

# As marcas da gestão democrática nas escolas portuguesas

*The marks of democratic management in portuguese schools*  
*Las marcas de la gestión democrática em las escuelas portuguesas*

JUSSARA BUENO DE QUEIROZ PASCHOALINO  
FERNANDO SELMAR ROCHA FIDALGO  
JOSÉ ALBERTO DE AZEVEDO E VASCONCELOS CORREIA  
ELISABETE FERREIRA

**Resumo:** Refletir sobre a gestão escolar na região do Porto – Portugal, na perspectiva de reconhecer suas marcas democráticas, constituiu uma tessitura complexa. A pesquisa qualitativa teve como procedimentos metodológicos as visitas a seis escolas de educação básica e a realização de entrevistas com seus respectivos diretores. Os achados evidenciaram as realidades singulares dessas escolas e também as ações similares no exercício da gestão democrática, pautadas nas normatizações legais, na situação geral do país e também nas atividades cotidianas dos diretores.

**Palavras-chave:** Gestão democrática; escolas portuguesas; educação básica.

**Abstract:** Reflect on the school management in the region of Porto - Portugal with a view to recognize its democratic brands, was a complex fabric. The qualitative research was methodological procedures visits to six elementary schools and conducting interviews with their directors. The results show the unique realities of the schools as well as similar actions in the exercise of democratic management, guided by the legal norms, the general situation of the country and also in the daily activities of the directors.

**Keywords:** Democratic management; portuguese schools; basic education.

**Resumen:** Reflexionar sobre la dirección del centro en la región de Oporto - Portugal con el fin de reconocer sus marcas democráticas, era una tela compleja. La investigación cualitativa fue procedimientos metodológicos visitas a seis escuelas primarias y la realización de entrevistas con sus directores. Los resultados muestran las realidades particulares de las escuelas, así como acciones similares en el ejercicio de la gestión democrática, guiados por las normas legales, la situación general del país y también en las actividades diarias de los directores.

**Palabras clave:** Gestión democrática; escuelas portuguesas; educación básica.

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre a gestão escolar na região do Porto – Portugal, na perspectiva de reconhecer suas marcas democráticas, constituiu uma tessitura

complexa. Nesse sentido, optou-se pela análise de dois aspectos da gestão escolar democrática, a saber: a participação, a qualidade frente às ações e dinâmicas dos dirigentes escolares portugueses no momento da pesquisa.

Para melhor apresentação dos resultados, o texto foi dividido em quatro partes. A primeira discorre sobre o percurso metodológico do estudo realizado; a segunda reflete sobre as mudanças na legislação portuguesa em relação à determinação dos modelos de gestão escolar; a terceira evidencia o cenário da pesquisa e traça as análises das ações empreendidas pelos diretores nas dinâmicas das escolas com intuito de garantir a democracia; por fim, na quarta foram tecidas considerações sobre o estudo realizado.

## PERCURSO METODOLÓGICO

A gestão das escolas tem sido alvo de críticas e até de diretrizes, que muitas vezes tentam traçar um perfil uniforme de atuação dos dirigentes, como se esse profissional fosse o único responsável pela dinâmica das escolas. Com o intuito de compreender as marcas da gestão democrática, a opção pela pesquisa qualitativa se justifica principalmente pela possibilidade de ouvir os sujeitos pesquisados e conhecer as realidades das escolas (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Dentre as escolas públicas da educação básica na região do Porto – Portugal, o critério para a escolha das seis que seriam acompanhadas foi a abertura para participar da pesquisa. Vale salientar que a escolha metodológica de visitar as escolas contribuiu para alcançar o objetivo da pesquisa, uma vez que a excelente receptividade facilitou conhecer as dinâmicas singulares de cada realidade. Da mesma forma, as entrevistas realizadas com os dirigentes escolares possibilitaram um arsenal consubstancial de informações sobre a gestão e deixaram evidentes as marcas da gestão democracia.

Para uma coleta de dados fidedigna, todas as providências foram tomadas para garantir a realização da pesquisa, inclusive o esclarecimento prévio dos objetivos do estudo aos participantes. É importante salientar que, apesar da garantia do anonimato para os sujeitos da pesquisa, alguns diretores fizeram questão que seus nomes ou cargos fossem divulgados.

Vale ressaltar que os seis diretores pesquisados são do sexo masculino, característica predominante entre os dirigentes de escolas em Portugal. A maior presença masculina nesse segmento ficou evidenciada na reunião do Conselho das Escolas, da qual os pesquisadores participaram durante o período de estudos em Portugal. O Conselho das Escolas é um órgão consultivo e propositivo do Ministério da Educação, composto por sessenta diretores escolares, eleitos por seus pares de todo o território português. Na vigência do mandato no triênio

2010/2013, o Conselho era constituído por 40 homens e 20 mulheres. Assim, para designar esse profissional português, foram utilizados os termos masculinos “gestor”, “diretor” e “dirigente”, como sinónimos.

Para a compreensão da concepção de gestão escolar adotada pelo governo português foi necessária uma pesquisa documental, realizada na legislação educacional, que passou por significativas mudanças no que se refere aos modelos de gestão. Tal opção permitiu compreender o movimento histórico das constituições legais e evidenciou a busca pela gestão democrática no exercício das direções escolares.

## MUDANÇAS NOS MODELOS DE GESTÃO

No sistema de ensino de Portugal, a maior parte das escolas de ensino básico e do secundário são públicas estatais, com o Ministério da Educação exercendo uma centralidade nas ações de

[...] organização, definição de políticas, programas, currículos, financiamento, monitorização, controlo e inspecção, avaliação de escolas, avaliação de desempenho de professores e, também, de avaliação das aprendizagens dos alunos (sobretudo na avaliação externa) (AFONSO, 2010, p. 14).

Todo esse controle exercido pelo Ministério de Educação português tem influência direta no papel do gestor escolar. Portanto, é possível observar que as alterações na legislação mudaram o cenário das escolas e, conseqüentemente, alteraram tanto as nomenclaturas quanto o papel do diretor educacional.

### Quadro 1 – Modelos de Gestão Legislatos e Praticados (antes de 1974 até 2010)

Período	Órgão de Direcção	Órgão de Gestão
Anterior a 1974	Ministério de Educação	Reitor ou Director
“Período revolucionário” 1974-1976-Autogestão	Assembleia (democracia directa nas escolas)	Comissão de Gestão
1976 -1991 “Gestão Democrática”	Ministério de Educação	Conselho Directivo
1991- 1998 (modelo experimental)	Ministério de Educação e Conselho de Escola	Director Executivo
1998-2008 “Contratos de Autonomia”	Ministério de Educação e Assembleia	Conselho Executivo ou Director
2008 até ao 2010	Ministério de Educação e Conselho Geral	Director

Fonte: Elaborado pela autora com base em (AFONSO, 2010, p. 15).

Afonso (2010), ao descrever a situação das escolas portuguesas, traçou o panorama até 2010, mas esta pesquisa verificou que esse sistema não tinha sido alterado até o ano 2012. Esse quadro elaborado por Afonso (2010) sobre os caminhos da gestão escolar demonstrou o movimento das políticas públicas que determinaram a autonomia e a gestão das escolas no decorrer da história portuguesa.

Barroso (2009) afirma que o processo de autonomia das escolas, iniciado em 1974 no chamado “período revolucionário”, foi marcante, porém de curta duração. O modelo de gestão proposto naquele período trazia intrínseco o aspecto da gestão democrática; “[...] caracterizava-se, fundamentalmente, pela existência de órgãos colegiais eleitos, com reduzido poder dos pais e forte influência do poder dos professores, nomeadamente no Conselho Pedagógico” (BARROSO, 2009, p. 992). Para o autor, após esse período curto, outras mudanças delinearam os limites da ação na autonomia da escola:

[...] muito do caráter autogestionário que teve no início só a partir de 1998, com a Lei de Bases (e no quadro da presente acção pública), é que se assiste a uma política deliberada e continuada de alterações deste regime, o que veio ser conseguido, parcialmente, em 1991 (Decreto Lei n.172/91) e em 1998 (Decreto– Lei nº115-A/98) e, de modo mais radical, em 2008 (Decreto-Lei nº 75/2008), ou seja, vinte e dois anos e doze ministros (BARROSO, 2009, p. 992).

Todas essas mudanças seguiram em simetria com as lógicas de mercado instauradas em toda a Europa e alteraram também as formas de organização das escolas. Nessa conjuntura, a gestão escolar mudava o seu perfil e se alinhava ao paradigma da “[...] territorialização das políticas educativas, com a redistribuição de poderes entre o “centro” e a “periferia”, com a recomposição do papel do Estado na regulação da educação e com novas formas de governança” (BARROSO, 2009, p. 993).

Barroso (2009) afirma, ainda, que todas essas mudanças mantinham o discurso de busca pela autonomia, que, de forma evidenciada, se debatia sob o efeito do Decreto Lei 75/2008, que alterou a perspectiva de direção colegial para direção unipessoal. Nesse sentido, as mudanças nas nomenclaturas e nas estruturas do sistema de ensino português ainda limitavam as ações autônomas nas escolas.

Dentre as várias mudanças no processo educacional, o destaque foi a alternância na gestão, instituída com a publicação do Decreto 75/2008, que trouxe uma perspectiva diferente na dinâmica das escolas. A partir desse documento legal, que estabeleceu o regime unipessoal, a figura do diretor assumiu uma

representatividade mais focada. Para esse novo profissional foi delineado um perfil com as seguintes características:

[...] criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição (PORTUGAL, 2008).

A atividade gestora do diretor passou a ser alvo de cobranças por meio da elaboração de um Plano de Ação e do cumprimento de metas que eram constantemente avaliadas pela tutela. Nesse sentido, um duplo papel foi imposto ao diretor:

[...] assume-se, por um lado, como a ‘cara’ da escola, por outro, como representante – ‘o rosto’ – do Ministério da Educação. Assim, alerta-se para a dupla função que o diretor desempenha, ou seja, enquanto representante da administração na escola e enquanto porta-voz dos seus colegas e da comunidade escolar que representa (SILVA; FERREIRA, 2011, p. 4).

Nessa duplicidade de papéis, o diretor teve que desempenhar múltiplas tarefas e passou a ser responsabilizado, recaindo sobre ele inúmeras cobranças. “As instituições e as pessoas são medidas, e comparadas nos seus desempenhos e qualidades, ou dito de outra forma, o indivíduo/instituição vale o seu desempenho” (BRANDÃO; MAGALHÃES, 2011, p. 60).

Assim, a legislação atual centraliza na pessoa do diretor escolar os méritos e os fracassos pelo desempenho do trabalho escolar. Diante desse cenário, a pergunta sobre a democracia na gestão escolar foi a tônica do estudo em questão.

## CENÁRIO DA ESCOLA E ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS GESTORES

Este estudo delimitou como objeto de análise as ações e falas dos dirigentes pesquisados. Dessa forma, a gestão escolar foi alvo de reflexão a partir de dois aspectos da gestão escolar democrática, a saber: a participação, a qualidade, frente às ações e dinâmicas dos dirigentes escolares portugueses no momento da pesquisa.

No âmbito da participação, como mecanismo de gestão democrática, os diretores tinham que estabelecer conjecturas de flexibilidade, pois, pela legislação do período da pesquisa, a responsabilidade da escola ficava exclusivamente a

cargo deles. Entretanto, a concepção de gestão democrática historicamente consolidada ainda estava viva e com cores fortes na memória dos professores portugueses, como também na perspectiva de ação dos dirigentes entrevistados. Dessa maneira, os diretores pesquisados relataram a opção pela gestão escolar contrária às determinações legais:

Houve uma evolução na legislação, embora a nível prático não haja evolução. No nível da lei o [Decreto] 115-A/98 criava uma relação de colaboração, de colegialidade entre os elementos deste órgão em que havia ali mais uma dimensão de horizontalidade. O [Decreto] 75/2008 unifica muito, personaliza muito a tarefa no diretor, mas quer que o diretor diga adeus, uma sociedade de pessoas, feita com pessoas e eu penso que aquilo que está no (Decreto) 75 é, quer dizer, entendo que o (Decreto) 75 deve ser refletidos porque essa questão da liderança... O diretor tem que ser um líder, ok, pacífico. Mas há muitas lideranças. Há muita forma de utilizar a liderança e um líder que não trabalha em equipa, que não seja capaz de se relacionar, de trocar impressões, delegar funções, responsabilizar os colegas, os colegas podem dizer assim “oh, pá, faz tu!”. Eu, para mim, a lógica que eu adotei e muitos diretores adotaram continua a ser a lógica do (Decreto) 115, da partilha de poder, de delegar responsabilidade, produto de um trabalho de equipa que é colocado. O diretor é mais uma questão formal, para mim o diretor é uma questão formal, porque quando um diretor lhe sobe à cabeça porque diz que ele é o todo-poderoso... Os colegas não podem ser escravos, não podem ser vassallos, não pode haver uma atitude de vassalagem, porque o diretor não é a escola [sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

O relato desse diretor é permeado de reflexões sobre seu trabalho, a organização da escola e a legislação vigente e demonstrou ser possível fazer a diferença no cotidiano da escola, não se isolando numa atitude de autoritarismo. As demandas diversas e os problemas na escola eram muitos e o diretor precisava ter bons interlocutores para melhor decidir as ações a serem empreitadas.

Nessa análise, as reflexões permitiram compreender como o lugar de mando se contrapunha à participação coletiva. Nesse sentido, a autoridade do diretor estava em valorizar as opiniões vigentes:

Eu, pessoalmente, poderia estar errado, mas aceito meu erro, mas em minha opinião o meu trabalho é um trabalho de colegialidade, de equipa, de colaboração em que muitas das decisões são tomadas em mesas redondas como esta, com a equipa. Há um problema, dois problemas, dez problemas que são colocados e a discussão de “a minha opinião é essa”, “a minha é essa”, “a minha é essa” e vamos cá então ver qual o melhor caminho e só então é que o diretor decide aquilo que consensualmente foi partilhado, aquilo que consensualmente é o resumo daquilo que é melhor para aquele momento (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A garantia da participação da equipe nas decisões no cotidiano da escola, a valorização dos professores por meio do respeito às suas ideias, a confiabilidade no

trabalho assumido e coparticipado por todos foram ações dos diretores escolares; a possibilidade de dialogar, de falar e ser ouvido possibilitou o crescimento das equipes.

Ampliando essa perspectiva dialógica, Barroso (2009) argumenta que o empoderamento dos professores para uma participação efetiva também se dá a partir da aproximação dos professores com a academia e com os especialistas em educação. Assim, as interlocuções se estabelecem com o diálogo entre a concretude das realidades das escolas e as teorias e saberes da academia.

Estas ligações explicam a migração de muitos conceitos de uma cena de ação pública para outra cena, de um grupo de actores para outro grupo de actores. É o caso, por exemplo, dos conceitos de “autonomia”, de “liderança”, de “avaliação”, de “qualidade”, de “participação”, de “projecto”, que vão sofrendo arranjos de sentido (ressemantização) para serem compatíveis com as crenças e ideias defendidas em cada situação (BARROSO, 2009, p. 1001).

A complexa ação de gerir as escolas pesquisadas estava entranhada desses conceitos e, na prática do trabalho educacional, tinha que ser definida e redefinida pelos atores, num processo contínuo.

É assim... O diretor é um bocado o pêndulo. É o pêndulo neste sentido. Os papéis, os documentos, aquelas questões documentais e instrumentais têm uma importância muito grande, mas eu tenho que confessar que a figura do diretor acaba por ser o polo agregador, ou desagregador, depende, das estruturas, das pessoas, no fundo são as pessoas. Aquilo que nós tentamos, digo nós pelos colegas de direção, com suas particularidades e personalidade, mas todos eles tentam fazer isso, nós tentamos sempre gerir e procurar os equilíbrios dos conselhos e a qualidade decorre disso. Porque se uma direção tem, e há alguns exemplos, poucos, aqui em Gaia não conheço nenhum felizmente, porque as pessoas fazem trabalhos excelentes, mas há exemplos em que as direções não tomam este tipo de atitude e é muito difícil depois ultrapassar as dificuldades normais dessas situações. Tanto é que nós tentamos criar aqui alguma dinâmica, ser referência na forma como estamos nas coisas, na forma como procuramos chegar a consensos e transmitir a ideia de que não estamos cá para atrapalhar, de que estamos cá e quando as pessoas precisam de nós sabem que podem contar conosco, é um bocado isso que queremos transmitir.[sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A participação nas decisões da escola não se restringia ao diretor e seus professores, mas se abria numa interlocução com as famílias e com os educandos. As reuniões periódicas e os movimentos expressivos das Associações de Pais delineavam uma gestão democrática. Assim, no interior das escolas e suas adjacências, que envolvia as comunidades nas quais as escolas estavam inseridas, o diálogo era ferramenta de participação efetiva na gestão democrática. Importante ressaltar que, com o propósito de construir uma escola melhor, os dirigentes

escolares se abriam a novas perspectivas e estabeleciam múltiplos contatos e interlocuções com outras escolas e associações.

Nas entrevistas foi possível constatar outras dimensões que estavam postas para o diálogo desses profissionais com todos os segmentos da escola, sem contar as reuniões e demandas do Ministério de Educação. Nessa concepção, os diretores tinham ao seu dispor duas associações que foram criadas em 2009: a Associação Nacional de Directores de Agrupamentos e Escolas Públicas – ANDAEP, constituída pelos diretores e vice-diretores, e a Associação Nacional de Dirigentes Escolares - ANDE, da qual podiam participar diretores de escolas e lideranças intermédias, ou seja, coordenadores de escolas.

Esses dois espaços instituídos possibilitavam o conhecimento das práticas diversas realizadas nas outras escolas e permitiam o diálogo permanente sobre os desafios da profissão, além de fornecer orientações gestoriais, jurídicas e financeiras aos associados.

Outra instância importante era o Conselho de Escolas, criado em 2007 pela Ministra da Educação em exercício, constituído por 60 diretores de todo Portugal, que tinha como objetivo possibilitar novas vozes no debate com o Ministério. Na condição de pesquisadores, foi possível participarmos de uma reunião desse Conselho que teve, entre outros, o objetivo de elaborar uma proposta de modelo de avaliação. Assim, foi possível constatar *in loco* a seriedade dos trabalhos realizados e o esforço para que esse conselho fosse mais proativo nas interferências junto ao Ministério da Educação.

Conselho das Escolas um órgão importante, um órgão de consulta, mesmo que fosse desagradável. Lembro-me que neste ministério nós chegamos a ser bastante desagradáveis, desagradáveis, eu assumo que fui desagradável com o Secretário de Estado, uma pessoa que eu admiro bastante, mas fui desagradável com ele. Porque eu achava que ele estava a cometer um grave erro e denunciei várias vezes esse erro e, inclusivamente, cheguei a dizer que ele estava a cometer uma ilegalidade. E estava, e estava (Trecho de entrevista concedida por um Diretor e ex. Presidente do Conselho de Escolas, 2012).

Se essas instâncias de aproximação com possibilidade de debates sobre a gestão escolar estavam instituídas, também um processo paralelo de redes se instaurava para a aproximação dos diretores escolares entre si. As comunicações por meio de telefonemas e de e-mails deixavam próximos esses profissionais que compartilhavam os mesmos desafios. Entretanto, também os contatos por meio de reuniões foram explicitados pelos diretores, que relataram a tentativa de organizar encontros quinzenais informais, porém o foco do debate era o trabalho gestor.

Diante de tantas obrigatoriedades na gestão, os aspectos subjetivos foram ressaltados como os pilares na construção de uma escola melhor. Nenhuma atividade poderia sobrepor à tarefa primordial da educação, que almejava o crescimento do outro, de forma ampla, conforme ilustra o excerto a seguir:

Eu penso que a primeira qualidade de um bom diretor a por uma máquina a funcionar é a máquina humana, ser um especialista da humanidade, de trato com o colega e também com os alunos, saber ouvir os alunos. [...] O diretor, eu penso que a primeira qualidade para por um agrupamento a funcionar é a questão humana, para mim acho que é fundamental. E as pessoas apreciam muito isso. Eu vejo isso no Dr. Filinto, no Dr. Álvaro, que são pessoas de referência de agrupamento, em Gaia e até no país, porque humanamente são pessoas de muito tato. Sabem tratar com muita lisura os colegas. E depois há outra vertente que eu também aprecio: capacidade de trabalho, inteligência para o trabalho, uma inteligência emocional. Envolvem-se e envolvem relacionando as pessoas envolvendo as pessoas, não fazem as coisas como ilhas, isoladas, envolvem as pessoas e põem as pessoas envolvidas, a colaborar e eu penso que é mais válido um diretor de escola de qualquer agrupamento, eu penso que é aquela capacidade que o diretor tem de chegar aos colegas, de motivar os colegas e valorizá-los, fazê-los perceber que estamos todos no mesmo barco e temos todos que remar no mesmo sentido e, por outro lado, a sua capacidade de envolvê-los nos projetos, de incentivá-los para a realização destes projetos, ou que o diretor os proponha ou que o diretor o aceite e, com aqueles que o propõem, criar as condições para a sua exequibilidade (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

O diretor citado fez referência a alguns colegas que, para ele, realizavam uma gestão de qualidade. Esse diretor argumentou que, entre as características necessárias para a gestão de uma escola, destacava-se a capacidade de gerir centrada no trabalho de cooperação, marcadas pela valorização do outro e impulsionadas por novas perspectivas de projetos e ações. Ainda ressaltou a importância da inteligência para a realização do trabalho e referendou a inteligência emocional.

As especificações dos Decretos-Leis sobre a direção unipessoal não alteraram significativamente o cotidiano dos diretores, que, marcados pela experiência na gestão, tinham como pressuposto básico de suas ações a valorização, o respeito e confiança em seus colegas no processo de trabalho. Nessa lógica, as legislações ficavam à parte e o aspecto humano era ressaltado e valorizado.

As normas legais de organização das escolas, instituídas pelo Decreto-Lei 75, de 2008, foram renormalizadas pelos diretores de escola. Vale salientar que “renormalizar” significa a capacidade humana de alterar os processos e suas normas diante de regras preestabelecidas. Assim, se a legislação vigente deixava cada diretor como o único responsável pela gestão, no interior da escola, ele exercia a coparticipação nas ações implementadas. Para que o trabalho não fosse desenvolvido de forma isolada havia um movimento de procurar as vias de

diálogo explicitadas para as interlocuções acerca das ações gestoras. Essa forma de gestão tentava minimizar as diversas cobranças e avaliações que permeavam o cotidiano escolar.

Os sistemas de controle e avaliações estavam presentes em várias instâncias da escola por meio do Ministério de Educação e Ciência – MEC. O processo educacional adquiriu, nas últimas décadas, em Portugal, uma conotação mercadológica, com o aluno e seus responsáveis passando a ser vistos como clientes, e a escola, como uma prestadora de serviço, concepção que fortaleceu uma ótica de controle.

O processo de erosão do Estado educador tornou-se socialmente visível e particularmente intenso durante a década de 1980; conduziu a uma espécie de diabolização da intervenção e da regulação monocentrada da educação, da burocracia estatal e da conseqüente consagração da intervenção dos actores mais ou menos autodeterminados a quem se atribuíam as qualidades pertinentes para superar a acumulação dos efeitos da crise da educação (CORREIA, 2010, p. 456).

Nesse cenário de crise educacional, a centralização das políticas e o controle das escolas ficaram mais acirrados. A mensuração da suposta qualidade da escola passou a ser fator de distinção ou de menos valia e a competição se instaurou mesmo entre escolas de contextos bem diferentes.

Brandão e Magalhães (2011) afirmam que o discurso da excelência assumiu a condução das escolas e que o managerialismo imprimiu expressões da ideologia do mercado para comparar as instituições a partir das perspectivas de eficácia, *accountable* e qualidade. Contudo, o aspecto mais evidenciado nessa intervenção recaiu sobre a avaliação externa dos alunos, que resultou em um ranqueamento das escolas e alcançou maior visibilidade em nível nacional.

Nesse panorama, a qualidade tornou-se o discurso predominante e a busca pela excelência, um desafio constante. Dessa forma, o discurso da qualidade se alinhou aos moldes do mercado internacional e a regulação das escolas foi alterada. “O controlo a priori, pelas normas, é substituído pelo controlo a posteriori, pelos resultados. Assiste-se igualmente ao desenvolvimento da ‘regulação pelos instrumentos’ (boas práticas, contratos, avaliações, etc.)” (BARROSO, 2011, p. 13).

Nessa perspectiva, foi necessário contrariar e resistir às formas hegemônicas das sociedades capitalistas e mercantilizadas, nas quais o controle educacional *a posteriori* era precedido por um discurso de autonomia escolar (FERREIRA, 2012). Num quadro de crise de autonomia das escolas, outras percepções se interpelavam na busca por “uma ética da administração educacional que possibilite mais autorias produtoras de conhecimento” (FERREIRA, 2011, p. 95). Assim, era possível visualizar uma dimensão diferente da que estava

estabelecida, consonante “[...] à noção de responsabilização e à ideia de que os actores sociais e as instituições seriam tanto mais autónomas quanto maior fosse o seu grau de liberdade na determinação das acções que desenvolvem” (CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011, p. 46).

Além dos princípios norteadores da gestão educacional detalhados e que tinham o controle do Ministério da Educação, em Portugal, também os aspectos gestores tiveram seus objetivos demarcados. Dentre os princípios orientadores do trabalho do diretor ficou especificada a seguinte determinação: “Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, e das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular” (PORTUGAL, 2008). Assim, a palavra qualidade assumiu a primazia nas escolas. O significado da palavra qualidade se expressou numa polifonia, que se entrecruzava no cotidiano educacional, bem como na sociedade, onde está associada à busca da excelência nos resultados.

A etimologia da palavra qualidade tem origem latina em *qualitate* e indica um diferencial que inclui quatro aspectos, relacionados aos atributos, à excelência, ao caráter e ao grau de precisão, os quais possuem características próprias.

Os atributos trazem a condição natural, as propriedades pela qual algo ou alguém se individualiza, distinguindo-se dos demais; maneira de ser, sua essência e sua natureza. As características da excelência envolvem a virtude e o talento. Outro aspecto, o do caráter, envolve as dimensões da índole e do temperamento. Finalmente, o grau de perfeição, de precisão se refere à conformidade a certo padrão (DICIONÁRIO MICHAELIS, s/d).

Com essa perspectiva, a qualidade educacional referendada nas avaliações institucionais deveria atentar para esses aspectos ao designar uma escola de qualidade. Os atributos de uma escola podem ser constatados em dimensões distintas, que levem em conta sua estrutura física, os docentes que nela trabalham, os seus discentes, o envolvimento com a comunidade, o seu plano de ação, o clima organizacional.

Para se pensar a dimensão do caráter, da índole e do temperamento em uma escola, o que deveria ser levado em conta é o objetivo maior da educação, ou seja, a formação humana, e esse, portanto, deveria ser o ponto de coesão, por se caracterizar como meta final de todo trabalho a ser realizado. No entanto,

[...] a gestão pela qualidade sustenta-se num conjunto de noções que são utilizadas de forma recorrente, como se o seu significado fosse evidente, e que no seu conjunto se estruturam numa espécie de círculo mágico que se fecha sobre si próprio, em que cada noção apela sempre para as restantes, sem que nenhuma delas careça de explicitação (CORREIA, 2010, p. 458).

Assim, a palavra qualidade, evocada constantemente no âmbito educacional, apresenta vários valores subjacentes a ela. Porém, nos modelos atuais de gestão baseados nas avaliações externas, a qualidade exigida e esperada toma a conotação do controle, da mensuração e das projeções para a eficácia. Dessa forma, o processo educacional é desvalorizado em prol do resultado final:

Nesse sentido, verificou-se a instauração da lógica da cultura da qualidade escolar e para definir os critérios que estabelecem esta referida “qualidade”, cada vez mais são criados mecanismos e [...] instrumentos de avaliação de tal forma sofisticados que parecem desempenhar um papel mais importante na imposição de uma ordem cognitiva mais ou menos homogeneizante do que na apreciação e regulação da acção organizacional’ (CORREIA, 2010, p. 458).

O resultado das avaliações externas teve sua importância agigantada, o que corroborava a lógica internacional do controle. Assim, sob a lente das diversas avaliações externas, a educação pública frequentemente aparecia atrelada ao fracasso, em função dos índices externos. Mas, por outro ângulo de análise, também era possível observar que aumentava a responsabilização de cada instituição no sentido de melhoria no desempenho. Frente aos desafios e cobranças, os discursos dos diretores se sintonizavam com essa lógica:

A nossa preocupação de qualidade é no sentido de favorecermos todos os nossos processos para que o resultado final, que se espera que seja a nossa comunidade no futuro ter melhores condições de educação, e essa qualidade transpire e seja visível e seja percebida por todos os nossos stakeholders, aqueles que de alguma maneira se relacionam conosco. A nossa procura de qualidade tem se baseado, por um lado, na nossa experiência enquanto responsáveis pela educação, mas, também, numa procura muito permanente de formação, quer por parte dos nossos professores, quer por parte da nossa direção, pelo menos nos últimos 9 anos em que este agrupamento está formado, tem havido uma procura muito permanente de formação no sentido de melhores práticas, no sentido de melhores conhecimentos das últimas teorias sobre gestão de pessoas, gestão de recursos humanos e gestão de recursos financeiros (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

Embora não tenha se restringido ao aspecto contabilístico da educação, a afirmação do entrevistado elucidou o forte predomínio da lógica de resultados. Ao falar sobre a sua experiência e a dos outros colegas, o diretor valoriza o trabalho que realizaram e também reconhece a importância da formação permanente para a melhoria das práticas pedagógicas.

O discurso da qualidade estava baseado nas orientações legais sobre o currículo escolar; os documentos legais educacionais portugueses referendavam os aspectos mais amplos da palavra “qualidade”, ao afirmaram:

Continuamos assim a preparar o futuro sem precipitações, tendo em conta os recursos existentes, garantindo a qualidade do ensino, o equilíbrio do sistema educativo, a autonomia pedagógica e organizativa das escolas. Orientamo-nos por valores fundamentais, nomeadamente, o esforço individual e coletivo, o trabalho, o rigor e a qualidade do que se aprende (PORTUGAL, 2012, p. 1).

Os diversos aspectos da qualidade educacional foram salientados e o cuidado com as singularidades de cada escola ficaram expressos na autonomia pedagógica e organizativa permitida a elas. No entanto, nesse mesmo documento, o alcance da palavra “autonomia” ficou bem definido no texto legal, quando especifica:

A autonomia permite às escolas implementar projetos próprios, ao mesmo tempo em que potencia a sua capacidade de melhorar, contando com os recursos humanos e materiais de que dispõem. Por um lado, induz compromissos que devem promover um ensino de qualidade, por outro implica a responsabilização pelas opções tomadas e pelos resultados obtidos [sic] (PORTUGAL, 2012, p. 3).

Esse documento, a Revisão da Estrutura Curricular de Portugal, publicado em 26 de março de 2012, expressou a dualidade dessa autonomia mediada pelos resultados. Esses resultados esperados seguiam as normas contabilísticas do mercado e inseriam as escolas nos rankings. Nessa perspectiva, as avaliações de desempenho dos alunos mapeavam resultados não muito satisfatórios e deixavam as escolas em situações críticas de cobranças múltiplas. As maiores cobranças eram direcionadas ao corpo docente da escola, que passou a apresentar sinais de adoecimento, pois se culpabilizavam pelos resultados alcançados pelos alunos nas provas externas. Esse processo não é exclusivo de Portugal; o adoecimento dos professores pela culpabilidade no processo de ensino e aprendizagem tem constituído um problema em vários países (PASCHOALINO, 2009, 2015).

A preocupação com os resultados obtidos nas provas externas impactou o currículo escolar e estabeleceu o foco principalmente nas disciplinas de Português e Matemática. O direcionamento da ação organizativa das escolas se encontrava tutelado pelo Ministério de Educação e Ciência.

A avaliação escolar sempre foi palco de muitas reflexões e sempre esteve inerentemente interligada aos contextos históricos, políticos e econômicos. Para Araújo (2011), “a avaliação é um processo socialmente construído, em que diversidade de poderes, de instituições e de agentes se entrecruzam, com base em concepções diversas de educação e das suas finalidades e não uma forma meramente técnica ou de controle social” (p. 5).

Entender o processo da avaliação escolar significou refletir sobre o panorama social daquele momento e sobre as medidas de cunho político e

econômico que estavam em vigor. Assim, a avaliação escolar foi se alterando e ganhando nova roupagem:

Nós fazemos sistematicamente a monitorização da avaliação de todos os instrumentos de avaliação que são aplicados aos nossos alunos e esse processo tem nos indicado uma evolução positiva desde o início do ano até o momento. Sendo que em finais de fevereiro, finais de janeiro... Finais de janeiro e princípio de fevereiro houve uma ação muito intensa de melhoria desses resultados. Isso passou por um alerta de muito movimento no conselho pedagógico (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A monitorização dos resultados das avaliações foi a forma encontrada por esse diretor para conhecer a sua realidade e melhor interferir nos resultados esperados. Com essa perspectiva de análise, as autoras Ferreira e Lopes (2011) afirmavam a posição controversa da Europa em relação à Educação: de um lado, enfatizava a autonomia das escolas e, de outro, a “[...] subordinação dos estudos às directivas e agendas das políticas, tais como o sucesso expresso pelos resultados escolares, numa lógica de eficácia” (FERREIRA; LOPES 2011, p. 3). Esses dois extremos, expressos pelas palavras autonomia e subordinação, se aproximavam nas escolas, quando, diante das propostas para a qualidade educacional, se estabelecia e, ao mesmo tempo, se certificava que havia cobranças acentuadas pelos modelos de eficácia exigidos pelas legislações.

Nesse contexto, os déficits de qualidade educacional não configuravam uma particularidade somente de Portugal, mas passaram a fazer parte do cenário escolar, que se deslocava intencionalmente para outros países, do seu caráter avaliativo processual para assumir a avaliação de resultados. No campo pesquisado, os depoimentos evidenciaram os reflexos de mal estar e adoecimento dos professores. Assim, a afirmação de que a compreensão do sentido das avaliações se alterou de forma substancial foi ponderada pela perda da autonomia docente e pela pouca valorização do processo de aprendizagem dos alunos, pois o foco se estabeleceu nos resultados:

A multiplicação dos sintomas do sofrimento individual e institucional dos diferentes intervenientes do campo educativo, aqui e ali matizada pelo desenvolvimento de acções colectivas ou a emergência de dinâmicas mais individuais que se exprimem através da multiplicação das ‘incivilidades’, constitui a parte mais visível e, eventualmente, contraditória do acréscimo da anomia no campo (CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011, p. 49).

No campo educacional, as anomias das relações docentes foram subjugadas, pelos índices de mensurações externos, ao processo avaliativo, o que teve grande impacto. A avaliação dos alunos perdeu o propósito educativo de

formação como processo e adquiriu o sentido de classificação da escola e de desempenho dos docentes, repercutindo nas relações estabelecidas na escola:

A avaliação tem um papel fundamental nas políticas educativas contemporâneas, na sua contribuição para ajustar processos e resultados, permitindo a monitorização e um controlo a distancia do trabalho da escola. Integra e redimensiona actividades, processos e resultados e transfigura o processo de ensinar e de aprender, transformando-o num valor estabelecido por padrões de desempenho e qualidade externos ao seu lócus (BRANDÃO; MAGALHÃES, 2011, p. 65).

A argumentação dos autores reafirma a reconfiguração da escola diante da lógica de mercado identificada no campo de pesquisa; os discursos dos docentes foram eloquentes na expressão de suas inseguranças diante da lógica mercadológica imposta.

O sentimento de desencanto foi expresso nos discursos dos dirigentes, quando refletiram sobre a sua gestão e o fato de se depararem com circunstâncias de controle e mensuração. Dessa forma, a exigência de uma escola de qualidade estava posta, mas também os dilemas frente aos limites:

O meu projeto é que houvesse sucesso pleno, que não houvesse abandono, que os alunos não abandonassem, e que se sentissem aqui bem. Ora, não depende só de mim. Depende também das famílias, do apoio de terceiros para que haja também sucesso. Mas depende, sobretudo, de uma coisa, de um organismo que é tutela à qual eu tenho que obedecer que nem sempre me ajuda a cumprir a minha missão, porque eu tenho que obedecer à lei e a lei muitas vezes não me permitem isso (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A responsabilidade de responder pela eficácia da escola dificultava a realização do desejo do diretor de alcançar uma escola melhor. Ciente de sua incapacidade de alcançar a meta da qualidade sozinho, ele elencou os empecilhos e limites que cerceavam o seu trabalho. Apesar das dificuldades, outras iniciativas surgiram e o discurso tomava outro tom. Na perspectiva coletiva e de valorização do outro, a qualidade da escola foi sendo alcançada em consonância com a gestão democrática, numa convivência marcada pela lógica da escola aprendente, na qual todos estavam em processo:

Qualidade para já não tem fim. Não termina. Portanto, não tem parâmetros que definem o final para atingir a qualidade. A qualidade todos os dias aprendemos a melhorar o que fazemos. Portanto, nunca nem vai ser possível atingir um fim em nível de qualidade. No nosso dia a dia, com experiência, com ouvir os outros, com percebermos o que fazemos errado, melhorar o que está errado, debater nos nossos erros, a percebermos daquilo que os outros fazem, dos resultados que se apresentam. Todos os dias nós estamos a melhorar, portanto, isso é um processo dinâmico. Nada é estático, que tenha uma tabela que diga “a qualidade está aqui”.

A qualidade todo dia nós pretendemos melhorar a organização, o funcionamento, o trabalho que executamos [sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

Lógicas diferentes de atuação estavam embasadas em concepções distintas de qualidade educacional. O olhar desse diretor deixou entrever que a dinâmica da escola requeria um trabalho coletivo e processual. Assim, não dava para alcançar um resultado no ranking e pautar a qualidade da escola apenas por esses números; existiam várias possibilidades de atuar na escola, inclusive a partir da compreensão da sua constituição social e do seu papel na formação humana.

## CONSIDERAÇÕES

Esta pesquisa se debruçou sobre a realidade das escolas portuguesas com o intuito de entender como elas vivenciavam seus processos pedagógicos democráticos. O estudo trouxe as orientações legais que concentravam a responsabilidade das escolas exclusivamente na figura do diretor escolar. Os professores portugueses vivenciaram um período histórico caracterizado por gestões colegiadas e, por isso, tinham presente no seu discurso que a escola só se efetiva na participação coletiva.

O estudo constatou que as respostas de gestão democrática no cotidiano das escolas não constituem tarefa fácil; muito pelo contrário, demanda ações coletivas, aprendizagens múltiplas e desafios constantes. Os objetivos deste trabalho, de evidenciar situações em que a gestão democrática se efetivava, possibilitaram a riqueza das falas dos dirigentes escolares. Como aprendizes do processo formativo da escola, eles demonstraram uma singularidade de ações, ao mesmo tempo em que compartilhavam com os colegas. As interlocuções estabelecidas nos diferentes âmbitos fortaleciam esses professores, transitoriamente no cargo de diretores escolares.

A compreensão de que as ações escolares extrapolavam os ditames das leis ficou evidenciada neste estudo. Assim, na lógica das microrrelações estabelecidas no âmbito das escolas, a gestão democrática se efetivava no movimento das pessoas que estavam na busca por garantir os aspectos de participação e qualidade no processo educacional português.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

ARAÚJO, Helena. Editorial. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 5-6, 2011.

BARROSO, João. Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In: NETO-MENDES; A., COSTA; J. A; VENTURA, A. (Org.). A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais. In: VI SIMPÓSIO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2011.

BARROSO, João. A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 987-1007, set./dez. 2009.

BRANDÃO, Maria João; MAGALHÃES, António M. Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 51-68, 2011.

CORREIA, José Alberto. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, set./dez. p. 456-592, 2010.

CORREIA, José Alberto; FIDALGO, Fernando; FIDALGO, Nara Luciene R. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 33-50, 2011.

DICIONÁRIO MICHAELIS Online. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=qualidade>>. Acesso em 10 de maio de 2012.

FERREIRA, Elisabete. Entre uma ética da administração educativa e uma agência humana como currículo. In: LEITE, Carlinda et al. (Orgs.). **Políticas, fundamentos e práticas do currículo**. Porto: Porto, 2011. p. 90-98.

FERREIRA, Elisabete. (D)Enunciar a autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar. Porto: Porto, 2012. (Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação).

FERREIRA, Elisabete; LOPES, Amélia. O gosto e o desgosto da escola: cidadania, democracia e lógicas de participação juvenil nas escolas. **Revista Elo**, Centro de Formação Francisco Holanda, Guimarães, p. 77-84, 2011.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

PASCHOALINO, Jussara B. de Queiroz. **O professor desencantado**: matizes do trabalho docente. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2009.

PASCHOALINO, Jussara B. de Queiroz; Altoé, Adailton. **Presenteísmo e trabalho docente**. Curitiba: CRV, 2015.

PORTUGAL (País). Ministério da Educação e Ciência. Revisão da Estrutura Curricular, publicado em 26 de março de 2012. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/media/550035/20120326\\_\\_revisao\\_estrutura\\_curricular.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/550035/20120326__revisao_estrutura_curricular.pdf)>. Acesso em: 09 de junho de 2012.

PORTUGAL (País). Ministério da Educação e Ciência. Decreto lei 75/2008. Diário da República, 1.ª série, n.º 79, 22 de Abril de 2008. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1s/2008/04/07900/0234102356.pdf>>. Acesso em 2 de fevereiro de 2011.

SILVA, Ana; FERREIRA, Elisabete. O Jogo da corda dos/das directores/as de escolas com contrato de autonomia. In: ACTAS DO I FÓRUM INTERNACIONAL DE PROJETOS IINEDU - INVESTIGAR E INTERVIR EM EDUCAÇÃO. Porto: CIIE/SPG-CE (no prelo) (Edição em CD-Rom), 2011.

---

**JUSSARA BUENO DE QUEIROZ PASCHOALINO** é Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012). Doutorado Sanduíche pela Universidade do Porto (2012). Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). Possui graduação em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialização em Educação pelo CEPENMG. Especialização em Psicopedagogia pelo CEPENMG. Especialização em Direitos Humanos pelo CES. Especialização em Temas Filosóficos pela UFMG. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Trabalho e Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: Formação de professores, educação, ensino-aprendizagem, trabalho e educação, gestão, educação a distância e trabalho docente. E-mail:

**FERNANDO SELMAR ROCHA FIDALGO** concluiu o doutorado em educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1999. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais. É membro do Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMG. Foi pesquisador visitante no Institut de Recherches Economiques et Sociales. É Editor da revista Trabalho & Educação. Orienta atualmente duas alunas de mestrado e quatro alunos de doutorado. Bolsista de Produtividade do CNPq. Coordena Projetos de Pesquisas. Pós-doutorou-se na Université Paris X (2004) e, também, na Universidade do Porto (2010).

**JOSÉ ALBERTO DE AZEVEDO E VASCONCELOS CORREIA** é Professor Catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto – Portugal.

**ELISABETE FERREIRA** é professora da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto-Portugal

*Recebido em março de 2016  
Aprovado em junho de 2016*