese de lideranças centradas na conceção de metas de aprendizagem e na melhoria de escola, sem que tal signifique uma interveniência nos valores e pressupostos dos atores organizacionais. Efetivamente, o labor do líder na motivação das pessoas em torno de Projetos como o EBP pode não ser suficiente para uma intervenção na cultura da organização, mormente ao nível dos *valores* partilhados, guias para a ação da organização e justificativos dessa ação, e dos *pressupostos básicos*, i.e, as suas perceções, aceções, sentimentos e emoções (cf. Schein, 2004). De difícil apreensão, estas

dimensões são invisíveis e de profundo alcance, obrigando a uma abordagem estratégica, quiçá mesmo, identitária dos Projetos em curso na escola. O que nos remete para a necessidade de se investir também no nível mais superficial e visível da cultura de escola – o dos *artefactos* – como sejam as rotinas e os rituais que a organização promove e perpetua.

A cultura organizacional, estando em permanente (re)criação, é um processo contínuo de aprendizagem em grupo, com base em normas, valores e crenças compartilhadas. A singularidade de cada organização, que advém das múltiplas e infinitas configurações das componentes culturais, marca a orientação dos membros dentro da organização, ao mesmo tempo que constrange o comportamento dos seus membros (cf. Schein, 2004). Projetos como o EBP podem e devem ser agarrados pelos atores escolares como facilitadores de processos de inovação e mudança, servindo de mote aglutinador para a introdução de estratégias de desenvolvimento profissional dos professores e de aprofundamento/reconfiguração da cultura de escola.

Configurações organizacionais: sobre as estruturas intermédias e a tomada de decisão

Aos desafios organizacionais acima discutidos, acresce o modo como cada direção decidiu organizar/criar estruturas intermédias para implementar o PEBP e garantir o seu desenvolvimento. Acresce, também, a forma como, localmente, cada direção alocou os recursos para o PEBP e procedeu à constituição da equipa [Decisional: distribuidor]. A este propósito, são evidentes as diferenças entre os seis AE, sendo que o papel atribuído às estruturas de coordenação intermédia não é independente das opções das direções quanto ao processo de seleção dos coordenadores PEBP e dos demais intervenientes que integram a equipa EBP. Tributário de histórias pessoais e institucionais, refletindo as dificuldades vivenciadas pelas direções dos AE face aos recursos humanos de que dispõem, este recrutamento traduz a natureza difusa do processo de tomada de decisão no quadro de uma racionalidade limitada (Simon, 1979), em que perante as limitações de tempo e conhecimento, entre outras, o indivíduo se vê impedido de encontrar 'A' decisão excelente, em vez disso intentando tomar a decisão mais adequada atendendo às condições disponíveis e influenciado por fatores cognitivos e de natureza institucional (Lindblom, 1959; Alisson, 1969). Efetivamente, os coordenadores PEBP patenteiam perfis diversos que decorrem de processos de tomada de decisão contextualizados e que atentam à existência de múltiplas variáveis interferentes (questões institucionais, sociais, afetivas, etc.): professores de 1.º CEB/professores dos 2.º/3.º CEB; professores com formação em metodologia *Content and Language Integrated Learning* (CLIL) /sem formação CLIL; professores com formação em inglês/sem formação em inglês; professores com cargos de direção/sem cargos de direção.

Apesar da diversidade de atributos que distinguem as equipas e suas coordenações, verifica-se como condição de eficácia o envolvimento direto das direções, por via do exercício de uma liderança pedagógica efetiva, comprometida e participativa. Efetivamente, constata-se que os AE cujos coordenadores locais pertencem à direção possuem culturas de escola facilitadoras da introdução de mudanças e mobilizadoras dos atores, portanto, condições favoráveis para o sucesso do EBP.

De resto, um dos critérios mais importantes na seleção das estruturas intermédias – coordenador do PEBP/coordenador da escola bilingue – foi a motivação individual. Os coordenadores intrinsecamente motivados imprimiram dinâmicas mais enriquecedoras, com repercussões mais positivas na cultura de escola. Com efeito, nas condições de eficácia apuradas um dos aspetos mais referidos prende-se com a necessidade de apoio e implicação por parte da direção e a motivação dos professores envolvidos.

Das estratégias organizativas e de coordenação adotadas pelos AE ressalta igualmente o reconhecimento, por todos, das vantagens do trabalho colaborativo entre grupos de professores e que pode resultar em mudanças na distribuição do serviço docente e no agrupamento do professor e dos alunos. Referimo-nos a práticas de co-docência e a alterações organizacionais, ao nível das estruturas de gestão intermédia, resultantes (e paralelamente conducentes a) de uma liderança educativa mais distribuída e plural, como se refere num estudo desenvolvido sob a égide da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE): "*School leaders must master the new forms of pedagogy themselves (...) they have to become leaders of learning responsible for building communities of professional practice*" (Pont, Nusche, & Moorman., 2008, p. 26).

Considerações finais

A análise das entrevistas aos diretores, coordenadores e professores dos seis AE que participaram na avaliação externa do PEBP permitiu-nos evidenciar um conjunto de aspetos que sinteticamente aqui expomos.

Primeiramente, a importância dos papéis desencadeados na gestão do PEBP. Observar estes gestores, situados nos diferentes níveis organizacionais – o diretor, no topo, e os coordenadores, a nível intermédio – significa analisar a importância da sua influência nos outros, no modo como os motivam, coordenam e direcionam para a consecução de metas partilhadas entre todos. Efetivamente, diretores e coordenadores desempenham, em diferentes momentos, papéis – interpessoais, informacionais e decisoriais – que assentam em comportamentos de relação, de comunicação e de orientação da sua atividade. Estes atores estão no centro nevrálgico das teias de relações que se edificam em torno dos projetos desenvolvidos na escola. Como se viu, a sua ação, quando consertada, repercutiu-se na qualidade das relações estabelecidas com a comunidade educativa, em geral e, em particular,

na extensão e eficácia das parcerias estabelecidas com entidades exteriores à escola. Em certos AE, o EBP serviu de mote para a introdução de mudanças efetivas para culturas organizacionais, assentes numa lógica de liderança distributiva. Estas direções foram, aliás, as que revelaram maior capacidade em selecionar (e cativar) os professores assistentes com perfil adequado às exigências do PEBP e às contingências contextuais e institucionais, harmonizando as diversas variáveis (e.g. motivação, domínio da língua inglesa, abertura às metodologias 1.º CEB/CLIL, etc.).

Em segundo lugar, a capacidade de gestão estratégica das direções. Especificamente, reportamo-nos a diretores que, no quadro do seu PE, avocam o papel do PEBP, dele retirando dividendos educativos e políticos. Veja-se o exemplo de um AE que usou o PEBP para reforçar o prestígio de uma das suas escolas de 1.º CEB, com encerramento previsto e anunciado, no quadro da reconfiguração da rede escolar. Neste caso, em particular, sobressai o trabalho de ajustamento mútuo realizado com os parceiros locais (a Autarquia), e a capacidade da escola em atrair novos alunos, tornando-a desejável no âmbito da comunidade local. A escola está, atualmente, em pleno funcionamento e tem como divisa o facto de ser Escola Bilingue (fazendo concorrência a escolas privadas), o que ilustra a mais-valia de uma gestão focada no PE, pondo em destaque a ativação dos papéis informacionais e decisoriais da autoridade formal (diretora).

Em terceiro lugar, os desafios organizacionais e os inerentes aos processos de liderança envolvidos na implementação e gestão do PEBP sugerem que o sucesso da implementação de políticas que visem ter reflexos na aprendizagem dos alunos devem atender a que o desempenho do professor em sala de aula e a criação de um ambiente de aprendizagem promissor depende de múltiplas variáveis. Com efeito, se, por um lado, é inegável a dependência de variáveis pessoais e profissionais de cada professor (capacidades, motivação, nível de implicação e compromisso) e de variáveis contextuais do ambiente político-social em que atuam; por outro lado, o estudo reforça a ideia de que a criação de uma cultura favorável à introdução da mudança na escola, como preconiza o PEBP, depende inegavelmente da direção, do seu comprometimento, da sua visão estratégica e da liderança assumida, diversa, plural, que se dissemina de forma reticular pela organização escolar.

Por fim, gerir implica coordenar estruturas e processos para atingir os objetivos definidos, o que significa intervir ao nível da autoridade e das responsabilidades das diferentes estruturas, desse modo, intervindo na dimensão formal da organização (Donnelly, Gibson & Ivancevich, 2000). Mas quem gere uma organização fá-lo com pessoas, o que obriga a uma intervenção também ao nível das suas relações, as quais não são observáveis nos organogramas, nem tão pouco se encontram formalmente documentadas, uma vez que emergem das necessidades sentidas pelos indivíduos e pelos grupos, no interior da organização. Deste modo, gerir obriga, outrossim, a uma intervenção na dimensão informal da organização.

Referências Bibliográficas

- Alison, G. T. (1969). Modelos conceituais e a crise dos mísseis em cuba. *Public Administration Review*, 63 (3), p. 689-718.
- Almeida, M.; Costa, E., & Pinho, A. S. (2014). *Estudo de avaliação sobre a eficácia da implementação do projeto Ensino Bilingue Precoce - Relatório final*. Lisboa: MEC/DGE.
- Almeida, M.; Costa, E., & Pinho, A. S. (2014). *Estudo de avaliação sobre a eficácia da implementação do projeto Ensino Bilingue Precoce – Estudos de caso*. Lisboa: MEC/DGE
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bertrand, B., & Guillemet, P. (1988). *Organizações: uma abordagem sistêmica*. Lisboa: Piaget.
- Coutinho, C. (2013). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Donnelly, J.H., Gibson, J.L., & Ivancevich, J.M. (2000). *Administração*, Lisboa: McGraw-Hill.
- Hallinger, P. (2005). Instructional leadership and the school principal: A passing fancy that refuses to fade away. *Leadership and Policy in Schools*, 4(1), 1-20.
- Leithwood, K.A., & Riehl, C. (2003). *What Do We Already Know About Successful School Leadership?* <http://dcbsimpson.com/randd-leithwood-successful-leadership.pdf>
- Lindbom, C (1959). The science of muddling-through. *Public Administration Review*, 19(1), p. 79-88.
- Mintzberg, H. (1986). *O Trabalho do Executivo: O folclore e o Fato*. São Paulo: Nova Cultural.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>
- Schein, E. G. (2004). The Concept of Organizational Culture: Why Bother? In *Organizational Culture and Leadership*. (pp.3-23). San Francisco: Jossey-Bass.
- Shulman, L. (1986). Paradigms and research programs in the study of teaching: A contemporary perspective. In M. *Witrock. Handbook of research on teaching* (pp.3-36). New York: McMillan Publishing Company.
- Simon, H. A. (1979). *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- Yin, R. (1994). *Case study research. Design and methods*. London: Sage.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.