



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Marília

MARIANA APARECIDA DE ALMEIDA LAURENTINO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: ESTUDO COMPARADO
ENTRE BRASIL E PORTUGAL**

Marília
2022

MARIANA APARECIDA DE ALMEIDA LAURENTINO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: ESTUDO COMPARADO ENTRE
BRASIL E PORTUGAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Orientador (a): Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão

Marília
2022

Laurentino, Mariana Aparecida de Almeida
L383g GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA :
ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E PORTUGAL /
Mariana Aparecida de Almeida Laurentino. -- Marília, 2022
178 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientador: Carlos da Fonseca Brandão

1. Gestão democrática. 2. Brasil. 3. Portugal. 4. Educação
Comparada. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MARIANA APARECIDA DE ALMEIDA LAURENTINO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: ESTUDO
COMPARADO ENTRE BRASIL E PORTUGAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^o Carlos da Fonseca Brandão
UNESP – Câmpus de Marília
Orientador

Prof. Dr.^a Graziela Zambão Abdian
UNESP – Câmpus de Marília

Prof. Dr.^a Vanda Moreira Machado Lima
UNESP – Câmpus de Presidente Prudente

Marília, 11 de Março de 2022.

AGRADECIMENTOS

Foi um longo caminho para chegar até aqui, anos de estudos e alguns “nãos”, para esse sonho ser realizado, foi uma caminhada intensa, de construções e desconstruções, mas que sozinha jamais conseguiria caminhar, por isso, venho aqui agradecer.

Primeiramente, a Deus, que plantou este sonho no meu coração e o fez realizar-se da melhor forma possível. Agradeço também a Nossa Senhora Aparecida, que sempre está a interceder por mim e por todos os meus sonhos.

A minha mãe Maria Naide, fonte inesgotável de amor e que por muitas vezes sem saber fora meu refúgio durante todo esse processo. Ao meu pai Amauri, motivo pelo qual busco ser cada vez melhor e encher seu coração de orgulho e alegria é a minha maior motivação. Ao meu irmão Matheus, por todo carinho e admiração, que desde sempre me apoia e incentiva em todos os meus sonhos. Ao meu marido Kaique, que no primeiro “não”, se fez ainda mais parceiro e incentivador deste sonho e que ao longo de todo esse período confiou a mim mais que eu mesma. A toda minha família Almeida e Laurentino, agradeço todo carinho e apoio.

Ao meu orientador Prof.º Dr.º Carlos da Fonseca Brandão, por todo respeito e humildade com que me acolheu, pelas escutas ativas, por toda sabedoria com que conduziu as orientações e por ter contribuindo tanto com a minha formação profissional e pessoal.

A Prof.ª Dr.ª Graziela Zambão Abdian e Prof.ª Dr.ª Vanda Moreira Machado Lima, por aceitarem compor a banca de defesa e pelas valiosas contribuições para este trabalho. De modo especial, um agradecimento à Prof.ª Dr.ª Vanda, que iniciou, incentivou e me conduziu neste caminho com muito zelo, minha eterna gratidão.

A todos os membros do grupo de pesquisa, Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais (COPPE) e Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Escola Pública e os Profissionais da Educação (GEPEPPE) pelo carinho com que me acolheram, pelas trocas realizadas e pelo crescimento oportunizado.

Aos amigos que a vida me presenteou, principalmente aqueles que de algum modo contribuíram com a minha chegada até aqui. Aos meus alunos, ex-alunos e futuros alunos, motivo pelo qual busco diariamente melhorar a minha prática e formação.

A Secretaria Municipal de Educação de Marília e Programa de Pós-Graduação em Educação da FFC/Unesp, pelo incentivo e investimento na minha formação continuada e pela oportunidade de aprender tanto.

Muito obrigada!

RESUMO

Essa pesquisa foi desenvolvida no PPGE MARÍLIA, na linha 04 - Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais, cujo problema centra-se na questão norteadora: quais as semelhanças e diferenças sobre as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal? O objetivo desta pesquisa foi comparar as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal, por meio do estudo da literatura, normativos e documentos escolares de cada país. Para tal objetivo, utilizamos a metodologia da Educação Comparada (BEREDAY, 1972), que nos permite compreender nosso objeto de pesquisa, a partir dos seus diferentes aspectos, destacando as semelhanças e diferenças existentes entre os países. A opção por esta metodologia, deve-se à possibilidade de compreender de modo mais amplo a origem, o processo e a situação do objeto pesquisado, na construção das suas etapas de comparação. As considerações apontadas referem-se aos três olhares que tivemos ao longo da pesquisa, sobre o primeiro, da definição de gestão democrática da escola pública pela literatura de Portugal, evidenciamos que, a gestão democrática nas escolas e agrupamentos encontra-se dissociado do aspecto normativo, ao mesmo tempo em que busca cumpri-lo, e esse jogo de interesses no qual as instituições estão submetidas geram, cada vez mais, o afastamento da democracia nas escolas. Enquanto no Brasil, observamos que a gestão democrática é a melhor forma de conduzir as instituições escolares, contudo, as diferentes críticas voltam-se, de modo geral, para falta de valorização no aspecto normativo, tendo em vista que a LDB/96 apenas reafirma o que a CF/88 já havia determinado, enquanto o que se esperava era a valorização das lutas sociais travadas pela educação, representadas na letra da lei. Não obstante, ainda que a efetivação da gestão democrática nas instituições escolares encontrem-se a mercê das políticas, vimos na literatura a valorização dos atores escolares, ao destacarem as ações democráticas desenvolvidas pelas escolas públicas brasileiras, mesmo em contexto adverso. O segundo olhar, o dos normativos portugueses, nos proporcionou um olhar idealista da gestão democrática da escola pública, a qual aproxima a gestão das escolas e agrupamentos a uma gestão cujos princípios organizativos favorecem a democracia, a participação, autonomia. Contudo, após a promulgação da LBSE/86, vemos que essa idealização de gestão democrática foi perdendo força, tendo em vista que os objetivos normativos alteraram toda a estrutura organizativa das escolas e agrupamentos, a fim de atender os princípios de eficácia, eficiência e de modernização da gestão escolar. No Brasil, verificamos que as determinações são mais restritas, na sua lei nacional, citam vagamente meios e compromissos que cada instituição escolar deve seguir para alcançar a democracia. E, após a promulgação da LDB/96, observamos que entre as alterações na letra da lei, não houveram aproximações com a temática, o que se verificou, foi somente a reafirmação da determinação posta pela lei em outros mecanismos jurídicos, tal como, o PNE/2014. E sob último olhar, o dos documentos escolares de Portugal, evidenciamos que os atores escolares constroem seus instrumentos de autonomia e validam as práticas democráticas por meio de atividades de formação da cidadania, no fornecimento de espaço de discussão sobre os rumos da escola no qual os alunos também têm a possibilidade de participar. Nos documentos escolares municipal brasileiro, observamos novamente a reafirmação das determinações postas pela LDB/96, cujas definições e competências de cada órgão estão voltadas para o cumprimento desta lei. Em síntese, ao buscarmos conhecer e aprender com a educação portuguesa, vemos o quanto ainda podemos avançar e o quanto já avançamos nessa luta. O estudo comparado da realidade educacional portuguesa, suas ações e medidas democráticas nos permite compreender nossas raízes e os sentidos de nossas ações, bem como vislumbrar que a democracia nas escolas não é uma utopia.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Brasil; Portugal; Educação Comparada.

ABSTRACT

This research was developed at PPGE MARÍLIA, in line 04 - Educational Policies, Management of Systems and Organizations, Work and Social Movements, whose problem is centered on the guiding question: what are the similarities and differences between the proposals for democratic management of public schools in the Brazil and Portugal? The objective of this research was to compare the proposals for democratic management of public schools in Brazil and Portugal, through the study of literature, regulations and school documents in each country. For this purpose, we used the methodology of Comparative Education (BEREDAY, 1972), which allows us to understand our research object, from its different aspects, highlighting the similarities and differences between the countries. The option for this methodology is due to the possibility of understanding in a broader way the origin, the process and the situation of the researched object, in the construction of its stages of comparison. The considerations pointed out refer to the three perspectives that we had throughout the research, on the first, the definition of democratic management of public schools by the literature of Portugal, we show that democratic management in schools and groups is dissociated from the normative aspect, at the same time as it seeks to fulfill it, and this game of interests in which institutions are subjected increasingly generates the distancing of democracy in schools. While in Brazil, we observe that democratic management is the best way to conduct school institutions, however, the different criticisms generally turn to the lack of appreciation in the normative aspect, given that the LDB/96 only reaffirms what the CF/88 had already determined, while what was expected was the valorization of the social struggles waged by education, represented in the letter of the law. Nevertheless, even though the effectiveness of democratic management in school institutions is at the mercy of policies, we have seen in the literature the valorization of school actors, by highlighting the democratic actions developed by Brazilian public schools, even in an adverse context. The second look, that of Portuguese regulations, provided us with an idealistic look at the democratic management of public schools, which brings the management of schools and groups closer to a management whose organizational principles favor democracy, participation, autonomy. However, after the enactment of LBSE/86, we see that this idealization of democratic management was losing strength, given that the normative objectives changed the entire organizational structure of schools and groups, in order to meet the principles of effectiveness, efficiency and modernization of school management. In Brazil, we found that the determinations are more restricted, in its national law, vaguely mentioning means and commitments that each school institution must follow to achieve democracy. And, after the enactment of LDB/96, we observed that among the changes in the letter of the law, there were no approximations with the theme, what was verified, it was only the reaffirmation of the determination put by the law in other legal mechanisms, such as, the PNE/2014. And under the last look, that of school documents from Portugal, we show that school actors build their instruments of autonomy and validate democratic practices through citizenship formation activities, providing a space for discussion about the directions of the school in which the Students also have the possibility to participate. In the Brazilian municipal school documents, we once again observe the reaffirmation of the determinations made by the LDB/96, whose definitions and competences of each body are aimed at complying with this law. In summary, when we seek to know and learn from Portuguese education, we see how much we can still advance and how much we have already advanced in this fight. The comparative study of the Portuguese educational reality, its democratic actions and measures, allows us to understand our roots and the meanings of our actions, as well as to envision that democracy in schools is not a utopia.

Keywords: Democratic management; Brazil; Portugal; Comparative Education.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A METODOLOGIA DA EDUCAÇÃO COMPARADA: UM QUADRO TEÓRICO..	24
2.1 Origem, sentido e finalidade da Educação Comparada.....	25
2.2 Desafios e possibilidades dos estudos comparados em Educação	35
2.3 Fundamentos para pesquisa: o método comparado em Educação de George Bereday	46
3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTO BRASILEIRO	51
3.1 Da administração escolar à gestão democrática: motivadores político-ideológicos.....	52
3.2 As influências nas políticas educacionais brasileiras	58
3.3 A gestão democrática na LDB	62
3.4 A gestão democrática no PNE	72
3.5 A gestão democrática na literatura brasileira: propostas, desafios e possibilidades	76
3.6 A gestão democrática nos documentos municipais	92
4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTO PORTUGUÊS	97
4.1 Aspectos histórico-legais acerca da democratização da educação portuguesa	97
4.2 A gestão democrática na LBSE	109
4.3 A gestão democrática nos Decretos-leis.....	116
4.4 A gestão democrática na literatura: definições, desafios e possibilidades.....	133
4.5 A gestão democrática nos documentos escolares	148
5 BRASIL E PORTUGAL: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS	155
5.1 Dimensão territorial.....	156
5.2 Regime militar.....	157
5.3 Influências teóricas na administração escolar.....	158
5.4 Processo de democratização	159
5.5 Influências políticas na LDB/96 e LBSE/86.....	160
5.6 Definições de gestão democrática da escola pública	161
5.7 Princípios da gestão democrática da escola pública.....	163
5.8 Documentos escolares	168
5.9 Direção escolar.....	172
5.10 Medidas subsequentes às legislações nacionais educacionais.....	174
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
REFERÊNCIAS.....	181

1 INTRODUÇÃO

Para expor de forma breve a minha¹ trajetória e a relação com a educação, a pesquisa científica e a escola pública, apresento, inicialmente, algumas vivências que me direcionaram para a escrita desta dissertação.

De 2013 a 2017, realizei a graduação em Pedagogia pela UNESP, campus de Presidente Prudente - SP, tal percurso formativo me possibilitou conhecimento para a área profissional, como futura professora e gestora da Educação Básica, mas também tive oportunidade de vivências na pesquisa acadêmica. Durante três anos na graduação, desenvolvi pesquisas de iniciação científica com financiamento de diferentes agências, a saber: Renove, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

O tema “gestão democrática das escolas públicas” foi se construindo gradativamente em meu objeto de pesquisa na dissertação, visto que na graduação investiguei temas como: Centro Acadêmico do curso de Pedagogia da FCT/UNESP, desafios de uma gestão democrática nas escolas públicas municipais e espaços de participação dos alunos na gestão das escolas. Vale ressaltar que o interesse pelo tema também fundamenta a partir das discussões das quais participei ao longo da graduação, acerca das escolas democráticas, sua importância, seus desafios e possibilidades. Recentemente, atuando nesse espaço como professora em uma rede municipal no Ensino Fundamental, nos Anos Iniciais, venho refletindo sobre essa temática e a realidade a qual vivencio diariamente na escola, principalmente no que se refere aos meios dos quais as políticas públicas dispõem para a efetivação dessa forma de gestão, bem como tenho pensado em nossas ações de colaboração no contexto escolar.

Após a formação na graduação e o ingresso no concurso público para o cargo de professora do Ensino Fundamental, nos Anos Iniciais, no município de Marília- SP, participei do processo seletivo criado em parceria pela FFC/Unesp, campus de Marília e a Secretaria Municipal de Educação da cidade, cujo objetivo estava voltado para o incentivo à formação continuada de professores e gestores da rede municipal, o qual após a aprovação, juntamente com o cargo assumido iniciei meus estudos e pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Educação na UNESP de Marília, cuja escrita, revisão e desenvolvimento recebe a orientação

¹ Na introdução deste trabalho, utilizarei, recorrentemente, a primeira pessoa do singular para expressar minhas experiências pessoais que culminaram na elaboração desta pesquisa.

do Professor Doutor Carlos da Fonseca Brandão. Todo período vivenciado no programa, com a participação nas disciplinas, seminário de pesquisa e grupos de pesquisa, Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais (COPPE) e Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Escola Pública e os Profissionais da Educação (GEPEPPE), me possibilitou além de ricas contribuições teóricas, discussões e reflexões desafiadoras que me fizeram ver e rever constantemente todo desenvolvimento desta pesquisa.

Dessa forma, elencamos como objetivo geral da nossa pesquisa: comparar as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal, por meio do estudo da literatura, normativos e documentos escolares de cada país. E como objetivos específicos, elencamos: compreender as propostas de gestão democrática nos dois países; identificar os princípios que organizam a gestão democrática da escola pública; e, por fim, analisar as semelhanças e diferenças sobre as propostas de gestão democrática de cada país.

Diante disso, a investigação se centra na seguinte questão norteadora: quais as semelhanças e diferenças sobre as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal? Diante desse questionamento, surgem outras questões, como, por exemplo: quais as contribuições e os limites da LDB/96 e da LBSE/86 para a definição de gestão democrática das escolas públicas? Quais influências fizeram parte da democratização da educação pública? Quais princípios orientam a prática democrática nas escolas do Brasil e de Portugal?

Nesse sentido, buscando respostas para nossas questões, utilizamos a metodologia da Educação Comparada, que nos permite compreender nosso objeto de pesquisa, a partir dos seus diferentes aspectos. A opção por esta metodologia em nosso estudo, deve-se à possibilidade de compreender de modo mais amplo a origem, o processo e a situação do objeto pesquisado, na construção das suas etapas de comparação, adotadas pela proposta de George Bereday (1972).

Desse modo, destacamos as três questões centrais de um estudo comparado, as quais nos levam à compreensão do objeto em estudo, são elas: quais os locais serão comparados? Quem pretendemos comparar? E o que iremos comparar? A partir do conhecimento sobre esses questionamentos, desenvolvemos nosso estudo, respondendo, ao longo dos capítulos, quais as propostas de gestão democrática, presente na literatura, normativos e documentos escolares do Brasil e de Portugal.

De forma breve, apresentamos o tema de discussão, por meio do nosso levantamento bibliográfico, que apresenta estudos realizados acerca das questões semelhantes às nossas. Os dados do levantamento apresentam um cenário da produção acadêmica acerca da gestão

democrática das escolas no Brasil e em Portugal. Nosso levantamento contou com busca das temáticas: Gestão Democrática, Educação Comparada, LDB/96 do Brasil e LBSE/86 de Portugal, com o objetivo de divulgar os estudos e pesquisas na área, bem como apontar a relevância da presente pesquisa, diante dos trabalhos e estudos já realizados.

Para tanto, compreendemos essa etapa da pesquisa um processo necessário e particular, pois possibilita apreender “como” e “onde” estão sendo desenvolvidas pesquisas cujos questionamentos estão alinhados aos da nossa investigação. Essa etapa é considerada por Moroz e Gianfaldoni (2002, p. 29) como “primeira seleção que sofrerá cortes e ampliações e que se baseia em informações superficiais”, para as autoras, nesse momento, as informações analisadas são: o título, autor e o sumário, acrescentamos, além destes, o resumo e as palavras-chave, elementos também muito importantes para a compreensão do estudo analisado. Assim, o levantamento bibliográfico é considerado uma ferramenta necessária na otimização do tempo e do trabalho do pesquisador, pois possibilita maior aproximação com o objeto, fornecendo referências, análises e visões que talvez não tenham sido observadas.

Nessa esteira, evidenciamos a relação desse instrumento com a nossa metodologia de pesquisa, observada por Martins (2011, p. 73) ao ressaltar que “[...] nenhum fato ou fenômeno social pode ser examinado sem levar em consideração tudo o que já se produziu ou escreveu sobre ele, o que poderia nos levar a afirmar que todo estudo – por mais monográfico que seja – tem elementos comparativos, mesmo que não explícitos”. Para tanto, realizamos uma pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no portal de periódicos da Capes, na base de dados da *Scielo* e no *Google Acadêmico*, cujo recorte temporal selecionado foi de pesquisas publicadas a partir de 2010 (todavia, identificamos um trabalho publicado em 2004 que julgamos necessário a análise, devido a autoria, bem como o título apresentado), de modo a compreender o que os pesquisadores já puderam concluir sobre as medidas democráticas para a educação escolar desde a LBSE/86 em Portugal e a LDB/96 no Brasil, bem como refletir sobre as atuais demandas e necessidades postas para a educação pública que convergem com a gestão democrática das escolas.

Entre os dezenove trabalhos identificados e selecionados a partir dos seus títulos e resumos, podemos concluir que doze, utilizam assumidamente a metodologia da Educação Comparada para analisar os fenômenos observados acerca da gestão escolar no Brasil e em Portugal. Entre as semelhanças identificadas em relação ao nosso estudo, destacamos temas como: a dedicação dos autores em discutir os elementos de democratização em ambos os países, a relativa homogeneidade entre os modelos de gestão, a semelhança na discussão sobre os dois países implementarem a política de gestão democrática após o fim dos regimes

ditatoriais, a discussão sobre os princípios democráticos, as similaridades entre as políticas educacionais brasileiras e portuguesas e a discussão sobre a tendência de discurso de descentralização, porém, no plano da retórica, observa-se somente uma prática de desconcentração de poder.

Com relação às diferenças observadas em nossa pesquisa e nos trabalhos identificados, evidenciamos que os autores se destoam, pois em seus estudos analisam o papel do Estado diante da expressiva busca pela parceria entre o público e o privado, se debruçam na discussão do aumento da privatização e mercadorização da educação, analisam as práticas educacionais, realizam um estudo sobre o processo de globalização e tecem suas críticas sobre a gestão do currículo e avaliação em cada país.

Diante do exposto, ressaltamos que nosso objetivo principal com esta pesquisa, está na comparação sobre as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal, por meio do estudo da literatura, normativos e documentos escolares de cada país. Dessa forma, ainda que existam semelhanças entre os temas estudados, buscamos nos debruçar sob diferentes perspectivas, de modo a apresentar as semelhanças e diferenças entre as definições adotadas em cada país.

Em nosso levantamento, buscamos também estudos que discutissem a gestão democrática na LDB/96 e entre os trabalhos encontrados, destacamos três artigos de autorias diferentes, que realizaram um estudo sobre a temática na legislação brasileira, contudo, evidenciamos que nossa pesquisa se diferencia, pois nosso objetivo na análise da lei, foi discutir o contexto histórico, político, econômico e educacional de construção e aprovação da lei, a presença da expressão gestão democrática e as perspectivas adotadas após a implementação da mesma.

Além do levantamento de estudos sobre a legislação brasileira, realizamos outro levantamento sobre a gestão democrática na LBSE/86. Nesta pesquisa, identificamos três trabalhos que se debruçam sobre essa temática, os quais nos forneceram uma rica fundamentação teórica, além de uma ampla visão sobre a realidade educacional portuguesa. Entre os textos identificados, evidenciamos que nosso estudo se diferencia, pois ao tratar da legislação portuguesa, buscamos compreender um contexto totalmente desconhecido, portanto, na descrição e análise sobre a legislação e seus desdobramentos apresentamos um detalhamento diferenciado dos textos identificados, além disso, o objetivo de pesquisa dos autores se diferencia do nosso, tendo em vista que em um deles, o autor preocupou-se em discutir a relação entre cultura organizacional e apropriação de políticas públicas, enquanto

em nosso texto centralizamos nossa discussão nas propostas de gestão democrática presente na legislação.

Os estudos supracitados contribuem significativamente para a construção da nossa análise, tendo em vista as diversas questões levantadas acerca das propostas de gestão democrática e as prescrições democráticas nos normativos educacionais. Do mesmo modo, compreendemos a partir destes estudos quais as perspectivas adotadas nas pesquisas sobre a temática, de modo que pudéssemos avançar para além do que já foi produzido, contribuindo para e com os estudos posteriores.

Vale lembrar, a relevância do nosso estudo, pois, ao mesmo tempo em que recebe influência externa à educação, também influencia os contextos sociais, econômicos e culturais nos países pesquisados. Como justificativa da importância da nossa pesquisa, defendemos uma escola pública edificada sob valores democráticos, para além do cumprimento legal, já que no envolvimento dos diferentes atores escolares, podemos superar o sistema hierárquico com o qual a escola lida diariamente. Ao mesmo tempo, a opção pela comparação entre os países, se deve, pelo Brasil ser o país em que residimos e estamos realizando a pesquisa e, Portugal, devido à reconhecida experiência democrática vivida, considerado na Europa um dos países que mais busca a democratização da gestão escolar e porque o cotejamento com outras realidades nos permite conhecer ainda mais a nossa realidade educacional brasileira.

Para tanto, centramos nossa análise na comparação da literatura de cada país, nas orientações governamentais e nos seus desdobramentos acerca da temática em questão. Desse modo, nessa dissertação, ampliamos nossos conhecimentos teóricos, almejamos colaborar com o espaço da nossa atuação profissional e com os futuros docentes e gestores, tendo em vista nossa defesa por uma formação calcada nos princípios democráticos.

Nosso texto está organizado em quatro capítulos, o primeiro intitulado “A metodologia da Educação Comparada: um quadro teórico”, no qual tratamos do nosso referencial teórico-metodológico, apontando a origem, os sentidos, finalidades, desafios, possibilidades e o método comparado em educação o qual adotamos em nossa pesquisa. O segundo capítulo “Gestão democrática da escola pública: contexto brasileiro”, está organizado mediante o percurso histórico-político da gestão escolar no Brasil, as influências para construção das propostas de gestão democrática e a presença dela na literatura, legislações e documentos escolares municipais. No terceiro capítulo, “Gestão democrática da escola pública: contexto português”, percorremos o mesmo caminho traçado ao discutir o contexto brasileiro, destacando os aspectos histórico-legais na construção da gestão democrática de Portugal, as influências na construção das propostas de gestão democrática presente na literatura,

normativos nacionais e documentos escolares. E por fim, nosso quarto capítulo, “Brasil e Portugal: semelhanças e diferenças”, apresentamos as categorias criadas ao longo da pesquisa, as quais destacam as semelhanças e diferenças identificadas entre as propostas de gestão democrática da escola pública nos países comparados. Dessa forma, finalizamos nosso texto com as considerações finais, apontando as nossas contribuições com estudos posteriores, bem como ressaltando os fenômenos semelhantes e distintos entre Brasil e Portugal.

2 A METODOLOGIA DA EDUCAÇÃO COMPARADA: UM QUADRO TEÓRICO

A opção pela metodologia da Educação Comparada constituiu-se, inicialmente, por uma proposta, que, posteriormente, após as leituras, as discussões no grupo de pesquisa e reflexões individuais, foi adotada como perspectiva da presente investigação, materializando-se neste capítulo. Assim, durante todo processo de pesquisa e aprofundamento acerca do método, surgiram inúmeras incertezas e questionamentos, com os quais formamos nossas ideias e compreensões sobre o campo que nos propomos conhecer.

Em suma, consideramos que o ato de comparar é inato do ser humano, nós comparamos tudo a todo tempo, seja na nossa vida pessoal, profissional ou acadêmica. A comparação está presente na construção do próprio saber, isto é, aprender está intimamente ligado à comparação, contudo, a comparação como metodologia de pesquisa científica, exige uma sistematização, que vai além dos sentidos do senso comum. Acreditamos que, ao procurar conhecer e aprender algo novo, é comum entre os seres humanos fazermos comparações mesmo sem o intuito de aplicar juízo de valor, comparar representa a essência do ato de conhecer, pois “É observando, construindo e reconstruindo o objeto de conhecimento, que o sujeito edifica seu saber. Dessa maneira, o ato de comparar faz parte do processo de construção e reconstrução do conhecimento” (SILVA, 2019, p. 2).

Nesse sentido, o ato de comparar serve a determinado fim, ou seja, comparam-se coisas e/ou pessoas para algo, seja para conhecer, avaliar, entender ou até comprovar uma hipótese anteriormente criada.

Comparam-se coisas, fatos e situações, em certas escalas reduzidas de observação. Em outras, mais amplas, comparam-se conjuntos de coisas, de fatos, de situações, que entre si se relacionem numa dada configuração, ou em diferentes estruturas. Comparam-se também os resultados dessas estruturas *em ação*, movimento ou trabalho (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 48, grifos do autor).

A comparação acadêmica, de modo geral, busca contribuir com o conhecimento do pesquisador, bem como com a área pesquisada (neste caso, com a educação), além disso, ela possui um rigor metodológico em que não é possível fazer comparações, análises e afirmações apenas por uma comparação simples e pura, ela exige um estudo que vai além da discussão somente do tema pesquisado, requer uma compreensão sobre o todo que cerca esse tema.

Nos últimos anos, as pesquisas científicas na educação, vêm utilizando, cada vez mais, a metodologia da Educação Comparada, observando-se um aumento expressivo nas publicações dessa natureza. Carvalho (2013) aponta alguns fatores determinantes que

contribuíram para essa revalorização do campo no meio acadêmico, entre eles destacam-se a internacionalização dos fatos, as alterações significativas na ordem política, o aumento das migrações entre países, a criação de grupos políticos e econômicos e a relevância dos organismos internacionais.

Nóvoa (2009) destaca três fatores que justificam o interesse pelos estudos em Educação Comparada, o primeiro refere-se “[...] [à] existência de problemáticas educativas comuns aos diversos países” (p. 26), sobre esse fator podemos destacar as atuais tendências de resolução de problemas a partir das análises e comparações de enfrentamentos em outros países/regiões.

Outro fator apontado pelo autor está ligado a “crise do Estado-nação e a consolidação de novos espaços de identidade cultural” (NÓVOA, 2009, p. 26), seja no nível local ou em diferentes regiões, com destaque para a redefinição de referências geográficas tradicionais na educação.

E o último fator mencionado pelo autor refere-se à “internacionalização do mundo universitário e da pesquisa científica” (NÓVOA, 2009, p. 26), segundo os quais a valorização dos estudos internacionais se justifica pela ampla divulgação das práticas e estruturas educativas que ocorrem em diferentes regiões.

2.1 Origem, sentido e finalidade da Educação Comparada

Na obra de Lourenço Filho (2004) dois movimentos distintos são apontados sobre a origem e desenvolvimento dos estudos de Educação Comparada, de um lado a compreensão de educação num sentido amplo e do outro a aplicação das investigações.

O primeiro, dentro das universidades, tem buscado estudar a educação como amplo processo, ligado às investigações sociais da História e da Política [...] O segundo movimento vê os estudos comparativos com base em investigações similares, para logo aplicá-las à ação política, no sentido da paz e segurança universais (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 27).

Os estudos comparados em educação podem representar duas vertentes: a comparação com foco na investigação social, de modo a contribuir com os problemas educacionais teóricos e práticos e a comparação para aplicação política, muitas vezes, elaboradas por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, cujo enfoque técnico e econômico dos órgãos buscam igualar as realidades sociais investigadas.

Observamos na literatura que os estudos de Educação Comparada têm seu início marcado pela publicação do esboço de Marc-Antoine Jullien de Paris em 1817, considerado o pai da Educação Comparada.

No seu *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, Jullien formulou de um modo bastante claro os objetivos e métodos de um estudo comparado da educação. Propôs um estudo 'análito' da educação em todos os países, com a finalidade de aperfeiçoar os sistemas nacionais (HANS, 1971, p. 3, grifos do autor).

O trabalho de Jullien é considerado o primeiro para a área dos estudos comparados, pois realizou uma pesquisa sobre a situação da educação em alguns países europeus daquela época, além disso, o pesquisador foi o primeiro a utilizar o termo "Educação Comparada", bem como "a propor que os fatos educacionais fossem agrupados em quadros analíticos que permitissem relacioná-los, compará-los e, a partir das observações realizadas, deduzir princípios e formular regras válidas em educação" (BORTOLETTO, 1972, p. 29).

De acordo com Ferreira (2008, p. 125), o surgimento da Educação Comparada deu-se "[...] num contexto histórico em que a expansão escolar e a afirmação da ciência se constituíam como pilares fundamentais do progresso, exactamente para poder contribuir para reformas educativas mais fundamentadas". Nessa perspectiva, consideramos que, além de contribuir com a educação no fornecimento de dados, os estudos comparados puderam evoluir a partir do contexto histórico e social em que estiveram submetidos, amadurecendo seus objetos e objetivos.

As características desse primeiro período da Educação Comparada foram marcadas por descrições das observações feitas pelos estrangeiros nas viagens a países mais desenvolvidos econômico, cultural e socialmente em busca de práticas bem-sucedidas. Contudo, conforme Ferreira (2008, p. 130), as descrições realizadas pelos estrangeiros na época, passaram a ser insuficientes para o que se pretendia com a educação, ou seja, "a mera descrição dos sistemas nacionais de outros países ou de aspectos educativos a eles pertencentes era insuficiente para a compreensão do fenómeno da educação", já que, nas descrições, o contexto era desconsiderado, resultando numa equivocada interpretação.

Com os avanços nas pesquisas de estudos comparados, surge a necessidade de os pesquisadores da época reverem suas práticas, pois já não bastava apenas relatar os fatos e os fenômenos desenvolvidos nos diferentes países observados, mas o como estes desenvolviam suas práticas para manterem-se estáveis (NÓVOA, 2009). Nesse sentido, entendemos que o período inicial dos estudos comparados se baseava na observação de práticas educativas de

países mais desenvolvidos, cuja descrição era utilizada para aprimorar as práticas de países menos desenvolvidos, contudo, essa prática passou a ser insuficiente, tendo em vista a diversidade entre as regiões.

De acordo com Kaloyiannaki e Kazamias (2012), a concepção de Jullien sobre a ciência da Educação Comparada foi associada ao período denominado de “empréstimo”, isto é, período em que representantes dos países menos desenvolvidos, buscavam em outros países, “boas” práticas e soluções para seus problemas educativos, reproduzindo aquilo que acreditavam ser o melhor para o desenvolvimento do seu país. Para as autoras, nessa primeira fase dos estudos comparados, não havia preocupação com uma interpretação dos acontecimentos, o objetivo era levantar todas as informações possíveis sobre como eram realizadas, de modo a reproduzi-las posteriormente, tinham “o objetivo de reunir dados – nas palavras de Jullien, ‘fatos e observações’ – sobre a educação” (KALOYIANNAKI; KAZAMIAS, 2012, p. 28, aspas no original). Segundo as autoras, Jullien não buscou criar um método comparativo que deveria ser seguido passo a passo, suas contribuições para o campo baseavam-se na união dos fenômenos observados, de modo a contribuir com o desenvolvimento de outras realidades.

Para Correa (2011), o primeiro período dos estudos comparados denominado de “empréstimo”, tinha como objetivo principal a apropriação de características dos sistemas nacionais de ensino. “Essa tarefa era desenvolvida por pesquisadores ligados ao campo educacional ou à área dos estudos da administração escolar. Viajavam pelo mundo coletando informações e a partir delas aplicando em seus sistemas de ensino de origem” (CORREA, 2011, p. 251). Diante disso, vemos que a origem dos estudos sobre Educação Comparada é marcada por relatos de estrangeiros, viajantes e, em alguns casos, representantes de governos com o objetivo de conhecer a realidade educacional de países desenvolvidos e, se bem avaliadas, adotadas à realidade local, visando uma modernização das suas práticas e fundamentando suas reformas administrativas.

As pesquisas comparadas na segunda metade do século XIX, possuíam quatro características diferentes, as quais, diante da necessidade e possibilidade educativa do país, buscavam contribuir com estudos descritivos, uns voltados para os sistemas educacionais, outros de ordem utilitarista e outros buscavam melhorar as condições e o desenvolvimento educacional do país (BORTOLETTO, 1972).

Outras características desse período, também são apontadas por Kazamias (2012), que considera que a segunda metade do século XIX representou outra geração do discurso comparado, “mais ‘internacional’ do que ‘comparado’ na medida em que discutia a ‘educação

estrangeira' ou à educação em outros países, com referências comparadas apenas, se alguma, incidentais" (p. 174-175 aspas no original).

Ilustrando um pouco os fatos daquele período, alguns teóricos e especialistas da época utilizavam a comparação para avaliar quais técnicas ou métodos de educação poderiam tomar para si, de modo a contribuir com seus países. Assim,

[...] procuraram reunir informações e dados sobre os aspectos e os problemas da educação em outros países que apresentavam um interesse imediato para suas funções como formuladores de políticas e administradores em seus respectivos países ou 'Estados'. A consideração primordial era verificar quais ideias e práticas úteis poderiam 'tomar emprestado' para a reforma dos seus próprios sistemas (KAZAMIAS, 2012, p. 175, aspas no original).

Embora práticas como essas fossem comuns naquele período, atualmente isso já não é considerado suficiente, tendo em vista todo o avanço teórico e conceitual sobre o campo da Educação Comparada. Esse "tomar emprestado" num sentido integral da ação para as pesquisas e estudos comparados atuais, não favorecem, tampouco contribuem com a educação de um país, haja vista a diversidade cultural, social e econômica de cada local. No entanto, acreditamos que a utilização de uma prática/ideia desenvolvida em determinado local, se adaptada à realidade e ao contexto de outro, não só pode, como se faz necessária em muitas regiões em busca da qualidade e desenvolvimento da educação nacional.

A observação de alguns educadores sobre as formas de educação em outros países, foi, segundo Carvalho (2013), uma prática muito comum ao longo do século XIX, tomando como referência países mais desenvolvidos que buscavam comparar os sistemas de ensino "[...] fornecendo informações para que os diferentes países pudessem copiar uns dos outros o que existia de bom e, ao mesmo tempo, evitar os erros" (p. 417).

No século seguinte, Correa (2011) evidencia que o campo da Educação Comparada teve significativas mudanças, mediante a transição de estudos descritivos para estudos mais analíticos e interpretativos, cujos enfoques voltaram-se para compreensão das realidades educacionais dos países pesquisados.

Observa-se que de uma fase assistemática e/ou pré-científica mais baseada nos empréstimos das experiências educacionais alheias por parte dos viajantes, na maioria das vezes pessoas ligadas a setores educacionais, vai-se passando por momentos mais consistentes nas experiências comparadas, até atingir etapas mais críticas, explicativas das realidades locais e nacionais, buscando uma comparação mais elaborada e analítica (CORREA, 2011, p. 263).

Muitas pesquisas de Educação Comparada desenvolvidas no século XX, procuraram apresentar elementos sobre a qualidade da educação, principalmente dos países europeus e americanos, destacando seus melhores rendimentos, de modo que pudessem ser utilizados como referência para outros países. Ferreira (2008, p. 126) entende que os estudos comparados serviam para indicar a situação que determinado país se encontrava e qual caminho ele deveria seguir. Logo, “[...] deviam seguir-se os sistemas educativos dos países que demonstrassem maior desenvolvimento económico e cultural. Nele assentava a garantia da eficiência dum sistema educativo que, por sua vez, quando adoptado por um país podia colocá-lo no caminho certo do progresso”.

Esse período representou importantes mudanças na consolidação dos estudos comparados no ensino superior e como concepção teórica,

[...] se deram acontecimentos significativos para o arrancar definitivo da Educação Comparada: um, foi a organização, pela primeira vez, de um curso universitário de Educação Comparada [...] outro, foi a publicação dum excelente texto de Michael Sadler no qual ele se pronunciava sobre a utilidade da Educação Comparada para a compreensão do sistema educativo nacional (FERREIRA, 2008, p. 130).

O processo denominado “internacionalização da educação comparada” tem maior visibilidade também nesse período e representou uma expressiva expansão do campo como área científica, inicialmente com os países europeus estendendo-se, posteriormente, a outras partes do mundo (RUST; JOHNSTONE; ALLAF, 2012). Observa-se também que, durante o século XX, os estudos sobre Educação Comparada foram amplamente disseminados, com as pesquisas realizadas pelos organismos internacionais e comunidade internacional, expandindo, assim, sua área de investigação e ação.

Para tanto, salientamos que além de compreender como se deu a construção do campo, faz-se necessário compreender quais os sentidos criados sobre ela, afinal, o que é a Educação Comparada? A diversidade na definição dos estudos sobre Educação Comparada, é discutida por Bortoletto (1972, p. 27) que identifica que, entre os estudiosos da área, há diferentes visões sobre ela, alguns “[...] a consideram um ramo especializado da educação dedicado a estudos de carácter interdisciplinar, e outros ainda a veem como área científica emergente da pedagogia”.

Nesta esteira, ressaltamos a visão de Bonitatibus (1989, p. 3) sobre os estudos de Educação Comparada, o qual defende a definição do campo como, “área interdisciplinar que se propõe a investigar sistemas educacionais – ao todo ou em partes – de diferentes países ou

regiões, abarcando uma dimensão intra ou internacional, um tempo histórico fixo ou em movimento e uma perspectiva, sempre e necessariamente, comparativa”.

Outra autora que entende os estudos comparados em educação como uma área interdisciplinar, destaca que essa sua característica é marcante e chama a atenção dos pesquisadores. Para Correa (2011, p. 268), “pode-se dizer que a educação comparada, por adotar metodologia comum a outras áreas do conhecimento, atrai para o seu horizonte analítico a contribuição de outras ciências, tornando-se, durante o seu desenvolvimento, em um referencial marcadamente interdisciplinar”. Consoante à autora, a opção que o pesquisador faz sob a metodologia da Educação Comparada justifica-se para além das suas características, mas em destaque à possibilidade de relacionar o objeto de estudo à outras áreas do conhecimento, confirmando, assim, seu caráter interdisciplinar.

A característica de interdisciplinaridade da Educação Comparada também é apontada por Lourenço Filho (2004, p. 22), que considera essa íntima relação com as outras áreas um ganho para comparação, ainda que “se conceitue como um domínio de estudo com objeto próprio e métodos peculiares, a Educação Comparada assim se reveste de inegável caráter interdisciplinar, não se apresentando como setor isolado de pesquisa”.

A possibilidade de relacionar os estudos de Educação Comparada com outras áreas e utilizar-se de outros campos representa o amplo alcance das pesquisas comparadas. Contudo, fazer o uso dessa metodologia requer, além da relação com o objeto de pesquisa, um conhecimento sobre as necessidades que a cercam, isto é, os eventos anteriores à comparação final, isso porque a comparação representa a última etapa de um estudo comparativo, “Antes de alcançá-lo deve, o comparatista, coletar e interpretar fatos e, para tanto, utilizar-se-á de outros métodos, advindos de outros campos científicos” (BONITATIBUS, 1989, p. 21).

Nessa mesma linha, identificamos a perspectiva de Educação Comparada, apontada por Ferreira (2008), que avança na definição do campo, compreendendo-a,

[...] como componente pluridisciplinar das Ciências da Educação, que deve debruçar-se comparativamente sobre dinâmicas do processo educativo considerando contextos diversos definidos em função do tempo e/ou do espaço, de modo a obter conhecimentos que não seriam possíveis alcançar a partir da análise de uma só situação (FERREIRA, 2008, p. 135).

Nessa perspectiva, entendemos que o “componente pluridisciplinar” citado pelo autor refere-se ao amplo alcance do campo sobre os assuntos e temas educacionais, o qual possibilita, a partir da comparação de dois ou mais lugares/situações, compreender fenômenos gerais e/ou elementos específicos de determinados lugares.

Em busca da afirmação da Educação Comparada como metodologia científica, Ferreira (2008, p. 136) propõe uma abordagem denominada sócio-dinâmica em que ela “deve afirmar-se como um saber dinâmico, aberto metodologicamente, ciente de que a sua performance depende da atenção que prestar a outros domínios do conhecimento e da sua capacidade em acolher preocupações diversas”. Nessa perspectiva, destaca-se a dinamicidade dos estudos comparados em educação, os quais apoiam-se na presença da trajetória histórica do seu objeto, bem como do seu contexto econômico, social e cultural à serviço do amplo conhecimento sobre a educação.

Todavia, Bonitatibus (1989), partindo do pressuposto de que toda ciência está intrinsicamente ligada a um método e um campo, entende que “a Educação Comparada ‘não é uma ciência’. Isto porque, em Educação Comparada, nenhum destes parâmetros – objetos, campo e método – encontram-se perfeitamente dimensionados” (BONITATIBUS, 1989, p. 17, aspas no original). A aceitação das pesquisas de Educação Comparada como área científica representa uma luta entre os pesquisadores comparatistas, evidenciamos que as dúvidas e questionamentos que giram em torno da sua aceitação se dão devido ao longo e inacabado processo de definição do campo.

É possível, também, identificar na literatura definições da Educação Comparada enquanto disciplina acadêmica nos cursos de Licenciatura da Graduação e Pós-Graduação em Educação. No Brasil, esse marco tem registro em 1932, especificamente nos cursos de formação pedagógica no ensino superior “com a criação do Instituto de Educação do antigo Distrito Federal, no Rio de Janeiro” (BORTOLETTO, 1972, p. 43).

Definir a Educação Comparada como disciplina é uma tarefa pouco executada, pois grande parte dos pesquisadores “a vê como um campo que recebe bem estudiosos equipados com ferramentas e perspectivas de outras arenas, mas que decidem focar seus estudos sobre questões educacionais num contexto comparativo” (BRAY, 2015, p. 79). Nessa perspectiva, confirma-se a ausência das disciplinas de Educação Comparada nos cursos superiores de Graduação e Pós-Graduação em Educação.

Embora as diversas compreensões acerca do campo, é comum entre os autores a relação entre a Educação Comparada e a observação, seja ela em campo ou nos documentos. O ato de comparar requer análises e observações atentas sobre o seu objeto, e comparar cientificamente exige maior rigorosidade nessas observações. Assim, Lourenço Filho (2004) evidencia que no âmbito educacional, a comparação é utilizada para esclarecer questões práticas ou teóricas, representando “certo ramo de estudos que primeiramente se caracterizam

pela vasta escala de observação de que se utilizam, por força de seu objeto” (p. 17), sendo o objeto citado, os Sistemas Nacionais de Ensino.

Para Nóvoa (2009), a natureza da Educação Comparada está ligada a quatro aspectos que constituíram o quadro de leitura no campo da pesquisa e ação, o primeiro aspecto denominado pelo autor como “ideologia do progresso” está ligado à “referência central da educação comparada, cuja história é conduzida pela intenção de melhorar os sistemas educativos com o fim de assegurar um melhor desenvolvimento socioeconômico” (NÓVOA, 2009, p. 34). No entanto, o próprio autor ressalta a importância da redefinição da Educação Comparada, relativizando o papel da escola e da pesquisa científica.

Em relação ao segundo aspecto denominado “um conceito de ciência”, Nóvoa (2009, p. 35) entende que “a constituição desta racionalidade científica, de acordo com o projeto de modernidade social defendido pela maior parte das práticas comparativas, permitiria estabelecer leis gerais sobre o funcionamento dos sistemas educativos”, validando, segundo o autor, a dupla função da Educação Comparada de prever e prescrever.

O terceiro aspecto refere-se à “ideia de Estado-nação” do qual o autor destaca como aspecto constitutivo o esclarecimento sobre a importância do “estudo das diferenças e das similitudes entre dois ou mais países” (NÓVOA, 2009, p. 35), atualmente essa ideia foi acrescida às regulações sobre os planos, local e global, confirmando uma ideia mais aproximada das realidades investigadas.

E no último aspecto, do quadro de leitura no campo da pesquisa e da ação, o autor denomina-o como “definição do método comparativo”, esclarecendo que os debates em torno da definição do método buscavam sempre “diferenciar a pesquisa comparativa das outras modalidades de pesquisa, constituindo dessa forma o referente identitário do campo” (NÓVOA, 2009, p. 35). Contudo, estes debates não conseguiam adentrar as reflexões teóricas, limitando a questão metodológica à dimensão técnica. Diante disso, o autor ainda destaca que os pesquisadores foram levados a reduzir as práticas educativas a chamados de denominadores comuns, como se as ações fossem desenvolvidas sob um mesmo viés e na mesma perspectiva.

O autor ainda defende a definição de Educação Comparada como “uma história de sentidos, e não um arranjo sistematizado de fatos: os sentidos que as diferentes comunidades dão às suas ações e que lhes permitem construir e reconstruir o mundo” (NÓVOA, 2009, p. 53). Ainda que o ato de comparar diferentes comunidades seja também recontar a visão da sua comunidade, é preciso destacar o outro como foco da análise, as suas ideias e visões construídas e reconstruídas.

A definição de Educação Comparada como campo que procura identificar e destacar as semelhanças e diferenças entre povos, regiões e países, é comumente compartilhada entre os estudiosos da área, atendendo ao objetivo de refletir e aprender sobre o que o outro faz de diferente e semelhante a mim. Contudo, é possível observar que algumas pesquisas que buscam, a partir da comparação resolver os problemas da educação ou pelo menos resolver o problema sobre o tema pesquisado, falham, pois não cabe ao pesquisador comparatista propor, tampouco afirmar caminhos, técnicas ou práticas necessárias, e sim, contribuir com reflexões, análises e interpretações que possam favorecer ou, se necessário, questionar práticas educativas. Nesse viés, como campo de reflexão e investigação, os estudos de Educação Comparada inserem-se “[...] no âmbito da análise e interpretação da ação educativa, sem ter de, em princípio, comprometer-se com uma precisão conceptual que, de fato, não possui” (BONITATIBUS, 1989, p. 22).

Acompanhado da diversidade de sentidos sobre os estudos de Educação Comparada, estão as finalidades que cada pesquisador comparatista tem sob seu objeto, desse modo, destacamos que fazer pesquisa exige, dentre muitas outras tarefas, clareza nos objetivos que se pretende alcançar, consciência dos limites e possibilidades do método adotado, além da relação com o objeto. Nessa perspectiva, o pesquisador que utiliza a Educação Comparada como método, possui uma gama variada de possibilidades de pesquisas e objetos, tendo em vista a infinidade de fatos e fenômenos educacionais que podem ser comparados. A comparação nessa perspectiva está ligada à “uma atitude mental, uma forma intuitiva de conhecimento do ser humano” (BONITATIBUS, 1989, p. 4). Para ilustrar o seu sentido de forma mais prática, a autora entende a comparação como algo feito no nosso dia a dia, quando relacionamos determinado objeto/assunto a algo que já conhecemos, e, assim, o incorporamos aos nossos conhecimentos, como uma atitude mental espontânea e intuitiva.

Durante longos anos, o objeto e objetivo da Educação Comparada estiveram voltados para estudo e conhecimento dos sistemas nacionais de educação. No entanto, atualmente há uma tendência de ampliação desse foco, identificando outros elementos comparativos.

A educação comparada tem o foco central de suas investigações baseado no estudo dos sistemas educacionais nacionais e internacionais. Esta é uma ideia basicamente comum entre os comparatistas, apesar de que, durante o desenvolvimento teórico da própria educação outros temas surgirão no âmbito da comparação (CORREA, 2011, p. 258).

O amplo alcance dos estudos comparados em educação permite comparações desde os aspectos micro educacionais às situações macro na educação. No entanto, o sentido principal

da comparação está no outro, isto é, busca-se comparar para conhecer e compreender o outro, as suas culturas, práticas, sentidos, visões de sociedade e educação (NÓVOA, 2009). Dessa forma, ao conhecer e compreender o outro, conhecemo-nos ainda mais, ou seja, na comparação está intrínseca a relação que se faz entre a minha prática e a do outro. Desse modo, ao comparar cada objeto, estamos conhecendo e aprendendo cada vez mais sobre nossa realidade.

Nesta esteira, as motivações que cercam a busca pelo conhecimento e compreensão do outro podem ser associadas a diferentes interesses, sejam eles “[...] acadêmicos, políticos, econômicos, culturais e sociais, os quais se inter-relacionam e dialogam, auxiliando na construção do processo de educação” (SILVA, 2019, p. 3).

Bonitatibus (1989, p. 4) ressalta que o objetivo central que se apresenta na comparação em educação “é examinar dois ou mais elementos ao mesmo tempo, a fim de buscar semelhanças e diferenças”, refletindo sobre suas influências, contextos e movimentos. Na literatura, é possível observar que o objetivo da Educação Comparada pode envolver o conhecimento das semelhanças e diferenças, o estudo dos problemas educacionais, a busca pela transformação educacional, os sistemas nacionais de educação ou a compreensão do contexto.

Verificamos que a finalidade dos estudos comparados pode, também, estar representada pelo estudo dos problemas educacionais. Assim, “escreveu [...] [Kandel] em 1933 – é estudar problemas pedagógicos comuns a vários povos, analisar as causas de sua origem e direção, verificando as razões mais profundas de tudo isso” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 63, colchetes no original).

Hans (1971) compartilha da ideia de Kandel, compreendendo que o objetivo do campo se reveste no estudo dos problemas educacionais, de modo a identificar possíveis soluções. Em suas palavras “o principal objetivo da Educação Comparada consiste em estudar analiticamente esses fatores de um ponto de vista histórico, e em comparar as soluções tentadas para os problemas resultantes” (p. 15). Essa ideia é compartilhada entre os pesquisadores comparatistas, pois as pesquisas em educação tendem a promover como objeto de pesquisa, os problemas vivenciados nas instituições escolares, dessa forma, os estudos comparados em educação, costumam apresentar discussões acerca da resolução ou motivações destes problemas.

A educação é, para muitos, o objeto de transformação da sociedade, materializando-se na luta contra a desigualdade social, extremamente evidente em grandes e pequenos territórios

geográficos, e os estudos comparados, segundo Correa (2011), buscam a transformação e contribuição com a superação de modelos de gerenciamento na educação,

[...] marcada pela complexidade e pela possibilidade de ser amplamente utilizada para levantamentos e estudos comparados que busquem a transformação educacional, bem como visando à dominação pela imposição de modelos de sucesso de gerenciamento educacional a partir da importação de modelos estrangeiros (CORREA, 2011, p. 254).

Entre as atividades necessárias na análise comparativa, a importância da contextualização do objeto destaca-se como elemento central. Crossley (2012, p. 629) defende que “A preocupação com o contexto está no coração da educação comparada”, já que a partir dele, o pesquisador tem a possibilidade de situar seu objeto no tempo e espaço, bem como compreender suas influências e movimentos. A este respeito, o autor acrescenta a relevância do contexto para os debates teóricos e metodológicos. Para o autor, as “questões contextuais são muito reveladoras sobre a história da educação comparada e, ao mesmo tempo, inspiram e modelam algumas das pesquisas e dos trabalhos acadêmicos mais desafiadores que estão atualmente na vanguarda do campo” (CROSSLEY, 2012, p. 629).

Carvalho (2013) considera que a metodologia não se restringe a identificação dos distanciamentos e aproximações, ela vai além, abrangendo a explicação do porquê e do que faz com que determinado fato seja assim. Diante disso, a autora ressalta que “o método não deve se limitar ao reconhecimento das semelhanças e diferenças existentes entre os fenômenos, mas explicar por que estes ocorrem ou porque o comportamento da parte é diverso do todo. Esse é um dos sentidos da comparação” (p. 429).

2.2 Desafios e possibilidades dos estudos comparados em Educação

Ao buscarmos compreender a metodologia da Educação Comparada, lidamos também com os desafios que a cercam. Diante disso, entre as limitações identificadas na literatura, destacamos o uso que se faz dos elementos descritivos em uma comparação, os quais, embora sejam necessários para o processo de comparação, sozinhos são insuficientes.

Bonitatibus (1989) considera que as limitações acerca dos estudos comparados se devem também à dinâmica em que está inserida, isto é, o pesquisador pode se restringir a análise em uma das fases dos estudos comparados e limitar a sua pesquisa em uma “simples compilação de informações meramente descritivas (às vezes, até desconexas), tornam-se de valor bastante questionável para o estudante de Educação Comparada, até porque podem facilmente induzi-lo a erros de interpretação” (BONITATIBUS, 1989, p. 12, parênteses no

original). Por este motivo, faz-se necessário ir além da descrição dos fatos, é preciso que o pesquisador compreenda o fato descrito a partir dos seus contextos e influências.

Estudos e trabalhos com dados puramente descritivos são também criticados por Bray (2015), que salienta que a presença desses tipos de trabalhos nos eventos acadêmicos acarreta ainda mais críticas e questionamentos sobre a validade dos estudos comparados em educação, ou seja, “tolerar muito trabalho descritivo e de baixa qualidade intelectual. Isso se torna visível nos congressos dedicados a educação comparada, em que os processos de triagem dos trabalhos são menos rigorosos que os processos para publicação” (BRAY, 2015, p. 94).

Em contrapartida para Rust, Johnstone e Allaf (2012), muitos estudos que avaliam os primeiros trabalhos de Educação Comparada tecem críticas sobre suas análises devido à simplicidade de seus resultados e, em alguns casos, a não conclusão deles, de modo que “Os acadêmicos da educação comparada tendem a julgar inferiores muitos dos estudos de educação comparada do século XIX, considerando-os ‘utilitaristas’, recheados de ‘descrição’, ‘sem análise fundamentada’ e ‘laudatórios’” (p. 156, aspas no original). No entanto, os autores defendem o valor e o significado destes trabalhos para a construção da Educação Comparada no mundo, e destacam a importância de se empreender esforços sobre a história e contemporaneidade do campo.

Outro limitador identificado refere-se à comparação de aspectos estruturais da educação, que não apresentam profundidade sobre o objeto. Bortoletto (1972, p. 34) entende que os “estudos comparados baseados na simples análise de aspectos estruturais da educação podem levar-nos a comparações superficiais ou, ainda, à comparação de entidades ou fatos não comparáveis”. Desse modo, a definição do objeto deve ser cuidadosamente analisada, assim como a clareza sobre os caminhos que deverão ser percorridos.

Nesta esteira, Nóvoa (2009, p. 51, grifos do autor) considera que entre os desafios da Educação Comparada, a identificação de “*novos problemas*, construindo os objetos de estudo em torno de um vaivém entre o local e o global, nomeadamente no que diz respeito ao trabalho realizado nas instituições educativas”, representa significativo empecilho para o pesquisador, pois ele corre o risco de optar por aspectos estruturais da educação, e, ao final, como assinalou Bortoletto (1972), realizar conclusões superficiais e insuficientes.

O não domínio sobre a aplicação empírica do método é também um limitador no processo da comparação. Para Bonitatibus (1989) esses desafios estão presentes “no domínio da ação, da aplicação empírica do método [...] para se efetivar, a comparação exige do analista certas decisões que devem ser tomadas antes mesmo de o trabalho ser iniciado. Tais decisões referem-se às ‘dimensões’ que o processo de investigação comparativa assumirá”

(BONITATIBUS, 1989, p. 4, aspas no original). Tais dimensões citadas pela autora referem-se à “dimensão temporal” que seria a escolha pelo tempo em que se deseja pesquisar (passado ou em movimento - passado e presente), “dimensão espacial” que são os locais os quais se deseja comparar (sendo necessários dois ou mais) numa dimensão intranacional ou internacional e “dimensão metodológica”, ou seja, a análise e interpretação do que se pretende pesquisar, essa dimensão envolve ordem epistemológica e teórica do objeto.

Uma característica desafiadora dos estudos comparados refere-se à dependência dos países periféricos e menos desenvolvidos acerca de questões políticas, econômicas e geoestratégicas, pois segundo Martins (2011, p. 74-75) “a própria análise da agenda de governo em diferentes países já indica mais semelhanças do que diferenças”, tendo em vista que as práticas educativas realizadas nos países mais desenvolvidos, são reproduzidas em outros. Nesta esteira, acreditamos que seja necessário nos atentar às reproduções de soluções de dado país a outros, desconsiderando os contextos e realidades de cada um.

A ampla dimensão dos estudos comparados é também apontada como um desafio, pois não apresentam conteúdos historicamente construídos, preocupa-se com um “alargamento do repertório metodológico do trabalho comparativo [...] e não no projeto de encontrar o ‘melhor’ método” (NÓVOA, 2009, p. 51, aspas no original).

Cowen (2012) acrescenta três dificuldades evidentes na falha historização do campo, confirmando a necessidade de se empenhar esforços para conseguirmos alcançar uma real história da Educação Comparada, todavia “a primeira dificuldade é o fato de termos uma grande parte da história ainda não conhecida, e de não dispormos de mão de obra para torná-la visível” (p. 19), o autor aponta que existem inúmeros trabalhos ainda não publicados, materiais ricos sobre o campo, porém sem pessoal para validar essa história.

A outra dificuldade enfrentada pelos estudiosos da área, apontada por Cowen (2012, p. 19), é “o imenso esforço necessário para manter em andamento um desses projetos históricos sérios”, tendo em vista a busca evidente pela afirmação dos estudos de Educação Comparada como área científica.

E a terceira dificuldade apontada pelo autor trata-se da insuficiência dos dados e informações sobre a história do campo, “é que, devido à invisibilidade de um grande volume de informações, simplesmente não temos a densidade de informações necessária para compor uma história consistente” (COWEN, 2012, p. 20).

Outros autores compartilham dessa visão, acrescentando a ideia de que esse declínio pelo interesse e valorização dos estudos de Educação Comparada, se devem a diferentes fatores que estão intimamente ligados, entre eles, destacam-se,

[...] dificuldade de acesso a bibliografias especializadas e atualizadas; dificuldade para a realização de viagens de intercâmbios; ausência de bancos de dados atualizados; pouco domínio de línguas estrangeiras, o que resulta em uma inexpressiva bibliografia traduzida; falta de professores qualificados na área; escassez de grupos de pesquisas voltados para o aprofundamento do conhecimento e para a fundamentação das investigações; escassez de cursos de pós-graduação voltados para a formação de professores para a área; falta de clareza quanto ao papel dessa área nos cursos de formação de professores, em particular nos de Pedagogia; falta de aprofundamento do estudo do ‘pedagógico’ e ausência de debates em torno do tema; escassez de material para estudo; por fim, a desvinculação entre ensino e pesquisa (CARVALHO, 2013, p. 419, aspas no original).

Nesse sentido, notamos o quanto os estudos comparados ainda necessitam de revisões, sendo necessário empreender esforços em busca de dados e informações sobre o método, a história e a definição do campo, além disso, são necessárias discussões em torno do seu papel, necessidade de aprofundar estudos acerca da comparação, principalmente nos espaços de formação de professores.

Outra crítica levantada sobre os estudos comparados em educação está relacionada a falta de preocupação com o fundamento metodológico, cujo foco volta-se estritamente ao fazer a comparação de fato. Para Bonitatibus (1989, p. 57) “Os comparatistas têm se preocupado mais em fazer Educação Comparada que em dar-lhe um fundamento epistemológico, elaborar metodologia, construir modelos teóricos ou teorias”. Outro obstáculo do estudo comparativo apontado pela autora, refere-se à comparação sobre os sistemas nacionais de educação, pois são consideradas análises restritas e superficiais de uma realidade complexa e dinâmica, as quais apresentam somente os elementos diversos, desconsiderando suas relações, movimentos e trocas.

Alinhando-se à observação anterior, Lourenço Filho (2004, p. 53) nos atenta para as análises feitas sobre os sistemas educativos, pois “Quando um pesquisador se anima a julgar um sistema qualquer, em todo o seu conjunto, terá deixado de ser um especialista de Educação Comparada para assumir o papel de político da educação ou de filósofo da educação”.

Outras críticas apontadas em relação aos estudos de Educação Comparada dizem respeito aos questionamentos sobre a cientificidade do método, suas bases teóricas insuficientes e seus resultados pré-concebidos.

Na década de 1980, a Educação Comparada sofre uma perda progressiva de prestígio, em decorrência das intensas críticas às teorias de modernização e desenvolvimento, seja do ponto de vista de

seus métodos, de sua validade científica e de suas bases teóricas, seja de seus resultados (CARVALHO, 2014a, p. 135).

Expostas algumas considerações sobre as limitações dos estudos comparados em educação, defendemos que esse exercício de apontar as limitações da metodologia, a tornam ainda mais forte, tendo em vista que, a partir do reconhecimento das suas dificuldades, é possível entre os pesquisadores, ver e rever as práticas em busca de soluções, além disso, a humildade de expor os tortuosos passos percorridos pode auxiliar os futuros pesquisadores comparatistas na compreensão sobre limites e possibilidades que o campo oferece.

Nesse sentido, como vimos, as pesquisas comparadas em educação enfrentam constantemente inúmeros desafios, todavia, vale ressaltar também as diferentes possibilidades que se tem a disposição na Educação Comparada. Dessa forma, sabemos que durante anos, os Sistemas Nacionais de Educação foram referências centrais nos estudos comparados em educação. No entanto, com os avanços, o objeto de comparação ampliou-se, e podemos encontrar comparações desde fatos específicos de sala de aula até fenômenos observados em grupos de países, como a União Europeia, por exemplo. Todavia, ampliado o objeto de comparação, a questão central passa a ser sobre o como o pesquisador fará suas análises sobre os dados, levando em consideração a diversidade dos fenômenos (CORREA, 2011).

A importância dos estudos de Educação Comparada não se dá somente na área acadêmica, eles também se fazem necessários no e para o educação escolar formal, haja vista que as pesquisas e os estudos realizados tendem a refletir e buscar melhores condições para a realização do ensino. Nessa perspectiva, Bray (2015, p. 47) destaca que na escolha do elemento comparativo, são levados em conta três aspectos: a “língua”, pois é muito comum e mais prático, países que falam o mesmo idioma trocarem informações. As “conexões políticas”, tendo em vista que a relação mais próxima entre os Estados pode facilitar no compartilhamento de ideias e informações. E a “hierarquia” a qual países menos desenvolvidos, geralmente, têm como referência na formulação de suas políticas, países mais desenvolvidos, acarretando uma subordinação hierárquica instantânea.

Estes são os três aspectos essenciais durante a busca e definição do objeto comparativo, no entanto, não devem ser os únicos, pois na compreensão dos elementos que envolvem o objeto, é preciso que o pesquisador construa uma relação com o outro que pretende conhecer, compreendendo melhor suas culturas, história e sociedade. Diante disso, a Educação Comparada torna-se grande instrumento para análises e reflexões, pois contribui com esclarecimentos, definição de conceitos, métodos, bem como indicando modelos de explicação (LOURENÇO FILHO, 2004).

Os estudos de Educação Comparada possuem um extenso campo de análise e alicerce para possíveis apreciações de políticas e práticas educativas, tornando-os essenciais para as pesquisas sociais “Só por eles é que a análise se torna mais produtiva, oferecendo fundamentos para a construção de *hipóteses* e, enfim, de *modelos* em que diferentes hipóteses se combinem” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 46, grifos do autor).

A construção dos dados e informações comparadas envolvem a sua descrição, as quais contribuem significativamente com o conhecimento do pesquisador sobre o outro, pois, neste momento da pesquisa,

[...] dizer como *as coisas se passam*, vêm a sugerir investigações que se tornam dominantes no estudo dos especialistas da Educação Comparada, e que são as de dizer *por que as coisas se estarão passando daquele modo, e não de outro*. Na solução dessas questões é que os estudos comparativos ganham pleno desenvolvimento, prestando inigualável contribuição aos estudos teóricos e, por aplicação de princípios que fundamentem, à solução dos problemas práticos de ação política e racionalização dos moldes de organização e administração (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 44, grifos do autor).

De acordo com Martins (2011), observados os dados e as informações descritas, avança-se para possíveis análises e compreensões mais profundas sobre o objeto. Essa passagem dos dados descritos para análise e explicação, configura-se como momento crucial na pesquisa, pois é possível observar os aspectos que mais chamaram a atenção do pesquisador, as semelhanças e diferenças que foram destacadas, bem como as sistematizações criadas.

Os estudos de Educação Comparada são significativamente essenciais também para as pesquisas, práticas e políticas educacionais, já que em geral não indicam o que deve ser feito, mas apresentam possíveis caminhos, esclarecendo condições, a partir da própria análise dos fatores educacionais. Por tudo isso, Lourenço Filho (2004) salienta que os estudos comparados possibilitam comparações de fatos opostos “[...] como nossos propósitos e intenções, de uma parte, e os fatos e sequências de fatos, que ao redor de nós se desenrolem, de outra, e de que o significado nos escape, por estarmos envolvidos nessa situação total” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 61).

O ato de comparar na educação, visando melhor compreender o outro, representa o objeto central da Educação Comparada, e esse conhecimento, muitas vezes, envolve questões políticas, sociais e práticas sobre a educação. É comum identificarmos pesquisas que, ao comparar, buscam analisar os problemas educacionais de outros países e, assim, compreender como estes lidam com seus problemas, isto é, quais as soluções criadas. Para Bonitatibus

(1989, p. 15) “a comparação torna-se um substituto de grande valor epistemológico à experimentação, quando nos permite levantar alternativas para o encaminhamento de soluções aos nossos próprios problemas, à luz da experiência de outros”.

Sob análise dos problemas educacionais, Lourenço Filho (2004) indica que é possível avaliá-los à luz dos aspectos de “macroeducação”, representados pelos contextos sociais, políticos e culturais de um país.

Nos estudos comparativos, os problemas de educação são examinados numa grande escala, social, política, cultural, a escala do que temos chamado *macroeducação*. Eles permitem apreciar as duas faces correspondentes às categorias de conceitos dantes referidos: uma de ideais, aspirações e valores, em planos e programas; e outra de realidades vistas como trabalho que já se tenha produzido e cujos efeitos possam ser contados, medidos, analisados (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 61, grifos do autor).

No entanto, o objetivo de se comparar os problemas educacionais e suas respectivas soluções não pode se restringir a uma técnica única e isolada, mas deve ter sentido aos que a fazem, como também aos que a recebem, sendo um estudo que vise compreender as soluções, bem como reflita sobre possíveis contribuições.

Mas, afinal o que pode ser comparado? Essa é uma questão inicial, geralmente feita por todos os comparatistas na busca pelo seu objeto de comparação. Ao procurar comparar determinado elemento, o pesquisador necessita inicialmente ter clareza sobre a validade da sua comparação, isto é, se os locais, os objetos e as situações que se pretende comparar são suficientemente comparáveis.

A este respeito, Bray e Thomas (1995) com o intuito de que os pesquisadores comparatistas realizassem suas análises com um olhar mais holístico e multifacetado, criaram um cubo que representa referências nas análises da Educação Comparada.

Na face dianteira do cubo estão sete níveis geográficos ou de lugar para comparações: regiões mundiais/continentes, países, estados/províncias, distritos, escolas, salas de aula e indivíduos. A segunda face do cubo corresponde a grupos demográficos não vinculados a locais e consistem em grupos étnicos, etários, religiosos, de gênero, outros grupos e populações totais. A terceira dimensão do cubo é dedicada aos aspectos da educação e da sociedade e contempla itens como currículo, métodos de ensino, financiamento educacional, estruturas administrativas, mudanças políticas e mercados de trabalho (BRAY, ADAMSON, MASON, 2015, p. 34-35).

Figura 1: Quadro referencial para análises na Educação Comparada.



Fonte: Bray & Thomas (1995) (BRAY; ADAMSON; MASON, 2015, p. 35).

Segundo os autores, a partir da construção do cubo, amplia-se o olhar dos pesquisadores sobre possibilidades de pesquisas comparadas, além disso, identifica-se uma expressiva queda de estudos que se restringiam a um dos níveis mais altos, passando a serem também valorizados os níveis mais baixos do sistema de ensino. Nessa perspectiva, o exercício de analisar e refletir, sobre o enquadramento do próprio objeto de comparação a partir do cubo de Bray e Thomas (1995) permite que o pesquisador reflita sobre a necessidade de ampliar seu objeto ou concentrar sua pesquisa em determinado nível.

O cubo permite uma visão tridimensional das variadas possibilidades de unidades de análise dos estudos comparados, os quais apresentam três diferentes dimensões (geográfica, grupos demográficos e educação/sociedade) que se complementam durante o processo da comparação. De acordo com Manzon (2015, p. 132, aspas no original) “Nas análises comparadas, essas três dimensões são identificáveis como respostas às perguntas: ‘Onde?’, ‘Quem?’ e ‘O quê?’ respectivamente”.

Nesse sentido, refletindo sobre nossa pesquisa, podemos perceber que, dentro dos níveis geográficos do cubo, ela encontra-se no nível 2, dos países, representados por Brasil e Portugal. Quanto aos aspectos da educação e da sociedade, podemos enquadrar nosso estudo sobre estruturas administrativas, a partir de análise de documentos e normativos legais. Quanto aos grupos demográficos não locais, presente no cubo, observamos que nossa pesquisa não se enquadra a nenhum dos elementos citados, contudo isso não desqualifica nossa comparação, haja vista que a utilização do cubo, está apenas para ilustrar os possíveis caminhos do pesquisador comparatista.

De acordo com Correa (2011), os estudos comparados em educação permitem-nos compreender a partir da referência ao outro, ou seja, aprendemos sobre nossas práticas, ao entender como o outro lida com as suas. Diante disso, torna-se impossível que um estudo comparado apresente somente cópias de experiências, já que, durante a análise, os aspectos semelhantes e diversos das experiências observadas são imediatamente destacados.

A sua aplicação prática é incontestável, à medida que, ao analisar comparativamente, por exemplo, sistemas educacionais, práticas pedagógicas, métodos de ensino, formas de financiamento, formação de professores, organizações escolares, em suma, a variada gama de possibilidade de pesquisa nos espaços escolares administrativos e pedagógicos, contribui para o entendimento destes elementos a partir da referência ao outro. Assim, o pesquisador comparatista não efetua ‘colagens’ de uma experiência sobreposta a outra, mas analisa os pontos comuns e diversos, incluindo os problemas e respectivas soluções para ele, evitando a reprodução de soluções já experimentadas no passado (CORREA, 2011, p. 256-257, aspas no original).

Kazamias (2012) aponta um conjunto de elementos que norteiam as práticas e as pesquisas comparadas em educação, destacando a importância dos contextos para a compreensão dos fenômenos educacionais, da compreensão dos sistemas nacionais de educação de outros países e suas forças históricas,

[...] (a) As questões educacionais não são ‘centradas na escola’; logo, as escolas e os sistemas educacionais devem ser estudados no contexto das sociedades em que funcionam. (b) O principal objetivo do estudo comparado é, ‘com um espírito receptivo, compreender o funcionamento real de um sistema estrangeiro de educação’, e não julgá-lo. (c) A fim de entender o funcionamento de um sistema educacional, no entanto, é preciso tentar e descobrir a força histórica e não escolar ‘intangível, impalpável e espiritual’ que o move e lhe confere seu caráter e sua identidade; é preciso sondar os ‘mecanismos secretos da vida nacional’. (d) Em educação comparada, estudam-se sistemas estrangeiros de educação, com ênfase nos sistemas nacionais e na educação nacional. (e) O ‘valor prático’ de um estudo acadêmico de outros sistemas nacionais de educação é que isso ajudará a ‘estudar e compreender o nosso próprio’. (f) Por último, poderíamos dizer também que, ao nos tornarmos mais aptos a entender nosso próprio sistema de educação, o estudo sobre a educação em outros países teria o valor agregado de nos ajudar a aprimorar o nosso sistema (KAZAMIAS, 2012, p. 176, aspas no original).

Carvalho (2014a) destaca alguns aspectos do nível macro e micro para estudo e análise comparada em educação, no nível macro, fenômenos nacionais, internacionais ou

transnacionais e no nível micro, aspectos intranacionais, regionais ou locais. Nesse enfoque, buscaram-se destacar as singularidades dos sistemas e as ações educativas, objetivando propiciar condições práticas que atendam às necessidades particulares de cada sociedade.

Sob o enfoque micro, encontram-se os estudos comparados entre lugares, mais comumente de natureza geográfica, entre países situados em um mesmo continente ou de grupos de países de diferentes comunidades econômicas/sociais, objetivando destacar as suas singularidades e similitudes a partir de um fenômeno educacional em questão. Nesse sentido, entre as variadas possibilidades de unidades de análise, Manzon (2015) considera que os países se destacam, pois estes acompanham os estudos comparados desde seu estabelecimento enquanto metodologia.

O sentido da Educação Comparada ganha destaque a partir da comparação dos fatos e processos educacionais em diferentes campos nacionais, regionais e internacionais, os quais, a partir da comparação, interpretamos, questionamos e os analisamos em busca de explicações sobre o porquê determinado fato ocorre assim aqui, enquanto em outro lugar ocorre de forma diferente. Além disso, o seu sentido também se encontra na busca pela compreensão das razões que determinam os fenômenos educacionais, seus diferentes contextos e práticas.

Diante de todo contexto histórico, definição, objetivos, desafios e possibilidades apresentados sobre a metodologia da Educação Comparada, evidenciamos na literatura uma expressiva preocupação dos autores sobre o que ainda é preciso e possível de ser feito para colaborar com o campo.

Nessa perspectiva, Nóvoa (2009, p. 54), reconhecendo a crise da Educação Comparada, julgada incapaz de construir um modelo teórico de análise, aponta para a necessidade de um “investimento intelectual, por um aprofundamento conceitual, pela construção de novas teorias”. No entanto, observamos, ao longo da nossa pesquisa, que a criação de conceitos e teorias intensificaram uma divisão entre os estudiosos da área, os quais a partir das suas perspectivas de Educação Comparada foram agrupados em teóricos positivistas, historicistas, modernistas, críticos, entre outros.

Ainda que fosse possível o consenso sobre o método comparativo, seria necessário refletir sobre as questões metodológicas, pois também “têm a ver com a determinação de até que ponto os estudos devem ser descritivos, interpretativo ou prescritivos, ou se devem ser voltados para o aprimoramento contínuo (meliorista), ideológico ou estritamente neutro” (RUST; JOHNSTONE; ALLAF, 2012, p. 162, parênteses no original). Entretanto, como já discutido, entendemos que os estudos comparados devem passar pela descrição dos dados e informações, mas não deve se limitar a ele, sendo necessário em seguida interpretar, analisar e

compreender os dados, validando sua característica científica. Sobre o uso das análises e interpretações, não cabe a nós buscar prescrever ou provar algo, tampouco resolver determinado problema educacional, mas somos conscientes sobre a nossa não neutralidade, bem como temos clareza acerca dos limites das nossas interpretações.

A este respeito, Nóvoa (2009) evidencia que na realização dos estudos comparados, precisamos “estar consciente dos limites de nossas interpretações, das fragilidades de nossos enquadramentos teóricos e conceituais. A comparação procura hoje novas questões que lhe permitam construir outras histórias aquelas que não puderam ser contadas até agora” (NÓVOA, 2009, p. 24). Para isso, o autor acrescenta que é necessário mudarmos nossa visão de observador comparatista, e passarmos a questionar as relações entre conhecimento e poder no espaço e tempo nos quais estamos inseridos.

Sobre as necessidades identificadas na literatura, percebemos uma intensa busca pela superação dos dados descritivos, de modo a compreender o fenômeno educacional num sentido mais amplo. Nessa perspectiva, além da necessidade de ultrapassarmos uma visão técnica dos estudos comparados, é preciso que avancemos nas nossas análises, oferecendo uma visão mais ampla do objeto estudado, ou seja, um olhar mais atento às singularidades de cada sistema educativo, avançando no cuidado com as generalizações nos aspectos observados. Ferreira (2008, p. 136) nos atenta para as análises e constatações feitas sobre diferentes países, regiões e povos, pois “apesar das diferentes globalizações, das ideologias transnacionais, das consequências de imposições de modelos civilizacionais, não vemos tudo acontecer da mesma forma e ao mesmo ritmo em todas as sociedades”. Portanto, cabe ao pesquisador, atento às especificidades do seu objeto de análise, saber diferenciar aquilo que é socialmente natural de um elemento compartilhado.

Nessa perspectiva, Carvalho (2013) destaca a necessidade de os estudos comparados irem além dos aspectos singulares de cada cultura e sociedade, distinguindo o que é próprio de cada região, confirmando suas similaridades e distanciamentos. A autora entende que estes aspectos singulares não se explicam por si mesmos, é preciso compreendê-los dentro de um contexto. “A comparação, nesse caso, deve ter a finalidade de descobrir o que existe de universal nos processos singulares, descobrir a relação recíproca entre o específico e o universal no mesmo fato” (CARVALHO, 2013, p. 429).

Ressaltando a importância da contextualização, Manzon (2015) entende que para um estudo comparado ter sentido para o pesquisador e pesquisado, ele precisa, a partir das semelhanças e diferenças encontradas, analisar a razão, as causas e as suas inter-relações. Nas palavras da autora, “Em vez de fazer a identificação mecânica de similaridades e diferenças

entre dois ou mais lugares, é preciso examinar o contexto subjacente aos aspectos em comum e às diferenças e sua relevância para o aspecto causal do fenômeno educacional em pauta” (MANZON, 2015, p. 130). Deste modo, nota-se a relevância sobre a compreensão das influências, que determinam como e em quais circunstâncias um fenômeno educacional ocorre.

Avançando sobre os aspectos que podem e precisam ser reavaliados na Educação Comparada, passamos por uma das etapas iniciais da comparação, a observação, isto é, a necessidade de atribuir ao ato comparativo o processo de observação científica e metodológica. No entanto, o processo de comparação metodológica exige um olhar atento para além daquilo que está posto aos olhos, é uma procura por algo que ainda não se conhece, mas que inconscientemente reconhece seu sentido. Nas investigações sociais é sempre prudente se atentar às análises, observações e generalizações, na metodologia da Educação Comparada, isso é ainda mais evidente, tendo em vista que “as afirmações, os argumentos, os números, as estruturas, não são tão óbvias quanto parecem. O visível e o explícito é só uma parte da realidade” (FERREIRA, 2008, p. 136).

Nesse sentido, julgamos necessário que para comparar, é preciso analisar o que se busca conhecer, isto é, ter relativa dimensão sobre o objeto a ser comparado, “pois pela análise se multiplicam os aspectos dos confrontos possíveis” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 48). A comparação precisa ser um saber que resulta de um questionamento, da necessidade de se entender determinados fatos em diferentes lugares e situações, logo, é em busca dessa compreensão que o pesquisador comparatista realiza seu estudo.

2.3 Fundamentos para pesquisa: o método comparado em Educação de George Bereday

A opção pelo método proposto por Bereday (1972) deve-se a relevância que o autor e seus escritos têm sobre os estudos comparados em Educação, bem como a clareza que seu método está exposto aos pesquisadores comparatistas, ilustrado de forma coerente cada etapa de comparação.

Desse modo, buscando compreender as políticas públicas acerca da estrutura administrativa das escolas em nível nacional, realizamos um estudo comparado entre Brasil e Portugal, que desencadeou intensas reflexões. Para tanto, fez-se necessário pesquisas, discussões e estudos sobre o método, sua origem, objetivos, possibilidades, desafios e necessidades (materializados neste capítulo), para que possamos desenvolver de fato uma comparação cientificamente aceita e metodologicamente coerente com nossos objetivos.

Nesse sentido, ao buscarmos referências sobre o presente método, identificamos a obra do sociólogo Polonês George Bereday, intitulada “Método Comparado em educação”

publicada em 1972. Essa obra é dividida em quatro partes, a primeira apresenta algumas considerações do autor sobre a teoria e o método, a segunda traz algumas ilustrações práticas, a terceira parte é nomeada “preparação para o estudo” na qual o autor apresenta a importância do conhecimento da língua, da viagem e a significação dos preconceitos culturais, e, por fim, na quarta parte, o autor discute sobre os recursos, explicitando o caso dos Estados Unidos. Nessa obra, focamos nossas leituras na primeira parte em que o autor discute sobre alguns princípios e finalidades do método, o qual realiza um resgate histórico sobre a Educação Comparada, destacando suas fases e as etapas criadas na análise comparativa.

Em busca do objeto de comparação, o autor aponta dois princípios gerais da Educação Comparada.

Primeiro, uma coisa pode ser comparada com qualquer outra, contanto que se encontre um denominador comum [...] O segundo princípio estabelece que nem tudo vale a pena de ser comparado. Apenas quando a maioria dos elementos forem iguais torna-se desejável comparar os que não o são. Deste modo suas diferenças e suas variações tornam-se significativas (BEREDAY, 1972, p. 13).

Analisado estes aspectos, o pesquisador comparatista avança para análise dos contextos, etapa imprescindível para comparação e compreensão das influências que regem a educação nos espaços estudados. Os fatos e fenômenos educacionais acontecem a partir de diferentes circunstâncias, grande parte dos acontecimentos que ocorrem fora do espaço escolar geram intensos debates e mudanças dentro dela. Desse modo, torna-se indispensável analisar a situação total, ou seja, tudo aquilo que cerca a educação no país.

Nesse viés, Bereday (1972) entende que, ao buscar compreender os fatos fora e dentro das instituições educacionais, busca-se também conhecer e estudar o outro. No entanto,

[...] quem estuda educação estrangeira, não o faz só para conhecer os estrangeiros, mas também – talvez, acima de tudo – para conhecer-se a si mesmo. As pessoas discutem modos estrangeiros para aprender mais sobre as próprias raízes, para atomizar e assim compreender as origens de sua herança educacional. Dificilmente haverá no mundo um país que não esteja repleto de influências estrangeiras (BEREDAY, 1972, p. 32).

Para o autor, o foco central da Educação Comparada é o conhecimento sobre o outro, para que assim, possamos compreender melhor a nós mesmos. Comparamos em função de algo, buscando conhecer, entender ou até mesmo avaliar determinada situação em relação à outra. Contudo, realizar um estudo comparado metodologicamente aceito requer do pesquisador o que Bereday (1972) entende por aspectos fundamentais na comparação entre

lugares, ou seja, “o conhecimento da língua da área em estudo, a residência no exterior, e uma vigilância incessante do observador sobre os seus preconceitos culturais e pessoais” (BEREDAY, 1972, p. 38). No entanto, ciente das inúmeras dificuldades, o autor acredita que é possível realizar a pesquisa sem residir no exterior, mas salienta a importância de se conectar à cultura e à realidade do país que se estuda.

Expostas algumas considerações sobre os princípios dos estudos comparados em educação, avançamos para o que o autor entende por fases da Educação Comparada. Ele destaca três fases, a primeira tem início no século XIX, período denominado por “período dos empréstimos”, onde os dados coletados eram descritos e catalogados, o objetivo era transpor essas informações à outras realidades, de modo que práticas bem-sucedidas em determinados lugares pudessem também serem desenvolvidas em outros lugares “Dava-se a maior importância à catalogação de dados educacionais descritivos; fazia-se a comparação das informações reunidas para possibilitar a transplantação das melhores práticas de um país para outro” (BEREDAY, 1972, p. 34), desconsiderando toda e qualquer particularidade do outro local.

A segunda fase ocorre na segunda metade do século XX, entendido pelo autor como um “período da predição”, demarcando um avanço em relação aos estudos que, inicialmente, buscavam apenas “coletar dados puramente descritivos para o tratamento especulativo das forças responsáveis pelas práticas educacionais” (BEREDAY, 1972, p. 35). De tal modo, nota-se a impossibilidade de separar o sistema de educação dos outros contextos, pois ele está intimamente ligado à sua sociedade, aos fatos e às situações que ocorrem fora da escola e que acarretam em discussões e alterações dentro da instituição escolar.

Na terceira fase, denominada pelo autor por “período de análise”, a preocupação central recai sobre as interpretações e os métodos comparados em educação, visando efetiva contribuição com as análises de cada estudo. Nesta fase, a “preocupação primária está na análise, em desenvolver teoria e métodos, na clara formulação das etapas de processos e mecanismos comparativos para facilitar esse alargamento de visão” (BEREDAY, 1972, p. 36).

Notamos que, ao propor um método para os estudos comparados em educação, o autor preocupa-se fortemente com as análises e possíveis afirmações que o pesquisador comparatista possa fazer. Diante disso, entendemos que toda pesquisa social envolve íntima relação do pesquisador com seu objeto, e que a Educação Comparada necessita de aproximação ainda maior, pois o cerne do estudo está na relação que o pesquisador dispõe sobre seu objeto.

Nesse contexto, em busca de melhores condições de análises e interpretações comparadas, Bereday (1972) indica quatro etapas no seu método, iniciando pela etapa da “Descrição”, entendida pelo autor como busca de informações diretas do campo, catalogação de detalhes, criação de tabelas e categorias com amostras bibliográficas. Bereday (1972, p. 40) acredita que “É preferível descrever as fontes primárias como escritos não submetidos à análise científica sistemática e completa”. Nesse sentido, uma boa descrição necessita de intensas leituras sobre o tema pesquisado, com fontes primárias (oculares) e fontes secundárias (livros, artigos). Contudo, o autor nos alerta sobre o cuidado com o tipo de informações, ou seja, se o material é descritivo, analítico ou exortatório.

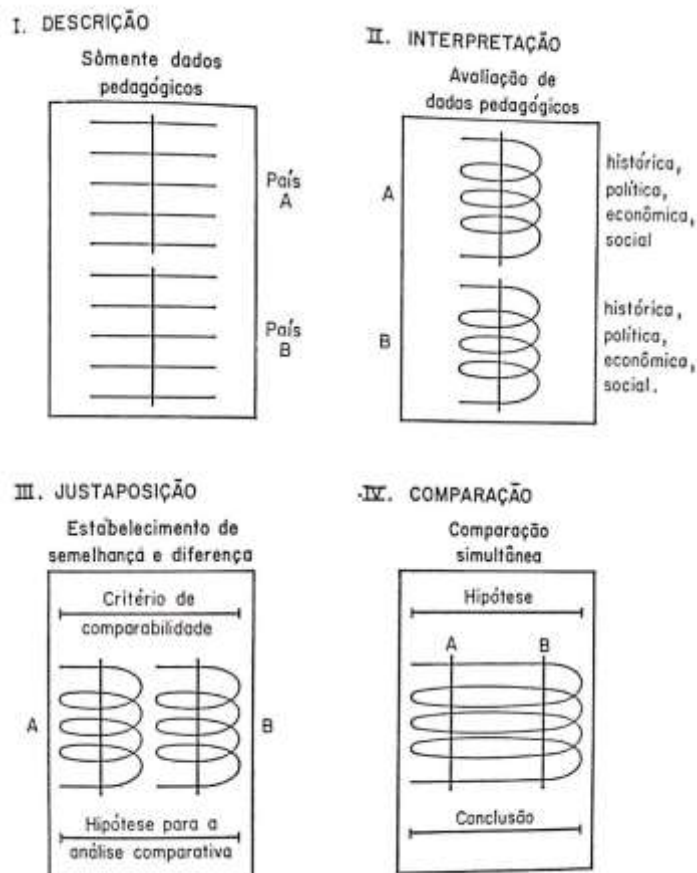
A segunda etapa, denominada “Interpretação”, consiste em “submeter toda informação pedagógica acumulada à prova de relevância social [...] procurar a significação mais larga dos dados educacionais em termos de sociedade em geral” (BEREDAY, 1972, p. 51), para isso, é necessário não somente avaliar os acontecimentos educacionais e sim enxergar as causas e conexões, em suas palavras “é o *porquê* mais do que o *como* que permite avançar para direta comparação” (BEREDAY, 1972, p. 51, grifos do autor). Para o autor, a “análise das ciências sociais” refere-se à interpretação das informações obtidas na primeira etapa (descrição) à luz dos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais de cada país estudado. Nesta etapa, a análise de cada país ainda se mantém separada.

A próxima etapa chamada de “Justaposição” refere-se à necessidade de rever as informações, fazendo um paralelo ao tema discutido, identificando seu elemento comparativo comum para que possa ser feita a análise. Neste momento está presente a possibilidade de os elementos identificados em cada país ficarem extremamente próximos, ou seja, justapostos. Nesta etapa, “Retomam-se os dados em confronto com o tema, resumiam-se na hipótese que abrange o essencial da análise comparativa e, afinal, esta passa a ser feita” (BEREDAY, 1972, p. 52). O objetivo desta etapa é o de que o pesquisador organize “lado a lado, os dados que processou, para procurar semelhanças e diferenças e abrir caminho à formulação de uma hipótese preparatória para a comparação final” (BEREDAY, 1972, p. 73).

Por fim, a última etapa é, de fato, a “Comparação”, etapa final que consiste na escrita da construção comparativa sobre as informações e análises de cada país, consolidando o processo da pesquisa, no qual poderão ser realçadas fragilidades e contribuições. Bereday (1972, p. 52) considera que esta etapa “impõe o tratamento simultâneo de todos os países estudados para comprovar a hipótese derivada da justaposição. Comparação é, na análise final um processo ordenador, mas significa, não o dispor e sim o realçar dos dados educacionais previamente processados”. Nesta etapa, saímos da hipótese para a hipótese, as informações

obtidas separadamente agora são reescritas em um único texto. Para o autor, “a referência a um país deve provocar instantânea comparação com o outro” (BEREDAY, 1972, p. 76).

De modo a ilustrar seu método, Bereday (1972, p. 59), apresenta em sua obra uma figura denominada “Passos ou etapas da análise comparativa” e destaca as principais atividades do pesquisador em cada etapa, conforme a imagem apresentada, a seguir:



Fonte: BEREDAY, 1972.

Portanto, nos propomos a desenvolver um estudo comparado sobre as propostas de gestão democrática das escolas públicas, presente nos normativos, literatura e documentos escolares do Brasil e de Portugal. Embora os estudos comparados requeiram análise profunda sobre os aspectos que envolvem a educação e principalmente que influenciam o tema em questão, temos consciência sobre as nossas possíveis limitações interpretativas, mas que são devidamente discutidas em busca de melhores aprofundamentos.

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTO BRASILEIRO

Neste capítulo, nossa discussão se apresenta a partir do método comparado em Educação, proposto por Bereday (1972), com destaque para o contexto brasileiro. A título contextual, nossa opção metodológica nos permite discutir nosso objeto de pesquisa a partir dos seus diferentes aspectos, sobretudo, compreender que ele se encontra nas questões educativas, porém não constrói-se somente nela.

Diante disso, cabe destacar a importância dessa metodologia, ao passo que para entendermos a gestão democrática das escolas, precisamos primeiramente compreender que a forma como está edificada nos normativos, literatura e documentos escolares, é resultado das influências externas à educação. Dessa forma, alinhando-nos a Bonitatibus (1989, p. 81) compartilhamos da ideia de que “[...] o impacto da educação está fortemente condicionado pelo contexto social, político e econômico, em que se insere o sistema escolar”, portanto, as pesquisas e estudos voltados para a solução ou, então, reflexão dos problemas inerentes à escola não podem negligenciar os diferentes contextos que influenciam o fazer e o saber educacional.

Nesse sentido, neste capítulo trataremos das questões brasileiras, cuja organização se apresenta de acordo com os nossos três olhares na pesquisa: a literatura, os normativos e os documentos escolares municipais. Todavia, de modo a esclarecer como o uso da expressão gestão democrática das escolas surge no país, destacamos primeiramente a transição da expressão administração escolar para gestão democrática. Na sequência, tratamos das diferentes influências políticas na elaboração, aprovação e atualizações nas políticas públicas educacionais.

No tópico seguinte, fizemos uma descrição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 e do Plano Nacional de Educação, destacando em cada documento a estrutura organizativa, a presença da expressão gestão democrática e de seus princípios atinentes.

Na sequência, nossa discussão é sobre a visão de alguns autores brasileiros, entre eles, Paro (1998; 2000a; 2001; 2002), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Souza (2006; 2009; 2017), Sander (2009) e Vieira (2007) no que se refere a definição de gestão democrática, aos desafios de efetivar essa forma de gestão e aos princípios que organizam e orientam a prática democrática nas escolas. A opção pelo estudo das obras destes autores, se justifica a medida que ao realizarmos nosso levantamento bibliográfico no início da pesquisa, verificamos que estes autores produziram uma quantidade expressiva de obras acerca da temática em questão,

além disso, são reconhecidos como referências bases para as pesquisas e estudos sobre a gestão.

E finalizamos o capítulo com a discussão sobre os documentos escolares municipal (Regimento escolar e Plano Municipal de Educação), e a relação entre os normativos, literatura e documentos escolares municipal ao tratarem da gestão democrática.

3.1 Da administração escolar à gestão democrática: motivadores político-ideológicos

Essa discussão faz-se necessária, a partir da compreensão sobre a proposta de gestão democrática das escolas públicas no Brasil, atualmente em uso no país. Para tanto, apresentamos um resgate histórico do surgimento da administração escolar no país, por meio das influências teóricas da administração e na sequência a alteração da expressão administração para gestão na literatura e normativos.

A este respeito, segundo Oliveira (2004, p. 67) o início da discussão e estudos sobre a gestão das escolas “[...] é datado e que, por isso mesmo, é necessário compreendê-lo no contexto do desenvolvimento da Administração Escolar”. Nesse sentido, o surgimento dos estudos sobre a administração escolar, tiveram a sua origem a partir do referencial teórico da administração de empresas, tendo como referência central os estudos e métodos da Teoria Geral da Administração (TGA).

Todavia, segundo Silva Júnior (2002, p. 201) a Administração escolar surge no país “muito distanciada de preocupações com a construção autônoma de seus objetos de estudo [...] despreocupada com a própria possibilidade de sua elaboração teórica, já que renuncia por antecipação ao trabalho de produção de seus próprios conceitos”. Nesse sentido, essa escassa produtividade teórica-conceitual da administração escolar no país tem reflexos na própria prática escolar, tendo em vista a falta de formação e informação sobre princípios base da administração escolar.

A história da administração escolar no país, tem influência na origem da administração de empresas, a qual surge no início do século XX, a partir do desenvolvimento da Escola de Administração Científica e da Escola Clássica de Administração. Representadas, respectivamente, pelos engenheiros Frederick Taylor e Henri Fayol. Nesse contexto,

A ideologia *taylorista* se desenvolveu com base no pressuposto de que se é bom para a empresa é bom para outras áreas. Defendia que a mesma forma de administrar uma empresa seria aplicável para escolas, hospitais, dentre outras organizações, amparado na lógica de se produzir com o mínimo desperdício (MILITÃO, 2015, p. 75, grifos da autora).

Sob esse olhar, a escola e outras instituições públicas sociais são vistas como campo de reproduções nas quais seus usuários são considerados meros receptores, os quais devem aceitar e reproduzir tudo aquilo que recebem, sem o menor índice de criticidade ou questionamento. Essa visão de administração, se pautava na concepção de que, ao aplicar essa ideia, as escolas poderiam alcançar os melhores resultados sem “prejuízos” econômicos.

Na mesma esteira que Taylor, está o trabalho de Henry Fayol, denominado “Administração Industrial e Geral”, escrito em 1916, que desenvolveu a Teoria Clássica da Administração, “que tem como principal característica ser prescritiva e normativa. Portanto, visa orientar o administrador como deve conduzir-se diante das diversas circunstâncias administrativas, tendo como norte obter a máxima eficiência” (MILITÃO, 2015, p. 76). A administração para Fayol era tratada como uma hierarquia de habilidades, segundo as quais o funcionário era qualificado ou desqualificado, de acordo com suas competências.

No entanto, essa visão de administração adotada, nem de longe poderia dar certo nas instituições escolares, tendo em vista as suas particularidades, bem como seus objetivos de formação e construção social. Nessa perspectiva, Paro (1987) defende que essa característica de administração de empresas era o oposto de uma administração escolar, sem desprezar seu progresso, mas,

[...] em termos políticos, o que possa haver de próprio, de específico, numa Administração Escolar voltada para a transformação social, tem de ser necessariamente antagônico ao modo de administrar uma empresa, visto que tal modo de administrar serve a propósitos contrários à transformação social (PARO, 1987, p. 151).

Ao longo dos estudos e pesquisas sobre a administração escolar, percebeu-se a insuficiência da ideia de administração e, após intenso período de redemocratização na política e na educação, o país avança nas discussões em torno das práticas administrativas vigentes, e as visões de que administrar uma escola equiparava-se a administrar uma empresa foram sendo rompidas. Esse período é considerado um fenômeno que se inicia no século XX, mais precisamente na década de 1980, fortemente marcado pela influência das Teorias da Administração Científica, discutidas por Querino Ribeiro e Lourenço Filho.

Na década de 1980, é fortalecida a defesa pela ruptura com a administração empresarial, desse modo, a luta, nesse momento, passa a ser pela busca por uma administração crítico-transformadora, como propaga Paro (2010), e por uma administração escolar crítica que coloque em discussão o sentido público da finalidade a que se destina.

No entanto, esse período também foi marcado por contradições na educação, pois “[...] embora sofresse pressão social por um ensino mais democrático numérica e qualitativamente falando - estava sob o controle das elites no poder, as quais buscavam deter a pressão popular e manter a educação escolar em seu formato elitista e conservador” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 155).

De acordo com Souza (2017), o olhar sobre o campo mantinha a visão de uma forma de administração única para todas as instituições sociais. No entanto, essa visão,

[...] caminhou pela trilha dos reclames pela sua profissionalização e adoção de paradigmas técnicos advindos da teoria geral da administração de empresas e da importação da teoria da administração escolar norte-americana; passou pelas preocupações mais pedagógicas com a complexificação do fazer escolar; enfrentou criticamente os problemas decorrentes daquelas importações teóricas e; perspectivou um futuro mais democrático para as escolas públicas no que tange à sua gestão (SOUZA, 2017, p. 14).

Logo, a partir dos anos de 1980, a substituição da expressão “administração escolar” por “gestão democrática” teve fortes influências nas pesquisas sobre a área. Souza (2017) aponta dois fenômenos que fundamentaram essa alteração no campo acadêmico, legislativo e no contexto educacional, “a) o reconhecimento da gestão escolar como um processo político-pedagógico; b) a preocupação com temas até então pouco importantes, como a democratização da gestão escolar” (SOUZA, 2017, p. 14).

Nesse viés, Militão (2015) ressalta que, no Brasil, o processo de alteração do termo de administração para gestão foi marcado por mudanças significativas na escola, representadas por dois momentos diferentes em que, o primeiro,

[...] prevaleceu um caráter eminentemente técnico, predominando a denominação de Administração Escolar, sob a ótica que administrar uma escola equiparava-se a gerir uma empresa privada. Num segundo momento, a ênfase foi conferida ao aspecto político da Administração Escolar, acompanhando o processo de democratização do país, consagrou o uso do termo ‘gestão democrática’ em oposição à Administração Escolar (MILITÃO, 2015, p. 68, aspas no original).

Há quem entenda que se há gestão, então, esta será necessariamente democrática e, se há administração, esta será conservadora e centralizada. No entanto, o que caracteriza uma escola democrática ou não, são as ações dos seus envolvidos, embasadas no conhecimento sobre a importância da democracia, no fornecimento de condições para torna-la real e no desejo dos seus atores. Todavia, vale ressaltar que o cotidiano escolar é dinâmico, porém deve

cumprir com suas obrigações, as quais promovem ações ora técnicas, repletas de cumprimentos burocráticos, ora validam a democracia e seus princípios atinentes. Embora assegurada em lei, a gestão democrática permanece aberta, configurando-se na educação como um campo de disputas, as quais se encontram nas diferentes histórias que marcam a passagem da administração para a gestão.

Nessa perspectiva, avançamos na discussão, acerca das possíveis justificativas do porquê iniciamos o século XX com marcantes discussões sobre a administração escolar e, ao final dele, o discurso já era outro, de gestão democrática. O que estaria sendo ocultado nesse contexto? A mudança é apenas terminológico-conceitual? Quais intenções estão por trás da modificação nos termos? Pretendemos discutir essas questões a partir de três aspectos, os quais consideramos relevantes no processo de democratização da gestão, são eles: aspecto econômico, político e histórico-legal.

Levando em consideração o aspecto econômico, vimos que o modelo de administração escolar no Brasil teve forte influência teórica do modelo de gerência de Taylor e Fayol, os quais, dentro de uma administração, o lucro e a produtividade eram princípios centrais, cuja organização se dava por meio de relações hierárquicas e centralizadoras. No entanto, o período de reformulação das bases educativas estimula a substituição do caráter técnico para um modelo mais avançado tecnologicamente, no qual o centro das discussões passa a ser a flexibilização. Desse modo, a partir desse contexto, surgem as novas relações sociais ajustadas aos moldes da descentralização. Essa passagem, que incorpora a ciência e a tecnologia à produção interfere diretamente na educação escolar, incluindo nos projetos pedagógicos a ideia de uma educação pautada no desenvolvimento de habilidades e competências.

No período em que as teorias de administração tradicionais tinham fortes influências, as tarefas eram divididas tendo como base uma administração empresarial, desenvolvidas nas fábricas. No entanto, a partir da era de globalização e popularização do controle sobre o trabalho, passam a ser valorizados saberes técnico-científicos e as noções de controle do trabalhador, bem como a autoridade na sua formação.

É neste cenário, com nova configuração econômica e mediante diferentes formas de organização do trabalho, que o termo gestão vai recebendo maior atenção. Em contrapartida, o termo administração vai tornando-se cada vez mais escasso na literatura. Diante disso, consideramos que os motivos da alteração da terminologia no âmbito educacional se justificam na medida em que termo “administração” no Brasil perde seu valor, pois passa a

ser associado ao período de valorização da técnica, enquanto o termo gestão fica associado a um discurso de participação, de trabalho coletivo, cidadania e democracia.

Em relação ao aspecto político, a administração escolar entendida e realizada nos anos de 1980 fica marcada pelo jogo de interesses político-partidários, que acarretaram diversas interpretações sobre o movimento de democratização da educação e do país, esse período é considerado “produto de longa evolução histórica e traz marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade” (PARO, 1987, p. 18).

A substituição das terminologias, segundo Militão (2015), ficou marcada pela relação da expressão administração no período da ditadura militar vivenciada no país, e a expressão gestão, imediatamente, associada à democracia, criando uma sobreposição de uma expressão sobre a outra.

De acordo com Oliveira (2004), o período de redemocratização da educação no Brasil, é resultado de lutas e reivindicações da população, as quais trouxeram relevantes conquistas para a sociedade. Para a autora, com o fim do regime militar, o país vivenciou um período democrático muito significativo para a educação pública, representado pela abertura política, liberdade de expressão e de formação.

Sander (2009) chama a atenção para o período de transição entre 1970 e 1980, considerado o momento de efervescência política, tendo em vista os movimentos, lutas e reivindicações advindas da sociedade civil em busca da democratização, marcadas pelos movimentos de resistência com as “Diretas Já” e a “Carta Constitucional em 1988”. Esse período de lutas e manifestações a favor da construção de escolas públicas, justas e democráticas, contou com a colaboração da comunidade e dos profissionais da educação em busca de um ensino de qualidade e melhores condições de trabalho.

Vale ressaltar o significado desse período para a educação pública no país, uma vez que, a partir desses movimentos, tivemos a elaboração da Constituição Federal aprovada em 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, ambas cujas marcas políticas e sociais foram consideradas ao estabelecerem uma educação pública e de qualidade, como sendo um compromisso do Estado, das escolas e famílias.

Nesse período, as influências políticas sobre as legislações aprovadas tiveram êxito, pois o país passava por um processo de redemocratização e após o compromisso firmado por Tancredo Neves em sua campanha presidencial, o presidente eleito José Sarney, juntamente com a Assembleia Nacional Constituinte aprovam a Constituição Federal de 1988, cabe destacar que a Constituição da República Portuguesa de 1976, foi considerada referência base para elaboração da constituição brasileira.

Nesse sentido, observamos que a substituição da terminologia (de administração para gestão) teve forte influência desse período de efervescência política em que o país vivenciava. A este respeito, Oliveira (2004) defende a ideia de que essa mudança não pode ser avaliada como,

[...] mera coincidência que dos anos 1960 aos 1980 pouco ou quase nada se publicou com o título de gestão e que, mesmo o termo educacional era pouco acompanhado da palavra administração, e, paradoxalmente, a partir dos anos 1990 há uma proliferação de estudos e pesquisas cujo título contempla os referidos termos (OLIVEIRA, 2004, p. 68).

Todas essas lutas e reivindicações acarretaram mudanças na organização da administração/gestão, bem como numa maior valorização dos docentes como profissionais indispensáveis para o desenvolvimento do país. Nessa perspectiva, a autora acredita que o uso do termo “gestão democrática” surge juntamente com o período político vivenciado como,

[...] a defesa de mecanismos mais colectivos e participativos de planejamento e administração escolar. A gestão democrática da educação passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e ao mesmo tempo dialogar em busca de conquistas maiores (OLIVEIRA, 2004, p. 73-74).

Na década de 1990, destaca-se a reforma administrativa do Estado, a qual, por meio dos discursos de descentralização, buscou frear a ação estatal na oferta de políticas sociais. Nesse período, o governo federal chamava a atenção para a redefinição do papel do Estado, antes como responsável imediato e, após esse período, servindo na promoção e regulação do desenvolvimento do país. Sob esse olhar, Paro (2001) evidenciou que o modelo de mercado chegou até a educação com a falácia de melhores resultados nas questões administrativas da escola. O autor acrescenta a ideia de que “[...] sob o pretexto da democratização e modernização da gestão escolar, o que estas políticas têm feito é negar a educação escolar por meio da negação de sua administração” (PARO, 2001, p. 7).

De acordo com Sander (2009), a luta pela gestão democrática nas escolas ainda faz parte dos discursos políticos e, segundo o autor, ainda estamos em busca de avançar do discurso político para as reais práticas de democratização. Para isso, destaca-se a necessidade de “renovado engajamento político dos educadores na construção da democracia e da gestão democrática como caminhos efetivos para fazer frente às poderosas forças do mercado que inspiram a organização e a gestão produtivista na educação” (p. 76).

Nesse contexto político de democratização das instituições escolares, a substituição da expressão administração pela gestão ocorre, assim, num discurso de insuficiência administrativa do Estado e, para tentar solucionar essa falta, adotam-se os discursos de gerenciamento neoliberal que, segundo Paro (2001), rejeita a administração e atende a um novo modelo de mercado no qual o Estado transfere suas responsabilidades para os usuários, acarretando numa interpretação não de descentralização de poder, mas de desconcentração dele.

No entanto, para Silva Júnior (2002, p. 211) “a ideia de administração se reduz à ideia de gestão e ambas se diluem no universo da política, que é chamada de educacional, mas desconsidera os resultados da investigação científica e se assenta, quase exclusivamente, no arbítrio de pessoas ocupantes de posições estratégicas na estrutura de poder”.

Por fim, quanto ao aspecto histórico-legal, a luta pela democratização da educação no Brasil representou um “difícil debate entre os setores conservadores e aqueles que lutavam pela introdução de instrumentos democráticos de gestão do Estado com a implementação de procedimentos de participação e a institucionalização de conselhos” (RISCAL, 2009, p. 67), cuja formação contaria a representação da sociedade civil, em que os interesses estariam voltados para a construção de políticas públicas em defesa das necessidades da população, bem como na edificação do controle público sobre a gestão.

A autora ressalta que o período final dos anos 1980, ficou marcado pelo resultado da pressão popular sob a CF de 1988, que em seu texto contou com “[...] modelos de gestão mais participativos e democráticos, ao incorporar a concepção de gestão democrática do ensino público, no Art. 206, item VII, juntamente com a afirmação da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais” (RISCAL, 2009, p. 67).

De acordo com Militão (2015, p. 97) o uso do termo gestão foi introduzido nos discursos educacionais a partir da década de 1980, especialmente após 1986 com a realização do simpósio “Democratização da Educação e Gestão Democrática da Educação”, organizado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). No entanto, a ideia de gestão defendida nesse período não foi a mesma incorporada na escrita e aprovação da LDB/96. Como se viu, o período inicial de democratização no país foi marcado por lutas e mobilizações sociais, visando uma organização em defesa de uma democracia participativa, apoiada numa gestão a favor das demandas da classe trabalhadora.

3.2 As influências nas políticas educacionais brasileiras

A necessidade das políticas públicas educacionais seguem as demandas da sua sociedade, isto é, o sentido central da elaboração de projetos, leis e decretos para a educação

está no oferecimento de melhor qualidade dos seus serviços. Para tanto, de modo que ela alcance de fato os anseios e necessidades da sociedade, devem estar, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 42) consideram, “[...] compreendidas no quadro mais amplo das transformações econômicas, políticas, culturais e geográficas que caracterizam o mundo contemporâneo”. Diante disso, para alcançarmos nosso objetivo inicial de compreender os contextos de aprovações e construções das normas educacionais, no que se refere a normatização da gestão democrática, elucidamos os diferentes aspectos que fizeram parte da sua construção normativa nas escolas públicas brasileiras.

Nessa perspectiva, sob um olhar histórico-político da educação pública brasileira, identificamos na literatura que as reformas educativas, surgiram mediante interesse de adaptação às políticas desenvolvidas em países europeus, desse modo, sob influência dos organismos internacionais, favoreceu-se a universalização da educação, desconsiderando aspectos singulares das diferentes regiões brasileiras.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), na década de 1990, diante das necessidades apontadas pelas agências de financiamento, o governo de Fernando Collor de Mello e, na sequência após sua renúncia, o presidente Itamar Franco em 1993, reconfiguraram suas políticas públicas educativas, acatando as orientações advindas da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, contemplando-as no Plano Decenal de Educação para Todos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 a 2002, se manteve a promoção de políticas educacionais conforme as orientações das agências de financiamento. Em um de seus programas criados, destaca-se o “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola”, cujo objetivo, voltava-se prioritariamente aos recursos direto nas escolas, a qualidade dos livros didáticos, formação de professores, reforma no currículo e avaliação do rendimento das escolas. Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) evidenciam que esses temas eram compartilhados nas reformas educativas internacionais, evidenciados principalmente em países europeus.

O mandato do governo Fernando Henrique Cardoso também promoveu políticas de Estado importantes para a educação brasileira, como, por exemplo, a sua marcante participação na elaboração e aprovação da LDB/96, na formulação das diretrizes curriculares para o ensino superior e na aprovação do PNE (2001-2010), ainda que essas políticas atendessem aos interesses do seu partido, elas foram e ainda são consideradas políticas respeitadas, devido ao avanço que promoveram na educação pública do país e que se mantêm até os tempos atuais, mesmo após quase duas décadas do fim do seu mandato.

Nesse contexto, na elaboração da própria LDB/96, viu-se intensas e marcantes lutas sociais, seguidas de disputas de interesses, as quais de um lado defendia-se a democratização

da educação, sob o princípio de atendimento aos interesses da sociedade civil e profissionais da educação, enquanto de outro lado, sob a justificativa de uma lei nacional possível de ser efetivada, aprovava-se determinações minimalistas, restringindo a educação aos aspectos de interesses político-partidários.

Na sequência, temos o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) entre os anos de 2003 a 2006 (1º mandato), depois de 2007 a 2010 (2º mandato). No governo Lula, em seu primeiro mandato, seus discursos a favor da educação pública estiveram representados com propostas e diretrizes em busca da universalização da educação no país e na qualidade de seu oferecimento. De modo a garantir a educação como direito, criaram-se três diretrizes as quais seu governo deveria seguir “a) democratização do acesso e garantia de permanência; b) qualidade social da educação; c) instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 188-189).

Em seu segundo mandato, o governo de Lula apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como uma política de Estado, promovida a favor da qualidade da educação pública, profissional e superior. Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 192-193) destacam que o objetivo de criação do PDE é “[...] mobilizar a sociedade para a importância da educação, envolvendo pais, alunos, professores e gestores em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola”.

Além disso, durante seu governo, podemos destacar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com ampliação de recursos para educação pública do país, criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)², o piso salarial para os profissionais da educação, encerramento da Desvinculação das Receitas da União (DRU), política pública sobre o ensino obrigatório às crianças dos 4 aos 17 anos de idade, bem como políticas públicas para o ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). No entanto, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 45) destacam que as ações do governo Lula somente “[...] acompanharam no geral, as tendências internacionais de alinhamento à política econômica neoliberal e às orientações dos organismos financeiros internacionais, sobretudo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI)”.

² “[...] uma das primeiras iniciativas brasileiras para medir a qualidade do aprendizado nacionalmente e estabelecer metas para a melhoria do ensino”. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 08 out. 2021.

O próximo governo manteve o Partido dos Trabalhadores na presidência da República, com a primeira presidenta mulher, Dilma Rousseff, entre os anos de 2011 e 2014, no que se refere às políticas públicas para a educação, os autores apresentam um panorama do seu governo, que optou pela permanência do PDE, efetivando “ações mais pontuais, como a criação de cursos universitários no interior, a ampliação da oferta de creches e pré-escolas, a elevação dos recursos para a educação, o aumento da oferta de cursos técnicos e a valorização dos professores” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 204).

Nas eleições do próximo mandato (2015-2018), a presidenta Dilma recebeu aprovação dos eleitores, porém, no segundo ano de mandato, em agosto de 2016, sofreu um impeachment e seu vice Michel Temer assumiu o poder até o ano de 2018. Entre as medidas tomadas durante sua presidência, o então presidente realiza modificações significativas na LDB/96 em relação à educação básica, bem como sobre o direito da educação hospitalar ou domiciliar para crianças em tratamento e medidas sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Com o PNE recém-aprovado e uma nova versão apresentada e aprovada da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o governo de Michel Temer levantou diversas dúvidas sobre quais seriam as perspectivas para a educação pública do país. As questões estruturais trazidas por seu governo para a BNCC, reduziram a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio a uma proposta restrita à conteúdos, desconsiderando os debates e estímulo ao pensamento crítico.

Na sequência, temos o governo do então presidente Jair Bolsonaro, com o mandato entre os anos de 2019 a 2022. Em seu primeiro ano, o seu governo altera e acrescenta importantes determinações na LDB/96 sobre a educação básica pública e privada, com medidas reformativas sobre as práticas de atividades esportivas e afins, bem como para o ensino superior, com alteração na letra da lei sobre a inclusão desse nível de ensino enquanto responsabilidade do Sistema Federal.

As políticas para a educação em seu governo seguem algumas das medidas postas pelo governo anterior, todavia, reduz ainda mais os investimentos financeiros sobre o funcionamento e manutenção das escolas e universidades públicas. Desde o início do seu mandato, viu-se que suas reformas buscavam favorecer a iniciativa privada no ensino superior por meio das parcerias, além disso, para a educação básica o foco está sendo na criação de escolas cívico-militares, sob a justificativa de instaurar a ordem e obediência nas escolas.

De modo geral, vemos que suas políticas apresentam uma base de desrespeito com a educação, além de disseminar a ideologia do pensamento do presidente, com o

descumprimento das leis nacionais, desvalorização dos profissionais da educação, privatização de toda educação pública e fragmentação por meio da proposta da Escola sem Partido, das escolas cívico-militares e do ensino domiciliar.

Nessa esteira, passados mais da metade do seu mandato, as avaliações sobre o seu governo para a educação pública brasileira não são boas, tampouco perspectivam bons resultados, ao passo que tendem a favorecer ideais militares para um ensino básico, bem como motivações ideológicas com forte tendência à privatização do ensino superior, aspectos estes totalmente contrários à uma educação pública, justa, democrática e de qualidade. Além disso, o governo enfrentou uma pandemia em nível mundial, e as políticas voltadas para a educação se perderam em meio ao caos vivido.

Nesse contexto, observamos que as reformas educativas sobre a democratização, promovidas pós LDB/96, tendem a incentivar práticas de privatização em detrimentos de práticas democráticas, pois muito embora estejam associadas “pelo discurso da democratização, descentralização e participação, não têm por objetivo construir uma identidade coletiva democrática, mas, sim, propiciar melhores condições de governabilidade para o capital” (DAL RI, 2015, p. 53).

Nessa perspectiva, as orientações fornecidas pelas agências de financiamento, as quais, em consonância com a atualização/modernização da educação de países menos desenvolvidos, destacam a necessidade de mudanças curriculares, na gestão, avaliação e na formação de professores. Não obstante, essas políticas reformistas indicam uma expressiva ambivalência e contradição para a educação, representando uma redução nos gastos do Estado, enquanto nos discursos prevalece a falácia da democratização da educação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

3.3 A gestão democrática na LDB

A descrição dos normativos que regem a educação pública no Brasil representa uma das etapas da Educação Comparada, a qual se fez necessária na medida em que, ao buscarmos compreender as propostas de gestão democrática da escola pública no país, passamos primeiramente pelo conhecimento acerca das suas normas. Nesse sentido, indo ao encontro do que propõe Lourenço Filho (2004, p. 13), entendemos que a legislação educativa de cada país pode representar “[...] o modo pelo qual os poderes públicos concebem a sua participação e responsabilidade na parte intencional e sistemática do processo educativo”, seja para as instituições escolares públicas ou particulares como uma iniciativa de interesse geral.

As leis advindas durante o regime militar logo passaram a receber críticas de educadores e suas associações, movimento este que iniciou na década de 1970 e foi se

fortalecendo ao longo dos anos 1980, com a posse do governo civil em 1985, que coloca a elaboração da Constituição brasileira em pauta, além da discussão sobre temas educacionais e a necessidade de uma nova LDB.

Esse movimento pode ser compreendido através de dois vetores, de um lado “[...] pela preocupação com o significado social e político da educação, do qual decorre a busca de uma escola pública de qualidade, aberta a toda a população e voltada precipuamente para as necessidades da maioria”, de outro lado a posição de “preocupação com o aspecto econômico-corporativo, portanto de caráter reivindicativo” (SAVIANI, 1997, p. 34), cuja força social surge com as greves no final dos anos de 1970, crescendo gradativamente na década de 80 e 90. Neste cenário, surge a necessidade de criação de uma nova lei que atendesse as necessidades atuais do momento e a oportunidade de alterar a realidade surge juntamente com o novo governo instalado, chamado Nova República e com a elaboração da CF de 1988 (SAVIANI, 1997).

Um novo projeto de lei passa a ser elaborado e teve sua construção edificada por debates entre os “[...] principais representantes da sociedade civil e política ligados à área da educação no período compreendido entre o final dos anos 1980 até quase a metade dos anos 1990” (BRANDÃO, 2010, p. 12). No ano de aprovação da Constituição, o deputado Otávio Elísio ficou encarregado de apresentar um novo projeto para a LDB, enquanto o deputado Jorge Hage ficou responsável pela apresentação de um substitutivo à proposta, sobre os quais as discussões perduraram até meados dos anos de 1990.

Após as eleições de 1989, iniciando o mandato de Fernando Collor em 1990 “O Fórum perde boa parte de sua base partidária que constitui uma maioria de apoio, e suas propostas passam a sofrer pressões contrárias por parte do governo federal e de seus aliados que procuraram arquivar o substitutivo de Jorge Hage” (RISCAL, 2009, p. 70), isto é, a proposta de LDB em defesa de uma escola justa e democrática é tida como “muito ideológica” e novas propostas são pensadas para a construção da nova LDB.

A criação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) em 1987, cujo objetivo destinava-se à defesa da escola pública a favor do “[...] projeto de educação que expressasse a vontade política de setores e entidades ligados aos movimentos sociais e da intelectualidade brasileira engajada na luta pela redemocratização do país e que tinham participado do processo que alterou o regime político ditatorial antes vigente” (RISCAL, 2009, p. 69). O projeto inicial da LDB contava com a colaboração dos deputados no Fórum e, tinha a gestão democrática como,

[...] um dos principais fundamentos da educação nacional. Neste momento existia no Congresso nacional uma maioria partidária comprometida com o projeto de redemocratização que tinha inspirado a Constituição e vinha apoiando as propostas do Fórum e a inserção de dispositivos mais democráticos na LDB (RISCAL, 2009, p. 69).

Em contrapartida, o senador Darcy Ribeiro, incentivado pelo Ministério da Educação do governo Fernando Collor, elabora um novo projeto de lei, desconsiderando toda discussão pela qual o projeto anterior havia passado, o apoio de diversos setores da educação brasileira e a aprovação na Câmara dos Deputados. Entre os anos de 1992 e 1993, o senador Darcy Ribeiro, apoiado politicamente pelo então presidente, “tentou uma manobra regimental no Senado Federal, que possibilitaria que uma nova proposta de LDB, de sua autoria, fosse primeiramente analisada, desprezando o processo de discussão realizado até o momento” (BRANDÃO, 2010, p. 14).

Após o movimento contra os rumos que o projeto da LDB estava tomando, o senador Darcy Ribeiro, autor do projeto de lei nomeado “Azarão”, visando a aprovação do seu projeto “[...] foi apresentando sucessivas versões de seu substitutivo incorporando emendas que atenuassem de algum modo as resistências e o mal-estar provocados pela estratégia acionada que ficou conhecida como ‘manobra regimental’” (SAVIANI, 1997, p. 160, aspas no original).

Nesse sentido, com o grande número de aprovação entre os senadores, o projeto elaborado por Darcy Ribeiro teve aprovação em 1996 e, com isso, retorna à Câmara dos Deputados. Desse modo, o projeto de lei elaborado pelo senador Darcy Ribeiro é aprovado sem vetos e promulgado em 20 de dezembro de 1996. A ausência de vetos, segundo o autor, é algo raro, porém é explicado, “[...] uma vez que o MEC foi, por assim dizer, co-autor do texto de Darcy Ribeiro e se empenhou diretamente na sua aprovação” (SAVIANI, 1997, p. 162), além disso, o autor destaca que a iniciativa privada também não apresentou nenhum veto, recebendo, assim, total aprovação.

A opção que se teve de uma “LDB minimalista” está relacionada à orientação política na época. Para tanto, Saviani (1997, p. 200) destaca a concepção da perspectiva adotada, como “valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos investimentos públicos”. Nessa perspectiva, a política educacional neoliberal, presente na construção da lei, apresenta, segundo o autor, uma aparente autonomia e uma busca pela redução de gastos públicos com a divisão/transferência aos setores privados.

As mudanças imediatamente efetivas para as escolas, são apontadas por Saviani (1997) pelas mudanças no calendário, com os dias letivos e horas de efetivo trabalho, quanto às outras determinações postas na lei, o autor acredita que seriam desenvolvidas mediante os encaminhamentos das políticas e das decisões dos órgãos normativos, representando uma lei que mais indica do que prescreve.

O autor acrescenta a ideia de que a forma como a lei foi posta, não impede e também não obriga os sistemas de ensino a cumprirem suas determinações. Desse modo, somente com a “troca de ministro ou da equipe dirigente do MEC pode determinar, a nível nacional, a interrupção das medidas em andamento, conduzindo a política educacional para rumos inteiramente diversos” (SAVIANI, 1997, p. 226). Neste cenário, de disputa e jogo de interesses, temos aprovada a LDB em 1996, ainda que não se apresente a ideal, sob os moldes e princípios democráticos desejados para o período, destacamos as determinações legais que tratam da democratização da educação pública no Brasil.

A LDB/96 estabelece no artigo 3º os princípios nos quais a educação deve basear-se, entre eles, destacamos o inciso “VIII- gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Contudo, a determinação é considerada apenas uma cópia da determinação posta pela Constituição Federal de 1988, com a sua existência apenas por questões obrigatórias, sem muitas reflexões ou apontamentos a fazer, pois, por si, só determina seu fim.

Paro (2001) tece sua crítica ao artigo, especialmente em relação ao inciso VIII supracitado, pois no texto observa a restrição da gestão democrática ao ensino público, contudo, diante do objetivo de formação do cidadão democrático, restringir essa forma de gestão ao ensino público e “garantir liberdade de ensino à iniciativa privada pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos” (PARO, 2001, p. 54).

No artigo 8º, ao tratar da organização da Educação Nacional, apresenta as incumbências da União, estados e municípios sobre as questões pedagógicas, de financiamento e administração das instituições de ensino. A organização da educação brasileira, está circunscrita à União, responsável pela “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996).

Essa organização da educação brasileira, busca a partir da descentralização dos seus serviços, oferecer melhores condições de funcionamento das escolas, ou seja, cria-se por meio dessa organização a possibilidade de aproximar o acesso e coordenação, comprometendo-se

com a qualidade da educação. Todavia, as políticas de descentralização no país ainda são questionadas, tendo em vista os seus verdadeiros interesses, um exemplo disso, é a política de municipalização da educação, onde as escolas de educação infantil e ensino fundamental I, passaram a ser responsabilidade dos municípios, contudo, à estes não são oferecidos recursos e autonomia suficientes para gerir tais instituições. Este impasse, serve de base para as críticas que relacionam as políticas de descentralização com interesses apenas de desconcentração de serviços.

O artigo 12, ao tratar das responsabilidades dos estabelecimentos de ensino, indica no inciso “VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”, apontando a necessidade de integração entre a escola, as famílias e a comunidade, por diferentes meios ou espaços, acenando para a valorização da participação desses atores. Quanto ao inciso VII do mesmo artigo, estabelece como tarefa das instituições de ensino o encargo de compartilhar com os pais e responsáveis a proposta pedagógica da escola. Sobre isso, Paro (2001, p. 59) entende que “[...] pode ser muito rica e plena de significados para o exercício de uma verdadeira gestão democrática da escola” e acrescenta sua visão ao afirmar que “[...] uma gestão escolar com efetiva participação dos usuários não deveria bastar-se com a comunicação aos pais do andamento de suas atividades, mas já um avanço significativo em direção a procedimentos que incluam a participação dos usuários” (p. 59).

Entre as incumbências dispostas aos docentes, destacamos no artigo 13, os incisos “I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino [...] VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”. A ideia que se põe sobre esse artigo é que nele estão presentes tendências “[...] a produzir importantes reflexos sobre a gestão democrática da escola pública, na medida que estabelecem o dever da escola de levar em conta a família e a comunidade, integrando-as às atividades escolares” (PARO, 2001, p. 59). O autor acrescenta que a participação da comunidade se faz cada vez mais presente e necessária, ao passo que serve não apenas como controle do Estado, mas como mecanismo de iniciativa pedagógica.

O artigo 14 da lei trata diretamente da obrigação dos sistemas de ensino referente à gestão democrática para a educação básica, que, obedecidas as suas peculiaridades, deverão se ater a dois princípios, os quais tratam basicamente do princípio da participação, “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Paro (2001) considera esse artigo sobre a gestão democrática do ensino público “de uma pobreza sem par” e acrescenta:

O primeiro princípio é o que há ‘de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a ‘elaboração do projeto pedagógico da escola’ pudesse dar-se sem a ‘a participação dos profissionais da educação’. O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a ‘participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes’, sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino (PARO, 2001, p. 55, aspas no original).

O autor ressalta que na elaboração da CF de 1988 foi observada a luta por parte de grupos da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores da educação, para que os constituintes acrescentassem o princípio da gestão democrática na letra da lei. No entanto, na LDB/96 vemos apenas uma reiteração do que a CF de 1988 propôs, desviando sua importância em nível nacional para as iniciativas de estados e municípios “[...] cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão” (PARO, 2001, p. 55).

A forma como se dá essa participação tornou-se uma das questões mais discutidas e a legislação nacional (LDB/96), ao indicar que cada sistema de ensino definirá suas normas de gestão democrática, acarretou numa “livre” escolha das instituições de ensino no sentido de empenharem esforços para garantirem o que está previsto em lei, com discussões sobre ideias e ações para além do que já está determinado. A participação como está posta pelo artigo 14, “refere-se à esfera da escola: a elaboração de seu projeto pedagógico e a atuação em conselhos escolares ou equivalentes. Na perspectiva da LDB, portanto, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da vida escolar, tal como se viu nos dispositivos referidos e comentados” (VIEIRA, 2007, p. 64).

Na interpretação do artigo 14, Brandão (2010) ressalta que na frase “de acordo com as suas peculiaridades” expressa na lei, induz a inúmeras interpretações, pois, ao considerar as peculiaridades, cada escola tem a possibilidade de se comprometer ou não com a gestão democrática, mediante seus alcances. O seu inciso I, sobre a participação dos profissionais da educação, já tem sido contemplado no artigo anterior (13), desse modo, o autor acredita que a participação referida somente a esses profissionais “por exclusão, diz respeito somente aos dirigentes das escolas” (p. 56), desconsiderando o fato de que para a efetiva democratização da educação, deve-se ater a participação também do pessoal não docente. Do mesmo modo, o

inciso II, sobre a participação da comunidade escolar e local, também já havia sido contemplado nos artigos 12 e 13, surgindo apenas como uma reafirmação da necessidade de integração e articulação com esse pessoal, porém sem muitos detalhes.

Para além disso, o autor faz um apontamento sobre um dos aspectos de democratização que não foi tratado na lei, as eleições, principalmente para a escolha do diretor de escola, o qual apresenta-se como um dos elementos essenciais na democratização da educação. Dessa forma, para o autor os legisladores “[...] perderam uma oportunidade histórica de avançar na democratização da escola pública, fazendo com que, convenientemente ou não, a LDB se omitisse quanto à escolha de dirigentes” (BRANDÃO, 2010, p. 57).

Na sequência, o artigo 15, trata do princípio da autonomia nas escolas, assegurando às instituições escolares públicas de educação básica “[...] progressivos graus de autonomia” pedagógica, administrativa e financeira, obedecendo às normas gerais. Neste artigo, Brandão (2010, p. 58) tece sua crítica a frase que expressa “progressivos graus de autonomia”, já que dá margem a interpretação de uma conquista progressiva, carregando “uma conotação de tutela e podem significar que a [sua] conquista [...] só aconteça em dois anos, em vinte anos, ou sabe-se lá em quantos anos”. Além disso, ainda sobre o artigo, nos indagamos sobre o que estaria subentendido ao afirmar obediência à norma geral, já que esta lei é a maior em educação e não deve estar submetida a nenhuma outra lei educativa.

No artigo 22, sobre a finalidade da educação básica, compreendida desde a educação infantil até o ensino médio, estabelece que toda educação básica deverá se comprometer com um ensino integral, assegurando as noções básicas para exercício da cidadania, progressão no trabalho e nos estudos. No entanto, este artigo apresenta-se somente como um reforço da finalidade básica da educação, disposta no artigo 2º desta lei, sem muitos esclarecimentos, nem definições sobre o tipo de formação que se deseja.

E por fim, o artigo 27 da lei remete aos conteúdos curriculares da educação básica dos quais, entre as diretrizes estabelecidas, destacamos o inciso “I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática” (BRASIL, 1996), essa diretriz reforça a ideia de educação posta em toda lei, a qual deve orientar-se mediante respeito aos interesses comuns e base democrática, de formação de cidadão livre, consciente sobre seus direitos e deveres.

De modo geral, observamos que a lei aprovada trata de forma genérica os aspectos educacionais democráticos os quais, durante sua construção, eram tidos como prioridades. Riscal (2009, p. 71) considera que “Na forma final da lei, a gestão democrática no campo

educacional foi desprovida de qualquer significado, sendo apenas formalmente citada [...] O que se pode perceber é um esvaziamento de todo o conteúdo que possibilitaria a participação democrática”, percebemos, assim, um prejuízo significativo para a evolução da história educacional democrática do país, que poderia ter sido contemplada desde a sua lei maior, oferecendo bases sólidas para a construção desse modelo também nas escolas públicas.

Desse modo, após vivenciados 25 anos de LDB no Brasil (1996-2021), as alterações e adaptações na lei se mostraram necessárias, algumas por questões de atualização e demandas dessa nova sociedade, enquanto outras em defesa de interesses político-partidário. Todavia, algumas questões se mantiveram, pois são consideradas a base de sustentação para a educação pública do país.

O momento em que se vive no Brasil está marcado por dois momentos que desafiam a educação diariamente,

[...] por um lado, cabe-lhe resistir, exercendo o direito de desobediência civil, às iniciativas de seu próprio abastardamento por parte de um governo que se instaurou por meio da usurpação da soberania popular sobre a qual se funda o regime político democrático. Por outro lado, cumpre lutar para transformar a situação atual, assegurando às novas gerações uma formação sólida que lhes possibilite o pleno exercício da cidadania, tendo em vista não apenas a restauração da democracia formal, mas avançando para sua transformação em democracia real (SAVIANI, 2016, p. 390).

No entanto, em outra obra sobre a análise da própria LDB/96, Saviani (1997) reconhece a limitação posta pela educação no século anterior, pois, ao se encontrar no final do século XX e início de um novo século, o autor chama a atenção para a impossibilidade de ter realizado “[...] aquilo que a sociedade moderna se pôs como tarefa dos séculos XIX e XX: a educação pública nacional e democrática” (SAVIANI, 1997, p. 229). Nessa esteira, a situação educacional apresentada pelo autor no desfecho do projeto da LDB de 1996, evidenciou que os interesses políticos partidários contemplados na aprovação do projeto (atual), estavam contrários aos interesses e necessidades do que a sociedade civil ansiava para a lei. Todo esforço imbuído na elaboração do projeto é deixado de lado e o problema da construção de uma escola pública, justa e democrática se estende por mais longos anos.

Visando à solução deste e de muitos outros problemas que foram surgindo com o passar dos anos, foram feitas inúmeras modificações na letra da lei, das quais de forma breve apresentaremos algumas delas. A primeira modificação feita meses depois da promulgação da lei, em 1997 surge com a alteração no artigo 33º sobre o ensino religioso, como demanda da própria igreja Católica.

Entre os 86 artigos constantes na LDB/96, até o ano de 2012, 27 deles já haviam sido alterados substancialmente, entre as modificações feitas, podemos notar que somente duas delas ocorreram em período de governo diferente, o artigo 33º acima citado e inciso VIII alterado em 2001, referente ao contato com o conselho tutelar. A grande maioria das alterações ocorreram no período de 2003 a 2009 em exercício o governo Lula.

Saviani (2016) publicou um artigo que tratou sobre as “39 leis que alteraram a LDB de 1996”. Nesse texto, o autor apresenta os artigos que tiveram sua escrita revogada ou modificada, como eram e como ficaram após a mudança, ele faz uma análise do período de 1997 a 2015. De acordo com o próprio autor, grande parte das alterações foram feitas de forma substancial, com apenas substituições nas expressões, outras alteraram e incluíram esclarecimentos importantes para a educação pública do país, como a inclusão obrigatória do ensino sobre a história e cultura Afro-Brasileira e a inclusão no calendário escolar da comemoração do dia 20 de novembro como “Dia Nacional da Consciência Negra”. Além destes, em 2007 acrescentou-se à lei o direito das crianças e adolescentes, reconhecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Entre as mudanças ocorridas nesse período, analisadas pelo autor, não houveram modificações significativas referentes à democratização da educação pública. Nesse sentido, avançamos nossa análise sobre as alterações na letra da lei a partir da sua última atualização feita em 2019 e identificamos alterações no ano 2016, porém algumas delas já revogadas no ano seguinte, mantendo-se somente o parágrafo único 6º da lei sobre o ensino de Arte.

Já no ano seguinte, em 2017 houveram 65 alterações na letra da lei, entre os artigos, incisos e/ou parágrafos, foram quatro leis diferentes que a modificaram e uma medida provisória, aprovadas no ano. Essas variadas e inúmeras alterações ocorreram durante o governo de Michel Temer, presidente que assumiu o cargo de modo ilegítimo e antidemocrático, após o afastamento temporário da presidenta Dilma Rousseff, em consequência do seu processo de impeachment.

Vale ressaltar que o expressivo número de alterações realizadas na lei em tão curto espaço de tempo, diz respeito as filiações do respectivo presidente, o qual, ao assumir a presidência da república, inicia as parcerias público-privado, ampliando cada vez mais o espaço para influências do setor privado na elaboração e aprovação das políticas públicas. O apoio e incentivo às iniciativas privadas, eram justificadas devido o interesse preocupação com os índices nas avaliações externas, contudo, por trás disso, está a garantia da mercantilização dos serviços educacionais.

Em 2018, finalizando o mandato do governo Temer, houveram apenas 6 alterações na letra da lei, nos artigos 4º, 12 (inciso IX e X), 26 (parágrafo 9º-A), 37 e 58 (parágrafo 3º). As alterações feitas nesse período não se aproximam da temática da gestão democrática, porém são importantes para compreensão do processo vivido pela lei durante os anos de vigência.

No ano de 2019, no cargo o atual presidente da República Jair Bolsonaro, foram identificadas 14 alterações, no artigo 7º, em todos seus incisos e parágrafos, artigo 12 (inciso VIII e XI), 16 (inciso II), 19 (inciso II, parágrafo 1º e 2º) e artigo 44 (parágrafo 1º). As alterações também não tratam de questões sobre a democratização da educação diretamente, mas incluem medidas para reforma do ensino superior e básico.

Todavia, evidenciamos que as posições tomadas para a educação do país em âmbito federal, são contrárias às lutas e movimentos sociais ocorridos ao longo do período de democratização, além de desrespeitarem a CF, os profissionais da educação e a sociedade civil com suas propostas ditatoriais antidemocráticas. Vale ressaltar, que o atual governo apresenta estreita semelhança as medidas postas no governo Temer, isto é, de incentivo e valorização das parcerias privadas e desresponsabilização do Estado sob as necessidades das instituições escolares.

Diante disso, indo ao encontro do que pensa Saviani (2016), nos questionamos sobre o nível de efetividade da lei, se suas determinações foram e estão sendo cumpridas no tempo disposto e, indo além disso, o que de fato a lei representou e representa no contexto da prática, já que deveria configurar-se como instrumento de validação dos interesses da sociedade. A partir do contexto histórico vivido pela LDB/96, nos questionamos se o projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, organizado pelo deputado Jorge Hage fosse o projeto aprovado ao final, seriam necessárias tantas mudanças? Acreditamos que sim, pois as leis surgem à serviço da sua população e, como citado anteriormente, os tempos e a sociedade mudam, com isso, são necessárias modificações nas legislações para se adequarem àqueles a quem está à serviço. No entanto, em defesa de uma escola pública, justa e democrática, acreditamos que, se aprovado, o projeto substitutivo de Jorge Hage poderia ter alcançado melhores resultados ao longo de todos esses anos de vigência.

Nessa perspectiva, a ausência de normas sobre a democratização da educação pública do país reflete diretamente na ausência de práticas de cunho democrático nesses espaços, ficando vasto o conjunto de determinações dispostas na letra da lei sobre a gestão. Segundo Sousa e Corrêa (2002, p. 57), apesar de a gestão democrática ser recomendada legalmente na CF de 1988 e na LDB/96, “[...] essa determinação legal, por si só, não garante uma escola de

qualidade e democrática. Esse fato mostra a necessidade de serem empreendidos esforços para a construção de uma escola realmente democrática”.

3.4 A gestão democrática no PNE

O Plano Nacional de Educação no Brasil, existe, em síntese, em função da busca pela qualidade da educação brasileira, a partir da declaração de objetivos e metas que visem os investimentos de cada esfera governamental. A discussão sobre o primeiro PNE lei nº 10.172/2001, iniciou com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que buscava em seu governo o estreitamento com instituições privadas internacionais. Todavia, o documento foi escrito atendendo à ideais contrários aos do governo, cuja participação de representantes de sindicatos e de setores da sociedade fizeram prevalecer os interesses educacionais (BRANDÃO, 2006).

A necessidade do PNE no país surgiu durante discussão no primeiro Congresso Nacional de Educação em 1996, cujo tema central era a reunião sobre os subsídios para elaboração deste plano. Nesse congresso, estabeleceu-se um Fórum Nacional de Educação, cuja tarefa era elaborar um diagnóstico consistente “[...] a partir do qual se possa formular metas a curto, médio e longo prazo e delinear os meios e as ações que permitam viabilizá-las” (SAVIANI, 1997, p. 237), o autor destaca na própria LDB/96, artigo 87, como responsabilidade da União de, em até um ano, elaborar um PNE, que deverá servir para os dez anos seguintes.

Desse modo, sancionou-se em Janeiro de 2001, o PNE 2001-2010, estabelecendo diagnósticos, diretrizes, objetivo e metas para cada modalidade na educação. Entre os objetivos citados no documento que tratam da gestão (item V, 11.3.2), destacamos a sua continuidade sob a CF de 1988 e LDB/96, com a valorização dos princípios de uma gestão democrática, como a ampliação da participação da comunidade, garantia de descentralização, reforço da autonomia das escolas no que se refere aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros e busca intensa pela equidade no oferecimento e manutenção do ensino (BRANDÃO, 2006).

Ao final do período de vigência do plano, iniciou-se a nova discussão sobre a necessidade de elaboração de um novo, deste modo, em junho de 2014, sancionou-se um novo PNE, com a lei nº 13.005/2014 com duração também de 10 anos, cujo governo federal em vigência (Governo de Luís Inácio Lula da Silva) incentiva e valoriza os movimentos democráticos da época. Nesse documento são estabelecidas metas e suas respectivas estratégias, visando à melhoria da qualidade da educação pública no país. Chamamos atenção

para a construção coletiva do plano, o qual emergiu da necessidade de se empreender esforços para a construção e consolidação de práticas educativas, as quais, a partir do conjunto de metas e estratégias criadas, pudessem ser avaliadas e revistas, visando ao cumprimento das determinações. Desse modo, o documento divide-se em metas e estratégias acerca do direito à educação básica de qualidade, sobre a diminuição das desigualdades e valorização das diversidades, valorização dos profissionais da educação e melhores condições de ensino no nível superior (BRANDÃO, 2014).

No que se refere às metas e estratégias que tratam diretamente da gestão das escolas, identificamos no documento, bem como na literatura, que as metas 7 e 19 valorizam a gestão democrática como meio para alcançar a qualidade da educação. Na meta 7 é tratada a questão da qualidade da educação em todas as etapas e modalidades de ensino, firmando a necessidade da participação dos pais, professores, funcionários e alunos no auxílio à escola. Essa meta também surge com a busca pelo enfrentamento da desigualdade social e certificação da educação como direito das pessoas, além disso, sugere maior detalhamento e “articulação entre os sistemas de ensino e unidades escolares, processos de organização e gestão do trabalho escolar, melhoria das condições de trabalho e valorização, formação e desenvolvimento profissional de todos aqueles que atuam na educação” (BRASIL, 2014).

Ainda que a meta 7 apresente inúmeras estratégias, voltadas para o aperfeiçoamento da educação pública, a partir dos dados do IDEB, considerou-se necessária a declaração de que a gestão democrática representa um caminho para tal. Desse modo, nas suas estratégias (7.4; 7.5; 7.16 e 7.28) destacaram-se as necessidades de aperfeiçoar essa forma de gestão, de propiciar melhores condições técnicas e financeiras visando a melhoria da gestão, de garantir a participação da comunidade escolar, articulando a educação formal com a educação familiar, assumindo a educação como responsabilidade de todos (BRANDÃO, 2014).

A meta 19, trata de forma mais direta quais são os meios previstos para o cumprimento da gestão democrática nas escolas públicas. A meta estabelece que em até 2 anos, deverá ser efetivada essa forma de gestão nas escolas, contando com o apoio técnico da União e “associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar” (BRASIL, 2014). Nessa meta, observamos que é assegurada a necessidade da participação de todos os atores escolares, firmando a importância deles na efetivação de ações democráticas dentro da escola, por meio da garantia de autonomia, bem como na elaboração, discussão e implementação de projetos pedagógicos da escola.

Vale ressaltar, que o PNE não tem força legal para impor suas medidas imediatamente nas instituições de ensino, desse modo, coube aos estados e municípios planejarem seus

respectivos planos, visando a fundamentação do alcance dos objetivos e metas dispostos no plano nacional, contudo, deveriam se ater as situações reais de cada local, as demandas da sociedade e as suas necessidades.

No que se refere às estratégias da meta 19, está dividida em oito etapas das quais, inicialmente, tratam dos critérios de escolha de diretores(as) de escola, onde devem obedecer a critérios técnicos de merecimento e execução e da participação da comunidade escolar na escolha. A próxima etapa trata dos programas de apoio e formação aos diversos conselhos, no fornecimento de recursos (financeiro, espaço físico, equipamentos e meios de transporte). Posteriormente, trata do incentivo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a elaborarem “Fóruns Permanentes de Educação”.

Em seguida, recomenda que se estimulem “a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais” (PNE- Meta 19.4, 2014). Consequente, trata de “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” (PNE- Meta 19.5, 2014). A próxima etapa cita a participação dos profissionais da educação, alunos e pais na elaboração do PPP, dos currículos, planos de gestão e no regimento. Em seguida, busca o favorecimento dos processos de autonomia escolar no aspecto pedagógico, administrativo e financeiro. E por último, dispõe do desenvolvimento de “[...] programas de formação de diretores e gestores escolares” (PNE- Meta 19.8, 2014).

O acompanhamento das metas do PNE é realizado pelo Ministério da Educação (MEC), pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação, ele deve ser realizado continuamente a cada 2 anos, baseando-se em documentos e indicadores.

No documento elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, em 2015, destacou-se a necessidade de monitoramento da meta 19, a partir da criação de um módulo sobre gestão escolar no Censo Escolar no qual poderiam ser inclusos aspectos para caracterizar a gestão, considerando suas múltiplas dimensões. Além disso, os envolvidos na elaboração deste documento mencionam que a necessidade da meta 19 surgiu a partir da inexistência de normativos legais que especifiquem a definição de gestão democrática.

Nessa esteira, destacamos os desdobramentos do PNE/2014, a partir das análises nos seus relatórios de monitoramento das metas. No que se refere a meta 19, sobre a gestão democrática o relatório do 1º ciclo, analisado no período de 2014 a 2016, divulgou que não

houveram modificações nas regulações sobre a função do diretor e que o plano pouco avançou no sentido de definir conceitualmente a gestão democrática das escolas, todavia, ressaltou-se que a gestão democrática deve basear-se pela,

[...] escolha de diretores ocorrer a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à participação da comunidade escolar; a escola possuir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; a elaboração de projeto pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos escolares e constituição de conselhos escolares ou equivalentes envolver a participação e consulta às comunidades escolar (contando com alunos e seus familiares) e local, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (BRASIL, 2014-2016).

O relatório do 2º ciclo, divulgado em 2018, apontou que as eleições e os critérios técnicos de mérito e desempenho fazem parte do processo de escolha e seleção dos diretores, todavia a opção pelos critérios técnicos se sobressaem os demais dentro das escolas municipais, enquanto nas escolas estaduais prevalecem a opção pelas eleições (BRASIL, 2018).

No relatório do 3º ciclo, realizado no ano de 2020, a partir dos seis indicadores de efetividade da gestão democráticas nas escolas, a saber: 19A- seleção de diretores por meio das eleições, 19B- existência dos órgãos colegiados nas escolas, 19C- existência de colegiados extraescolares em nível federal, 19D- oferta de infraestrutura e capacitação em nível federal, 19E- existência de colegiados extraescolares em nível municipal, 19F- oferta de infraestrutura e capacitação em nível municipal. Entre suas considerações, destacou-se que no país o número de diretores de escolas públicas admitidos por eleições é de apenas 6,58%, que os órgãos colegiados das escolas estão presente em 37,6%, que todos os estados possuem os órgãos extraescolares que entre eles 79,01% possui infraestrutura e capacitação, no nível municipal 83,89% possuem os colegiados e dispõem de 60,39% de infraestrutura e capacitação (BRASIL, 2020).

Em contrapartida, evidenciamos que o PNE, mesmo após sua ampla discussão com a sociedade, encontra-se como um documento engavetado, onde suas metas e estratégias pensadas e repensadas de modo a validar a prática escolar, estão sendo inviabilizadas a partir das propostas de congelamento de investimentos nas políticas públicas para a educação. Desta forma, temos um PNE tão significativo para sua sociedade, que está a três anos do final do período de vigência, mas que não possui nenhum posicionamento do governo sobre ele e que encontra-se com grande parte das suas vinte metas estagnadas e sem boas avaliações.

3.5 A gestão democrática na literatura brasileira: propostas, desafios e possibilidades

A ideia de gestão democrática da escola pública no Brasil, tão propagada nos discursos políticos e normativos educacionais, possui diversas interpretações, as quais são caracterizadas de acordo com perspectivas teóricas e ideais metodológicos. Diante disso, nos propomos, aqui, apresentar as diferentes visões sobre essa forma de gestão, destacando as semelhanças e diferenças entre os autores da área.

Nesse sentido, entendemos que os objetivos estabelecidos, a estrutura organizativa e a posição política e social deixam clara a concepção de gestão adotada por uma escola. Para Libâneo (2001, p. 100) “O modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social”.

A defesa por uma gestão democrática da escola pública, é uma posição comum entre os políticos, teóricos e profissionais da educação, mesmo porque ela possui características importantes na luta pelos direitos da sociedade, bem como pela qualidade da educação. Além disso, a gestão com princípios e ideais democráticos nas escolas, garantem uma liberdade crítica de expressão, onde os envolvidos têm abertura para expor suas ideias, angústias e defender aquilo em que acreditam.

Embora com a origem remota da democracia no Brasil, devemos nos atentar não somente à sua conotação etimológica de “governo do povo” ou numa versão mais formal, como “vontade da maioria”, e sim, “em seu significado mais amplo e atual de mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente” (PARO, 2001, p. 10).

De modo geral, Paro (1987) defende a ideia de que independente do uso do termo administração ou gestão, o que se deve destacar é em função de qual objetivo esta administração/gestão existe. Em uma de suas entrevistas³ o autor discute essa relação, afirmando utilizá-las como sinônimos⁴, pois o que deve importar é a sua efetivação nas escolas, para tanto, o autor define esta categoria como “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma

³ Gestão Escolar Democrática - Prof. Vitor Henrique Paro (Entrevista completa) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WhvyRmJatRs>. Acesso em 14 out. 2021.

⁴ Em nosso texto tratamos as expressões administração e gestão como sinônimos no Brasil, todavia ao tratar dessa categoria optamos pela expressão gestão democrática da escola pública, tendo em vista a sua presença nas leis educacionais nacionais brasileiras.

atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos” (PARO, 1987, p. 18-19).

Essa posição teórica, de utilizar os termos administração e gestão como sinônimos, se justifica segundo Militão (2015) por entender “que mais importante que o termo está o sentido a ele atribuído, e que esses sentidos não estão consolidados na área, havendo inclusive diferenças entre o entendimento no Brasil e em outros países, portanto, o uso Administração/Gestão Escolar expressa essa polissemia” (MILITÃO, 2015, p. 98).

Nesse viés, a gestão democrática da escola pública é entendida como mediação para alcance dos objetivos fins da escola. O seu caráter mediador se dá por meio das “atividades-meio”, ou seja, atividades de direção escolar, secretaria, de assistência aos alunos e pais, zeladoria e vigilância, assim como pelas “atividades-fim”, compreendida como a relação de ensino e aprendizagem (PARO, 2001). No entanto, o autor acrescenta que,

[...] embora toda administração tenha a característica básica de mediação, não significa que toda administração seja idêntica. Precisamente por ser mediação a determinado fim, a administração tem que adequar-se (nos métodos e nos conteúdos de seus meios) ao objetivo que pretende alcançar, diferenciando-se, portanto, à medida que se diferenciam os objetivos (PARO, 2001, p. 95, parênteses no original).

Nessa perspectiva, Libâneo (2001, p. 78) acrescenta que a ação de gestão é representada pela discussão coletiva e o cumprimento das decisões tomadas, refere-se também à “atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos. Nesse sentido, é sinônimo de administração”.

A gestão democrática da escola pública como demonstra ser na visão de Souza (2006),

[...] pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2006, p. 113).

Diante disso, em outra obra, o autor acrescenta que esse processo político ao qual se refere à gestão democrática da escola pública, possibilita que “as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham,

controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas” (SOUZA, 2009, p. 125).

Na visão de Sander (2009) a gestão democrática da escola pública no Brasil, é uma conquista histórica de grandes dimensões, a qual necessita de uma filosofia política e da criação de uma prática pedagógica. Nesse sentido, para o autor o “compromisso político e sólida formação pedagógica constituem elementos constitutivos fundamentais de um paradigma de gestão democrática da educação” (p. 76-77).

Outra característica observada sobre a gestão, é que ela representa a materialização dos interesses e anseios da sociedade, que são transformados em políticas públicas educativas, as quais, de acordo com Vieira (2007, p. 59), envolvem “três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas”, respectivamente referem-se ao sentido e à necessidade da política para a sociedade, possibilidade de alcance e cumprimento das ideias e aceitação política. Muitas propostas para a educação não são possíveis de se concretizar, pois esbarram nessas condições, inibindo a consolidação de políticas que poderiam colaborar com a qualidade da educação ofertada aos alunos.

A gestão democrática das escolas públicas, segundo Ferreira e Sturmer (2010, p. 156), “é uma forma contemporânea de administração educacional que seduz pelas suas promessas de igualdade e solidariedade na escola, integração escola-comunidade”. No entanto, este termo ainda recebe algumas críticas, pois o associam com “governo dos alunos”, tendo em vista a defesa pelas necessidades e interesses de toda equipe escolar, em especial, a dos alunos, segmento central no desenvolvimento e cumprimento da prática democrática nas escolas.

Na visão de Libâneo (2001), há duas perspectivas de compreender a gestão da escola pública, a do ideário neoliberal e da visão sócio-crítica. Para o autor, a opção adotada pela instituição de ensino representa os tipos de relações que vigoram na instituição. Nesse sentido, sob a perspectiva do,

[...] ideário neoliberal, colocar a escola como centro das políticas significa liberar boa parte das responsabilidades do Estado, dentro da lógica do mercado, deixando às comunidades e às escolas a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais. Na perspectiva sócio-crítica significa valorizar as ações concretas dos profissionais na escola, decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses, de suas interações (autonomia e participação) em função do interesse público dos serviços educacionais prestados sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades (LIBÂNEO, 2001, p. 20, parênteses no original).

Em outra obra, publicada posteriormente em conjunto com outros autores, ressaltam que as concepções de gestão na perspectiva sócio-crítica, possuem em comum “uma visão de gestão que se opõe a formas de dominação e de subordinação dos indivíduos. Elas consideram essencial levar em conta o contexto social e político, a construção de relações sociais mais humanas e justas e a valorização do trabalho coletivo e participativo” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 448). Sob esse olhar, as concepções de gestão autogestionária, interpretativa e democrático-participativa atendem aos seus ideais, as quais buscam uma forma de gestão a favor da transformação social, de relações humanas produtivas e criativas, de trabalho coletivo e participativo.

Nessa esteira, o autor entende que concepção democrático-participativa, defendida como a concepção mais próxima dos princípios e práticas de gestão democrática da escola pública, pois,

[...] baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação do pessoal da escola. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entretanto, uma vez tomadas as decisões coletivamente, advoga que cada membro da equipe assuma sua parte no trabalho, admitindo-se a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas dentro de uma real diferenciação de funções e saberes (LIBÂNEO, 2001, p. 98).

Contudo, compreender o que é e como se constrói a gestão democrática da escola pública, requer também a compreensão sobre seus desafios, ou seja, as dificuldades enfrentadas na falta de condições de implementação e colaboração. Diante disso, destacamos algumas visões dos autores da área sobre possíveis obstáculos para a construção dessa forma de gestão nas escolas públicas. Nesse sentido, certos de que a prática participativa é considerada um dos princípios mais importantes para a consolidação da gestão democrática, devemos, segundo Paro (1998, p. 18-19, grifos do autor), nos atentar em compreender como ocorre esse processo de participação, pois “se a participação depende de alguém que *dá* abertura ou que *permite* sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir ‘ditador democrático’”.

Além disso, destacamos a necessidade de refletir sobre como originou a democracia nas escolas públicas e como ela se encontra atualmente, tendo em vista que “ela se efetiva como um conjunto de regras que estabelecem a lógica da representação, considerando que não é possível todos discutirem e decidirem tudo todo o tempo” (SOUZA, 2009, p. 132). Diante

disso, cabe a reflexão sobre como esses processos de tomadas de decisão, necessários para a construção de uma gestão democrática, poderiam ocorrer de modo que não se caracterizem como mais um empecilho para a escola resolver, e sim, um meio para facilitar o trabalho dela.

Paro (2001) tece sua crítica sobre a visão tradicionalista que se tem sobre a gestão da escola pública, pautada em uma administração empresarial capitalista, que acredita que “[...] basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas, para se resolverem todos os problemas da educação escolar” (PARO, 2001, p. 96).

Para além disso, acredita-se que as políticas educativas brasileiras, tendem a acompanhar os modismos de gestão escolar elaboradas em países mais desenvolvidos, onde se alteram termos e expressões, de modo a atender o que está em evidência. Oliveira (2004, p. 75) nos alerta sobre o duplo sentido que a gestão pode estar representando, já que “[...] a gestão ao mesmo tempo que pode estar significando a política dentro da escola, também pode estar assimilando, mais uma vez, elementos da gestão empresarial que hoje os modismos apontam para a mesma substituição: gestão empresarial”.

De acordo com Vieira (2007, p. 60) alguns termos que estão usualmente no vocabulário comum educacional, por vezes são associados, por isso, faz-se necessário o esclarecimento entre a gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática. Em síntese, representam “A gestão educacional refere-se ao âmbito dos sistemas educacionais; a gestão escolar diz respeito aos estabelecimentos de ensino; a gestão democrática, por sua vez, constitui-se num ‘eixo transversal’, podendo estar presente, ou não, em uma ou outra esfera” (VIEIRA, 2007, p. 60, aspas no original).

Nessa perspectiva, vemos que a gestão educacional refere-se a gestão dos aspectos mais amplos na educação, seja nas questões de responsabilidade com o ensino ou nas questões mais específicas da educação, já a gestão escolar diz respeito as ações na própria escola, as tarefas que estão circunscritas nesse âmbito. Nas palavras da autora, “a política educacional está para a gestão educacional como a proposta pedagógica está para a gestão escolar. Assim, é lícito afirmar que a gestão educacional situa-se na esfera *macro*, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera *micro*” (VIEIRA, 2007, p. 63, grifos da autora).

Silva Júnior (2002, p. 202, aspas no original) em sua obra faz uma discussão sobre os interesses que estão por trás da inclusão do adjetivo “democrática”, automaticamente acrescido à expressão gestão, como determinação legal e um jogo conceitual/intencional “os adjetivos ‘democrática’ e ‘participativa’ sobrepõem-se ao adjetivo ‘pública’ que melhor indicaria o sentido da administração ou da gestão pretendida”.

Ademais, evidenciamos que os autores brasileiros também apresentam em suas obras as possibilidades de efetivar essa gestão democrática nas escolas por meio dos seus princípios⁵ desse modo, apresentamos os princípios identificados na literatura, destacando o que os autores compreendem como devem ser promovidos nas escolas e quais os desafios que cercam essa normatização.

Os princípios identificados na literatura, servem de modo geral, para respaldar as práticas de gestão democrática nas escolas brasileiras, entre eles, evidenciamos que alguns se encontram na própria legislação nacional (LDB/96), outros discutidos e construídos a partir de conferências, seminários e pesquisas sobre educação. Neste momento, apresentamos e discutimos sobre os princípios citados na literatura brasileira.

Souza (2009, p. 128) considera que para a democracia na escola seja considerada uma prática vigente, é preciso primeiramente compreender as verdadeiras possibilidades de sua realização, pois “a democracia se faz menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais”. Acreditamos que por meio da consciência sobre seus princípios de efetivação e pelo fornecimento de condições reais, a equipe escolar terá a possibilidade de ter como base das suas ações a democracia.

É sabido que não existe um método pronto para consolidar a gestão democrática nas escolas e que ela se constrói no cotidiano, na prática escolar. Nessa perspectiva, Paro (1998) defende que na construção da democratização da escola pública, torna-se necessária a adoção de algumas medidas na sua estrutura político-administrativa, incentivando e viabilizando por meio de,

[...] processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) e com efetiva função política de direção da escola; grêmios estudantis; associação de pais, professores e funcionários, como fóruns de constante discussão dos múltiplos interesses, bem como outros recursos institucionais que facilitem o permanente acesso de todos os interessados aos assuntos que dizem respeito à vida da escola (PARO, 1998, p. 79-80).

Alinhado à ideia de Paro (1998) e, considerando a prática da gestão democrática como um processo político, a qual possui como base primordial a participação efetiva de todos os

⁵ A opção pela palavra “princípios”, ao tratarmos das formas de efetivar a gestão democrática nas escolas se deve ao campo semântico que a palavra faz parte, ou seja, entre os diferentes sentidos, destacamos que ele pode significar “o que serve de base a alguma coisa; causa primeira, raiz, razão” Disponível em: <https://www.google.com/search?q=princ%C3%ADpios>. Acesso em: 18 out. 2021.

envolvidos, Souza (2006) acredita que a gestão da escola pública, de modo a atender as necessidades e especificidades de uma gestão democrática deve basear-se,

[...] no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2006, p. 130).

O trabalho da gestão escolar existe em função do seu objetivo principal, no entanto, compromete-se com o cumprimento de objetivos indiretos à prática de ensino e aprendizagem, responsabilizando-se conjuntamente com a organização do trabalho coletivo, com as qualificações, formação e planejamento do educador, com as relações humanas, administração dos recursos materiais e avaliação da ação escolar (LIBÂNEO, 2001). A este respeito, destacamos alguns dos princípios⁶ mais discutidos na literatura brasileira que demarcam as práticas democráticas dentro das escolas públicas, são eles: democratização das informações/trabalho coletivo, participação, autonomia, órgãos colegiados (Conselho de escola e de classe, APM e Grêmios estudantis), seleção dos diretores de escola e descentralização.

Diante disso, destacamos as ideias dos autores, suas concepções, o como e em quais circunstâncias tais princípios podem contribuir com a gestão democrática da escola. No entanto, vale ressaltar, que o processo de democratização da gestão da escola pública é um processo dinâmico, logo, tais princípios acontecem em constante movimento, os quais se articulam e se complementam espontaneamente.

Entre os princípios mais comumente discutidos na literatura brasileira, cabe destacar a necessidade do amplo acesso às informações para a real democratização da gestão escolar, haja vista que para haver um trabalho coletivo, é necessário o conhecimento acerca do fenômeno em discussão, suas contradições e principais elementos que o cercam. Assim, “A democratização da informação envolve o acesso de todos às informações, canais de comunicação que agilizem o conhecimento das decisões e de sua execução” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 461).

Para os autores, ao buscar a construção de uma escola democrática, é preciso que os dirigentes se atentem aos mecanismos de mudança de práticas, buscando sempre deixar claro o que “[...] esperam da inovação que querem introduzir, mediante formas participativas de

⁶ Os princípios citados foram selecionados a partir da literatura apresentada.

discussão e de tomadas de decisão. Ao mesmo tempo, devem considerar as inseguranças, as dificuldades, o medo de cometer erros com que as pessoas enfrentam a inovação” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 533). Nesse sentido, destaca-se a necessidade de compartilhar entre a equipe escolar (entendida aqui, como todos os profissionais da educação, alunos e famílias), sobre o como e o que se pretende alcançar a partir da construção de uma escola democrática, de modo que tenham claro o real significado da sua importância para a qualidade da escola pública.

O trabalho coletivo, configura-se através da ação de planejamento de atividades, com o plano de ação ou projeto pedagógico, respaldados por uma discussão coletiva e análise dos documentos orientadores das práticas na instituição escolar. Nessa perspectiva, chamamos a atenção para necessidade de uma avaliação compartilhada dos fatos e processos educacionais como mecanismo importante na construção de uma escola democrática onde “Todas as decisões e procedimentos organizativos devem ser acompanhados e avaliados, com base nos princípios da relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 461).

Libâneo (2001, p. 78) considera que para o melhor funcionamento das organizações e cumprimento de seus objetivos são necessárias a “tomada de decisões e a direção e controle dessas decisões. É este o processo que denominamos de gestão”. Ainda que a tomada de decisão coletiva seja pautada no respeito à maioria, faz-se necessário o direcionamento das discussões, de modo que não se perca de vista o seu objetivo.

Não obstante, Souza (2009) entende que indo pela lógica do respeito à maioria, cumprimos apenas com uma democracia formal. O autor acredita que “se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações pelo diálogo e pela alteridade, pouco restará de democrático nessas ações coletivas” (SOUZA, 2009, p. 125).

Segundo Paro (1987, p. 164) “As vantagens de uma Administração Escolar participativa, em que as decisões são tomadas pelo grupo, não se referem apenas à democratização interna da escola, mas também ao fortalecimento da unidade escolar externamente”. Além disso, o autor considera que as decisões tomadas em grupo, possuem maior força do que de um único responsável, atualmente, representada pela figura do diretor, sendo mais difíceis de serem revogadas, além do mais, os interesses defendidos em uma gestão democrática, assumida coletivamente, podem melhor representar a classe social a qual a escola pertence.

Partindo da necessidade da construção coletiva de mecanismos educativos, destacamos a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, o qual se proposto e consolidado

de acordo com o que a própria legislação nacional (LDB/96) estabelece, ele poderá ser resultado dos interesses da comunidade escolar, servindo à realidade da escola. Nesse sentido, o PPP “[...] ao construir-se em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos [...] burocracia [...] hierarquia” (MARQUESIN; BAGNE; FACCIONI, 2010, p. 159).

Quanto ao princípio da participação na construção de uma gestão democrática da escola pública, podemos perceber que ele é o mais citado nas obras dos autores brasileiros, ao se tratar da democratização da gestão. Isso se justifica, pois após o artigo 14 da LDB/96, grande parte dos normativos nacionais, estaduais e municipais ao se tratar da gestão democrática, imediatamente referem-se à participação, seja ela dos profissionais da educação na elaboração do PPP das escolas ou da equipe escolar (professores, equipe gestora, alunos, funcionários e famílias).

Nessa esteira, Riscal (2009), considera ainda que a concepção de gestão democrática possui diferentes definições e formas de implementação, pois “o fato de a legislação em vigor determinar de forma veemente que a gestão da educação deve ser democrática obrigou a maioria dos sistemas de ensino, municipal, estadual e federal a adotar, de forma mais sutil ou mais expressiva, mecanismos de participação da população” (p. 74).

Nessa perspectiva, podemos perceber que participação da comunidade escolar, pode referir-se à “intervenção dos profissionais da educação e usuários (alunos e pais) na gestão da escola” (LIBÂNEO, 2001, p. 113, parênteses no original). O autor ainda acrescenta dois sentidos dessa participação: o primeiro “como meio de conquista da autonomia da escola [...] constituindo-se como prática formativa, como elemento pedagógico, metodológico e curricular” e outro sentido de participação apontado pelo autor representa “processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão” (LIBÂNEO, 2001, p. 113).

De acordo com o autor supracitado, a participação é um dos princípios mais importantes para a democratização da escola, pois defende a qualidade da educação oferecida e a relação entre todos os segmentos da escola.

A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece

uma aproximação maior entre professores, alunos, pais (LIBÂNEO, 2001, p. 79).

Em contrapartida, Souza (2009, p. 135, parênteses no original) ressalta que a “[...] participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade”. No entanto, a participação só se torna efetivamente democrática quando os sujeitos da escola, na possibilidade de participar, têm livre abertura para expor suas ideias e dúvidas, sem distinção dos demais.

Para Gadotti (1994, p. 2) “participar da gestão significa inteirar-se e opinar sobre os assuntos que dizem respeito à escola, isso exige um aprendizado que é, ao mesmo tempo, político e organizacional”. Para o autor, a gestão democrática não é a solução de todos os problemas da escola, contudo possui provas teóricas e experimentais de que ela é essencial à qualidade da educação.

Gohn (2011) baseada na concepção democrática de participação, entende que participar na gestão das escolas públicas é, ao mesmo tempo, dividir responsabilidades com a comunidade educativa. Desse modo, defende a ideia de que o tema da participação,

[...] é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História. Nesse olhar, observamos que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização (GOHN, 2011, p. 16).

Expostas algumas considerações sobre o sentido de participação democrática, avançamos para a sua importância na democratização da gestão. Nesse sentido, a partir dos autores estudados, pudemos perceber que a participação como mecanismo para a construção da prática democrática nas escolas públicas brasileiras, constitui-se como elemento primordial, tendo em vista que o envolvimento de toda a comunidade escolar nas tarefas e funções da escola contribui significativamente na sua dinâmica na medida em que, ao se responsabilizarem por parte das obrigações da escola, logo, estarão responsabilizando-se pelo ensino e pela aprendizagem das crianças.

Na política, o discurso de ampliação da participação popular é muito comum, tendo em vista que “Regras e normas foram constituídas para que essa participação fosse garantida.

Tem se pautado nos diferentes currículos a necessidade da educação política, com ênfase na participação do cidadão nas decisões da vida política e social” (SOUZA, 2006, p. 138). No entanto, a participação democrática ocorre na prática cotidiana, mas essa excessiva formalização da participação acaba por dificultá-la, transformando-a em uma participação meramente formal.

Segundo Paro (2001), para que as instituições escolares possam ampliar o número e a qualidade da participação das famílias, é preciso que a educação escolar tenha maior proximidade com a educação familiar, cujo diálogo, respeito e conhecimento em ambos os lados possam fazer parte da relação escola e família. Nesse contexto,

[...] a participação da população na escola ganha sentido, assim, na forma de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial aos pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, em suma, de participação na vida da escola [...] mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos (PARO, 2001, p. 98).

Libâneo (2001, p. 114) acredita que para tornar essa participação da comunidade mais efetiva na escola, é necessário que eles sintam-se “responsáveis pelas decisões que os afetam num âmbito mais amplo da sociedade”, ou seja, incluí-los nos processos decisórios da escola, deixando clara a importância da sua participação para a melhoria e desenvolvimento da instituição, bem como tornar acessível as informações, o conhecimento e a avaliação dos serviços escolares.

Nessa perspectiva, indo ao encontro de Freire (2004), acreditamos e defendemos a construção de uma escola pública democrática, a partir do tomar parte, isto é, de fazer da escola “sua” responsabilidade sem medir esforços para contribuir com o que for necessário.

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 2004, p. 7).

De acordo com Souza (2009), o problema, talvez, da falta de participação está na sua definição, do conceito do que é ser parte da escola e do processo educativo, haja vista que o ato de estar presente em determinado local não significa estar participando. A participação nos processos decisórios da escola requer que o sujeito se envolva com as discussões, compreenda o que está sendo discutido, claro, dentro da sua condição de família, funcionário,

aluno ou professor. O autor considera que o interesse popular em participar da vida da escola está aumentando gradativamente, agora “restaria saber como se efetiva essa participação” (p. 134).

Outro fator apontado, que inibe a prática participativa na escola, refere-se à hierarquia tão marcante nesse espaço, que estimula o ato de somente ouvir e obedecer ao que os superiores determinam. Dalberio (2008, p. 4) considera que “Desvelamos um autoritarismo que contradiz um discurso democrático. É a negação da participação e da democracia, e também da possibilidade do ser humano se realizar como pessoa que decide, que opta, que participa e interfere”.

Embora as inúmeras práticas inibidoras da participação popular na escola, as lutas traçadas a favor dessa prática, realçam a importância das relações humanas e o envolvimento da comunidade na vida cotidiana da escola. Diante disso, ao tratar da relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) referem-se ao exercício de uma direção compartilhada em que todos os envolvidos com a instituição tenham poder de decisão, orientados pela direção. Além disso, os autores apontam para a necessidade de criar mecanismos que garantam a efetiva participação da comunidade escolar, logo, “a organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas a gestão da participação” (p. 458).

Ainda que a participação dos profissionais da educação seja indispensável às tarefas escolares, acreditamos que para a democratização da gestão da escola, é preciso superar a ideia de participação somente destes, limitando-se aos mandos e comandos do Estado, é preciso,

[...] envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade (PARO, 2001, p. 97).

De modo a garantir a participação da comunidade escolar, Paro (1998) defende que não é suficiente somente permitir a participação, faz-se necessário propiciar condições materiais concretas para que essa participação se efetive. A título de exemplo, o autor aponta “[...] uma medida que [...] deva ser tomada pelo Congresso Constituinte é a instituição de dispositivo constitucional que facilite a participação dos pais na vida da escola, por meio da progressiva isenção de horas de trabalho nas empresas” (p. 13).

Outro princípio fortemente citado nas pesquisas e estudos sobre a gestão democrática é o da autonomia escolar, o qual representa um dos princípios mais relevantes na e para a democratização da gestão, já que possibilita a “livre escolha de objetivos e processos de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho” (LIBÂNEO, 2001, p. 80). Acrescentando a essa ideia, o autor ressalta que a autonomia escolar está no poder decisório da escola sobre suas ações e organização, bem como na independência da administração de seus recursos financeiros, administrativos e pedagógicos.

A autonomia no cotidiano das escolas, representa o poder de decidir os rumos da instituição, definindo seu projeto pedagógico, traçando o seu próprio caminho, administrando seus recursos financeiros, pedagógicos e administrativos. Ainda que a escola dependa funcionalmente das políticas públicas, cabe ao poder central responsabilizar-se pela validade autônoma das instituições, ao passo que a autonomia não pode ser apenas um discurso político, segundo o qual o Estado se exime das suas responsabilidades com a escola e declara autonomia à elas, porém sem condições financeiras, humanas e materiais (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Acreditamos que essa falsa autonomia, representada pela transferência de responsabilidades do Estado para as escolas, configura-se como um mecanismo de monitoramento do próprio Estado sobre os municípios, pois,

[...] o Estado, ao mesmo tempo em que define prioridades e metas, monitora os resultados, conforme as orientações do novo modelo gerencial. Portanto, as propostas de descentralização e autonomia atuais têm mais a ver com a transferência de encargos de uma esfera para a outra ou com a ‘terceirização’, como preferem alguns, do que propriamente ampliação do poder de decisão, mantendo-se a tendência centralizadora (CARVALHO, 2011, p. 15, aspas no original).

Nesse sentido, conforme a autora, o princípio da descentralização como está posto vai de encontro às necessidades das instituições escolares, as quais buscam por meio da descentralização facilitar os seus serviços e oferecer melhores condições de ensino e aprendizagem para as crianças. Para isso, faz-se necessário que as ações de descentralização vão além dos aspectos formais e contribuem no que Lordêlo (2001, p. 182) considera como “dimensões descentralizáveis da educação”: a legislativa, organizativa, pedagógica e a administrativo-financeira, de modo que as escolas possam de fato ter condições reais de promover uma educação de qualidade.

Nesse contexto, evidenciamos que as propostas de descentralização no Brasil, surgem a partir das críticas ao modelo de gestão e organização do sistema educacional baseados na

burocratização, racionalização e centralização das tomadas de decisões, as quais foram substituídas por ideais de flexibilização, democratização e autonomia, desse modo, as reformas educacionais passaram a visar o desenvolvimento das ações escolares, considerando que “o sistema opera melhor se estiver atuando próximo à comunidade local, seja disseminando informações sobre seu desempenho, seja compartilhando a tomada de decisões e as responsabilidades” (CARVALHO, 2012, p. 52).

Dessa modo, com as mudanças na educação, o governo federal amplia a responsabilidade dos estados e municípios no que se refere a gestão e fornecimento de recursos à educação, com destaque para a educação básica, possuindo um maior grau de decisão. Nessa esteira, o conceito de descentralização apontado por Lordêlo (2001, p. 173) diz respeito “a transferência de competência de uma esfera estatal maior para uma menor”, além disso, o autor evidencia que o modelo de descentralização em maior evidência no país é o da municipalização, para ele, “uma estratégia que cria mais facilidades para a participação e o controle das políticas públicas”, todavia, o autor acrescenta que essa ideia deve ser mantida como um “desejo comum do Estado e sociedade civil, mas com motivações distintas” (LORDÊLO, 2001, p. 174), tendo em vista os benefícios postos para ambos os lados.

Quanto aos órgãos colegiados da escola, temos legalmente criado e formalizado nas instituições públicas do município pesquisado os Conselhos de Escola e de Classe, Associação de Pais e Mestres (APM) e Grêmios Estudantis, os quais são considerados elementos essenciais na construção de uma gestão democrática. No entanto, a garantia apenas da sua existência normativa tampouco garante a sua validade, tendo em vista que são órgãos de representação participativa e, como vimos anteriormente, a participação da comunidade e das famílias ainda apresenta-se como uma falácia na escola.

Em síntese, o Conselho de Escola ou Conselho Escolar, configura-se como órgão deliberativo, consultivo, avaliativo e fiscalizador, compete “[...] discutir a proposta pedagógica da escola, a qualidade do ensino, o Currículo, apontar falhas e buscar soluções conjuntas para os problemas” (DALBERIO, 2008, p. 6). Por meio da participação da comunidade escolar, discute-se, implementa-se, acompanha-se, avalia-se todas as decisões sobre a vida da escola. No que se refere o funcionamento e objetivo desse conselho, destacamos que ele é considerado um instrumento de democratização devido à sua composição, que conta com a participação de diferentes membros da comunidade escolar cuja função é o debate e a construção do saber.

Em contrapartida, a estrutura atual dos órgãos colegiados das escolas representa uma distorção da sua real função. Paro (1998, p. 102) evidenciou que o Conselho de Escola do

modo como está organizado atualmente “[...] fica, quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente, de maneira a servir como veículo de democratização da escola”.

O Conselho de Classe é um órgão muito associado ao anterior, Dalberio (2008, p. 7) acredita que existe um equívoco no seu uso e compressão, pois ele “deve representar um apoio, uma estratégia de ação, na qual todos se reúnem tendo em vista a melhoria dos resultados do processo de ensino”. É muito comum a confusão sobre o sentido desse órgão nas atividades da escola, contudo, é neste espaço que são discutidos e pensados, métodos para proporcionar melhores condições de ensino e aprendizagem, bem como rever atitudes e soluções a respeito da vida escolar dos alunos.

A APM representa outro órgão colegiado da escola, que auxilia na gestão das atividades escolares (administrativas e financeiras), com o auxílio de pais, professores e funcionários. Sem fins lucrativos, ela é uma entidade jurídica a qual apoia financeiramente a gestão escolar, gerando recursos e aplicando-os. Segundo Paro (2000), na escola pública, a APM é uma das formas de garantia de ação coletiva, o autor ressalta que ela é uma instituição auxiliar, de caráter obrigatório, que tem como finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência à escola e na integração família, escola e comunidade.

No entanto, Ledesma (2008, p. 37) considera que na prática esse órgão colegiado pouco avançou enquanto mecanismo de participação, com sua existência meramente formal, cuja característica de órgão arrecadador justifica-se pela garantia de “sobrevivência da escola, diante da insuficiência de recursos que lhe endereçam os poderes públicos”.

Paro (1996) descreve que, para muitos pais, a APM, tem a função de arrecadação de verba para a escola, além da cobrança de taxa sobre seus usuários, contudo, essa equivocada interpretação coloca a escola diante de uma dupla consideração, pois,

[...] por um lado, não há dúvida nenhuma que a população deve ter o direito a educação escolar de boa qualidade, sendo, portanto uma perversidade cobrar (por meio da APM) por um serviço pelo qual ela já pagou, quer por meio dos impostos, que por meio da exploração inerente as relações capitalistas de produção. Por outro lado, depara-se com a realidade de uma quase totalidade de pais, alunos, professores e funcionários favoráveis a cobrança da taxa com a finalidade de remediar um pouco o descalabro da situação escolar. Esse impasse parece delinear uma situação limite para a qual não cabem soluções simplistas (PARO, 1996, p. 137, parênteses no original).

O Grêmio Estudantil representa outro órgão de participação, porém voltado para a formação civil e política dos alunos. Dalberio (2008) ressalta que este órgão deve ser ainda

mais difundido nas escolas, devido ao próprio sentido da sua existência, pois já que a escola existe em função da formação, desenvolvimento e aprendizagem dos alunos, nada mais justo que propiciar espaços para que estes possam experienciar a vida em sociedade, vivenciando essas situações no espaço da escola. Nesse sentido, o autor, acredita que “a escola existe para ele, para sua boa formação em todos os aspectos. Precisa aprender também a ler criticamente o seu mundo, conhecer e reivindicar seus direitos, cumprir conscientemente os seus deveres e aprender a ser cidadão” (DALBERIO, 2008, p. 7).

E por fim, outro princípio orientador das práticas de gestão democrática das escolas públicas brasileiras, muito comum nos textos e discussões entre autores, refere-se à seleção dos diretores de escola, em especial, seus diferentes meios de acesso ao cargo evidenciados no país. No Brasil, o centro das discussões e decisões na escola está concentrada na figura do diretor, sendo ele o responsável último legal por tudo e todos na instituição. Por tudo isso, a profissão de diretor de escola recebe inúmeras críticas, desde a forma como ele é admitido ao cargo até à sua função, tida como preposto do Estado. De acordo com Paro (2011, p. 44), para a escolha dos diretores escolares existem três modalidades mais utilizadas, quais sejam: a “nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público, e eleição pela comunidade escolar”.

No Brasil essas diferentes modalidades, são representadas segundo Vieira e Vidal (2015, p. 27) pela predominância de “seleção 9,7%, eleição 19,9% e seleção mais eleição 13,2%, indicação técnica 11,4%, indicação política 21,7% ou outra forma de indicação 12,8%”, isso indica que grande parte das escolas públicas brasileiras tem seus diretores escolares indicados ora por questões técnicas ora por questões políticas.

Os dados apresentados pelas autoras apontam para uma defesa da figura do diretor como um *continuum* do Estado, o qual deve obedecer e cumprir cegamente aquilo que seu superior estabelece, caso contrário, por indicação ele assume o cargo, por indicação ele também poderá ser substituído. Paro (2011) tece sua crítica sobre a admissão destes profissionais por nomeação/indicação do poder executivo, pois o candidato é escolhido não pela sua capacidade, experiência ou conhecimento, e, sim, pela afinidade com o partido, trazendo como embasamento o critério político-partidário.

Quanto à escolha por concurso público, Paro (2011, p. 46) faz a crítica sobre essa modalidade, pois entende que ela “tem como justificativa a pretensa imparcialidade presente no critério técnico, aferido em exames, que não favorece ninguém pessoalmente, mas visa selecionar de forma objetiva os que provarem possuir os conhecimentos exigidos”. O autor considera que nessa modalidade o critério mais valorizado é o conteúdo técnico dos

candidatos, desconsiderando outros aspectos de suma importância para o cargo de diretor escolar.

A opção pela seleção de diretores por meio das eleições é considerada a melhor entre as modalidades mais citadas, pois atende aos princípios democráticos, ao mesmo tempo em que valoriza os interesses dos usuários da escola. Ledesma (2008, p. 37) evidencia que a opção pelas eleições de diretores vem “[...] sendo identificada como mecanismo que visa superar formas tradicionais e clientelistas de indicação dos dirigentes”, ainda muito presentes nos estados brasileiros.

Paro (2011, p. 45) acredita que “[...] somente a alternativa da escolha democrática por meio de eleição consegue contra-argumentar as razões declaradas pelos adeptos da indicação política, visto que o concurso não tem nada a oferecer em termos democráticos para substituir a nomeação política”. Nessa perspectiva, em defesa da construção de uma escola pública e democrática, o autor ressalta que a opção pelas eleições é a modalidade que mais se ajusta às características da função de um diretor democrático.

No entanto, diante do contexto político o qual estamos inseridos, vemos que a democracia e autonomia nas escolas públicas vêm se perdendo em meio as novas reformas e políticas públicas para a educação, representadas pelas imposições conservadoras do atual governo, as quais tendem a favorecer a militarização das escolas, com controle ideológico, redução do papel do Estado, reformas econômicas e administrativas, as quais reproduzem um desmonte da educação pública induzindo assim à privatização dos serviços públicos. Desse modo, chamamos a atenção, para as faltas de políticas públicas que garantem de fato, condições de funcionamento dessas instituições e portanto, validem a democracia e autonomia das escolas públicas brasileiras.

3.6 A gestão democrática nos documentos municipais

Em busca da compreensão sobre as propostas de gestão democrática presentes nas legislações brasileiras, nos debruçamos também sobre os documentos municipais, de modo a ter a clareza sobre quais e como estão dispostas as medidas sobre a gestão democrática em nível municipal. Contudo, devido a expressiva dimensão geográfica do Brasil, fizemos a análise das determinações postas no Plano Municipal de Educação de Martinópolis- São Paulo (2015-2025) e no Regimento comum das escolas e creches municipais do município, desse modo, destacamos nestes documentos que regem a educação no município, as determinações acerca da temática em questão. A opção pela análise dos documentos municipais de Martinópolis- SP, se deve a próxima relação com seus profissionais da educação, os quais, em dado momento, já colaboraram com pesquisas anteriores.

Como vimos no tópico anterior, o PNE indica que cada estado e município crie seu próprio plano de educação, desse modo, o município de Martinópolis, ao elaborarem o seu documento, aprovado em 2015 e com duração de dez anos, organizou suas metas e estratégias, tendo como base o próprio PNE. Diante do seu caráter participativo, tem-se claro no documento que sua elaboração contou com a colaboração dos profissionais da educação, pais, alunos, Conselho Municipal de Educação (COMED), representantes de outros conselhos, de departamentos da administração municipal e segmentos da sociedade.

Além da caracterização do município, a situação educacional e os diagnósticos sobre suas demandas, foram postas suas metas e estratégias, as quais, evidenciamos que entre as 21 metas, a meta 1 sobre educação infantil, meta 2 sobre o ensino fundamental e meta 3 sobre o ensino médio, tratam dos princípios da gestão democrática, por meio da busca pela universalização do ensino, fazendo cumprir até o fim da vigência do plano que o número de alunos atendidos nas instituições sejam superior ao dado da situação inicial (em 2015), trata também do incentivo à participação das famílias e comunidade nos processos decisórios e consultivos da escola e do estímulo ao convênio com universidades públicas, visando a parceria na formação e desenvolvimento dos seus profissionais da educação.

Na meta 7, intitulada “Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” (MARTINÓPOLIS, 2015), tem como estratégias (7.6; 7.18 e 7.34) a orientação contínua do processo de autoavaliação das escolas, buscando o “aprimoramento da gestão democrática”, por meio da construção e autoavaliação coletiva do PPP, acompanhar os recursos financeiros fornecidos “através da gestão democrática”, de modo a avaliar as necessidades e prioridades das instituições, incentivar a participação das famílias e sociedade civil, para fazer cumprir as políticas públicas e assumir a educação das crianças como compromisso de todos.

Além desta, tem-se a meta 19, intitulada “Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito, desempenho e consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União” (MARTINÓPOLIS, 2015), que trata de forma específica das estratégias para o cumprimento da gestão democrática nas escolas públicas.

Nesse sentido, as sete estratégias (19.1; 19.2; 19.3; 19.4; 19.5; 19.6 e 19.7), prevê que a gestão democrática deverá ser incentivada por meio do estímulo a participação e formação nos colegiados extraescolares (FUNDEB, COMED etc), garantia de funcionamento do Fórum Municipal de Educação (FME), incentivo a organização e funcionamento dos grêmios

estudantis e Associação de Pais e Mestres, valorização dos Conselhos escolares e Conselho municipal de educação (COMED), assegurar a participação das famílias, estudantes e profissionais da educação na construção e discussão do PPP e outros documentos da escola, fornecimento da autonomia administrativa, pedagógica e financeira às redes de ensino e garantia da continuidade do Programa de formação de gestores escolares.

O PME do município ao tratar da gestão democrática das escolas públicas, dispõe das metas e estratégias acima citadas, as quais ressaltamos a afirmação do que o próprio PNE já havia proposto, confirmando assim, a unidade na definição do conceito de gestão democrática presente em nível nacional e municipal. Além do PME do município, realizamos também a leitura e análise do Regimento comum das escolas e creches municipais, essa opção se justifica a medida que este documento rege toda educação municipal, servindo de base para a definição dos documentos escolares e organização das creches e escolas do município.

Dessa forma, o documento tem como objetivo oferecer base para a definição e cumprimento da organização escolar, o descrevemos a partir da sua organização no que se refere à gestão democrática e seus princípios. No índice do documento, observamos que a gestão democrática e seus princípios são contemplados em diferentes tópicos. Desse modo, iremos voltar nosso olhar para o que o regimento traz sobre tais elementos.

No título II- Da gestão democrática, capítulo I- Dos princípios, artigos 12, 13, 14 e 15, o documento entende a gestão democrática como a possibilidade de oferecer maior autonomia às escolas, valorizando a pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, além disso, esse processo de construção da gestão democrática deverá, segundo o regimento municipal, ser fortalecido mediante ações de “[...] coerência, equidade e co-responsabilidade” (MARTINÓPOLIS, 2017).

No documento está determinado que essa forma de gestão deverá ser desenvolvida por meio de cinco aspectos, os quais podemos observar que estão articulados à legislação nacional (LDB/96), são eles: a participação dos profissionais da educação na elaboração da Proposta pedagógica; a participação de todos atores escolares no Conselho de Escola e outras instituições existentes; a autonomia das escolas nas questões pedagógica, administrativa e financeira; e a transparência nos procedimentos e na valorização da escola (MARTINÓPOLIS, 2017).

No que se refere ao princípio da autonomia escolar, o regimento municipal determina que este deverá ser assegurado mediante a capacidade de cada escola elaborar, implementar e avaliar sua Proposta Pedagógica, bem como através da constituição dos seus Conselhos e outras instituições existentes.

Nessa perspectiva, vemos que a participação dos pais no regimento se constrói de forma mais formalizada, considerando-a como importante somente nos espaços decisórios e consultivos dentro dos conselhos. No entanto, indo ao encontro do que propõem Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 523), acreditamos que “[...] o envolvimento dos pais na escola pode ocorrer de modo informal, no contato com os professores para acompanhamento do desempenho escolar dos filhos”.

No capítulo III sobre os órgãos colegiados, são definidos o Conselho de Escola, Conselho de Classe, Ciclo e/ou Termo, Grêmios Estudantil e Associação de Pais e Mestres (APM). Entre as funções do Conselho de Escola dispostas no regimento municipal, se destacam a função consultiva, deliberativa, fiscalizadora e mobilizadora. Entre os seus objetivos, este órgão visa consolidar-se como espaço para que todos os sujeitos possam expor suas ideias e necessidade de transparência nas decisões e fortalecimento da escola com responsabilidade compartilhada. As suas competências, composição, meio de acesso pelas eleições e funcionamento do conselho também estão expostos no documento.

A seção II trata do Conselho de Classe, Ciclo e/ou Termo, órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação de ensino e aprendizagem, composto por todos os professores e equipe gestora, deverão reunir-se uma vez por bimestre para discussão sobre o andamento dos alunos e, se necessário, apresentar medidas para auxiliar aqueles que apresentem maior dificuldade.

A seção III - dos Grêmios Estudantis, destina-se somente às escolas de ensino fundamental II- anos finais e ensino médio, estudantes com idades entre 11 e 17 anos, o objetivo volta-se para a formação da autonomia, da criticidade e da cidadania dos alunos. Já a seção IV trata da APM, o documento destaca que este é um órgão colegiado que auxilia a escola nos seus assuntos financeiros e administrativos. O Capítulo IV, ao tratar do Projeto Político Pedagógico (PPP), define o perfil da escola, adotando uma identidade própria, dispõe sobre o norte para as atividades escolares e coloca em prática o disposto na proposta pedagógica, este documento deverá ser elaborado a cada 4 anos e atualizado anualmente.

O Título III do documento aponta para a Organização Técnico-Administrativa, definida pela participação da comunidade em diferentes espaços, seja nas tomadas de decisão, acompanhamento do processo educacional ou avaliação dele. Nessa organização, são contemplados o Núcleo Gestor, considerado como o centro executivo da organização e funcionamento da escola, o qual é composto pelo diretor de escola, vice-diretor e coordenador pedagógico. O Núcleo Técnico-Pedagógico o qual fica responsável por todas as questões pedagógicas da escola, de orientação, execução e cumprimento dos espaços e atividades

educativas. No Núcleo Administrativo, os responsáveis são o pessoal da secretaria que organiza documentações, escrituração e outros arquivos. Por fim, no Núcleo Operacional envolve todo pessoal não docente, seja no atendimento a alunos, serviços gerais, merenda, cuidador, agente de apoio escolar e auxiliar de serviços escolares.

A possibilidade de realizar o estudo em nível municipal no Brasil, se deve ao processo de descentralização o qual o país está organizado, esse processo é visto principalmente nas políticas de municipalização da educação, a qual segundo Silva Júnior (2002, p. 205) a no Brasil, elas surgem aparentemente com a ideia de favorecer o público, ou seja, a possibilidade de se interferir nas determinações do Estado, desse modo, transferindo-se “responsabilidades em nome da garantia de eficácia e da valorização dos movimentos da sociedade civil constitui, sem dúvida, uma engenhosa estratégia de governo”.

Todavia, ainda segundo o autor, essa política torna-se obrigatória, ao mesmo tempo em que é também desejada pela sua sociedade e considerada necessária vista sob um olhar ideológico de uma educação construída a partir da sua comunidade, suas raízes, seus olhares, isto é, de validação da própria gestão democrática por meio da garantia de participação e envolvimento dos seus usuários e de descentralização administrativa, dos recursos e das suas ações.

Em síntese, consideramos que a partir da legislação nacional (LDB/96 e CF 1988) o país segue o mesmo caminho para democratização da educação, caminho este, posto nacionalmente pelo PNE, compartilhado no PME e Regimento escolar analisados anteriormente e discutidos nas pesquisas e estudos sobre a área, o qual a gestão democrática, deverá ser incentivada e desenvolvida por meio da participação, autonomia, órgãos colegiados, eleições e descentralização. Todavia, ainda que legalmente previsto e formalmente obrigatório nas instituições escolares a mais de duas décadas, faz-se necessário empreender esforços e condições reais de alcançar de fato uma gestão democrática nas escolas públicas brasileiras.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTO PORTUGUÊS

O capítulo está organizado mediante a discussão da literatura, marcos legais e documentos escolares do país, com os quais, buscamos compreender as propostas de gestão democrática presente no país.

Desse modo, iniciamos nossa discussão sobre o processo de democratização da educação no país, destacando primeiramente as influências teóricas no estudo sobre administração e gestão escolar, bem como o processo vivenciado pelo país na definição conceitual da área, tratamos também sobre as diferentes influências políticas, econômicas e sociais, as quais fizeram parte na elaboração e aprovação das legislações e decretos sobre a gestão democrática das escolas portuguesas.

No tópico seguinte, tratamos da construção e consolidação da Lei de Bases do Sistema Educativo nº 46/86 (LBSE/86), legislação essa, que organiza e orienta as medidas em todo o sistema de ensino do país. Nosso enfoque na leitura e análise deste documento, voltou-se para as determinações que tratassem da gestão democrática das escolas públicas, contudo, de modo a compreender a partir de qual contexto esta legislação foi criada, realizamos uma análise da LBSE que antecedeu a atual, a lei nº 5 de 1973.

No entanto, a partir das leituras acerca do tema, de autores e pesquisadores portugueses, de modo a compreender as propostas de gestão democrática no país, realizamos uma nova pesquisa sobre as medidas que antecederam e as medidas posteriores a aprovação da LBSE/86 e, que tratavam da democratização da educação, desse modo, identificamos onze Decretos-Leis os quais também iremos apresentar.

Em seguida, nossa discussão baseia-se na visão dos autores portugueses, Lima (2002; 2014; 2018b), Formosinho, Fernandes e Lima (1988) e Barroso (1995) sobre a definição de gestão democrática, os desafios para a efetivação dessa forma de gestão e os princípios que orientam e organizam as ações democráticas nas instituições.

No tópico final, nossa discussão diz respeito aos documentos escolares do Agrupamento de escolas de Trancoso, a saber, o Projeto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Atividades, estes são documentos formalmente obrigatórios para todas as instituições públicas e tem como objetivo, a partir da sua construção coletiva respaldar todas ações, atividades, programas e projetos pedagógicos, administrativos e financeiros do agrupamento.

4.1 Aspectos histórico-legais acerca da democratização da educação portuguesa

A discussão desse tema na nossa pesquisa tornou-se imprescindível à medida que o nosso objetivo principal visa comparar as propostas de gestão democrática no Brasil e em

Portugal. De modo geral, evidenciamos que em Portugal, passou-se a pensar sobre a administração e gestão democrática nas escolas “a partir do momento em que a educação foi considerada um direito humano fundamental e que à escola foram atribuídas responsabilidades de educação para todos e de formação de cidadãos democráticos” (LIMA, 2018b, p. 21).

No entanto, o interesse e a busca por uma administração e gestão democrática nas escolas públicas de Portugal advêm desde antes da Revolução dos Cravos em 25 de Abril de 1974, período em que “a gestão democrática das escolas representava já uma categoria do discurso político da oposição democrática e dos movimentos estudantis, uma reivindicação claramente expressa durante as crises universitárias da década de 1960, com repercussões em toda a educação” (LIMA, 2014, p. 1068).

Entretanto, essa categoria já presente nos discursos políticos e tema de reivindicações sociais, ganha ainda mais força a partir da Revolução de 1974, na qual o processo de democratização das escolas públicas de Portugal “tem-se revelado um processo complexo e contraditório, marcado por avanços e recuos, bem como por múltiplas dimensões políticas, administrativas e educacionais” (LIMA, 2018a, p. 31).

Já no contexto legal, o processo de democratização da administração e gestão das escolas, deu-se por meio do Decreto-Lei nº 221/74, com uma tendência de generalização em todas as escolas e certa,

[...] imposição das práticas de gestão democrática por parte das periferias escolares perante os governos centrais – no contexto de uma administração do sistema escolar que nunca foi formalmente descentralizada durante o período revolucionário e, ainda, perante a ausência de um projeto de transferência de certos poderes para as escolas, pois o ministério da educação manteve a sua estrutura e ação centralistas -, constituíram práticas de autogoverno, definitivamente à margem das leis, mas que os governos provisórios, durante o período revolucionário, se viram forçados a aceitar legalizando-as (LIMA, 2014, p. 1069).

Esse período representou, segundo o autor, um rompimento entre as formas de governo escolar que perduraram por longos anos no país e que defendiam práticas autocráticas e centralizadoras de organização e gestão. Esse movimento ocorreu “sem qualquer período de transição e sem iniciativas anteriores por parte de associações de pais ou de conselhos escolares minimamente participativos” (LIMA, 2014, p. 1068).

Ainda que o processo de democratização tenha representado um movimento complexo, cheios de avanços e recuos, Formosinho (2010, p. 26) chama atenção para a sua

característica, que se aproxima dos interesses da população e “relaciona-se com uma conquista irreversível da sociedade democrática em relação ao regime autoritário”, os quais eram submetidos a obedecer fielmente, sem quaisquer observâncias críticas em relação ao que vinham reproduzindo.

Após esse longo processo de democratização, fez-se necessária a adoção de medidas reformativas que pudessem colaborar com a construção de uma prática democrática nas escolas, bem como oferecer bases sólidas para essa mudança de paradigma. Contudo, o que se viu foi a adoção de medidas contrárias às verdadeiras necessidades democráticas das escolas, Lima (2009b, p. 234, aspas no original) ressalta que a partir da década de 1980 “a categoria político-educativa conhecida por ‘gestão democrática’ das escolas vai sendo objecto de uma crescente desvitalização e erosão nos discursos políticos e nos textos normativos”, invalidando o motivo pelo qual foram criadas essas reformas.

Acrescentando à ideia do autor, Dal Ri (2015) nota que a partir da crescente evolução dos estudos e discussões acerca da administração e gestão democrática das escolas, foram adicionadas reformas educativas de cunho neoliberal que “modificou a organização e o funcionamento da gestão escolar, despolitizando e enfraquecendo a categoria histórico-política denominada de gestão democrática” (p. 38).

Em consequência dessa onda de reformas educativas, já no século XXI, a autora chama a atenção para ideia que se construiu de administração e gestão democrática das escolas, que desconsiderou todo esforço político e revolucionário, descontextualizando a história das lutas traçadas a favor da democracia e que é “associada, com frequência, aos excessos revolucionários e participativos que teriam sido cometidos logo a seguir ao 25 de abril de 1974” (DAL RI, 2015, p. 50).

A autora acrescenta que esse desmantelamento da categoria histórico-política, administração e gestão democrática das escolas é tido a partir das falsas políticas de democratização, que nada contribuem com a sua validação, “muito embora apareçam acompanhadas pelo discurso da democratização, descentralização e participação, não têm por objetivo construir uma identidade coletiva democrática, mas, sim, propiciar melhores condições de governabilidade para o capital” (DAL RI, 2015, p. 53).

Sob outro viés, Barroso (1995) destaca que as reformas da administração e gestão tiveram seu início marcado com as propostas dos membros da Comissão da Reforma do Sistema Educativo “de que faziam parte os professores da Universidade do Minho João Formosinho, Sousa Fernandes e Licínio Lima” (BARROSO, 1995, p. 42). Segundo o autor, os professores que participaram da comissão,

[...] procuraram controlar os ‘perigos’ de uma excessiva ‘racionalidade técnica’ através de um órgão de decisão política (o conselho de escola), remetendo o ‘gestor de topo’ para uma função meramente executiva. Pretendiam, assim, vincular o ‘administrativo’ ao ‘educativo’ e, por esta via introduzir uma dimensão ética na gestão das escolas (BARROSO, 1995, p. 47, aspas no original).

De acordo com Lima (2018b, p. 20), pode-se chegar a duas conclusões sobre o processo de democratização da administração e gestão: a primeira é a “necessidade de distinguir entre a democratização política expressa [...] e a sua concretização efetiva e substantiva no plano das práticas sociais e educativas”. E a segunda conclusão está associada à dimensão do processo de democratização “chegando a evidenciar retrocessos vários em termos de agenda democratizadora e de concretização de direitos, também educacionais, que pareciam juridicamente assegurados e socialmente adquiridos” (LIMA, 2018b, p. 20-21), porém o que se viu é que a prática democrática nas escolas ainda não foram consolidadas, seja pela constante alteração de normas, seja pelo próprio caminho que ela tomou desde a sua origem, que, em oposição ao que se esperava, veio cada vez mais enfraquecendo seu sentido, sua característica e seu valor nas instituições escolares.

Vista sob um olhar histórico-político, o processo de democratização da educação portuguesa recebeu forte influência na construção dos normativos nacionais, iniciando na década de 1920, o país perpassou por grandes mudanças estruturais, resultado da instauração da ditadura militar na época.

Em 1926, líderes militares portugueses mancomunaram-se com os latifundiários, o clero e as organizações burguesas e decidiram pela instauração de uma ditadura. Em maio do mesmo ano, ocorreu o golpe e o governo militar foi instalado. O parlamento português foi dissolvido, a repressão incidiu contra partidos e organizações políticas – que caíram na clandestinidade –, e contra a imprensa; a perseguição se alastrou pelo país e iniciou-se, assim, um longo processo de *silêncio* para colocar em *ordem* a nação portuguesa (DAL RI, 2015, p. 40, grifos da autora).

Não obstante, esse período ficou marcado por grandes crises na economia do país e, de acordo com Abadia (2010), na busca pela mudança dessa estrutura, o governo presidido pelo general Carmona, decide contratar Antônio de Oliveira Salazar, professor da Universidade de Coimbra, assumido politicamente como de direita, que tinha vinculação religiosa à igreja Católica, com o objetivo de “salvar” a economia do país. “A entrada de Salazar no governo altera a orientação da ditadura militar, que passa a ter um projeto econômico-social integrado

à repressão antipopular e antidemocrática. Trata-se explicitamente do projeto fascista do grande capital que Salazar soube ser um funcionário coerente” (ABADIA, 2010, p. 26).

No entanto, esse período começa a perder forças após a morte de Salazar em 1970 e a busca da sociedade portuguesa pela derrubada da ditadura no país. Segundo Dal Ri (2015) nesse período o General António de Spínola, teve um importante papel,

[...] no derrube da ditadura, pois a sua adesão ao Movimento das Forças Armadas (MFA), contrário à ditadura, fez com que muitos militares indecisos e neutros tomassem posicionamento. Em 20 de Abril de 1974 a Comissão Política do Movimento Democrático Português (MD) e o MFA elaboraram um Programa e outros dois textos, a *Proclamação do Movimento ao País* e o *Protocolo Secreto*. Estes textos indicavam de forma programática que o golpe estava pronto (DAL RI, 2015, p. 43, grifos da autora).

Desse modo, em 25 de Abril de 1974 encerrou-se a extensa ditadura salazarista de 48 anos, com a Revolução dos Cravos iniciada pela organização do Movimento das Forças Armadas (MFA) e de milhares de pessoas que saíram às ruas para comemorar (DAL RI, 2015). Essa revolução recebeu esse nome, pois com o fim da ditadura e a saída da sociedade às ruas, foram oferecidos cravos vermelhos à população, chegando aos soldados que os colocaram no cano de suas espingardas.

Esse movimento, do 25 de Abril, é considerado no país um período de revolução dos movimentos sociais, dos profissionais da educação e da sociedade de modo geral, contudo, se encerra com a posse do primeiro governo constitucional, em 1976. Esse período é marcado por grande instabilidade política, bem como de marcante mobilização da sociedade civil e que afetou todos os setores da sociedade (BARROSO, 2003).

Dal Ri (2015) chama a atenção para as quatro grandes frentes da Revolução dos Cravos, constituídas por representantes das camadas populares, tornando a revolução um resultado das lutas e interesses sociais, entre elas, a primeira grande frente esteve representada pelo movimento operário, seguido do movimento democrático, movimento juvenil e das camadas médias.

De acordo com Lima (2002), a visão que se criou nas escolas sobre o pós Revolução, é uma visão muito genérica quanto às mudanças no contexto da prática, entretanto, o autor aponta que marcas da revolução foram identificadas nas escolas, “[...] em que imediatamente a seguir a 25 de Abril as Assembleias Gerais de Escola, com professores e alunos, nalguns casos depuseram ou sanearam, como quiserem, directores e reitores, e substituíram imediatamente esses responsáveis por comissões” (LIMA, 2002, p. 15). Para o autor, as

mudanças advindas da Revolução ficaram marcadas como a primeira edição da gestão democrática no país, com características de autogestão, reforço da autonomia e descentralização do poder.

O ano de 1974 ficou marcado na história da vida política de Portugal, não apenas pela Revolução dos Cravos, pois nesse mesmo período, aprovou-se decreto que excluía os interesses autocráticos, atendendo à uma democracia representativa, organizado num sistema de autogestão e de contribuição dos plenários, visando “garantir que o afastamento de formas autocráticas de direcção das escolas passasse a ser convenientemente regulado, salvaguardando a *seriedade do processo democrático*, agora de tipo *representativo*” (LIMA, 2009, p. 229, grifos do autor). Além disso, ainda na década de 1970, é apoiada a criação dos órgãos colegiados para as escolas, representados pelos Conselhos diretivo, pedagógico, administrativo, juntamente à Assembleia Geral da Escola.

No entanto, durante o I e II Governo Constitucional de Portugal, entre os anos de 1976 e 1978, o ministro responsável pela educação e cultura, Mario Sottomayor Cardia, considerado defensor da autogestão e da participação da população na vida da escola, é questionado sobre sua verdadeira posição política, pois entra em contradição ao “[...] institucionalizar um modelo de gestão das escolas preparatórias e secundárias que não concede autonomia às escolas, mas antes reforça a subordinação da gestão à administração central” (LIMA, 2002, p. 22). Essa posição adotada pelo ministro faz retroceder os avanços democráticos conquistados anteriormente, encarregando seus subsequentes à construção da autonomia às escolas.

Esse período, entre os anos de 1976 e 1986, é considerado, segundo Barroso (2003), o marco inicial do período de políticas de “normalização” do funcionamento do sistema educativo, cujo início marcado com a aprovação da CRP de 1976, seguido das primeiras eleições legislativas e da nomeação do primeiro governo constitucional, se estendendo até a aprovação da LBSE de 1986.

Dal Ri (2015) entende que as diferenças apresentadas nas legislações sobre a gestão democrática das escolas são evidentes entre a década de 1970, 1980 e 2000, pois as influências externas em cada período da história eram contrárias, resultando num distanciamento ideológico entre as políticas,

[...] no ano de 1974 e até 1976 houve a influência da Revolução dos Cravos, dos educadores e estudantes; os movimentos populares estavam lutando pela derrubada da ditadura e pela democratização do país. No segundo momento, o da aprovação da LBSE (1986), bem como da promulgação dos Decretos de 1988 e principalmente o de 2008, a maior influência adveio do ideário dos organismos

internacionais de financiamento (DAL RI, 2015, p. 53, parênteses no original).

Não obstante, o cenário educativo entre as décadas de 1980 e 1990 alteraram as medidas que estavam sendo tomadas, pois foram introduzidas práticas de gerencialismo às agendas políticas e,

[...] a categoria político-educativa conhecida por gestão democrática das escolas foi objeto de uma crescente desvitalização e ausência nos discursos políticos e nos textos normativos. Sob o discurso da *autonomia da escola e da escola como centro das políticas educativas*, a tônica política foi sendo deslocada da democratização para a modernização da educação (LIMA, 2018a, p. 40, grifos do autor).

Essa busca pela modernização da gestão gerava uma recusa à descentralização da gestão e autonomia das escolas, tomados como princípios orientadores da administração escolar. Nessa perspectiva, essa tendência de modernização vem acompanhada da redefinição do papel do Estado sobre a educação, induzida pela necessidade da agenda econômica e tecnológica de informação e comunicação (LIMA; AFONSO, 2002).

Nesse período entre 1976 e 1986, na educação pública portuguesa, há um fortalecimento sobre as associações de pais e encarregados da educação, com o reconhecimento do direito das famílias a cooperarem com o Estado na educação das crianças e adolescentes, além disso, é regulamentada a participação destes nas tomadas de decisões, reuniões e intervenções nas escolas (FORMOSINHO; MACHADO, 2013).

Nos anos finais da década de 1980, no que se refere à gestão democrática das escolas, se vê um progressivo aumento das competências escolares, sob o olhar das estruturas, destaca-se a criação de legislação sobre autonomia e órgãos de administração e gestão. Quanto às escolas, vê-se a possibilidade de escolherem seus dirigentes, de elaborarem e aprovarem seu projeto educativo e seu regulamento interno, de definirem a organização interna da escola no nível da gestão de recursos humanos e financeiros e disporem de recursos próprios (BARROSO, 2003).

Nessa esteira, o período de intensas reformas educativas no país, é chamado pelo autor de “ciclo de reforma”, dividido em dois grandes períodos, o primeiro marcado pelo grupo de centro-direita entre 1987 e 1991. Nesse período, o autor destaca que são reforçados os “aspectos emblemáticos e míticos de uma reforma global” (BARROSO, 2003, p. 70), essa reforma surge a partir de um modelo “normativo-dedutivo”, conduzida de cima para baixo, a qual legitima-se por meio de um discurso de modernização da educação.

O segundo período do “ciclo de reformas” é vivenciado por um grupo de centro-esquerda entre os anos de 1996 e 2000, cujo partido Socialista encontrava-se em vigência, com um tipo de governação denominada “social-democrata”. As políticas nesse período são especialmente voltadas para o desenvolvimento da sociedade, assentadas “[...] na clareza e consensualidade dos princípios e na flexibilidade da acção” (BARROSO, 2003, p. 71).

Na sequência, ainda sob o aspecto histórico, adentramos os contextos evidenciados no século XXI, período marcado pelo claro descontentamento da situação da educação no país, cuja consideração dessa nova era é representada pela “percepção de que a educação é um ‘sector em crise’ tem sido uma constante, antes e depois da instauração do regime democrático em 1974” (BARROSO, 2003, p. 72, *aspas no original*).

Na análise de 20 anos da educação portuguesa, entre os anos de 1994 e 2014, percebe-se uma “dupla imagem: a volatilidade das soluções e o imobilismo dos problemas” (BARROSO, 2016, p. 6). Sobre a primeira, o autor considera que ela ocorre devido à continuação de ministros da Educação no país e de seus distintos interesses legislativos. A segunda refere-se ao tempo e às questões que se colocaram durante o período, onde temas que se discutiam na década de 90, ainda permanecem em discussão, e “apesar de muita coisa ter mudado, tudo parece continuar na mesma” (BARROSO, 2016, p. 6). Esse período recebe, segundo o autor, a preocupação pela produção normativa, a qual seguia orientações articuladas aos temas de currículo, administração e gestão, destacando-se os aspectos de regulação do trabalho do professor e avaliação. A elaboração dos diplomas favoreciam os discursos de promoção da autonomia e centralização do cargo de diretor de escola.

Formosinho e Machado (2013) também realizam um panorama sobre as políticas educativas do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 e destacam a criação dos conselhos de educação, inseridos numa política de desconcentração dos serviços. Para os autores, essas políticas aproximam os serviços da população, ao exigirem a delas em nível local “[...] cabendo agora aos municípios a capacidade política de mobilizar os serviços centrais com extensões na localidade e os seus actores para a satisfação das necessidades das populações” (FORMOSINHO; MACHADO, 2013, p. 36).

No início dos anos 2000, a presidência da República Portuguesa esteve comandada pelo presidente Jorge Sampaio do Partido Socialista. Este considerado de centro-direita, favoreceu um tipo de gestão de cunho empresarial, o qual, segundo Barroso (2003), representou uma política educativa, cuja defesa voltava-se para uma “[...] estratégia de redução da intervenção do Estado na regulação e prestação do serviço educativo, com a

promoção de um ‘mercado da educação’ e adoção de critérios e modalidades de gestão empresarial” (BARROSO, 2003, p. 74, aspas no original).

Durante seu governo, os partidos políticos PS e PSD, ainda que contrários politicamente, formaram o governo no que se refere à educação, com suas propostas políticas, embora suas variações retóricas. Um exemplo disso está representado pela discussão da proposta de alteração da LBSE feita pelo PSD, em 2004, aprovada pela Assembleia, mas vetada pelo então presidente (BARROSO, 2016).

Avançando em nossas interpretações, destacamos os aspectos políticos identificados na literatura e que tiveram influência na elaboração, aprovação e implementação das políticas públicas educativas que tratam da democratização da educação em Portugal. Nesse sentido, evidenciamos que as políticas públicas que normatizaram as práticas democráticas nas escolas acompanham, de modo geral, uma linha de raciocínio que, ao serem elaboradas, tendem a favorecer as medidas de gestão das escolas sob os princípios de autonomia, participação e democratização da educação.

Para tanto, acreditamos que essas políticas públicas, que buscam a consolidação no espaço da escola, precisam seguir algumas orientações com as quais, de forma mais pontual, se esboça em que momento a política pública pode ter falhado e, com isso, realizar as necessárias revisões e alterações. Desse modo, primeiramente faz-se necessário que o objetivo de implementação da política seja compreendido entre os responsáveis, ao passo que o comprometimento se constrói através do conhecimento, feito isso, avança-se para o acompanhamento das medidas, revendo suas possibilidades, desafios e, por fim, avalia-se juntamente com os atores escolares, como as experiências foram desenvolvidas a partir de uma política não mais implementada e, sim, construída.

Nesse contexto, entre as medidas postas para a educação portuguesa, ressaltamos a expressiva busca pela autonomia das escolas, seja por meio de lei ou decreto. Nesse processo, observado em diferentes normativos, Barroso (2004) evidencia distintas lógicas reformadoras que interferem na construção da política educativa, entre elas, o autor destaca a “lógica estatal” que reduz o processo a uma atualização administrativa, a “lógica de mercado” considera a autonomia como aparelho para a constituição de um mercado educativo, a “lógica corporativa” destina-se somente ao corpo docente e a “lógica sócio-comunitária” entende o reforço da autonomia como um processo social, onde todos tem o direito de participar.

As lógicas identificadas pelo autor influenciam na produção de legislação, no quadro normativo educativo e no resultado do processo, sua visão sobre esse conjunto de distintas ideologias nas políticas representa,

[...] uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre essas lógicas, cuja incoerência constituirá, certamente, uma das principais ‘zonas de incerteza’ que os actores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução (BARROSO, 2004, p. 63-64, aspas no original).

Uma das principais características das transformações nos modos de governação, refere-se às soluções e seus resultados, que impõem determinadas políticas. Isso se justifica, pois “cada ministro(a) entra para o governo com determinadas medidas em carteira e não descansa enquanto não as consegue colocar na agenda política, em detrimento das medidas tomadas pelos ministros anteriores” (BARROSO, 2016, p. 7). A justificativa dessa variabilidade das políticas, se deve a existência simultânea de referenciais tão distintos com políticas de denominação e orientação semelhantes, porém que se adaptam aos momentos e à intenção de cada governante.

De acordo com o autor, outro fator que faz gerar inúmeras políticas públicas, com as quais as escolas precisam cotidianamente se adaptar, refere-se à obsessão pela prática, em que as soluções passam a sobrepor-se aos problemas, gerando um emaranhado de soluções, para problemas que talvez nem existam. Isso ocorre por duas maneiras: “ignorando a especificidade de cada problema e aplicando soluções universais, autênticas panaceias para todos os males [...] ou fabricando ‘problemas’ à medida das soluções preferidas ou disponíveis, como acontece por exemplo com a ‘privatização’” (BARROSO, 2016, p. 6, aspas no original).

Entre as inúmeras políticas de intervenção social-educativa, criadas em busca da solução dos problemas, destaca-se a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIPs) na década de 1990, “localizados em áreas marcadas por graves problemas sociais, económicos e culturais e por um vasto número de alunos inscritos em programas de apoio educativo e/ou com necessidades de integração multicultural” (FORMOSINHO; MACHADO, 2013, p. 34).

No entanto, a criação dos TEIPs, elaborado como política de governo, buscava a criação de medidas mais pontuais para marcar a diferença de um governo socialista, responsável pela qualidade e igualdade de oportunidades. Além da criação dos TEIPs, o governo em questão dispõe de medidas com as quais pudesse se destacar dos demais governos, com a introdução de currículos diferenciados visando ao apoio pedagógico com medidas compensatórias, a expansão da educação pré-escolar, avaliação dos alunos e das escolas e introdução de internet nas instituições escolares (BARROSO, 2003).

Nesse mesmo período também é incentivada a criação dos Agrupamentos de escolas, visando um impulso pela territorialização “[...] ao mesmo tempo, criar condições para a (re)formulação das cartas escolares concelhias e o reordenamento da rede escolar” (FORMOSINHO; MACHADO, 2013, p. 35).

O modelo geral de organização e administração presente no sistema público nacional de ensino de Portugal foi substituído pelas políticas de descentralização municipal, de reforço aos contratos de autonomia e avaliação das escolas, inseridos num processo de “gestão local da educação”. Essa substituição se deve à crise de um Estado centralizador que “[...] nos últimos trinta anos, tem gerido as escolas graças a uma aliança com um corpo profissional (os professores), mas onde os pais dos alunos vêm reivindicando maior intervenção e as autarquias vêm assumindo mais competências” (FORMOSINHO; MACHADO, 2013, p. 39).

Quanto ao aspecto econômico, identificado na literatura e que tiveram influência nas políticas públicas educativas, evidenciamos a análise de Barroso (1999) sobre a criação da escola pública no país, considerada como período de crise de legitimidade, ela surge em meio a dois momentos distintos, o primeiro sob a perspectiva de estabilização do Estado-Nação, enquanto o segundo momento é marcado pelo período pós Segunda Guerra Mundial, ela surge como componente imprescindível para o desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, o autor considera que a escola pública portuguesa se desenvolve num voluntarismo político de cunho centralizador.

Outro movimento econômico-educacional identificado na literatura ocorreu no período de aprovação da LBSE/86, cuja “acentuada crise financeira (com a dívida pública a atingir 90% do produto interno bruto, em 1984, e a inflação a atingir os 20%) e pela intervenção do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial” (BARROSO, 2003, p. 68-69, parênteses no original), tiveram influência direta na aprovação da lei, refletindo na defesa pelas orientações advindas dos organismos internacionais.

Ao longo dos anos, o sentido da escola pública foi se alterando, baseando-se conforme as necessidades da sua sociedade. Contudo, a busca pela qualidade da educação representa tema muito frequente nas políticas públicas e discursos educacionais, já que a qualidade ao mesmo tempo em que pode ser associada à democratização, pode também estar representada pela busca na eficácia de resultados. Esse fato, só demonstra o menosprezo pelo avanço das escolas públicas no que se refere às temáticas de igualdade, liberdade e justiça, decorrentes da supervalorização do alcance de bons resultados e índices altos nas avaliações dos alunos. Para Lima (2009), essa situação corresponde ao,

[...] próprio campo lexical da educação e do governo das escolas foi, progressivamente, abandonando palavras como democracia, cidadania, liberdade, cooperação, solidariedade, bem comum, justiça, para se concentrar na modernização, racionalização, eficácia, concorrência, rivalidade, aproximando-se consideravelmente do universo semântico mais típico da esfera econômico-empresarial (LIMA, 2009, p. 241).

Nessa esteira, a busca pela qualidade da educação tem sido pauta em meio à substituição das expressões educativas com as quais em meados dos anos de 1980 vem-se incluindo nos discursos e políticas as expressões de modernização e competição. Essas alterações são, segundo Barroso (2003), reflexos de um movimento de intervenção política, que estão sendo cada vez mais ampliadas no âmbito educacional e, utilizadas como justificativa de introdução dos princípios econômicos empresariais para as escolas.

No que se refere ao aspecto social, observamos que após a Revolução de 1974, houve uma explosão social na qual os assuntos sobre a escola e ensino passam a serem discutidos entre todos os atores escolares, temas como o funcionamento, organização e andamento das escolas são debatidos nas reuniões escolares e tomadas como responsabilidade não somente dos profissionais da educação, como também da comunidade e famílias. Lima (2002) destaca algumas das temáticas de reuniões desenvolvidos nesse período,

[...] se dá ou não notas aos alunos, quando é que começa o ano lectivo, quando é que se encerra, por que porta é que se entra no Liceu – porque antes havia uma porta para as raparigas e outra para os rapazes – se as raparigas continuam a ser obrigadas ou não a usar bata – e abaixo do joelho naturalmente, o que era uma coisa ‘dramática’ porque os anos 60, princípios dos anos 70, eram os anos da célebre mini-saia e portanto as batas eram uma coisa vista como repressiva para as raparigas (LIMA, 2002, p. 15, *aspas no original*).

Nesse período, surge o questionamento sobre o controle do Estado, os vários movimentos sociais exigem uma maior participação da sociedade civil, na definição das políticas e na governação das escolas. Desse modo, destaca-se o movimento de globalização, no interior de cada Estado, remetendo a uma valorização do local, com intensos resultados na política e administração da educação. Essa movimentação de valorização do local articula-se ao que o autor entende pelo encerramento da ideia de modelo de educação, ao passo que o ideal para as escolas seria admitir sua pluralidade, respeitando suas características e valores (BARROSO, 1999).

Nesse sentido, indo ao encontro do que propõe o autor, consideramos que a realidade escolar é de uma presença cada vez maior de alunos heterogêneos, de alterações na relação

pedagógica e na ampliação do espaço para participação e envolvimento da comunidade, articulando-se ao meio em que ela faz parte. O autor cita Charlot (2004) que defende a ideia de que “[...] pensar a escola para gerir a heterogeneidade dos alunos é o grande desafio da educação democrática!” (BARROSO, 1999, p. 131), ao mesmo tempo que representa o seu maior avanço, pois ao alcançar uma educação democrática, a escola estará cumprindo o sentido de sua existência.

Nesse contexto, conscientes sobre a limitação de nossas interpretações, buscamos superar os estudos sobre políticas educativas que, conforme Lima e Afonso (2002) se encontram edificadas sob dois problemas ainda não superados, de um lado, o escasso trabalho analítico dessas políticas, que escapam das focalizações postas em estudos comparados, com recomendações e prescrições, de outro lado, a tendência de interpretações extremistas e conflitantes.

4.2 A gestão democrática na LBSE

Nosso enfoque na leitura e análise da legislação voltou-se para as determinações que tratassem da gestão democrática no país. Desse modo, iniciamos com o estudo da construção e consolidação da Lei de Bases do Sistema Educativo nº 46/86 (LBSE/86), que organiza e orienta as práticas educativas em todo o sistema de ensino do país.

Para compreendermos a construção e consolidação da atual LBSE, destacamos na atual LBSE/86, o seu processo de aprovação, o que a lei em seus artigos determina sobre a democratização da educação, bem como as críticas e reformas acerca do seu resultado final.

O tema da democratização, surge na LBSE nº 5 de 1973, aprovada pelo ministro José Veiga Simão, a qual insistia numa expansão e modernização do sistema escolar, cujas bases centrais voltavam-se por um Portugal mais livre e pelo direito de uma educação para todos. No entanto, as medidas de ampliação de acesso à educação acabavam por não se concretizar e, a educação passava a ser destinada somente, ao que Lima (2018c, p. 81, aspas no original) nomeia dos “mais capazes”, remetendo “para uma espécie de ‘aristocracia do talento’”.

Entre a LBSE/73 e a LBSE/86 ocorreram importantes fenômenos educacionais, primeiro com o processo revolucionário em 1974, depois com a criação da CRP de 1976 e o início do processo de normalização constitucional. Nesse contexto, os conceitos de democracia e participação recebem centralidade e novos significados para a LBSE/86. O processo de aprovação da LBSE nº46 de 1986, aprovada em 14 de Outubro, ocorre inicialmente com a apresentação de cinco projetos de lei, advindos de diferentes partidos políticos, como o Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE), Partido Comunista Português (PCP), Partido Renovador Democrático (PRD),

Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) (LIMA, 2018c). Após dois meses em discussão por uma subcomissão que contava com deputados do PRD e acadêmicos, o texto fora aprovado com a maioria favorável, alguns se abstiveram e somente o Centro Democrático Social votou contra (LIMA, 2018c).

O texto contava com 64 artigos divididos em nove capítulos, porém, desconsiderava o período revolucionário que o país havia vivenciado em 1974, além disso, havia alguns projetos de lei em trâmite para aprovação, os quais não obtiveram sucesso. Desse modo, a lei sem coligação com nenhum partido político, apresentou maior representatividade da Assembleia da República, contou com um maior protagonismo do parlamento e um processo de negociação interpartidária (LIMA, 2018c).

No entanto, anterior à sua aprovação na Assembleia, o governo criou uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), com o objetivo de analisar o projeto de lei, logo depois, apresentar um novo “[...] projeto global das atividades a realizar”. Essa discussão teve duração de cinco meses, e fora aprovado em Maio de 1986 o “Projecto Global de Actividades”, que contou pela primeira vez com a necessidade de um enquadramento legal (LIMA, 2018c).

Contudo, na prática, apenas dois meses separaram o projeto global de atividades da aprovação da LBSE/86, os estudos, seminários e projetos publicados pela comissão vieram somente após a aprovação da lei na Assembleia. Com data a partir de 1987, os documentos elaborados pela comissão tomaram como referência a própria LBSE, o que, em tese, deveria ser o contrário, tendo em vista sua existência em função da revisão do projeto de lei (LIMA, 2018c). Para o autor a LBSE/86 e a Reforma Educativa surgem, de certa forma, estrategicamente desarticuladas, acarretando num prejuízo na unidade dos seus princípios.

No que se refere ao texto final da LBSE/86, é estabelecido no artigo 2º a responsabilidade do Estado perante a promoção da educação pública no país, o qual deve se comprometer com a democratização do ensino “[...] garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” (PORTUGAL, 1986), além disso, a educação no país acompanha “espírito democrático e pluralista”, por meio do respeito ao outro, do diálogo, da formação crítica e criativa, visando uma transformação progressiva da sociedade.

No artigo 3º, o texto apresenta o quadro geral do sistema educativo, definindo que cabe ao sistema educativo organizar-se mediante a descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e ações educativas. Para tanto, na alínea g, determina que deve

também colaborar com o desenvolvimento da democracia, por meio dos processos de participação voltados a todos os atores escolares (PORTUGAL, 1986).

Além da determinação legal sobre a finalidade da educação portuguesa nos moldes democráticos, o texto apresenta em seus artigos determinações acerca do princípio de autonomia. No artigo 7º, ao tratar dos objetivos do ensino básico, ligados à democratização da educação, nas alíneas i, m, estabelecem respectivamente que o aluno na educação básica tenha a possibilidade de vivenciar atitudes autônomas, cuja formação tenha como foco um cidadão responsável e democrático (PORTUGAL, 1986).

No entanto, ao tratar da autonomia administrativa, pedagógica e financeira, a lei destina-se somente às instituições de ensino superior, enquanto as escolas básicas e secundárias ficam a cargo das decisões do Estado. O que vemos no texto é uma tímida referência à autonomia escolar, no artigo 45,

[...] estabelece que a administração e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário seja assegurada por órgãos próprios, se oriente por princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária e subordine os critérios de natureza administrativa aos critérios de natureza pedagógica e científica (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO; FERREIRA, 2010, p. 58).

Quanto à autonomia pedagógica, observa-se que ela está exatamente na margem do que a própria LBSE/86 deixa a nível de definição e implementação do projeto educativo. Esse princípio na referida legislação apresenta-se também no artigo 48 e que “[...] atribui à escola competência para organizar as atividades de complemento curricular de âmbito regional ou local e ainda as atividades de ocupação dos tempos livres” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 152).

Ainda que a LBSE/86 não considere a autonomia às escolas básicas e secundárias, ela “contempla importantes princípios de democratização do governo das escolas públicas. Insiste nos processos participativos ao nível da gestão do sistema escolar, incluindo professores, alunos e famílias” (LIMA, 2009, p. 237), defendendo uma descentralização e desconcentração da administração e gestão das escolas.

Diante disso, compreendemos que a autonomia é associada à uma estrutura organizacional complexa e formal, destinando seus encargos à uma norma técnica e detalhada. Nessa perspectiva, Lima (2009, p. 235, aspas no original) evidencia que, a partir da aprovação da LBSE/86 e dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, “[...] ocorre uma crítica crescente

à burocracia centralizada do Ministério da Educação que, em alternativa, propõe uma administração descentralizada e a ‘autonomia da escola’ como princípio reformador”.

Na elaboração da LBSE/86, outro princípio que ficou muito marcado foi o da participação como um dos elementos principais na democratização da educação. Lima (2018c) aponta que o conceito de participação democrática, numa primeira versão da lei em 1976, apareceu 39 vezes nos artigos do texto e, após a revisão em 1982, ele aparece 53 vezes, representando a forte clareza sobre a necessidade de uma formação com bases democráticas e participativas. Assim como no projeto de lei, as propostas feitas pelos partidos políticos também compartilham desse grande número de citação do conceito de participação democrática, sendo tratada ora como participação educativa ora como participação na gestão. De modo que:

[...] 26,5% dos artigos do Projeto do MDP/CDE; em 22% dos artigos do Projeto do PCP; em 20,8% dos artigos do Projeto do PSD; em 10,6% dos artigos do Projeto do PRD; em 7,3% dos artigos do Projeto do PS. A LBSE de 1986 contemplou a participação em 12 dos seus artigos (18,5% do total de artigos) (LIMA, 2018c, p. 83, parênteses no original).

O autor acrescenta que o conceito de participação democrática é considerado “[...] a maior marca político-educativa da LBSE de 1986 e o elemento mais contrastante relativamente à LBSE de 1973” (LIMA, 2018c, p. 83). O princípio da participação democrática na lei é apresentado de forma geral no âmbito da gestão democrática das escolas, na definição de estruturas e processos de participação. Além disso, a LBSE/86 é considerada superior à anterior, já que as críticas à de 1973 voltavam-se para a sua forma generalizada no tratamento de fenômenos essenciais de formação.

Outro aspecto de democratização da educação assumido na LBSE/86 refere-se aos princípios gerais para as escolas básicas e secundárias, consagradas basicamente nos artigos 43 e 45, que tratam da distinção entre direção e gestão, da participação de todos, interação entre a escola e comunidade, adoção de órgãos próprios de gestão e predominância dos aspectos pedagógicos (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988).

No artigo 43, revela-se que a administração do sistema educativo deve, por meio de uma formação social e cívica, zelar pelo respeito às regras, à democracia e à participação de todos os atores. Para tanto, o texto aponta meios para que essa participação seja garantida, mediante a descentralização e desconcentração dos serviços, contudo, sem retirar a obrigação do Estado no que diz respeito à garantia de recursos e materiais no cumprimento das atividades educativas.

No artigo 45 da LBSE/86, ao estabelecer o modo de funcionamento da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, prevê que cada instituição educativa deve desenvolver suas práticas de administração e gestão com base nos princípios democráticos e de participação. O item 4 do mesmo artigo destina-se somente à direção das escolas básicas e secundárias para professores, alunos e pessoal não docente, sem se referir aos pais e representantes de autarquias, contudo, no item 2, determina a necessidade de participação de todos os envolvidos no processo educativo (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988).

Ainda no artigo 45, vimos que o princípio da participação exclui os alunos de 1º, 2º e 3º ciclo, destinando a participação nos órgãos de administração e gestão aos alunos do ensino secundário (maiores de 16 anos). Todavia, defendemos a ideia de que só se aprende a participar, ou seja, a expor suas ideias, ouvir e respeitar o outro, a partir da vivência participativa. Desse modo, a escola como espaço de formação deve garantir e incentivar a participação desses alunos desde pequenos.

Portanto, fica exposto que as escolas básicas e secundárias possuem certo poder no que se refere à execução das tarefas, contudo, não dispõem de autonomia. No entanto, os autores chamam a atenção para a contradição presente no texto, já que o artigo 45, “[...] contraria outros princípios estabelecidos na LBSE que exigem, para a sua integral aplicação, a existência de um certo grau de descentralização a nível de escola” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 153).

De acordo com Lima (2018c), o texto da LBSE/86 aprovado no parlamento não agrada a nenhum grupo político e ainda permanece em vigência, devido às forças parlamentares. Todavia, ela é considerada uma lei ultrapassada cujas determinações não consagram as vivências e exigências atuais. Além disso, o autor considera que a lei não representa o que se esperava dela e que, após vivenciar um período intenso de revolução democrática no país, ela desconsidera-o e trata de forma generalizada as questões de democratização da educação, tornando-se, para o autor, um entrave para as mudanças posteriores. Isso se justifica, pois o contexto de apropriação e produção da legislação educacional atendia, de um lado, aspectos da democratização e acesso à educação escolar, reforçando o papel do Estado e, por outro lado, favorecia uma larga abertura à iniciativa privada, enfraquecendo a intervenção estatal (LIMA, 2018c).

A LBSE/86 torna-se resultado de políticas que se abstiveram das dinâmicas autogestionárias e de democracia direta, contudo se observa que nela são contempladas medidas de democratização e participação democrática ao mesmo tempo em que se valorizam aspectos de modernização e racionalização dos instrumentos educativos (LIMA, 2018c).

Desse modo, a lei acompanha dupla destinação, pois de um lado é considerada um meio para validar os interesses da sociedade, com as determinações de ampliação do acesso à educação, enquanto de outro minimiza as obrigações do Estado, deixando à cargo das instituições parceiras privadas, o fornecimento e a manutenção dos recursos à educação pública.

No que se refere aos princípios de gestão democrática, participação e autonomia das escolas, a lei destina-se mais ao ensino superior do que às escolas básicas e secundárias. O que ocorre no país, segundo o autor, é uma “hiperburocracia digital”.

Hoje estamos confrontados com mínimos democráticos nas escolas, perante uma crise da participação e da colegialidade, favorecendo lógicas lideracionistas e unipessoais, perante uma fraca vivência democrática nas escolas, onde não prevalecem os critérios educativos e pedagógicos sobre os critérios administrativos e as lógicas gerencialistas (LIMA, 2018c, p. 87).

Isso ocorre mediante as modernizações administrativas realizadas no âmbito educacional, que transformaram os locais e poderes de decisão sobre os assuntos da escola num órgão colegiado, nomeadamente Conselho Geral, o qual, segundo Dal Ri (2015, p. 54), “já desvitalizado pela baixa participação da comunidade acadêmica e pais, despolitizando ainda mais a estrutura organizacional das escolas”. Nesse viés, a autora acrescenta que no corpo do texto fica visível, mesmo que posto de forma tácita, a distinta visão sobre a democracia e a eficácia, exposto “[...] entre os *excessos democráticos* da Revolução de Abril e a modernidade da *nova gestão pública*, com a evidente opção pela segunda” (DAL RI, 2015, p. 54, grifos da autora).

Segundo Lima (2018c), a LBSE/86 surge como alternativa do regime democrático, adequando-se à CRP de 1976 e representando uma formação profissional voltada para os interesses econômicos de modernização e racionalização do sistema educativo português, o qual valoriza o papel do planeamento e da avaliação na formação do aluno, bem como as dinâmicas de qualificar os que possuem competência para seguir com os estudos.

Com o tempo e sob influência das instâncias internacionais, as políticas públicas foram sendo modificadas com base em uma visão mais “moderna” de educação, cunhados num olhar econômico e empresarial das ideias, conceitos e expressões. Para o autor, a lei representava uma “genérica visão instrumental e tecnocrática sobre educação e formação, subordinada a uma conceção de privatização *lato sensu* e respetiva impregnação empresarial” (LIMA, 2018c, p. 80, grifos do autor).

Em Portugal a partir da LBSE/86, criou-se um modelo de administração e gestão da educação para o ensino básico, com um tímido grau de descentralização e uma expansão

relativa da autonomia das escolas. Diante disso, são criadas pelo poder político algumas medidas estruturais para dinamização das reformas educativas que atendessem as necessidades de democratização da educação. Barroso (1995) em sua obra, aponta nove medidas estruturais, as quais tratam basicamente da transferência de competências, desconcentração de poder, reforço da autonomia, escolas profissionais, adoção de leis de direção e gestão e criação dos agrupamentos de escolas.

Nesse sentido, ao observar o processo de aprovação e das medidas reformativas que ocorreram após a LBSE/86, uma das primeiras conclusões, refere-se à necessidade da lei “[...] de encontrar um modelo global que torne congruentes o funcionamento das diferentes estruturas organizacionais (pedagógicas e administrativas) da escola portuguesa não admite reforma parcelares ou sectoriais” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 144, parênteses no original).

Para Lima (2018c) o que se observa após três décadas de aprovação da LBSE/86 é que ela se encontra entre períodos históricos e políticos completamente distintos, afastando-se dos contextos históricos vivenciados, da reforma de 1973 e da prática escolar. De acordo com o autor, há duas visões distintas sobre os princípios democráticos e obrigações do Estado atinentes à LBSE/86, de um lado,

[...] para certos observadores, são considerados insuficientes e resultantes de compromissos criticáveis, já marcados pelo neoliberalismo; porém, para outros setores, representam verdadeiros obstáculos a uma reforma desestatizante da educação, capaz de garantir a livre escolha das escolas, uma maior competição entre público e privado, uma melhor adequação da educação e formação aos chamados imperativos da economia e da competitividade (LIMA, 2018c, p. 84).

Para tanto, há que se considerar todo processo pelo qual a legislação passou e, ao buscar compreendê-la no atual momento, precisamos nos ater ao longo período que a própria legislação está em vigência. Desse modo, identificamos apenas três alterações realizadas na letra da lei, permanecendo com grande estabilidade enquanto corpo de orientações e regras,

[...] em 1997, através da Lei n.º 115/97, relativamente ao regime de acesso ao ensino superior, graus académicos e formação de professores; em 2005, através da Lei n.º 49/2005, que garante a adequação ao Processo de Bolonha; em 2009, através da Lei n.º 85/2009, que altera o regime de escolaridade obrigatória para o 12º ano ou até aos 18 anos de idade e estabelece a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos (LIMA, 2018c, p. 80).

Buscou-se em 2004, com o XV Governo, criar uma nova Lei de Bases do Sistema Educativo, na qual se pretendia retirar do Estado a obrigação da educação pública, criando uma rede nacional, afirmando-se que a própria lei não estava adequada aos tempos e necessidades da sociedade do conhecimento e da informação, porém não obteve sucesso.

A Lei nº 46/86, com as alterações introduzidas pela Lei nº 115/1997, de 19 de Setembro e com as alterações e aditamentos introduzidas na Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto, apresenta medidas sobre a democratização da educação no artigo 2º, responsabilizando o Estado sobre a promoção da democratização do ensino, com justa e igualitária oportunidade no acesso e sucesso escolar.

A referida lei de 2005, nos artigos 3º, 7º, 46, 48, cria medidas de descentralização e desconcentração das estruturas e ações educativas, por meio de processos participativos em diferentes espaços da escola e com diferentes atores escolares, bem como de adoção de atitudes e formação autônomas em todos os espaços. É também estabelecida a adoção de órgãos próprios de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino básico e secundário públicos, eleitos democraticamente. Nesse sentido, podemos entender que entre as propostas de alterações após a LBSE/86, apenas a lei nº 49/2005 trata das questões de democratização da educação, contudo, nela se observa apenas uma afirmação do que já vinha sendo realizado e já até indicado na lei nº46/86, porém em questões sem aprofundamentos.

4.3 A gestão democrática nos Decretos-leis

A necessidade de leitura e análise dos decretos-leis, sobre os aspectos de democratização da educação surgiu após as leituras da literatura portuguesa, a qual expõe veementemente os avanços e recuos na educação após a aprovação dos decretos. Para tanto, ao buscarmos compreender as reformas anteriores e posteriores a própria LBSE de 1986, trouxemos a análise dos onze decretos-leis aprovados após a Revolução de 1974 até os tempos atuais, organizados de forma cronológica, os quais tratam da democratização da educação em Portugal.

O primeiro decreto-lei que surge após a Revolução do 25 de Abril de 1974, foi aprovado após um mês do final da revolução, nomeadamente Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, surge com o imperativo de reconhecer e apoiar as iniciativas democráticas nos estabelecimentos de ensino em todos os níveis, bem como nos órgãos de gestão, cujas características deveriam representar toda comunidade (PORTUGAL, 1974a).

O presente decreto é decorrente da demanda da sociedade e surge como afirmação daquilo que as escolas, os professores e alunos já vinham praticando, ele representa uma espécie de “legalização retrospectiva destas realidades” (LIMA, 2002, p. 16). Após a

regulamentação dessas práticas por meio do referido decreto, o autor aponta que as outras escolas, que ainda não haviam se comprometido com práticas democráticas, passaram a adotar medidas que favoreciam essa ideia.

No entanto, o autor acrescenta que nesse período vê-se uma distinção na consolidação dessas práticas entre as escolas, pois a liberdade conferida a elas fez com que cada instituição desenvolvesse suas eleições, órgãos e comissões de forma particular, isto é, as escolas acabaram por fazer de tudo, pois, ao indicar a necessidade de criação de elementos democráticos, não foram estipuladas quantidades de membros, caminhos e modo de funcionamento e organização (LIMA, 2002).

O referido decreto é considerado o mais curto e genérico que trata do governo e da gestão das escolas. As práticas democráticas evidenciadas a partir dele são consideradas objetos de reconhecimento da luta popular vivenciada nesse período, porém também representam uma “[...] tentativa de regulação genérica, procurando assegurar a autoridade do Governo e os poderes de direcção das escolas por parte do Ministério, assim ganhando tempo para uma posterior e mais sistemática regulamentação” (LIMA, 2009, p. 228).

No decreto, destina-se ao Ministro da Educação e Cultura e a comissões eleitas, a direcção dos estabelecimentos de ensino até a criação de órgãos próprios de gestão e administração da educação, o qual deverá contar com a participação de todos os atores escolares. Além disso, as comissões deverão responsabilizar-se pelos órgãos anteriores e escolher o seu presidente, que ficará responsável pelas deliberações tomadas coletivamente. Após a Revolução dos Cravos, o decreto possibilitou a criação de estruturas democráticas, representando a primeira experiência do processo de democratização do sistema educativo português (PORTUGAL, 1974a).

Ainda nesse ano, o III Governo estabelece outro Decreto-Lei nº 735-A/74, aprovado em 21 de Dezembro em função da substituição de uma democracia direta, cuja autonomia era elemento significativo no modelo de gestão, para uma democracia representativa, buscando certo controle da gestão escolar, uma vez que o governo criava seus normativos, de modo a “[...] estancar as práticas autonómicas, tentando proceder a uma normalização precoce do governo das escolas e impondo um ‘modelo de gestão’ uniforme, baseado na criação de três órgãos (conselho diretivo, pedagógico e administrativo)” (LIMA, 2018a, p. 37, aspas e parênteses no original), modelo este que perdura nas instituições escolares a mais de quatro décadas.

Diante disso, o reforço das práticas de autonomia das escolas é esquecido e o novo decreto, aprovado sete meses depois, é considerado como o “[...] primeiro golpe de morte na

autonomia das escolas e na autogestão pedagógica” (LIMA, 2002, p. 17), isso porque, ele determina a criação de um Conselho Diretivo, um Pedagógico e outro Administrativo, uniformizando os debates de acordo com sua característica em seus respectivos conselhos. Contudo, o autor já afirma que o decreto não foi possível de ser concretizado, devido à falta de condições sociais, políticas e culturais do país, além disso, este decreto “vai começar, lentamente, a tentar burocratizar a prática democrática na escola e vai procurar acabar, e isto é que é o principal do decreto, com as assembleias deliberativas dos professores” (LIMA, 2002, p. 17).

A criação desse decreto formaliza as práticas de democracia nas escolas, não se distanciando do anterior e, determinando um modelo global e uniforme de gestão e administração das escolas com a criação dos conselhos (LIMA, 2002). O autor evidencia que o Decreto-lei nº 735-A/74 estende-se até os anos de 1977, pois muitas escolas criaram os Conselhos Pedagógicos a partir da criação das Portarias nº 677/77 e Portaria nº 679/77, que respectivamente estabeleceram o regulamento do Conselho Diretivo e Pedagógico.

Ainda sobre o Decreto-lei nº 735-A/74, que compartilhou das experiências do decreto anterior, estabeleceu-se no texto a criação de estruturas democráticas em todas as instituições de ensino e declarou a indispensabilidade da promoção das condições de eficácia no funcionamento e organização das escolas (PORTUGAL, 1974b). Além da criação dos conselhos, foram estabelecidas as relações que o conselho diretivo deveria ter com as associações de pais e responsáveis pela educação.

Como já adiantado, o texto trata sobre os procedimentos, organização e funcionamento dos conselhos. No conselho diretivo, presente entre os artigos 2º e 21, estabeleceu-se que seus representantes seriam compostos por professores, alunos e funcionários, porém a participação discente deveria ser apenas de crianças acima de 14 anos, ou seja, destinada apenas aos alunos do ensino secundário. Esse conselho conta com certa autonomia criativa ao se responsabilizar pelas comissões e grupos de trabalho (PORTUGAL, 1974b).

Quanto ao conselho pedagógico, apresentado nos artigos 22 ao 28, trata da sua composição, na qual integram professores e alunos (nas mesmas condições do conselho diretivo). Nesse conselho não há uma seleção do presidente, pois deverá ser o mesmo do conselho diretivo, além disso, o conselho pedagógico não possui nem poder de decisão dentro dele, pois no artigo 28 determina que se o conselho diretivo divergir das suas deliberações, este deverá ser suspenso, ficando a cargo dos competentes dos serviços centrais a decisão final (PORTUGAL, 1974b).

E, por fim, no conselho administrativo, trata sobre a sua composição, sendo o mesmo presidente para todos os conselhos, um docente eleito e o chefe da secretaria. Sobre o funcionamento e finalidades do conselho, este deve zelar pelo orçamento da instituição, encaminhando suas atividades para aprovação no conselho diretivo e pedagógico. Assim como o anterior, o Decreto-Lei nº 735-A/74 também não dispõe de autonomia, contudo, vimos que todos os conselhos dispõem do mesmo presidente, isso nos faz acreditar que as decisões tomadas em cada conselho deverá seguir os interesses desse membro, tornando-se uma gestão que deveria ser colegiada, numa gestão unipessoal. Contudo, no próprio texto, afirma-se o caráter experimental do decreto, ficando em vigor entre 1974 e 1975, com revisão obrigatória no final de Agosto de 1975.

Na sequência de aprovações de normativos que tratam sobre a democratização da educação, identificamos o Decreto-Lei nº 769-A/76, aprovado em 23 de Outubro. No início do decreto é apresentada uma consideração sobre a sua necessidade de aprovação, destacando o não cumprimento do Decreto-lei 735-A/74, que estabelecia a revisão até o final de agosto de 1975 e que, sem condições reais, não a realizaram, o que provocou em prejuízos incalculáveis para a educação no país. Desse modo, após esse período de fracasso legislativo, destaca-se a necessidade de separar a demagogia da democracia e tornar claras as bases de uma gestão verdadeiramente democrática. Para tanto, foi atribuída a responsabilidade do funcionamento das escolas para docentes e não docentes, alunos e comunidade escolar, bem como a articulação da gestão com os interesses coletivos, cujo enfoque de toda organização educativa deve se voltar para as questões de ordem pedagógica (PORTUGAL, 1976).

O decreto mantém suas determinações sobre os conselhos diretivo, pedagógico e administrativo, acrescido os cargos de vice-presidente e secretário para os conselhos, bem como suas respectivas competências. Para formação dos conselhos e afins, foram postas as eleições democráticas, o como serão as eleições e quem poderá participar delas. Em busca da verdadeira efetivação do decreto nas escolas, ainda no texto, no artigo 55 estabelece-se que as funções dos órgãos de gestão e administração deverão ser verificadas em todas as instituições de ensino básico e secundário, em até dois meses após a sua aprovação, até 31 de Dezembro de 1976 (PORTUGAL, 1976).

Em linhas gerais, indo ao encontro do que propõe Lima (2009), vimos que o Decreto-Lei nº 769-A/76 seguiu grande parte do que previa o decreto anterior, no que se refere às escolas básicas e secundárias, contudo, apresenta maior detalhamento sobre os membros dos conselhos, funções e processos eleitorais, além disso, o autor chama a atenção para as relações

que foram estipuladas com “[...] maior e mais clara subordinação das escolas ao Governo e respectiva administração central” (LIMA, 2009, p. 232).

As práticas democráticas no referido decreto são consideradas determinações formais, os órgãos de gestão tornam-se instrumento de execução. A participação nos espaços escolares, segundo o autor, revela-se uma participação passiva dos professores, de não incentivo à participação dos alunos, principalmente ao perderem paridade de participação no conselho diretivo e participação ritualizada e subordinada dos funcionários, representando uma gestão democrática burocratizada (LIMA, 2009).

O próximo decreto que trata da democratização da educação surge depois de 13 anos, Decreto-Lei nº 43/89, aprovado em 3 de Fevereiro. Apresenta-se mediante a necessidade de reforço da autonomia das escolas, destinando-se somente às instituições de 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário. Para tanto, o próprio documento destaca a sua definição de autonomia no artigo 2º, item 1, como a “[...] capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (PORTUGAL, 1989), a qual deverá desenvolver-se no âmbito cultural, pedagógico e administrativo. No entanto, ao reduzir a autonomia à capacidade de elaboração e cumprimento de um projeto educativo, consiste na compreensão de que ela se dá mediante a

[...] gestão de currículos e programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO; FERREIRA, 2010, p. 59).

O decreto, no artigo 3º, apresenta os princípios orientadores das escolas em defesa do regime de autonomia, tomaram-se como princípios a defesa dos valores nacionais, a liberdade, respeito, democraticidade, participação, iniciativa, responsabilidade, interesses sociais e atendimento aos objetivos pedagógicos. Ao destacar que a autonomia das escolas ocorre mediante a autonomia cultural, pedagógica e administrativa/financeira, no decreto são criadas suas determinações, indicando os espaços onde se manifestam.

A autonomia cultural, conforme o decreto, artigo 4º, ocorre a partir de iniciativa própria ou em colaboração com outras instituições e cumpre-se mediante as competências de organização ou participação em actividades educativas, culturais e de envolvimento social. A autonomia pedagógica estabelecida no decreto, artigo 8º, ocorre por meio de competências pedagógicas próprias, na gestão dos currículos, programas, actividades, avaliação, orientação e

acompanhamento, bem como na gestão dos espaços e tempos escolares e de formação dos professores. E a autonomia administrativa, desenhada a partir do artigo 15 do Decreto-Lei nº 43/89, se dá mediante as capacidades próprias, ao avaliarem os alunos, na gestão e formação dos professores, na gestão dos aspectos sócio-educativos e gestão dos materiais e equipamentos, devendo estar articulada aos objetivos pedagógicos (PORTUGAL, 1989).

Para Formosinho (2010, p. 44), o decreto compartilha da necessidade de fornecer maior autonomia às escolas, criando “[...] alguns tímidos exercícios de autonomia escolar”. Há uma perceptível insistência no tema da autonomia das escolas, sua função e conceito, consagrados no decreto, que buscou instituir um discurso fundador do tema na política educativa no país.

No entanto, a autonomia no Decreto-Lei nº 43/89, não passou,

[...] de uma declaração de intenções gerar sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um ‘projecto educativo’ e de um inventário de atribuições e competências avulsas que, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, em outros casos, eram irrealizáveis por falta de meios (BARROSO, 2004, p. 56-57, aspas no original).

Após um ano e nove meses, o Governo aprova um novo Decreto-Lei nº 372/90 em 27 de Novembro, o qual estabelece normas para o funcionamento e a organização da participação de pais e encarregados de educação na vida da escola, através das Associações de Pais e, “[...] têm vindo a assumir um papel progressivamente relevante na sociedade, designadamente pela sua participação na vida escolar” (PORTUGAL, 1990).

Para tanto, é estabelecida a necessidade de introduzir, aperfeiçoar e harmonizar os normativos que buscam validar a participação das associações de pais na vida educativa dos alunos, através da declaração de seus direitos e deveres. Fica estabelecido no artigo 3º, que as associações de pais e encarregados de educação são independentes, os pais têm liberdade em construir ou adentrar uma associação, direito de participar da vida da associação, de eleger e ser eleito. Além disso, as associações devem possuir autonomia na elaboração e aprovação das suas normas, eleições e na gestão e administração de patrimônio (PORTUGAL, 1990).

Já no Decreto-Lei nº 172/91, aprovado em 10 de Maio, são estabelecidos princípios organizativos sobre a administração e gestão das escolas portuguesas, com base na democraticidade e participação. Desse modo, entende-se que, no decreto, a gestão democrática é considerada a base das instituições de ensino básico e secundário e, os princípios de participação e democracia desde o início com a normalização das políticas

públicas educativas vêm sendo consideradas inspirações que marcaram as relações nas escolas, de abertura para mudanças de comportamentos e atitudes (PORTUGAL, 1991).

Após o país ter vivenciado forte movimento de democratização da educação, o decreto prevê a necessidade de recomendar algumas alterações, indo de encontro ao período que haviam vivenciado “[...] de modo a conciliar o intrasigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade” (PORTUGAL, 1991).

O presente decreto defende um modelo de direção e gestão comuns aos estabelecimentos de ensino, porém deve se concretizar em modalidades específicas. Estão presentes entre os princípios do decreto: a representatividade, democraticidade e integração comunitária, as quais deverão ser realizadas por meio da adoção de um conselho de área escolar e de escola (PORTUGAL, 1991). O documento destina a seleção e a nomeação de um diretor executivo ao conselho de escola, subjugando que a estabilidade e eficiência das escolas será melhor conduzida por um órgão unipessoal, nomeadamente o diretor executivo, admitido por concurso. No entanto, percebe-se que o decreto reduz a gestão democrática das escolas à figura e ao papel do diretor, alterando as relações, os modos de organização e a dinâmica das escolas.

Lima (2018a, p. 41, parênteses no original) evidencia que o novo modelo de gestão normatizado a partir do Decreto-lei nº 172/91 “[...] introduzia a figura da assembleia da escola (órgão colegial) e do diretor executivo, órgão unipessoal eleito pela assembleia, após complexo e híbrido processo concursal”.

Nessa perspectiva, para Barroso (1995, p. 49), a valorização sob o caráter técnico da gestão “[...] era já visível na proposta do grupo trabalho constituído no âmbito da Comissão de Reforma [...], mas agravou-se bastante com a formulação que foi adoptada no Decreto-lei nº 172/91”, cuja justificativa girava em torno da modernização e qualidade da gestão escolar. No entanto, no próprio documento, as deliberações atinentes ao ensino pré-escolar, básico e secundário são destinadas somente ao ensino público português, eximindo as instituições privadas e confessionais das determinações dispostas.

No artigo 4º, itens 1 e 2, afirmou-se a obrigatoriedade dos órgãos próprios de direção, administração e gestão nas instituições de ensino. Para tanto, são estipulados os órgãos: Conselho de escola, Diretor executivo, Conselho pedagógico, Conselho administrativo e Coordenador de núcleo (para as escolas em áreas escolares), bem como suas composições, atribuições e finalidades.

Ao determinar um conselho para executar as competências, as quais lhes foram atribuídas, determinou-se que primeiramente precisavam ser avaliadas por outros conselhos.

Desse modo, entendemos que aqui está presente uma hierarquia entre os próprios conselhos, confirmando que não há, de fato, uma autonomia entre eles e, sim, uma dependência mútua, na qual o Conselho de Escola apresenta-se com maior poder e responsabilidade, depois o Conselho Executivo, em seguida o Conselho Pedagógico e, por fim, o Conselho Administrativo.

Ao incluir o novo órgão de administração e gestão das escolas, o Diretor Executivo, o referido decreto, no artigo 16, item 1, apresenta as suas funções e áreas de atuação, com as quais deverá responsabilizar-se, ao mesmo tempo que deverá receber a colaboração dos demais conselhos, desse modo, o diretor executivo responsabiliza-se pelas “[...] áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira, responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola” (PORTUGAL, 1991).

No processo de admissão do diretor executivo, é avaliada a sua formação em gestão pedagógica e em administração escolar, o qual é admitido por meio de concurso público e, após isso, promovido pelo presidente do conselho de escola. Ao tornar-se parte do estabelecimento de ensino, suas responsabilidades, segundo o próprio documento, serão conduzidas pelos princípios de zelo, eficiência e eficácia, além disso, deverá responsabilizar-se também pela gestão pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial da escola.

Após as escolas vivenciarem durante sete anos as determinações do decreto nº 172/91, surge a necessidade de estabelecer medidas de reforço da autonomia escolar. Nessa perspectiva, aprova-se o Decreto-lei nº 115-A/98 em 4 de Maio, o qual estabelece mecanismos de autonomização das instituições pré-escolares, ensino básico e secundário, com especial atenção às escolas de 1º ciclo do ensino básico e jardins de infância.

Antes de iniciar as determinações por meio dos artigos, capítulos e sessões, apresenta-se um memorando dos avanços e recuos anteriores, o qual reforça a necessidade de se criar medidas sobre o regime de autonomia nas escolas. Para tanto, visando uma nova forma de organização educativa, a autonomia e a descentralização das escolas são consideradas elementos essenciais, ao passo que o objetivo da instituição seja a concretização da democratização, igualdade e qualidade educativa (PORTUGAL, 1998).

Em busca do desenvolvimento da autonomia nas escolas, o documento destaca a necessidade de articulação com a sua comunidade, seus respectivos problemas e potencialidades, pois na medida em que essa relação se intensifica, a escola ganha forças nas tomadas de decisões e nas lutas a favor da educação. Nesse sentido, a autonomia configura-se num investimento direto nas escolas e qualidade da educação, a qual deverá ser acompanhada

por todos que fazem o uso direto e indireto dela, logo, é definida como um movimento gradativo que busca “[...] o aperfeiçoamento das experiências e a aprendizagem quotidiana da autonomia, em termos que favoreçam a liderança das escolas, a estabilidade do corpo docente e uma crescente adequação entre o exercício de funções, o perfil e a experiência dos seus responsáveis” (PORTUGAL, 1998).

O presente decreto, diante do processo vivido de democracia no país, busca, a partir da normatização do reforço da autonomia nas escolas, afastar-se de um modelo uniforme de gestão, ao passo que com o estabelecimento de normas claras de responsabilidade, consagra a criação dos contratos de autonomia (PORTUGAL, 1998).

No entanto, o próprio documento expõe que ainda que a administração e gestão atendam as regras fundamentais às escolas, a característica de autonomia escolar exige que se inicie partindo das situações reais “[...] distinguindo os projectos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações” (PORTUGAL, 1998). Nesse viés, nos surge uma questão sobre a verdadeira finalidade do decreto, haja vista que, antes de iniciar suas determinações, deixa claro que a autonomia será concedida somente às escolas que “estejam mais aptas”, porém nos intriga sobre como foram feitas essas análises de escolas aptas e não aptas? Qual o sentido do decreto, que visa a igualdade, a democratização e a qualidade, estabelecer que nem todas as instituições escolares poderão de fato ter sua autonomia? Além disso, nossa inquietação também está no que o próprio documento pressupõe sobre as desigualdades que irão surgir entre as escolas e, imediatamente, adianta uma solução, lançando para o Estado a responsabilidade de resolução das questões de desigualdades.

No Decreto-Lei nº 115-A/98 são aprovadas determinações importantes para a organização e o funcionamento das escolas portuguesas, as quais ganharam força e são há mais de duas décadas essenciais na construção dos estabelecimentos de ensino. Uma delas, apresentada no artigo 6º, refere-se à criação de um regulamento interno em todas as escolas até o final do ano de 1998 e, a outra, presente no artigo 8º, é a apresentação de propostas de criação de agrupamentos de escolas, como unidade de organização educativa com órgãos próprios de administração e gestão, mantendo sua identidade e nome próprio, estabelecido como agrupamento, apenas para fins legislativos. Sua composição considera os critérios de projetos pedagógicos comuns, percursos escolares integrados, articulação curricular e proximidade geográfica (PORTUGAL, 1998).

O decreto apresenta determinações sobre o “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”, cunhados nos princípios democráticos de participação e autonomia. No artigo 3º, estabelece a definição de autonomia das escolas básicas e secundárias, “[...] poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (PORTUGAL, 1998). Para tanto, aponta os instrumentos e suas definições de autonomização das escolas, os quais deverão ser implementados nas instituições, de modo que favoreçam o cumprimento do decreto, bem como da democracia educativa, são eles: o Projeto educativo, documento de orientação educativa; o Regulamento interno, que determina o regime de funcionamento da escola; e o Plano anual de atividades, documento que define os objetivos, formas e programação das atividades a serem desenvolvidas durante o ano (PORTUGAL, 1998).

No artigo 4º, o documento estabelece os princípios orientadores da prática administrativa nas escolas, os quais, com base na democratização da educação, adotam a democraticidade e participação, a prioridade das questões pedagógicas sob as de natureza administrativa, as eleições democráticas, responsabilização do Estado, estabilidade e eficiência da gestão escolar e transparências das ações administrativas, como meios de se alcançar a democratização da educação e contribuir com a qualidade do ensino (PORTUGAL, 1998).

Neste decreto, os órgãos de administração e gestão das escolas são: “a) Assembleia; b) Conselho executivo ou director; c) Conselho pedagógico; d) Conselho administrativo” (PORTUGAL, 1998). Para cada órgão, o documento prevê suas determinações, composição e finalidades. Em linhas gerais, a assembleia fica responsável pela definição das linhas orientadoras de toda atividade na escola, o conselho executivo/diretor por todas as áreas da escola (pedagógica, cultural, administrativa e financeira), o conselho pedagógico fica responsável pela coordenação e orientação educativa dos alunos e professores e o conselho administrativo é o órgão deliberativo das questões administrativo-financeiras (PORTUGAL, 1998). A participação dos pais no referido decreto fica estabelecida a partir do disposto na LBSE/86 e Decreto-lei nº 372/90. Já a participação dos alunos deverá ser definida no Regulamento interno.

Ao tratar sobre os contratos de autonomia, o artigo 47 menciona que estes deverão desenvolver-se e aprofundar-se mediante iniciativa do decreto e “[...] segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos,

de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício” (PORTUGAL, 1998). E completa que essas competências e responsabilidades serão objetos de negociação entre a escola, o Ministério da educação e a administração municipal, gerando um contrato de autonomia.

O artigo 50 expõe os elementos da proposta de contrato de autonomia, apresentado pela escola à direção regional de educação, que deverá ser inicialmente aprovada pela assembleia. Prevê também os elementos necessários à constituição dessa proposta de contrato, os quais devem compor os projetos e atividades educativas e formativas, as alterações nas atividades da escola, atribuições e competências a serem transferidas e respectivos órgãos, as parcerias e suas responsabilidades e recursos necessários (PORTUGAL, 1998).

O decreto português nº 115-A/98, é considerado um documento importante para a democratização das escolas, pois não a restringe a normas e modelo único de gestão, favorecendo as políticas locais e a divisão de responsabilidades. Além disso, “[...] propõe um novo modelo de gestão, declarando a escola como centro das políticas educativas e a autonomia e a descentralização como fundamentais para a democratização e a qualidade da educação” (WERLE; COSTA, 2009, p. 484).

Após a aprovação do decreto, as escolas são orientadas a “[...] fazer Regulamentos Interno, Planos de Actividades e Projectos Educativos” (LIMA, 2002, p. 26), centralizando o poder e tornando a autonomia instrumento de regulamentação técnica e processual.

O processo de elaboração e aprovação do Decreto-Lei nº 115-A/98, apresentou diversos e distintos interesses e lógicas, resultando num “confronto entre várias racionalidades e interesses resultantes quer de posicionamentos político-ideológicos, quer de ligações pessoais ou de grupo” (BARROSO, 2004, p. 62). O programa de avaliação do processo vivido com o decreto em vigência apresentou onze relatórios sobre ele. Ao final, o autor destaca que “[...] a situação não melhorou. Nenhum dos governos que se seguiram deu continuidade aos ‘contratos de autonomia’” (BARROSO, 2004, p. 66, aspas no original).

Após dez anos, foi publicado um novo Decreto-Lei nº 75/2008, que institui novas normas e regulamentações para as escolas públicas, aprovado em 22 de Abril. Estabelece que a governação das escolas deve organizar-se mediante os princípios de eficácia e eficiência, visando as condições de qualidade e equidade ao “dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se activamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País” (PORTUGAL, 2008).

Nessa perspectiva, podemos compreender o sentido do surgimento do decreto, que trata do regime de autonomia, administração e gestão das escolas, destinado somente ao ensino público e, ao perceber a necessidade de desenvolvimento das capacidades educativas, prevê a ampliação da participação da sociedade na vida da escola, de modo que, ao vivenciarem essa prática cotidianamente, poderiam contribuir com o país em todos os níveis.

Para tanto, fez-se uma revisão do regime jurídico vivenciado nesses 10 anos, observando a necessidade desse reforço da participação das famílias e comunidades, com a adoção de reuniões regulares com os conselhos executivos, promovendo a concretização dos contratos de autonomia, as avaliações externas e instituindo o órgão colegiado Conselho das Escolas, de caráter consultivo (PORTUGAL, 2008).

No próprio texto são selecionados objetivos os quais a educação escolar pública deveria tomar como base para a definição e cumprimento das obrigações jurídicas, no que se refere à autonomia, administração e gestão escolar, a partir do reforço da participação, da autonomia e da prestação de contas. Visando a validação desse objetivo, instituiu-se o órgão colegial, nomeado Conselho Geral, que fica responsável pela aprovação e acompanhamento dos documentos oficiais que orientam a prática educativa, são eles: o regulamento interno, projeto educativo, plano de atividades e relatório anual de atividades (PORTUGAL, 2008).

O segundo objetivo do decreto que rege a prática escolar visou reforçar as lideranças das escolas, instituindo uma reorganização no regime de administração escolar. Para isso, determinou-se a criação de condições para alcançar lideranças boas e 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” (PORTUGAL, 2008). Para esse objetivo, estabeleceu-se a criação do cargo de diretor de escola, o qual deverá ser acompanhado do subdiretor e adjuntos, constituindo-se como “um órgão unipessoal e não um órgão colegial” (PORTUGAL, 2008).

Conforme o decreto, ao diretor compete o cuidado com a gestão administrativa, financeira e pedagógica, bem como a presidência do conselho pedagógico, ele deverá ser recrutado em escolas públicas, particulares ou cooperativas. Para tanto, visando o reforço da liderança, eficácia e maior responsabilidade ao diretor “é lhe conferido o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica” (PORTUGAL, 2008).

E um terceiro objetivo refere-se ao reforço da autonomia das escolas, já que representa um valor instrumental para a melhoria do serviço público. Para tanto, determinou-se a necessidade de fornecimento de condições reais para que esse reforço fosse possível mediante

a ampliação de intervenção do diretor nos órgãos de gestão e administração e criação de novo mecanismo de avaliação e prestação de contas. No texto, atribuir maior autonomia às escolas é associada à atribuição de maior responsabilidade ao diretor. Diante disso, ao atribuir o poder e a autonomia necessários a este membro, estará concomitantemente responsabilizando-o pelos sucessos ou insucessos das suas decisões (PORTUGAL, 2008).

No corpo do texto são apresentadas determinações sobre as três vertentes de democratização da educação, quais sejam: a autonomia, a administração e a gestão das escolas. No artigo 3º estabelecem-se os princípios de igualdade, participação e transparência, que devem servir de orientação para as práticas escolares, além disso, aponta para a devida subordinação à Constituição e LBSE, mediante a integração das escolas nas comunidades do entorno, interligação do ensino às atividades econômicas, sociais, culturais e científicas, contribuição com o desenvolvimento da prática democrática, assegurando a participação de todos e respeito às regras da democraticidade e representatividade, por meio da eleição democrática (PORTUGAL, 2008).

O artigo 6º trata sobre a formação dos agrupamentos de escolas, considerado como unidade de organização que possui órgãos próprios de administração e gestão. Para formação dos agrupamentos, devem-se ater aos critérios de construção e percursos escolares integrados, articulação do currículo entre níveis e ciclos, proximidade geográfica e ordenamento da rede (PORTUGAL, 2008).

O artigo 8º aponta para as medidas de autonomia educativa nos níveis pedagógico, administrativo e financeiro. Ainda nesse artigo, item 2, considera que a “[...] extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa” (PORTUGAL, 2008), observados sobre os princípios de “gradualismo e sustentabilidade”.

No artigo 9º, itens 1 e 2, trata-se sobre os instrumentos de autonomia presentes nas escolas, o projeto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de actividades e o orçamento, além destes, considera-se também como instrumento de autonomia, para efeitos da prestação de contas, o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação (PORTUGAL, 2008).

Na sequência, são apresentados os órgãos de administração e gestão das escolas públicas, suas definições, composições e competências, o conselho geral, o diretor, o conselho pedagógico e o conselho administrativo (PORTUGAL, 2008). Contudo, em linhas gerais, as determinações atinentes aos conselhos pedagógico e administrativo mantêm-se equivalente ao

decreto anterior (nº 115-A/98), são acrescentadas as do conselho geral e do diretor, as quais iremos sublinhar com maior destaque.

Sobre a definição do conselho geral, o artigo 11 prevê que este é um órgão de direção estratégica, responsável pelas atividades da escola e que deve assegurar a participação e a representação da comunidade (PORTUGAL, 2008). Este conselho conta com a quantidade de no máximo 21 membros, entre docentes e não docente, pais, alunos (somente os do ensino secundário), município e comunidade local, definida no artigo 12. Suas competências, presentes no artigo 13, referem-se à eleição do presidente do conselho; aprovação dos documentos oficiais da escola e contratos de autonomia; avaliação dos relatórios; zelar pelo orçamento; definição das atividades na ação social; discussão dos critérios de organização dos horários; acompanhamento dos demais órgãos; promoção do envolvimento com a comunidade e participação da escola em eventos pedagógico, científicos, culturais e desportivos. No artigo 14, trata da forma de provimento de cada membro do conselho, podendo ser através de eleições, designação ou cooptação por membros, cada situação é particularmente analisada. As eleições seguem a representação proporcional da média mais alta de Hondt⁷ (PORTUGAL, 2008).

No artigo 18 são tratados os elementos do órgão de gestão e administração escolar, nomeadamente o diretor, o qual deve responsabilizar-se pelas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial da escola (PORTUGAL, 2008). Suas competências, definidas no artigo 20, tratam da sua responsabilidade sobre tudo o que ocorre na escola. Além disso, considera-se como função do diretor, representar a escola, exercendo o seu poder de hierarquia, seu poder disciplinar sobre os alunos, intervindo na avaliação do pessoal docente e avaliando o desempenho do pessoal não docente. Este órgão deverá ser recrutado mediante eleição no conselho geral, com um procedimento de concurso anterior, possuir 5 anos de serviço, qualificação para o cargo de administração e gestão escolar, possuir experiência de pelo menos um mandato em cargo administrativo e de direção em escolas particulares ou cooperativas (PORTUGAL, 2008).

No que se refere à autonomia das escolas, o artigo 56 trata do seu desenvolvimento com base nas próprias iniciativas, desenvolve-se a partir dos diferentes níveis de competência e responsabilidade. Os contratos de autonomia devem seguir os objetivos de “[...] equidade, qualidade, eficácia e eficiência” (PORTUGAL, 2008). Para o cumprimento destes contratos, o

⁸ O método D'Hondt, também conhecido como método dos quocientes ou método da média mais alta D'Hondt, é um método para alocar a distribuição de deputados e outros representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial”. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_D%27Hondt.

artigo 57 estabelece que deve ser obedecido o acordo entre a escola, o Ministério da Educação e a câmara municipal, onde se estabelecem condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo, subordinando a autonomia aos serviços educativos e à qualidade da educação, compromisso do Estado, responsabilidade dos órgãos de administração e gestão, adequação dos recursos às condições e garantia da equidade do serviço.

De modo geral, o decreto determina que a participação em todos os conselhos deverá ser igualitária, nenhum representante deve possuir a maioria dos lugares e a sua distribuição ocorre mediante interesse dos estabelecimentos de ensino. Ao modificar o regime de autonomia, administração e gestão das escolas, o Decreto-Lei nº 75/2008, reforça,

[...] a participação dos pais, da autarquia e da comunidade local na direcção estratégica da escola e atribui ao Conselho Geral a selecção e a escolha do director. Determina ainda o carácter unipessoal do órgão de gestão e confere ao director maior liberdade de decisão e maior poder de intervenção no funcionamento da escola, nomeadamente através da designação dos responsáveis pelos órgãos de gestão pedagógica intermédia, ao mesmo tempo que reconhece a capacidade de auto-organização da escola (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO; FERREIRA, 2010, p. 65).

As críticas sobre o decreto, consideram que as medidas nele inclusas promovem uma centralização do poder, mediante a criação do órgão diretor de escola e no reforço da autonomia destinada a maior responsabilização também do diretor, e não mais aos conselhos. De acordo com Dal Ri (2015, p. 49-50), as alterações mais significativas sobre a autonomia, administração e gestão das escolas criadas no decreto foram “a) elimina-se o órgão colegiado denominado de Assembleia Geral da Escola (AE) e cria-se o Conselho Geral (CG); b) elimina-se o Conselho Executivo (CE) que é substituído pela criação dos cargos de diretor e subdiretor e adjuntos do diretor”.

Para a autora, as finalidades do Decreto-Lei nº 75/2008 giram em torno da redução da democracia e da participação, da existência dos órgãos colegiados, representados pelos conselhos, bem como dos ideais de competitividade, eficácia e liderança “[...] despolitizando a estrutura escolar, centralizando o poder e atribuindo ao diretor o papel de protagonista da escola” (DAL RI, 2015, p. 62).

No Decreto-Lei nº 75/2008, Lima (2018a, p. 45, aspas no original) evidencia que pela primeira vez após a Revolução de 1974, “[...] se generalizava, de forma universal e obrigatória [...] a figura do diretor, um órgão de administração e gestão unipessoal que materializava o objetivo expresso de dotar as escolas de ‘lideranças eficazes’”. Após o país

vivenciar intensos períodos de democracia na política e na educação, o referido decreto surge como um retrocesso para a democratização da educação.

No ano seguinte, aprova-se o Decreto-Lei nº 224/2009, de 11 de Setembro, que trata da definição e da regulação do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, porém apenas inclui a categoria de encarregado operacional quando existirem mais do que 10 assistentes operacionais nas instituições educativas, mantendo as determinações anteriores no que se refere às práticas, ao funcionamento e ao conteúdo.

Após três anos, aprova-se o Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de Julho, que trata da democratização da educação portuguesa, estabelecendo medidas do “[...] regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (PORTUGAL, 2012). Esse documento é resultado de uma revisão do Governo, diante da necessidade de “dotar o ordenamento jurídico português de normas que garantam e promovam o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação” (PORTUGAL, 2012). Isso seria realizado, segundo o próprio documento, mediante a consolidação dos contratos de autonomia, hierarquização nos cargos de gestão, adoção de medidas avaliativas e abertura à comunidade.

As alterações ocorrem em 34 artigos do decreto, tomando como base o Decreto-lei nº 75/2008 e a busca da racionalização da gestão dos recursos humanos e materiais nas instituições pré-escolares. Destacaram-se os critérios da constituição dos agrupamentos escolares no artigo 6º, cujo foco no processo administrativo passa a basear-se nos princípios da “Eficácia e eficiência da gestão dos recursos humanos, pedagógicos e materiais” (PORTUGAL, 2012).

No artigo 21, os cargos de subdiretor e adjuntos passam a ser nomeados pelo diretor entre os professores com mais de cinco anos em serviço (PORTUGAL, 2012). Contudo, como vimos, os cargos de gestão nas escolas eram admitidos ora por meio de concurso público ora por eleições democráticas no espaço da escola, ou até mesmo utilizando-se dos dois meios, porém, a partir do Decreto-Lei nº 137/2012, adota-se também a nomeação para inclusão dos profissionais nos cargos de gestão. Desse modo, podemos perceber um recuo na democratização da educação das escolas portuguesas, já que a admissão por nomeação é considerada meio essencialmente técnico, que atende a interesses particulares ou até mesmo político partidários.

Por fim, identificamos o Decreto-Lei nº 55/2018, aprovado em 6 de Julho, que surge diante da necessidade de uma política pública educativa que estabeleça medidas voltadas para as pessoas, no anseio da igualdade de acesso, do sucesso educacional dos alunos e na igualdade de oportunidades (PORTUGAL, 2018). Dessa forma, o decreto defende a formação do indivíduo, calcada no exercício da cidadania, de questionamento dos saberes. Para tanto, o decreto reorganiza o currículo escolar para as escolas e agrupamentos dos ensinos básico e secundário, promovendo uma autonomia curricular e adaptando-se aos contextos e às necessidades atuais.

Desse modo, o decreto determina a flexibilidade curricular às instituições de ensino, cuja autonomia materializa-se na gestão das matrizes curriculares base, juntamente com as opções curriculares de cada escola. Essa nova reorganização do currículo obedece as competências previstas no “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória” (PORTUGAL, 2018), sob os princípios de autonomia, flexibilidade e cidadania cujas competências voltam-se para uma “[...] cultura de democracia e aprendizagens com impacto na atitude cívica individual, no relacionamento interpessoal e no relacionamento social e intercultural”.

No entanto, no artigo 12 do decreto, a autonomia e a flexibilidade curricular são concedidas às escolas sob a percentagem de 25%, de modo que cada instituição deverá compor seu currículo com no mínimo 75% do currículo-base e o restante com os componentes que julgarem necessários à formação dos seus alunos. Diante disso, o artigo 13, dispõe que a matriz curricular-base do 1º ciclo do ensino básico, deverá ser composta dos “[...] componentes de Cidadania e Desenvolvimento e de Tecnologias de Informação e Comunicação como componentes de integração curricular transversal” (PORTUGAL, 2018).

Portanto, evidenciamos que os decretos destinados à educação pública portuguesa, de modo geral, busca a democratização da educação, seguindo uma linha de defesa pela democracia posta desde a Revolução dos Cravos em 1974, os quais iniciaram tratando da organização da administração e gestão das escolas por meio da organização em Assembleias, cujo enfoque voltava-se na valorização e ampliação da participação do pessoal docente e não docente. Essa valorização pela participação se estende até o último decreto identificado, todavia, a organização da administração e gestão das escolas passaram por constantes alterações ao longo dessas mais de quatro décadas. Vale ressaltar que o próprio decreto que altera essa organização, aponta a necessidade de se atualizar e modernizar os órgãos de administração e gestão, calcados nos princípios de eficiência e eficácia, permanecendo a

valorização da democracia, participação e autonomia das escolas, contudo, sob uma perspectiva diferente daquela defendida na revolução, CRP/76 e LBSE/86.

Outro aspecto importante é a intensa valorização do reforço da autonomia das escolas, apontado desde o decreto de 1989 e mantido na criação de contratos e instrumentos de autonomia indicados nos decretos posteriores. No entanto, consideramos que essas diferentes determinações, ao mesmo tempo em que, acompanham uma mesma linha de defesa, estão constantemente retrocedendo no que se refere a gestão democrática das escolas, já que por meio das suas modernizações, excluem órgãos de participação popular e criam modelos de administração e gestão unipessoais, visando a centralização das decisões, hierarquização do poder e reforço de liderança. Em linhas gerais, indo ao encontro do que pensa Barroso (1995), consideramos que a diversidade das políticas públicas educacionais ora valorizam medidas mais radicais, cuja intervenção do Estado torna-se mínima, ora mais retóricas, as quais visam uma descentralização, contudo, o Estado permanecendo com seu poder final de decisão.

4.4 A gestão democrática na literatura: definições, desafios e possibilidades

A nossa discussão sobre os sentidos criados das propostas de gestão democrática das escolas inicia com a compreensão acerca das influências teóricas nessa área. Para isso, destacamos que ao tratar da temática nas legislações nacionais educativas, faremos uso das expressões “administração e gestão” devido a sua presença na CRP/1976 e LBSE/1986, contudo, evidenciamos que os autores portugueses estudados, ao tratarem da temática, fazem uso apenas da expressão “gestão democrática”, dessa forma, ao citar ideias dos autores iremos fazer uso da expressão que os mesmos utilizarem.

De modo geral, sem querer uniformizar as interpretações, a discussão sobre a administração e gestão democrática das escolas entre os autores portugueses, não busca defender uma expressão em detrimento da outra, consideramos que o foco de discussão está mais voltado para o adjetivo “democrática”. Acompanhando esse adjetivo, notamos outros termos que expressam sentidos distintos, ainda que inseridos numa mesma linha de defesa, os quais são indicados como democracia participativa, representativa ou direta.

Em consonância com os normativos nacionais, Barroso (1995, p. 44, aspas no original) qualifica a gestão como meio para responder às necessidades educativas, contudo, no processo educativo “‘Administrar’ e ‘gerir’ tornam-se muitas vezes sinónimos, quer na linguagem dos não especialistas, quer mesmo dos especialistas”. Nessa perspectiva, a origem dos processos de organização na educação foi marcada, segundo o autor, por três grandes períodos nas teorias da administração educacional. O primeiro período contempla desde o

início do século XX até os anos de 1950, “marcado pela influência que tiveram, na administração da educação, nos E.U.A., as ‘técnicas da gestão científica’ das empresas” (BARROSO, 1995, p. 34, aspas no original). Para o autor, esse primeiro período fica marcado por uma escassa fundamentação teórica, que recebera influência da literatura advinda de engenheiros e chefes de indústria.

Já o segundo período, considera desde os anos de 1950 até os anos de 1970, denominado como “*New Movement*” (Novo Movimento), cuja característica, segundo o autor, se destaca pelo ensaio da construção de uma nova teoria que atenda a característica da administração educacional e que possa substituir o “*naked empiricism*” (empirismo nu). O autor concluir que esse período organiza “[...] a primeira tentativa de construir um quadro teórico próprio para a administração educacional, a partir do contributo de outras ciências sociais” (BARROSO, 1995, p. 36-37).

Por fim, o terceiro período, fica marcado pela crítica de Greenfield à perspectiva do “*New Movement*” e apresentação de propostas alternativas. As principais críticas ao segundo período devem-se à visão positivista sobre o conhecimento de administração, a qual “valoriza exclusivamente os aspectos ‘técnicos’ da administração, separando os factos dos valores, e reduz a ciência da administração a preocupar-se só com os meios e não com os fins” (BARROSO, 1995, p. 39, aspas no original). O autor em sua obra considera que esse período se estende até o momento de escrita do seu texto, portanto, vale ressaltar que esta obra foi escrita em meados dos anos de 1990. Todavia, embora, passados vinte e seis anos após a obra ser publicada, nos faz refletir se esse período de supervalorização dos aspectos técnicos da administração escolar ainda se estende até os nossos dias atuais (2021).

A este respeito, acreditamos que há uma intensa busca pela superação dessa prática e que a própria construção de uma gestão democrática das escolas representa um meio para este alcance, no entanto, há que se considerar que esse paradigma ainda se encontra presente na gestão das escolas públicas. Para o autor, a insistência no caráter técnico da gestão “e a sua separação da ‘decisão política’ remete claramente para uma influência de uma perspectiva neo-taylorista de gestão que está presente, aliás, noutras tentativas ‘gestionárias’ de modernização educativa” (BARROSO, 1995, p. 49, aspas no original).

Essa modernização da organização e gestão das escolas representa, segundo Lima (2018b, p. 21), elemento do processo de institucionalização “que se revelou bastante próximo das organizações produtivas do capitalismo e das teorias da gestão empresarial, sendo visíveis as influências historicamente exercidas pelo taylorismo e pelo fayolismo”.

As influências teóricas de administração de Frederick Taylor (1911) e Henri Fayol (1916), cujas palavras-chave (prever, organizar, comandar, coordenar e controlar) orientavam a prática administrativa, buscando a uniformização na administração, seja ela de uma empresa privada ou de uma instituição pública, desconsiderando assim, no caso das escolas, as suas especificidades educativas.

Avançando em nossa discussão, ressaltamos que nosso estudo sobre a definição teórico-prática da gestão democrática das escolas públicas em Portugal, tivemos como base os escritos de Lima (2002; 2014; 2018b), Formosinho, Fernandes e Lima (1988) e Barroso (1995), os quais nos leva a compreender que esta categoria, ainda que tenha sido legalmente formalizada já há mais de três décadas, ainda se apresenta questionada no espaço escolar, isso se justifica devido a carga de sentidos e histórias que ela traz consigo, ora valorizados como elemento primordial na formação dos educandos, ora desconsiderado, diante da sua complexidade.

Nesta esteira, Lima (2014) chama atenção para a multiplicidade e divergência nos significados da categoria, as quais atendem à perspectivas distintas, resultando numa variedade de ideias e posições sobre o seu sentido. No entanto, consideramos que essa variedade pode acrescentar à prática democrática, ao passo que quanto maior a discussão em torno da temática sobre seus sentidos e ações, maiores são os esforços para sua consolidação.

Nesse sentido, destacamos alguns sentidos sobre a gestão democrática das escolas públicas dos quais defendemos a posição de que a variedade de significados, na verdade, pode caracterizar-se como complemento, ou seja, a prática democrática, torna-se ainda mais rica quando esses diferentes sentidos são considerados partes. Sob esse olhar, Lima (2014) define a gestão democrática como uma,

[...] complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares (LIMA, 2014, p. 1069-1070).

O autor acrescenta a ideia de que esta categoria é indispensável na garantia do direito à uma educação de qualidade. Logo, ressalta a sua complexidade e exigência, ao passo que democratizar a gestão da escola pública, envolve uma mudança de paradigma, de posicionamentos e ideais, bem como prevê aos envolvidos o compromisso com o

desenvolvimento das escolas e dos estudantes. Por tudo isso, a gestão democrática da escola pública constrói-se e legitima-se, para o autor,

[...] como uma contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação e à democratização das suas organizações escolares, das suas estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa, não apenas por parte dos profissionais da educação, mas também, desde logo, dos educandos, das suas famílias, da comunidade, numa perspectiva de construção sociocomunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno (LIMA, 2014, p. 1070-1071).

Embora se configure como complexa, as ações de uma gestão democrática se destaca devido à sua forte contribuição na garantia do direito à educação e democratização deste espaço, ela é, segundo Lima (2018b, p. 26, grifos do autor) “uma questão central ao processo de democratização da educação, de expansão e realização do direito à educação, de possibilidade de educar *para e pela* democracia e a participação”. Essa defesa por uma formação calcada nos princípios democráticos alinha-se às determinações legais e, principalmente, aos interesses da sociedade, tendo em vista as experiências de lutas e mobilizações a favor de uma formação integral do aluno.

Todavia, a formação do sujeito que se deseja não se constrói nos discursos, documentos, tampouco no papel. Nessa perspectiva, Lima (2018b) defende que para aprender a democracia, é necessário vivê-la, isto é, oferecer condições aos estudantes de experienciar no espaço escolar momentos de formação para além do ler, escrever e fazer cálculos, a formação cidadã de consciência crítica, de debates construídos com conhecimento, tendo em vista que não há “outro processo de ensinar e aprender a democracia e de conseguir interessar cada um de nós pelos assuntos relativos ao governo da coisa pública que não seja através do exercício da democracia e da participação, da cidadania ativa” (LIMA, 2018b, p. 25).

Essa preocupação em conceituar o termo “gestão democrática” é compartilhada pelos autores da área, sendo apontada por Lima (2000), como uma ação de “autogoverno”, ao passo que, numa,

[...] perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e

de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc (LIMA, 2000, p. 19).

Ainda que a categoria represente grande esforço de toda comunidade escolar, o autor considera que, por vezes, ela é resumida a três sentidos, o primeiro de autogoverno democrático que, se observada a partir de um olhar genérico, desconsidera o seu real sentido. O segundo de estruturas e procedimentos democráticos no qual fica reduzida a mecanismos democráticos, como uma espécie de técnica democrática. E no terceiro sentido ela é apontada como gestão irracional com falta de liderança que, por vezes, é tratada como uma forma de gestão sem racionalidade, uma mera suposição em que não há liderança nem controle (LIMA, 2000).

Outra característica da gestão, observada nos anos de 1980, refere-se ao seu carácter técnico, definido como “execução daquelas políticas e orientações, a organização dos elementos humanos e materiais, a coordenação e a avaliação, por forma a realizar os objectivos fixados pela direcção” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 155). Essa visão dos autores aponta que a direcção escolar possui características democráticas, enquanto a gestão é meramente técnica, por isso a expressão “gestão democrática” talvez não faça sentido.

Em contrapartida, Lima (2002) entende que a gestão “[...] não é meramente técnica, implementativa e processual’ – às vezes na simples distribuição dos horários, na atribuição das direcções de turma e de outros cargos, na distribuição do desconto de carga horária vê-se quão política é a gestão na escola” (LIMA, 2002, p. 25, aspas no original). Indo ao encontro da visão do autor, consideramos que a gestão democrática não poderia ser unicamente técnica e processual, pois neste espaço no qual os conflitos e problemas são gerados diariamente, o debate político torna-se central no alcance das soluções sobre os problemas vividos.

A gestão democrática das escolas públicas também recebe a interpretação a partir do mecanismo jurídico-normativo, cuja construção histórica nos últimos quarenta anos “passou de prática de tipo autogestionário a objecto de normalização e consagração jurídica, tendo sido, posteriormente, sujeita a um processo de progressiva erosão nos discursos de política educativa” (LIMA, 2009, p. 241).

Essa possível erosão, segundo o autor, se justifica devido à inevitável presença nos discursos políticos e agendas educativas ou, até mesmo, dentro das escolas de uma “gestão eficaz e a flexibilidade, a competitividade e a produtividade, a contratualização e a mercadorização” (LIMA, 2009, p. 241). Contudo, mesmo que os normativos permaneçam

inalterados, essa supervalorização dos resultados, em detrimento do desenvolvimento, carrega uma ideia contraditória da função de uma escola nos moldes democráticos.

Todavia, Barroso (1995) aponta para a característica de gestão como atividades meio, ou seja, ações que fazem parte do processo educativo, visando a facilitação do objetivo final da escola (ensino e aprendizagem dos alunos) e que são indispensáveis a este fim, porém consideradas intermediárias. Nesse sentido, para o autor,

[...] na verdade toda a caracterização que é feita da ‘gestão’ remete para um quadro teórico claramente inspirado numa visão positivista da Ciência da Administração, proposta por Simon (1977), para quem o processo administrativo consiste em selecionar e implementar de maneiras satisfatórias os meios necessários a atingir fins, ou objetivos organizacionais, previamente determinados, no quadro de uma racionalidade limitada (BARROSO, 1995, p. 49, aspas no original).

Por tudo isso, indo ao encontro de Lima (2018b), consideramos que uma das maiores contribuições da gestão democrática das escolas está na sua dinamicidade, que possibilita aos envolvidos um aprender e reaprender sobre suas práticas continuamente, sem que isso incorra em prejuízo para a instituição, pelo contrário, esse movimento torna a democracia ainda mais fundamental nas escolas, sobretudo, sua característica viva de “[...]um processo contínuo e nunca concluído de aprofundamento e de vivência da democracia nas escolas” (LIMA, 2018b, p. 24).

A gestão democrática das escolas públicas é para os autores portugueses uma categoria dinâmica, em constante construção e desconstrução, desse modo, os desafios enfrentados para sua efetivação, vão desde os discursos políticos repletos de diferentes intencionalidades até o cotidiano escolar, também carregado de situações desafiadoras. Em Portugal, nos últimos vinte anos, vê-se “[...] no discurso jurídico e na intencionalidade política dos diplomas e medidas, uma narrativa identitária de descentralização, quando a prática, a experiência e o senso comum parecem contradizer essa ideia” (CARVALHO, 2011, p. 12). Essa visão da autora, nos chama a atenção para as políticas reformativas na educação as quais propagam a ideia de democratização da gestão escolar, contudo, encobrem suas verdadeiras intenções a favor do modelo gerencialista neoliberal.

Nesta esteira, os autores destacaram na década de 1980 alguns indicadores que impossibilitam uma prática democrática nas escolas portuguesas, os quais são, de modo geral, nomeados como administração centralizada incompatível com os princípios de participação; inexistência de estruturas de participação; impossibilidade de apresentação de um projeto educativo autônomo e representativo; desvalorização dos professores; distanciamento entre as

atuais tendências de formação profissional e as restritas funções dos professores; distanciamento entre as necessidades da escola unificada e condições para tal; altos índices de evasão e insucesso; valorização da instrução em detrimento do desenvolvimento pessoal e socialização (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988).

Entretanto, vê-se nos tempos atuais que alguns dos indicadores apontados pelos autores acima citados, ainda fazem parte dos desafios enfrentados pelas escolas. Lima (2018b) aponta três elementos que dificultam a prática democrática nas escolas as quais estão ligados a uma ideia tecnocrática de gestão. Assim, “[...] a primeira é a que releva da dificuldade de democratizar a gestão de uma organização tradicionalmente resistente à democracia” (p. 19), como exemplo, países que passaram por longos períodos de regimes ditatoriais. A segunda dificuldade apontada pelo autor, refere-se à “relevância da democratização dos regimes políticos e da aprovação de importante legislação baseada no princípio da gestão democrática e da participação dos cidadãos enquanto condição necessária” (p. 19), no entanto, este não representa único meio suficiente para a democratização da gestão. E a terceira dificuldade, apontada pelo autor, diz respeito à análise da gestão democrática que, se compreendida sob uma visão ideológica, participacionista e procedimentalista, corre o risco de ser considerada algo inalcançável, uma utopia escolar e da gestão e que “[...] entre a letra da lei, o *slogan*, ou o lugar-comum repetido, possa realmente encontrar-se substantivamente por cumprir e em processo de erosão do ponto de vista das políticas e das práticas” (p. 19, grifos do autor).

Outro elemento que o autor aponta em sua obra, são duas perspectivas distintas sobre a democratização da gestão escolar, das quais uma aponta para o aspecto normativo e a outra trata a democratização da gestão como um empecilho para a modernização. Em relação à primeira, sua ideia se constrói “[...] por se encontrar legalmente assegurada, encontra-se também empiricamente concretizada, com maiores ou menores graus de realização em cada contexto escolar concreto” (LIMA, 2018b, p. 16). A segunda perspectiva, refere-se à incoerência da busca pela democratização da gestão, diante da onda de modernização na educação, “uma vez que a gestão democrática estaria associada a um ideal normativo impraticável e inapropriado em termos de eficiência e de eficácia, de competitividade e de qualidade” (p. 16).

Para o autor, a visão tradicional de que a democratização da gestão se encontra legalmente assegurada e empiricamente concretizada, acarreta numa compreensão de que a ação organizacional está para a reprodução de regras e normas prescritivas. Como resultado, Lima (2018b, p. 17) aponta “a falta de elaboração teórica e [...] [a] ausência de pesquisas

empíricas sobre gestão escolar [...] reprodução política e de socialização dos atores escolares segundo os valores plasmados nas leis”.

O autor também chama a atenção para o movimento de ideologia da gestão democrática como um mecanismo de atualização política e do setor público, pois “diversas práticas de gestão democrática tornaram-se ideologicamente incompatíveis e foram afastadas em vários países por força da adoção do princípio da empresarialização e privatização” (LIMA, 2018b, p. 18). Nesse sentido, o elemento desafiador que se apresenta aqui é uma prática já presente no contexto mundial, ao passo que a força gerencialista e o movimento neoliberal cada vez mais estimulam essa crescente “empresarialização e privatização” na educação com a justificativa de que, após longos anos (no caso português), a gestão democrática das escolas ainda se configura como um objeto em construção.

Esses interesses neoliberais sobre a escola aproximam a forma de gestão escolar à gestão empresarial, associando-a a qualidade da educação, pois “[...] como o raciocínio neoliberal é tecnicista, transforma as questões sociais e políticas em questões técnicas” (DAL RI, 2015, p. 58). E se comparada, a gestão da escola pública com a gestão de uma escola privada, sob um olhar neoliberalista, conclui-se que a primeira ainda encontra dificuldade, devido a sua má administração. No entanto, a autora nos chama a atenção para as diretrizes gerenciais, que nada consideram “[...] as diferenças econômicas, sociais, culturais entre os tipos de escolas e, principalmente, os seus objetivos e funções sociais” (p. 58).

E por fim, outro elemento identificado que dificulta a prática democrática dentro das escolas são as distintas e intensas relações interpessoais, sobre as quais, calcados na base democrática, estão os debates e com eles as divergências de opiniões.

E por isso se compreende quão difícil é democratizar a educação e remover das escolas os principais obstáculos políticos, organizacionais, de governo e de gestão, de relações de poder, de teorias e de objetivos educacionais que as vêm impedindo, há séculos – e mesmo em regimes políticos formalmente democráticos –, de se afirmarem como organizações educativas democráticas (LIMA, 2018b, p. 26).

Ainda assim, em consonância com o autor, acreditamos que a prática democrática nas escolas representa um dos melhores caminhos para a formação de cidadãos livres, conscientes e críticos no que diz respeito à sua realidade. Nas palavras do autor, “Apesar de tudo, a invenção democrática continua a ter lugar nos nossos dias, tanto a oeste quanto a leste, através de lutas, protestos e revoltas” (LIMA, 2005, p. 80).

Esse “apesar de tudo”, referido pelo autor, está ligado à real situação da educação no mundo, que em meio “a uma privatização *lato sensu*, a uma impregnação empresarial. A educação tende a desaparecer do discurso em muitos países. Desapareceu do discurso público, do discurso político, não se fala mais em educação. Fala-se em qualificações, competências, habilidades” (LIMA; PAVAN, 2020, p. 11, grifos do autor). Contudo, observamos que os envolvidos direta e indiretamente com a educação ainda encontram forças para lutar por uma educação democrática, de qualidade e mais humana.

Desse modo, visando o alcance de uma verdadeira gestão democrática nas escolas públicas, evidenciamos que os autores portugueses apontam alguns princípios⁸ bases para efetivar essa forma de gestão. O debate político-educativo acerca da gestão democrática das escolas, inicia com a questão sobre a qualidade da educação. De um lado, vemos a posição de que a gestão pautada nos princípios democráticos, representa um dos caminhos para a garantia da qualidade da educação, de outro lado, a visão de que a modernização dessa forma de gestão seria o melhor caminho. No entanto, o que torna indispensável a esse debate e que não pode ser encerrado é,

[...] o de saber se é mais importante garantir uma liderança orientada para a obtenção de resultados escolares restritos e passíveis de mensuração e competição, ou o exercício de uma direção democrática e de uma autonomia eticamente comprometida com os valores da igualdade e da cidadania democráticas (LIMA, 2018a, p. 51).

Diante disso, em defesa dos valores de igualdade e cidadania democrática, principalmente no espaço da escola, destacamos alguns princípios que fundamentam a prática democrática neste espaço, bem como suas principais características a partir da literatura portuguesa estudada. Entre os princípios identificados, chamamos a atenção para as dimensões histórico-políticas que contribuíram para o processo de democratização das escolas e são consideradas atualmente, indispensáveis para uma escola que se deseja democrática.

Nesse sentido, buscamos elucidar, brevemente, cada princípio. Assim, iniciando com o princípio das eleições, elemento essencial nas e para as discussões escolares, na sequência com o princípio da colegialidade, o da participação nas tomadas de decisões e afins e o princípio da autonomia escolar. A este respeito, defendemos a criação e permanência destes princípios na construção de uma gestão democrática das escolas, indo além do que os normativos estabelecem, ao passo que a gestão não seja “[...] reduzida ao cumprimento de

⁸ Os princípios foram selecionados a partir da literatura e legislação portuguesa, pois ao serem citados em diferentes normativos e compartilhados entre os autores os consideramos relevante para nossa discussão.

certas regras e de certos processos democráticos” (LIMA, 2018a, p. 34), numa democracia dos protocolos, resultando em estruturas convencionalmente democráticas.

Embora esses princípios isolados não garantam um governo, tampouco uma gestão democrática, faz-se necessária à sua compreensão, de modo que a visão sobre o seu sentido e funcionamento, possa ser ampliada. Nesse viés, chamamos a atenção para o princípio das eleições, o qual, inicialmente, no período de 1976 a 1980, ficou marcado por intensas contestações, apostado num jogo de interesses políticos que o distanciavam do seu verdadeiro significado. Para Lima (2002, p. 23) “[...] as eleições fazem-se, as eleições despertam algum interesse, porque há também a fruição eleitoral, o jogo eleitoral”.

Ainda assim, destacamos a sua importância na construção de uma gestão democrática das escolas, porém vale lembrar que, se realizadas somente para validação de interesses políticos particulares, não farão sentido, se não forem bem articuladas aos outros princípios, “pode esgotar-se nesse ato se outras estruturas organizacionais e administrativas, relações de poder, processos de decisão não forem igualmente democratizados” (LIMA, 2018a, p. 34).

Diante disso, as eleições como objeto de democratização da gestão escolar existem em função dos interesses da maioria. Ou seja, dentro deste espaço, ela valida o debate e conhecimento acerca do que se propõe a ser eleito, seja um representante ou um evento. Contudo, ao se tratar de um representante eleito, ela não se esgota na opção mais votada, ela demanda o seu acompanhamento, tendo em vista que o representante eleito está à serviço dos seus eleitores. Formosinho, Fernandes e Lima (1988, p. 151) consideram que as eleições no campo da escola “introduz[em] a possibilidade de disputa entre candidatos alternativos e de projectos alternativos cuja opção é deixada à decisão dos eleitores”. Nesse sentido, ela poderá ocorrer para decisões de representação participativa, na definição de ações do projeto educativo ou para decisões no cotidiano da escola. Além disso, poderão ser admitidos como eleitores todos os envolvidos com a escola, entre eles, os alunos, professores, equipe gestora, funcionários, famílias e comunidade.

O princípio da colegialidade também é muito importante para a construção de uma gestão que se deseja democrática, cuja união de todos os segmentos os quais disponham de equivalente representatividade de voto e influência nos processos de tomadas de decisões, representa indiscutível avanço na democratização da educação. No entanto, a colegialidade, por sua vez, “[...] é especialmente compatível com o autogoverno, mas não é por si só garantia de democracia e de participação efetiva nos processos de tomada das decisões, nem garante que o conteúdo das decisões tenha efetivo sentido democrático” (LIMA, 2018a, p. 34). Diante disso, vale lembrar que a democratização da gestão escolar é um processo intenso e contínuo

e, se os princípios forem tratados isoladamente, pouco contribuirão para modificarem a organização tradicional da escola.

Quanto ao princípio da participação, podemos concluir que ele se faz indispensável à gestão democrática das escolas, desde antes da sua legalização como princípio orientador. Participar dos processos decisórios e das discussões acerca da vida da escola, é um direito de todos, logo, todos são responsáveis pelos seus resultados, sejam eles positivos ou não. Essa participação coletiva diz respeito aos profissionais da educação, alunos, famílias e comunidade ao entorno, ou seja, todos aqueles que fazem o uso direto e indireto da escola. Desse modo, ela deve ser admitida como um compromisso do Estado, no fornecimento de recursos e serviços, contudo, também deve ser acompanhada pelos seus usuários, avaliando a qualidade do oferecimento dos serviços prestados, bem como exigindo melhores condições para tal.

Ainda que se faça indispensável, tornar a participação efetivamente real, é algo ainda em luta na maioria das escolas públicas, ao passo que aqueles que já não fazem uso diretamente, consideram que já não são mais responsáveis por ela. Segundo Lima (2014, p. 1072) a participação é um princípio imperioso para efetiva gestão democrática das escolas e, acrescenta que a participar verdadeiramente “[...] exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão”.

Diante disso, notamos que efetivar esse princípio no espaço da escola demanda esforços para além dos que já o fazem, ao passo que quanto maior o envolvimento maior o alcance dela, ou seja, à medida em que se amplia a participação dos sujeitos, mais próxima a escola fica do cumprimento da sua função, contudo, quando a participação fica restrita a um grupo isolado de pessoas, a visão inevitavelmente também será restrita. Nessa perspectiva, destaca-se a sua importância nas escolas do país “desde 1974, um dos princípios orientadores mais importante no domínio social e político em geral, e no domínio educativo em particular, é o princípio da participação” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 150). Esse destaque para a efetiva participação popular teve origem com as manifestações sociais na Revolução dos Cravos em 1974, a qual com o olhar atencioso aos interesses sociais, estabeleceu, desde então, a indiscutível necessidade da participação popular nas tomadas de decisões.

Nesse contexto, na CRP de 1976, fez-se presente a necessidade de se acrescentar a participação como princípio orientador das práticas democráticas nas escolas, bem como a sua

definição nas legislações nacionais. Lima (2002) chama a atenção para as compensações feitas no aspecto normativo.

Parece que o legislador quer cobrir um défice de legitimidade e um défice de práticas participativas e quanto mais desmobilizada e pouco participativa parece a sociedade portuguesa mais o legislador parece ir compensando esses fenómenos através de uma compensação discursiva, de certa forma retórica, através do conceito de participação (LIMA, 2002, p. 13).

Indo ao encontro da visão do autor, sobre a indiscutível necessidade de efetivação do princípio da participação nas escolas para o cumprimento da prática democrática. A participação democrática em diferentes espaços da escola surge como uma dimensão incomparável e indiscutivelmente necessária na prática escolar, pois “[...] representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber gestão democrática das escolas” (LIMA, 2014, p. 1072).

No entanto, como já apontado anteriormente, a consolidação deste princípio no contexto escolar ainda é um processo em construção, tendo em vista a necessária revisão das práticas e dos métodos de participação,

[...] o que as escolas precisam é de processos mais informais e ‘instrumentais’ de participação dos pais, dos alunos, dos professores, etc., sob a modalidade de grupos de trabalho temporários em torno de projectos precisos, capazes de mobilizarem a experiência, os saberes, as propostas, as ideias, as soluções destes membros da organização (BARROSO, 1995, p. 51, aspas no original).

Além do mais, o princípio da participação só terá sentido se os envolvidos com o processo educativo puderem interferir na organização do ensino, “[...] na definição do plano educativo de cada escola. Trata-se, de facto, da aplicação à escola de um princípio político democrático e não apenas de uma tecnologia pedagógica participativa” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 151). Valendo-se dessa necessidade, os autores acrescentam que essa participação deve ir além das questões pedagógicas, sendo necessário o envolvimento também nas orientações educativas da escola na medida em que,

[...] se a participação fosse exigida apenas por razões pedagógicas, não se compreenderia bem que ela fosse alargada a elementos sem formação profissional e específica e que não se encontram na escola na situação de educandos. Por isso, a sua participação pressupõe que podem intervir ao nível da orientação educativa da escola, ou seja, na definição do seu projecto educativo (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 151).

Segundo Lima (2009) as práticas de participação nos espaços escolares revelaram uma participação meramente formal e passiva dos professores, com formas de não participação dos alunos e uma participação ritualizada e subordinada aos funcionários, representando uma gestão democrática institucionalizada, onde se vê “muita gestão para pouca democracia e para pouca, ou mesmo nula, autonomia” (p. 234).

De modo geral, a governação democrática nas escolas atende a um estilo político que, em busca da autonomia, utiliza o compartilhamento de autoridade e decisões, validando a descentralização e transferência de poder por meio da participação democrática, numa perspectiva sociocomunitária (LIMA, 2014).

Entretanto, esse conceito de autonomia no país não surge juntamente com o momento revolucionário de democratização da educação, pelo contrário, no período anterior a 1987, “[...] a escola portuguesa era vista pelo Estado como uma unidade administrativa da Administração Educativa Central. Apesar de ser gerida por professores eleitos, não possuía autonomia, sendo governada por normas e directrizes da administração central” (FORMOSINHO, 2010, p. 43).

Somente depois desse período que o conceito de autonomia em Portugal é tratado como pauta nos debates sobre educação, essa iniciativa deu-se através das discussões sobre a reforma do sistema educativo, ancorada na perspectiva da participação democrática a qual pressupunha a transferência de poder entre os diferentes estados da administração (FORMOSINHO; MACHADO, 2010).

No aspecto político-normativo, as ideias de autonomia e gestão escolar no país “[...] desenvolveram-se na continuidade de um processo de re-ajustamento e alteração do ‘modelo de gestão escolar’ em vigor desde a Revolução de 25 de Abril de 1974” (BARROSO, 2009, p. 992, aspas no original). Esse modelo favorecia os princípios de uma gestão democrática, cujo termo passa a ser adotado na CRP de 1976. No entanto, a expressão autonomia escolar ainda não havia sido contemplada nas políticas públicas educacionais.

Embora a noção de autonomia fosse pouco conhecida, com uma total ausência da sua definição na legislação escolar, sendo segundo Lima (2009, p. 229, grifos do autor), já “praticada, *de facto*, pelas assembleias das escolas, pelos plenários de professores e pelos órgãos colegiais de gestão eleitos em cada escola, segundo regras e com composições bastante diferenciadas”. Desse modo, podemos perceber que a autonomia praticada nesse período, se diferenciava entre as instituições de ensino, devido à falta de um regulamento nacional, pois cada instituição praticava sua autonomia conforme seus interesses e realidade.

Inicialmente, sem uma lei que definisse nacionalmente os limites e as possibilidades da autonomia escolar, ela já representava o princípio mais significativo na construção de uma gestão democrática das escolas, caracterizada como uma “deslocação do poder” dos agentes para os atores escolares, sem ao menos estar formalmente legalizada, era considerada um dos princípios mais valorizados na prática democrática, tendo em vista a sua característica pautada em novas medidas jurídicas, influência dos atores e saber coletivamente construído (LIMA, 2018a).

A partir do Decreto-lei nº 43/89, o Governo em vigência estabeleceu os princípios de uma escola autônoma, “[...] este documento permitiu uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia e fez emergir alguns tímidos exercícios de autonomia escolar” (FORMOSINHO, 2010, p. 44). Nesse decreto, se estabelece o regime de autonomia das escolas do ensino básico e secundário, defendendo a ideia de que a autonomia das escolas se dá mediante a,

[...] gestão de currículos e programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO; FERREIRA, 2010, p. 59).

Após um longo período, nos anos de 2006 e 2007, verificou-se um esforço na relação entre as autoridades administrativas e as escolas, a partir de um contrato de autonomia escolar, visando a legitimação dessa prática nas escolas. Para Formosinho (2010, p. 54) “[...] o contrato não é um documento, mas sim um produto de trabalho que resulta de um processo que vai da auto-avaliação à redacção, análise, reformulação e negociação da proposta para um contrato de autonomia”.

Como se vê, o princípio da autonomia escolar é um dos mais discutidos na área da administração e gestão escolar, além de ser considerado um dos mais importantes para democratização da educação. No entanto, ainda não é uma realidade de todas as escolas portuguesas, porém já vem sendo tema de discussão das políticas públicas, nos congressos e pesquisas sobre educação a longos anos. Desse modo, a questão que nos intriga é: o que falta para que esse princípio possa ser consolidado nas escolas públicas portuguesas?

A este respeito, partindo do pressuposto de que para reconhecer as falhas e os possíveis caminhos de alcançar a autonomia escolar, destacamos a visão dos autores sobre o que representa esse princípio para a educação no país. Nesse sentido, a visão sobre a

autonomia escolar, em duas décadas deslocou-se “[...] na sua amplitude semântica, do campo da descentralização e da participação democrática para o campo da liberdade e eficácia da gestão escolar” (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO; FERREIRA, 2010, p. 57).

Nessa perspectiva, podemos compreender que a autonomia escolar legislada e praticada pode atender a duas perspectivas distintas, as quais, vistas sob um olhar mais extremo, conclui-se que as razões implícitas nas políticas de promoção da autonomia escolar em Portugal “se traduzem na privatização do serviço público e na ‘liberdade de escolha’ das escolas pelas famílias” (BARROSO, 2009b, p. 11, aspas no original). Ainda sob esse olhar, o autor acrescenta que a autonomia é considerada “como um meio privilegiado para promover a concorrência entre as escolas e a sua integração numa lógica de mercado” (p. 11). Enquanto, sob um olhar democrático, de descentralização e de participação popular, ela é vista “como a condição para promover a participação e o exercício da democracia, valores estruturantes da escola pública” (p. 11).

Muito embora se traduza popularmente como uma deslocação de poder, a autonomia não deve ser apenas uma transferência de domínio do Estado para as escolas, deve, sim, representar e exigir “maior envolvimento de vários interlocutores interessados no processo educativo de forma activa e participada e em termos que não são os de mera consulta ou auscultação” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 160).

Partindo da concepção de autonomia como princípio orientador da gestão democrática das escolas, há que se considerar que a visão extrema de autonomia escolar acima elucidada, além de não representar o que de fato deveria ser a autonomia nas escolas, desconsidera a origem do princípio como defesa dos direitos sociais. Ainda assim, indo ao encontro do que propõem os autores, defendemos a posição de que proporcionar maiores condições de autonomia às escolas, além de contribuir com as finalidades educativas, atende ao princípio que a própria legislação nacional estabelece, descentralizando os debates nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Para os autores,

[...] a delegação de competências às escolas para gestão concreta dos recursos educativos que devam estar a seu cargo, no âmbito da gestão de pessoal, do apoio psicológico e orientação escolar e profissional e ainda da acção social escolar, pode ser a solução adequada, não só para que a escola possa realizar as finalidades educativas, mas ainda como consequência lógica da aplicação do princípio de desconcentração administrativa consagrado na LBSE (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 153).

Em contrapartida, vemos que a realidade das escolas, cuja falta de autonomia por vezes, impede e/ou dificulta suas ações, não condiz com as discussões e posições acerca da efetivação da gestão democrática, pois sabemos que à escola compete inúmeras tarefas, porém sem condições autônomas nenhuma de cumpri-las, o que existe é “[...] uma redução do papel do Estado na orientação da educação e, por conseguinte, um reordenamento, uma descentralização das competências nessa orientação” (FORMOSINHO; FERNANDES; LIMA, 1988, p. 154).

Nesse contexto, faz-se necessária a compreensão de que a autonomia não é algo definitivo para as escolas, que, se posta uma vez, nunca mais se altera, pelo contrário, vista sob um olhar democrático, ela representa um instrumento de superação das desigualdades. Em face disso e em busca da democratização da educação no país, apontamos para a necessidade de aplicar o devido valor aos seus princípios, considerando seus limites e possibilidades, além de atentar para a superação das formas e processos de gestão da escola dando “[...] oportunidade de os actores destas organizações construírem os seus próprios processos de gestão, fazendo deles instrumentos da sua própria acção organizada” (BARROSO, 1995, p. 51). Nesse sentido, para alcançar essa democratização da educação, há que se repensar sobre a ideia da normatização com base na qual as práticas são formalizadas e padronizadas, desconsiderando-se, em muitas situações, as particularidades de cada instituição.

4.5 A gestão democrática nos documentos escolares

Os normativos portugueses nos apresentam prescrições sobre a prática escolar, isto é, os caminhos que as instituições escolares devem seguir. Logo, buscamos compreender a partir dos documentos oficiais do Agrupamento de escolas de Trancoso, bem como da literatura do país como essas determinações se efetivam no contexto escolar.

As ações democráticas nas escolas portuguesas, se constrói a partir de diferentes perspectivas, as quais têm em comum a busca pela efetivação das políticas educativas, nomeadamente a CRP, a LBSE e os Decretos-Leis. Para tanto, indo ao encontro da realização das determinações normativas, por vezes as escolas se colocam em situações contraditórias, pois em dado decreto deve-se seguir os princípios democráticos de participação e autonomia, já noutro momento mantêm-se os princípios acrescidos de eficácia e eficiência de cunho empresarial.

Além destas contradições, apresentamos os movimentos dentro do espaço da escola, a partir das aprovações e desaprovações dos normativos, bem como dos documentos oficiais, tidos a partir de decreto como instrumentos de autonomia, destacando os aspectos de democratização identificados nas documentações escolares.

As escolas em Portugal consideradas aparelhos políticos do Estado, se interpretadas “[...] à luz das especificidades portuguesas no que concerne ao controlo político e administrativo centralizado” (LIMA, 2018a, p. 33), nota-se o caráter autoritário e repressivo que as políticas educativas tinham, ao estabelecerem as comissões e os conselhos na formação dos órgãos de administração e gestão, logo depois retrocedem com a criação de um órgão unipessoal, o diretor de escola, acarretando uma intensa confusão normativa.

Essas diferentes posições, representadas nas políticas educativas em Portugal, geraram críticas acerca da base de construção da prática das escolas, pois de um lado apresenta-se um discurso democrático de descentralização, porém de outro lado, vê-se o contrário, com medidas impositivas e centralizadoras. Nessa esteira, Carvalho (2011, p. 12) ressalta que, nos últimos vinte anos, o país “[...] constrói, no discurso jurídico e na intencionalidade política dos diplomas e medidas, uma narrativa identitária de descentralização, quando a prática, a experiência e o senso comum parecem contradizer essa idéia”.

As marcas de contradições nas escolas carregam interesses neoliberais que aproximam a sua forma de gestão à gestão empresarial, sob a justificativa de uma maior qualidade na educação, já que “[...] o raciocínio neoliberal é tecnicista, transforma as questões sociais e políticas em questões técnicas” (DAL RI, 2015, p. 58). No entanto, a autora chama a atenção para as diretrizes gerenciais, isto é, as explícitas diferenças que existem entre as instituições públicas e privadas nos níveis econômicos, sociais e culturais dos quais as crianças pertencentes às escolas privadas têm a possibilidade de ter, ser e viver situações diferenciadas para sua formação integral, enquanto as crianças de escolas públicas e, principalmente aquelas pertencentes às escolas periféricas, contam somente com o básico que a escola pública pode oferecer. Nesse sentido, além dos níveis distintos entre as duas instituições, destacamos as diferenças entre os seus objetivos e funções sociais, os quais, a partir das suas realidades, buscam contribuir com o desenvolvimento daquilo que seus alunos mais necessitam.

Segundo Dal Ri (2015), o retrocesso com a categoria político-educativa, gestão democrática das escolas, vem ocorrendo desde dezembro de 1974 e, após o decreto de 2008, recebe maior intensidade numa crescente destruição tanto nas políticas quanto na prática. A autora considera que, após vivenciar períodos de autogestão entre 1974 e 1976, Portugal retrocede no que se refere à democratização das escolas, pois, “[...] retoma os cargos de diretor e subdiretor, que até então eram inexistentes, e a baixa participação que foi se constituindo [...]. As políticas educacionais de cunho neoliberal começam a tomar fôlego no período de 1990, e são implementadas definitivamente no início do século XXI” (p. 52).

Em consequência disso, a autora considera que a gestão democrática das escolas vem sendo descontextualizada no país, seja nos discursos, na prática e até na história que se criou, além disso, ela passa a ser atrelada aos “excessos revolucionários e participativos” (DAL RI, 2015, p. 50), que ocorreram logo após a revolução em 1974.

Nesse contexto, ainda que se considerem somente as escolas públicas portuguesas, as diferentes perspectivas que cada uma apresenta sob determinado cumprimento normativo confirmam as distintas realidades vividas entre elas. Neto-Mendes (2004, p. 118) chama a atenção para a visão que se criou das escolas, considerada como “[...] um contexto de trabalho tantas vezes precário, mutilador dos direitos cívicos de todos quantos nela trabalham, ensinando e aprendendo, participando nos órgãos de governo democrático sob o olhar, ora de desconfiança ora de censura, do poder central de matriz centralizadora”.

A este respeito, o autor acrescenta quatro fatores principais que dificultam a promoção e o desenvolvimento da democracia nas escolas de Portugal, os quais resumem-se, basicamente, no expressivo crescimento da população escolar que acarreta na escassez de recursos e massificação do ensino; a diversidade regional que inibe uma coesão nacional; a instabilidade de professores que interfere na democraticidade da escola, haja vista a falta de participação contínua nos processos da escola; e, por fim, o questionamento da eficácia e democraticidade com a insuficiência de representatividade e participação (NETO-MENDES, 2004).

Nessa perspectiva, além dos temas de democracia e participação muito presentes nos discursos e práticas educativas, após a Revolução de 1974, surge a necessidade da normatização de políticas sobre a autonomia das escolas. Contudo, como vimos no decorrer da descrição dos Decretos-Leis, este tema recebeu diferentes determinações de acordo com o período em questão. Para Barroso (2004), a autonomia das escolas é considerada uma “ficção necessária”, pois ainda permanece em constante construção e desconstrução na política e na prática, ao mesmo tempo,

[...] é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas [...] uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos (BARROSO, 2004, p. 49-50).

Na visão do autor, a autonomia das escolas portuguesas tornou-se uma falsificação normativa, pois na prática favorece a legitimação dos objetivos, visando um controle das práticas administrativas, enquanto seu real sentido de libertação das escolas para o

cumprimento das suas decisões e necessidades acaba sendo desconsiderado (BARROSO, 2004).

A autonomia das escolas surge a partir da necessidade de democratização da educação pública e maior aproximação da escola com sua comunidade. Contudo, em Portugal, a autonomia das escolas fica apenas no aspecto normativo, e não consegue se adequar ao contexto escolar, tendo em vista a não transferência de poderes de decisão para as escolas. Nesse cenário, atendendo às determinações dos decretos, as escolas passaram a criar seus documentos oficiais, considerados como instrumentos de autonomia, pois, a partir deles, cada instituição teria a possibilidade de elaborar, analisar e avaliar suas ações, gerir seus recursos, obedecendo aos princípios gerais de uma organização educativa.

Nesse sentido, são os instrumentos de autonomia para as escolas infantis, básicas e secundárias, o Projeto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Atividades. Estas documentações, tidas como validação da autonomia escolar, representam, respectivamente, “[...] definição de estruturas de orientação educativa, da explicitação dos princípios, valores, metas e estratégias que a escola pretende atingir”. O segundo chamado de regulamento interno configura-se como um “[...] conjunto de normas internas de procedimentos que define o regime de funcionamento da escola”. E o terceiro, nomeadamente, plano anual de atividades “[...] constitui o documento de planificação baseado no projecto educativo e onde são estabelecidos os objectivos e a programação das actividades da escola para cada ano” (FORMOSINHO, 2010, p. 47-48).

Cada instituição escolar ou agrupamento de escolas possuem as suas documentações, elaboradas, acompanhadas e avaliadas pelos respectivos responsáveis nos conselhos. Para a compreensão sobre a estrutura dos documentos, bem como sua proximidade com a democratização da educação, selecionamos o Agrupamento de Escolas de Trancoso (AET), distrito de Guarda em Portugal, cujo site visitamos e, por meio dele, tivemos acesso às referidas documentações.

Criado em 2010, conta com quatro instituições de Jardim de infância: de Trancoso, Cogula, Freches e Vila Franca das Naves, cinco escolas básicas (1º, 2º e 3º ciclo): de Trancoso, Vila Franca das Naves, Cogula, Freches e Ribeirinha e apenas uma instituição de ensino secundário, representada pela escola Gonçalo Anes Bandarra (atual escola sede do agrupamento). A comunidade escolar é composta por cerca de 810 alunos, sendo 203 alunos do 1.º ciclo (14 turmas), o segundo maior em quantidades, 120 professores e 77 Assistentes Técnicos e Operacionais.

O projeto educativo do agrupamento de escolas de Trancoso (2020-2023), é um documento que tem a validade de 3 anos, está dividido em 4 capítulos em 38 páginas, estabelece os princípios, valores, metas e estratégias. Entre os objetos de “Missão” citados no documento, destacamos a relevância que ele oferece para a construção de uma escola democrática e humanizadora, que seja aberta as diferenças, ética, exigente quanto ao nível intelectual de seus formadores e formados, bem como comprometida com a melhoria contínua.

No item “princípios e valores”, destacamos o compromisso assumido com os princípios de respeito, participação, democraticidade e autonomia. Entre os objetivos, destaca-se o anseio de formação de cidadãos livres, consciente e participantes na vida em sociedade. Entre as potencialidades apontadas no documento, destacamos a criação de uma rede escolar que supre as necessidades da sua comunidade, a existência de um sistema de gestão que atende todo agrupamento e a associação de pais e encarregados de educação, que se apresenta disposta e ativa para todas as finalidades da escola. No item sobre as “finalidades do projeto educativo”, destacamos o estímulo a participação da comunidade educativa nas atividades do agrupamento, o desenvolvimento do diálogo e o envolvimento da comunidade nas atividades.

No domínio 1 - nomeadamente resultados, são estabelecidos os objetivos, ponto de partida, metas, estratégias e indicadores, dos quais, entre as várias medidas, destacamos respectivamente os que se aproximam da democratização do agrupamento. Os objetivos estabelecidos, referem-se à promoção do envolvimento dos pais na vida da escola e nas tomadas de decisão. O ponto de partida tomado pelo agrupamento é o escasso conhecimento dos pais e encarregados sobre seus direitos e deveres. As metas estabelecidas para cumprimento dos objetivos são: a criação de um portal de informação aos pais, ampliar o grau de participação destes no processo de tomada de decisão, nas reuniões e atividades do agrupamento.

Para tanto, são estabelecidas as estratégias com as informações dispostas na plataforma *moodle* sobre todas as reuniões dos conselhos e de interesses dos pais, criação de espaços para recebimento dos pais, responsabilização no acompanhamento da vida escolar de seus filhos, dinamização das atividades, articulação de horário de reuniões com os pais a partir do horário de trabalho e utilização do meio eletrónico para maior facilitação na comunicação entre escola e famílias.

Quanto aos indicadores, o agrupamento determina a adoção de registro de presenças, fotografias, escritos, visando a monitorização destes, bem como reuniões para os pais sobre os assuntos que lhe digam respeito e que suas sugestões também possam ser contempladas. Para

a avaliação do cumprimento do projeto educativo, entre as propostas, destaca-se a avaliação sobre o grau de participação dos pais e encarregados de educação, sobre a vida escolar dos alunos, por meio do contato com os diretores de turma e professores.

O regulamento interno do agrupamento de Trancoso, aprovado em Julho de 2020, conta com 14 capítulos, 197 artigos, num total de 120 páginas. No entanto, destacamos os capítulos e artigos que tratam diretamente das medidas democráticas, além disso, voltamos nosso olhar para as práticas das escolas básicas de 1º ciclo. De modo geral, o objetivo do documento é a definição normativa dos princípios gerais da educação no agrupamento, destacando os direitos e deveres dos atores escolares, sustentados numa educação humanizadora, de formação livre e responsável, para o desenvolvimento integral do cidadão português.

No artigo 4º, trata-se sobre a autonomia das escolas, que deve orientar-se pelos princípios de igualdade, participação e transparência, é estabelecido que o agrupamento disponha de autonomia nas decisões nos níveis pedagógicos, curriculares, administrativo e financeiro. Entre os direitos da comunidade educativa, expostos no capítulo IX, destacamos a possibilidade de participar das dinâmicas no agrupamento, de ser ouvido, ser informado, eleger os membros dos conselhos e, também, ser eleito. Quanto aos deveres, estabelece que a comunidade educativa deve participar da eleição de seus representantes, bem como manifestar colaboração.

Por fim, o Plano Anual de Atividade do agrupamento, válido de 2020 a 2021, possui 140 páginas, e determina os conteúdos, finalidades e domínios que o agrupamento deverá seguir. O documento é construído coletivamente, conforme as orientações legais nacionais, desse modo, apresenta as atividades de cada nível (Infantil, ensino básico- 1º, 2º e 3º ciclo e ensino secundário), além disso, apresenta os serviços e a estrutura educativa do agrupamento, bem como as propostas da comunidade educativa.

No item “finalidades do plano”, os aspectos de estímulo à participação da comunidade são voltados para o desenvolvimento do diálogo e participação conjunta, envolvimento da comunidade nas atividades e participação nas atividades promovidas pela comunidade. No item “domínios”, o documento apresenta alguns quadros, sobre as atividades a serem desenvolvidas durante todo o ano letivo, divididas em resultados (1º período), prestação de serviço educativo (2º período) e liderança e gestão (3º período).

Nos projetos mencionados, vimos que são propostas diversas parcerias com instituições sociais e privadas. Entre os projetos citados, nos chamou a atenção o projeto “Parlamento dos Jovens”, destinado somente aos alunos do ensino básico de 2º e 3º ciclo e

ensino secundário. Tal atividade trata-se de um debate político na escola com a presença de um Deputado da Assembleia da República. Além disso, destacamos alguns itens na pauta de objetivos deste projeto, os quais referem-se à educação para a cidadania com estímulo para a participação cívica e política, conhecimento sobre a Assembleia da República, sobre o mandato parlamentar, suas regras e processos decisórios, por meio de experiências de participação nos processos eleitorais.

Nosso objetivo com o estudo destes documentos é valorizar as medidas que aproximam a ação educacional da democratização da educação, bem como identificar algumas categorias de comparação, porém temos a consciência de que a organização escolar transcende a tudo isso, e que ela se faz na dinâmica do cotidiano escolar.

5 BRASIL E PORTUGAL: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Em linhas gerais, o sentido central do nosso estudo, utilizando a Educação Comparada como metodologia de pesquisa, está no alcance da comparação entre os países, a partir do nosso objeto. Para isso, percorremos todo caminho metodológico que nos fez ver e rever diversos elementos sobre a definição de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal. Essa etapa final é decorrente de um longo percurso, sem o qual não seria possível alcançar nenhum dado. Desse modo, ressaltamos a importância do uso da metodologia, a qual nos permitiu compreender como a gestão democrática da escola pública está posta pelos normativos, documentos escolares e literatura nos dois países.

Este capítulo está organizado pelas dez categorias de comparação, as quais foram criadas a partir da discussão no presente estudo e retomadas mediante necessidade de se apontar os aspectos semelhantes e distintos entre as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal. As categorias de comparação são temas de discussão que se articulam ao nosso tema central na pesquisa e embora tenham sido apresentados ao longo deste texto, neste momento, as ressaltamos, visando uma aproximação entre os elementos identificados no Brasil e em Portugal.

Nesse sentido, nosso capítulo se apresenta inicialmente com os aspectos distintos entre a dimensão territorial brasileira e portuguesa, tratamos também da semelhança no período vivido de regime militar, das influências teóricas acerca dos estudos de administração escolar, do processo de democratização da educação pública, das influências políticas na construção e aprovação das legislações nacionais, das semelhanças e diferenças entre as definições e princípios organizativos de gestão democrática da escola pública, das diferenças entre os documentos escolares ao se tratarem da definição de gestão democrática, da organização da gestão escolar, e por fim, das semelhanças e diferenças entre as perspectivas defendidas nas normas criadas posterior às legislações nacionais de cada país.

Vale ressaltar que as semelhanças apontadas nas políticas educacionais, devem-se às influências globalizantes, tal fenômeno ocorre mediante a necessidade de países menos desenvolvidos elaborarem medidas reformativas visando o seu desenvolvimento local. Essa atividade, segundo Barroso (2003) pode ser caracterizada como ação de globalização ou mundialização, além disso, essa coexistência de políticas educativas em países geopoliticamente diferentes pode representar também a “[...] permeabilidade do discurso político às retóricas de legitimação difundidas pelos centros de decisão e difusão internacionais, por meio daquilo que chamo de ‘efeito de contaminação’” (BARROSO, 2003, p. 84, aspas no original).

Essa atividade de empréstimo de políticas educativas é considerada, pelo autor, algo comum em outros períodos históricos, entretanto, atualmente, vê-se o aumento expressivo dessa ação, devido à importância que as agências internacionais vêm recebendo nos espaços de cooperação aos países mais periféricos. Conforme Barroso (2003), embora as referências internacionais sejam importantes na elaboração das políticas nacionais, o que se vê é o uso delas, devido à conveniência em promover internamente determinada política que já tenha assegurado o seu valor explicativo.

Em síntese, de acordo com Carvalho (2013, p. 423) “[...] apesar da influência homogeneizadora da globalização, seus efeitos afetam de maneira diferente os sistemas de educação”, isso se justifica, pois, cada sistema nacional de ensino, ainda que apresente problemas similares, desenvolve suas ações a partir da sua realidade, isto é, a política educativa tomada como empréstimo poderá ser similar, porém cada país a organiza, orienta e promove de acordo com aquilo que tem à disposição.

5.1 Dimensão territorial

Essa categoria nos fez compreender o porquê determinadas ações são possíveis em um país e não em outro, além disso, nos esclareceu sobre a necessidade, por exemplo, de o Brasil elaborar políticas sociais de equidade educacional, devido sua ampla dimensão territorial, fenômeno que não se vê tão em evidência em Portugal, pois conta apenas com 18 distritos e 2 regiões autônomas (Açores e Madeira), que englobam 308 concelhos, subdivididos em 4257⁹ freguesias, em 92.2012 km² de expansão territorial. Enquanto o Brasil está edificado em 8.516.000 km² de expansão territorial, possui 26 estados e o Distrito Federal, que organizam 5.565 municípios, as freguesias citadas anteriormente se assemelham aos bairros no Brasil, porém, como se vê, os números são expressivamente altos e não identificamos a sua quantidade. A média populacional do Brasil, conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2019), é de 212,6 milhões de habitantes, enquanto Portugal, conta com apenas 10,31 milhões.

De acordo com Werle e Costa (2009), o ato de comparar países torna-se algo complexo quando eles destoam em seus aspectos populacional, territorial, cultural e econômico, exigem maior cuidado e atenção nas análises, observações e generalizações. Ainda que Brasil e Portugal possuam o português como língua oficial,

[...] a diferenciação populacional, territorial, cultural e econômica e a inserção de Portugal na Comunidade Econômica Européia impõem

⁹ Disponível em: <https://www.vpdicas.com/artigos/divisoes-politicas-de-portugal>. Acesso em: 02 junho 2021.

estruturas bastante diversas entre os sistemas de ensino desses dois países. As três instâncias – federal, estadual, municipal -, tão marcantes no sistema educacional brasileiro, inexistem em Portugal. Poderíamos comparar que em Portugal existe a instância federal (que exerce o poder central) e a municipal (local), no caso português chamada de autarquia (WERLE; COSTA, 2009, p. 480, parênteses no original).

A este respeito, em nossa análise sobre os fenômenos educativos de ambos países, levamos em consideração suas distintas dimensões, ao passo que grande parte das políticas e ações desenvolvidas no Brasil, por exemplo, podem ser justificadas devido sua ampla dimensão territorial, enquanto Portugal, não necessita de uma atenção tão forte para as disparidades regionais, com políticas de unificação entre suas regiões, já que sua dimensão territorial é bastante inferior quando comparada ao Brasil.

5.2 Regime militar

Sob um contexto político, a segunda categoria refere-se ao período de regime militar vivenciado pelos dois países. Nessa linha de pensamento, Portugal sofreu com esse movimento político durante 48 anos, iniciado na década de 1926 com a entrada do general Carmona na presidência, sob decreto ditatorial e fortalecido com as substituições parlamentares por militares parceiros. Esse período ficou marcado pela impossibilidade dos civis se manifestarem, porém representantes dos partidos políticos e da sociedade civil lutaram bravamente por seus direitos, e após a Revolução dos Cravos em 1974, a sociedade portuguesa ficou livre das imposições ditatoriais.

Esse período de ruptura política vivenciada no país, iniciada na década de 1920, devido ao movimento de intervenção militar organizado por diferentes grupos da sociedade portuguesa, justifica-se conforme os próprios grupos que o organizou, devido a necessidade de colocar o país em ordem, sendo considerado um longo período de silêncio, no qual a perseguição política incidiu contra a imprensa, os partidos políticos e a sociedade civil. No entanto, esse período passa a sofrer com crises financeiras e, então, o governo contrata novo membro, responsável pela economia do país. Essa nova contratação do governo modifica a orientação militar, destinando-se às questões econômicas, esse movimento é considerado entre os autores da área como a ditadura Salazarista, com a implantação de projetos antidemocráticos.

Todavia, esse período se encerra com a morte de Salazar em 1970, bem como a força social pela derrubada da ditadura no país. Ademais, com a Revolução dos Cravos em 1974 e, após dois anos, aprovação da CRP em 1976, fica marcada o início da democratização no país.

Na educação, viu-se também um apoio a democracia, com a criação da LBSE nº 5/1973, cuja prerrogativa era de uma educação para todos.

No Brasil, viveceu-se um período semelhante ao de Portugal, nomeadamente Golpe militar, teve início em Abril de 1964 sob o comando de governos militares, período em que a população brasileira ficou impossibilitada de exercer seus direitos com rígida censura aos meios de comunicação, expressão literária e artística, além disso, foram executadas diversas prisões arbitrárias, espancamentos, mortes e aumento da desigualdade social no país. Foram 21 anos de intenso massacre. Entretanto, com as greves e manifestações populares a favor de eleições políticas diretas, o período de regime militar foi perdendo forças. Tais manifestações ocorreram ao longo dos anos de 1983 e 1984 e receberam o nome de “Diretas Já”, o marco final da ditadura militar, vivenciada no Brasil em 1985, marcado com a eleição do governo de José Sarney, após duas décadas de intensas repressões.

5.3 Influências teóricas na administração escolar

Adentrando o contexto educacional, elencamos a terceira categoria, sobre as influências teóricas na administração escolar no Brasil e em Portugal. A origem dos estudos sobre administração escolar no Brasil ficou marcado pela influência teórica dos estudos sobre a Teoria Geral da Administração (TGA), no início do século XX, bem como da abordagem clássica e científica dos engenheiros Taylor e Fayol, os quais tinham uma visão mais gerencial sobre trabalhadores, produção e resultados dentro das empresas. Essa visão de administração de empresas serviu de inspiração para a noção de administração das escolas, todavia não foram levados em consideração os motivos pelos quais as empresas privadas e escolas públicas existem, já que a primeira visa o lucro e a produtividade, enquanto a segunda, existe em função da sua sociedade, visando a formação integral dos seus alunos.

Esses teóricos também influenciaram os estudos sobre a administração escolar em Portugal, com a adoção das técnicas de gestão empresarial desenvolvidas nas corporações e (im)postas nas escolas. Esse período historicamente influenciado pelo taylorismo e pelo fayolismo, teve início no século XX e perdurou até os anos de 1950, marcado pela insuficiente fundamentação teórica, admitiu os comandos originados de engenheiros e chefes de empresas.

Esse movimento de gestão empresarial imbuído na gestão das escolas foi perdendo força no Brasil no início da década de 1980, após debate no simpósio organizado pela ANPAE em 1986, sobre a gestão democrática da educação, cujo reconhecimento da administração/gestão como um processo político-pedagógico e preocupação com a

democratização da gestão tornaram-se temas centrais nos debates e nas questões educativas (SOUZA, 2017).

Identificamos essa postura também em Portugal, após o país vivenciar períodos intensos de lutas a favor da democracia, cuja movimentação teve início fortalecido com a Revolução dos Cravos em 1974, ganhando ainda mais força com a aprovação do Decreto-Lei nº 221/74, que aprovou uma série de medidas que descentralizavam a administração/gestão escolar e com a compreensão de que a educação representava um direito humano fundamental, segundo as quais a escola passou a responsabilizar-se pela formação democrática de seus alunos.

Nas instituições educativas, o objetivo se diferencia dessa visão de administração proposta pelos autores, pois existe em função da sua comunidade, seu modo de organizar e gerir devem acompanhar os interesses e necessidades dos seus envolvidos. Diante disso, notamos que a visão de administração técnica e empresarial criada por Taylor e Fayol logo foram substituídas, pois não acompanharam as demandas da sociedade.

5.4 Processo de democratização

Nossa quarta categoria trata do processo de democratização da educação, ela surge em nossas discussões mediante a necessidade de compreender como as medidas democráticas são postas às escolas. Dessa forma, em nosso estudo evidenciamos que ao final do período de regime militar, vivenciado nos dois países, a democracia ganha força como forma de administração na política e na educação pública, esse fenômeno ocorre “[...] em contextos de mudanças importantes: em Portugal por meio da Revolução dos Cravos, e no Brasil por meio da luta contra a ditadura, pela volta ao Estado de Direito e na elaboração da Constituição de 1988” (DAL RI, 2015, p. 38).

Esse movimento de democratização da educação é tratado na literatura como compromisso pelo sentido social e político de uma educação pública e de qualidade, tendo em vista as lutas e os movimentos sociais que surgiram nesse período e se fortaleceram na década seguinte.

O desejo pela democracia, no Brasil e em Portugal, era tido anteriormente como interesse social, de luta pelos direitos da sociedade civil, contudo, pós-revolução e reivindicações populares passou a ser, segundo Silva (2015, p. 122) “[...] um ato legal institucionalizado pelo Estado”, isso se justificava, conforme manifestações sociais ganhavam força e o Estado se via, cada vez mais, cercado pelas demandas, e o melhor caminho se fez na garantia da democracia também nas legislações nacionais.

5.5 Influências políticas na LDB/96 e LBSE/86

Nossa quinta categoria trata-se das influências políticas durante período de aprovação das leis maiores, em vigência de cada país, em Portugal, a LBSE/86 e no Brasil a LDB/96. Discutimos anteriormente como se deu a construção das leis, seus contextos de elaboração e aprovação dos projetos, mas, para este momento, destacamos o fenômeno semelhante que cada país perpassou durante seu processo de aprovação. Em Portugal, evidenciamos que para o debate sobre a aprovação da lei, faziam parte cinco projetos advindos de diferentes partidos políticos, contudo, após dois meses em discussão, o texto aprovado surge sem filiação partidária, desconsiderando o período revolucionário vivenciado pelo país, com outros projetos de lei ainda em trâmite, apresentando manifestação a favor do parlamento e da Assembleia da República, numa negociação entre os partidos. Embora o projeto não estivesse “pronto” para receber aprovação, devido suas inúmeras inconsistências, as influências políticas o aprovaram numa agilidade questionada.

Entre a LBSE/73 e a LBSE/86, o país vivenciou marcantes acontecimentos os quais fortaleceram ainda mais as decisões na própria LBSE nº 46/86. O processo de elaboração e aprovação desta lei surge em meio aos projetos elaborados pelos diferentes partidos políticos, que, após dois meses de discussão, alcançaram a aprovação da maioria. O texto final, segundo os autores da área, não contempla o período revolucionário vivido em 1974, porém, ainda que sem coligação partidária, recebe aprovação na Assembleia.

Em nosso estudo, vimos que as medidas que tratam da gestão democrática das escolas, são apresentadas nos artigos 2º, 3º, 7º, 43, 45 e 48, as quais regulamentam os caminhos a serem tomados pelas instituições. No entanto, os autores apontam que o texto final da lei não agradou os grupos políticos nem a sociedade educativa, ao passo que desconsiderou os fenômenos sociais vivenciados.

Esse fato também pôde ser visto durante aprovação do projeto de lei no Brasil, na década de 1990. A discussão sobre a elaboração de uma nova lei educativa nacional tem influência na própria construção da CF de 1988, buscavam apresentar uma lei que compreendesse as lutas e reivindicações sociais a favor de uma educação pública, justa, democrática e de qualidade. A elaboração do texto inicia com a discussão entre representantes da sociedade civil e profissionais da área da educação, esse movimento encarrega o deputado Otávio de elaborar um projeto e Jorge Hage de criar um substitutivo. Nessa perspectiva, a construção do texto organizado pelos deputados contou com a participação de diferentes representantes e buscava contemplar uma educação pública, justa, democrática e de

qualidade, entretanto, após as eleições de 1989 e de um novo presidente assumir o governo, surgiram inúmeras críticas ao projeto e passou-se a discutir um novo texto.

Essa nova organização é assumida pelo senador Darcy Ribeiro e apoiada pelo então presidente da república, os quais, a partir de uma manobra regimental, passaram o seu projeto para análise no senado, enquanto o outro, considerado ideológico demais, foi deixado de lado. O projeto elaborado por Darcy recebe aprovação no senado, e retorna à Câmara dos Deputados, onde também é aprovado sem vetos. Diante disso, vemos que o texto final, em vigência no Brasil, representa a não articulação com as experiências e os interesses da sociedade, bem como mecanismo de desvio político, tendo em vista que sua aprovação só foi possível devido ao apoio político.

Neste cenário, a atual LDB 9.394/96, considerada entre os autores uma lei minimalista cujos aspectos de democratização da educação são reduzidos e tratados de forma genérica nos artigos 3º, 12º, 13º, 14º, 15º, 22º e 27º (ilustrados anteriormente). A presença das determinações sobre a gestão democrática das escolas na lei, a reduz a um aspecto formalmente obrigatório, vazio de sentido para as escolas, como se a democratização não fosse uma prioridade para a educação pública. Essa posição adotada, remete a compreensão de que as escolas devem destinar seus esforços sob outras demandas mais necessárias e urgentes.

5.6 Definições de gestão democrática da escola pública

A sexta categoria criada refere-se à definição de gestão democrática das escolas. Observamos, ao longo do nosso estudo, que a definição dessa forma de gestão nos dois países é tema de discussão entre os pesquisadores da área, embora se apresente como tema de discussão na educação a longos anos, notamos que ela ainda permanece em construção nas instituições escolares, considerada como fenômeno em contínuo processo.

Nessa esteira, evidenciamos que em ambos os países, as definições de gestão democrática nas escolas se assemelham, à medida que na literatura ela é compreendida como mecanismo de construção social, de liberdade e convivência, além disso, se assemelham, pois a definem como organização educativa que valoriza o debate e o trabalho coletivo, representada pelo conjunto de normas e procedimentos, envolvendo as dimensões teóricas e conceituais para organização dos recursos humanos, materiais, os quais devem ser coordenados e acompanhados para alcançar os objetivos e tarefas das instituições escolares.

Após vivenciar intensos períodos de lutas, avanços e retrocessos na democratização da educação, observamos que no Brasil as políticas públicas educativas passaram a adotar o uso da expressão gestão democrática como princípio educativo obrigatório nas escolas públicas.

Essa mudança legal também influenciou estudiosos da área, os quais passaram a utilizar a expressão gestão democrática em suas obras, em substituição do termo administração escolar, ou então, considerando-a como sinônimo de administração.

Para tanto, apresentamos as visões dos autores estudados, sobre o sentido dessa expressão para a educação brasileira, sem promover juízo de valor, somente expor suas similaridades e distanciamentos. Entre os estudiosos da área, trouxemos para essa discussão Paro (1987; 2001), Souza (2006; 2009), Sander (2009), Ferreira e Sturmer (2010) e Libâneo (2001), que aproximam suas ideias com relação ao sentido de gestão democrática como uma forma coletiva de gestão cujas decisões são tomadas coletivamente e discutidas entre todos os atores escolares. Nesse processo, a identificação, o debate e a solução dos problemas escolares são considerados essenciais para a construção de uma educação democrática, além disso, ela é considerada um compromisso político-pedagógico, cujo objetivo central é a atividade fim, isto é, o ensino e aprendizagem das crianças, desse modo, sua característica como mediação, visa atender as necessidades dos que nela participam, mediando suas tarefas e recursos possíveis.

No entanto, também identificamos que os autores supracitados se distanciam em algumas ideias, pois ora consideram que a expressão gestão refere-se apenas à uma forma contemporânea de administração, relacionando a alteração na expressão de administração para gestão como um processo de disputa de poder, de defesa de interesses particulares em que os envolvidos devem convencer-se um ao outro sobre sua posição, além disso, há a crítica de que a gestão democrática das escolas é somente uma promessa política que seduz pelos compromissos de igualdade, solidariedade e de integração entre escola e comunidade educativa.

Em Portugal, entre os autores estudados identificamos que Lima (2000; 2014; 2018b), Barroso (1995; 2003; 2009) e Formosinho et. al. (2010), aproximam suas ideias sobre a definição de gestão democrática das escolas, ao passo que a consideram como uma construção social na qual os envolvidos têm a possibilidade de aprender, ensinar, duvidar e dialogar sobre os assuntos da escola. Tal dinâmica é considerada pelos autores como um processo contínuo de aprofundamento e vivência na democracia, ademais, a gestão democrática envolve dimensões teóricas e conceituais nas quais se analisam os contextos históricos e os projetos políticos pedagógicos numa correlação de forças.

Não obstante, entre os autores portugueses citados, vemos que eles também se distanciam em algumas visões sobre o sentido da gestão democrática das escolas. Ao apontarem suas críticas sobre como é desenvolvida essa forma de gestão no cotidiano escolar,

destacam que por vezes ela é vista como uma gestão irracional, com défice de liderança e que sua característica de autogoverno aproxima-se à uma visão centralizadora de gestão escolar.

Ao compararmos as propostas de gestão democrática das escolas presente nas legislações nacionais brasileiras e portuguesas (LDB/96 e LBSE/86), evidenciamos que suas semelhanças se encontram na perspectiva de efetivar essa forma de gestão por meio dos princípios de participação, autonomia, descentralização e eleições. Desse modo, em ambas legislações a gestão democrática representa a garantia do cumprimento dos direitos da instituição, bem como dos profissionais e principalmente dos alunos.

No entanto, vale ressaltar que as suas diferenças se destacam devido ao grau de detalhamento posto em cada lei. Na legislação brasileira, como vimos anteriormente, a gestão democrática das escolas é tratada de forma genérica e as determinações apenas reafirmam aquilo que já está posto. Já a legislação portuguesa, possui um detalhamento expressivo ao tratar das medidas de “administração e gestão do sistema educativo”, a qual ressalta constantemente a necessidade de se cumprir com os princípios e valores democráticos, favorecendo uma formação calcada nas experiências e vivências democráticas, com destaque para o respeito às regras de democraticidade e participação.

Esse fato, também pôde ser observado nos documentos escolares, no Brasil, o PME e Regimento escolar analisados, apenas reafirmam aquilo que a legislação nacional determinou em 1996. Enquanto os documentos escolares do AET, criados como instrumentos de validação da autonomia reafirmam as determinações nacionais e avançam ao assumir compromissos de democratização da educação.

5.7 Princípios da gestão democrática da escola pública

A sétima categoria elencada trata-se dos princípios de democratização, isto é, os meios que as instituições escolares utilizam para desenvolverem suas práticas democráticas. A discussão dessa categoria se faz necessária, à medida que, na identificação das semelhanças e diferenças entre Brasil e Portugal, identificamos a partir da literatura e normativos quais princípios são mais valorizados em cada país, bem como entendemos quais os caminhos tomados para o cumprimento das determinações educacionais.

[...] nota-se claramente muitas semelhanças entre a legislação brasileira e portuguesa quanto à categoria Princípios da gestão democrática. Assim, clarifica que há incidência de influências da globalização nos sistemas de ensino nos dois países, como um grande projeto global para um modelo universal de gestão escolares (SILVA, 2015a, p. 121).

A discussão sobre os princípios que orientam a prática democrática nas escolas públicas brasileiras e portuguesas torna-se imprescindível para o nosso estudo na medida em que a literatura e os normativos apontam-nos como essenciais para democratização da educação. Nesse sentido, acreditamos que, a partir da definição dos princípios democráticos, os atores escolares têm a possibilidade de basearem suas ações e decisões, garantindo ou não (a depender da sua posição) a efetivação da democracia nas escolas. A posição, em favorecer a prática democrática ou apenas reproduzir o que já vem sendo realizado demonstra o tipo de gestão com a qual a escola está comprometida, bem como qual objetivo que pretende alcançar.

Nesse sentido, evidenciamos que os princípios em comum, citados nos documentos escolares, nos normativos e na literatura brasileira e portuguesa, são os princípios da participação, das eleições, da autonomia e descentralização. Contudo, ainda que citados como meios para democratização da educação, observamos que cada país desenvolve suas ações a partir da sua realidade e seguindo diferentes vertentes.

A este respeito, identificamos que o princípio da participação para os dois países é visto como importante meio para a democratização da educação, o qual deverá ser valorizado pelas instituições escolares na promoção de eventos, espaços e momentos participativos, onde os atores escolares tenham a possibilidade de ouvir e serem ouvidos sobre diferentes questões. A participação democrática, segundo documentos escolares, é desenvolvida por meio do envolvimento de representantes nos órgãos colegiados da escola, em Portugal, nas associações, conselhos e direção, enquanto no Brasil, na APM, grêmios estudantis e conselho de escola.

Vale ressaltar, que a participação dos alunos em ambos os países, ainda que considerada essencial para a democratização da educação, bem como para sua formação, destina-se somente aos alunos em Portugal de 2º e 3º ciclo do ensino básico e alunos do ensino secundário. E no Brasil, a participação dos alunos, ocorre por meio do colegiado grêmios estudantis, tal participação deve ocorrer desde o 6º ano do ensino fundamental até o 3º ano do ensino médio.

Esse princípio é muito valorizado nos documentos e estudos, tendo em vista seu grau de comprometimento, pois participar da vida da escola não significa estar presente apenas, participar no sentido democrático requer assumir as decisões e funções da escola como compromisso. Desse modo, o cumprimento deste princípio torna-se insubstituível nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras, sem o qual não se alcança a democracia, nem se realiza a troca de saberes.

Todavia, a participação democrática em Portugal, de acordo com Carvalho (2011, p. 13, aspas no original), ao citar Lima (2006), “[...] seria transferida para ‘serviços especializados’ e ‘órgãos consultivos’”. No Brasil, a situação não se altera muito,

[...] especialmente pelo fato de a legislação apontar para a criação de Conselhos nas várias esferas do governo e nos estabelecimentos de ensino, convergindo para a gestão democrática, autônoma e descentralizada, esta continua ainda a ser muito mais ‘peça de retórica’. Observa-se, assim, que em relação a este aspecto parece não haver diferenças entre os dois países (CARVALHO, 2011, p. 13, aspas no original).

No entanto, podemos observar que as ações de participação desenvolvidas em cada país se diferem, ao passo que as escolas e os agrupamentos portugueses dispõem de sites e associações de pais e encarregados de educação fortalecidos, nos quais as famílias e a comunidade têm acesso direto às informações, questões e atividades escolares dos alunos, diferente do que ocorre no Brasil, tendo em vista que os espaços de envolvimento das famílias possui uma característica mais formalizada, por meio de representantes em reuniões bimestrais, cujas temáticas fechadas, por vezes, inibem seus apontamentos, assinalando para uma democracia mais representativa do que participativa.

Conforme evidenciamos, o princípio das eleições em ambos os países, é considerado mecanismo essencial para validação da democracia nas escolas, cujas atividades, além de promoverem a escolha de algo ou alguém por meio do voto, possibilitam a construção de um debate entre os envolvidos, com diferentes apontamentos e visões, aproximando a formação de seus sujeitos à formação de um cidadão crítico, reflexivo, que possa, a partir das suas vivências escolares, analisar situações com uma visão mais crítica sobre seu verdadeiro sentido. Essa visão, sobre o sentido das eleições nas escolas, é compartilhada entre os países, porém nem sempre são desenvolvidas correspondendo ao seu sentido geral, por vezes, são promovidas como validação de uma obrigatoriedade, buscando, por meio da escolha da maioria, garantir uma preferência já pré-determinada.

Quanto ao princípio da autonomia, verificamos que Portugal e Brasil valorizam esse princípio, seja por meio das determinações nacionais ou pelos documentos escolares, ele sempre está presente como medida de democratização da educação. Na literatura, observamos que esse tema se encontra em constante discussão entre os estudiosos e pesquisadores da área, seja para tratar da sua importância para a educação pública, ou para apontar as críticas sobre o desprezo com que a autonomia é tratada na efetivação das políticas públicas.

Além dessas observâncias mais gerais, Carvalho (2011) evidencia que as reformas na educação sobre autonomia da gestão em ambos países, se dão num contexto de crise e de importantes modificações no âmbito político, social e econômico. As reformas realizadas redefinem as funções do Estado, por meio da adoção de parcerias e de compartilhamento de responsabilidades, contudo, esse compartilhamento nunca foi bem-visto, pois, na verdade, não significou dividir as responsabilidades e, sim, sair de cena, sem aparentar algo ruim para a população.

Nessa esteira, a autora acrescenta que “[...] no Brasil, tal como em Portugal, apesar da ênfase dada à autonomia, verifica-se a possibilidade de um movimento de concentração do poder de decisão e (re)concentração de autoridade no nível do governo central, nomeadamente, do Ministério da Educação” (CARVALHO, 2011, p. 14), além disso, a autora ressalta que o surgimento da política de autonomia das escolas nos dois países surge a partir dos interesses do Estado, para tal, não foi citado o envolvimento e a participação dos atores escolares. Desse modo, esse processo, fica marcado por uma indefinição no que se refere às competências administrativas e à atribuição de responsabilidades, devido à redução do papel do Estado e à abertura aos setores privados.

O princípio da autonomia, segue sendo um dos mais citados nas determinações educacionais portuguesas e, conseqüentemente, nas discussões acadêmicas, isso se justifica, pois este princípio ainda não teve sua real efetivação, ainda que tenha sido garantido legalmente, nem todas as instituições possuem autonomia necessária para a realização de suas tarefas. Vale ressaltar, que algumas medidas em Portugal foram postas buscando o cumprimento desse princípio, exemplos como, a criação dos contratos de autonomia, onde as escolas responsabilizam-se pela organização e definição das metas, com justo apoio dos municípios, outro exemplo, são os agrupamentos de escolas, os quais foram criados visando oferecer maior autonomia às instituições, com respeito e apoio aos de administração e gestão.

Partindo de um contexto mais próximo, observamos, a partir das análises dos documentos escolares, bem como da literatura de cada país, que o princípio da autonomia é para Portugal uma constante busca de efetivação nas escolas e agrupamentos, seja por meio dos contratos de autonomia ou pela diversidade de decretos que regulamentam essa prática. No Brasil, vemos que esse princípio também é citado nas normas e documentos, contudo no contexto da prática tratado de uma forma mais branda, isto é, as determinações sobre a necessidade de fornecer autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas brasileiras aparentam ficar somente nos discursos e documentos, não se vê, assim como em Portugal, medidas práticas que efetivem sua existência.

Essa autonomia que se apresenta indiscutivelmente necessária está ligada as condições de a escola ter a abertura para selecionar e avaliar seus conteúdos e currículos pedagógicos, de se desprender da burocratização documental que lhe é conferida, bem como da possibilidade de administrar seus recursos, aplicando naquilo que realmente lhe é necessário.

Entretanto, indo ao encontro das proposições de Carvalho (2011), ainda que Portugal trate de forma mais veemente a efetivação do princípio da autonomia, ela “[...] ainda não se efetivou nos domínios da escola. Isso tem levado a conclusões de que autonomia não se constrói por decreto” (p. 11). Essa ideia nos chama a atenção para a importância do conhecimento por parte dos atores escolares sobre a efetivação dessas medidas, pois a prática democrática só acontece se os sujeitos tiverem conhecimento teórico e prático sobre o desenvolvimento dessa forma de gestão, do contrário, não haverá a democracia, tampouco autonomia, participação ou eleições democráticas.

Outro princípio de democratização compartilhado entre os países é o da descentralização. No Brasil, assim como em Portugal, esse princípio está garantido em lei, contudo, apresenta-se cheio de contradições, por um lado ele existe em função de fornecer às instituições escolares poder de decisão, mas, por outro lado, o que se vê é uma desconcentração, onde o poder central se inibe de suas obrigações, porém permanecendo com seu poder de decisão final. Essa ideia que se criou sobre a falsa descentralização, na verdade, seduz pelas promessas de igualdade e democracia, enquanto, de fato, obriga as escolas a cumprir suas tarefas sem fornecer condições.

Além dos princípios supracitados os quais, de modo geral, apresentam-se nos discursos e textos portugueses e brasileiros, identificamos que os princípios de democratização mencionados no Brasil não se apresentam do mesmo modo em Portugal. Entre eles, destacamos os órgãos colegiados brasileiros (APM, Conselho de escola e Grêmios estudantil), pois inexistem em Portugal, apresentam-se sob um formato pouco parecido com órgãos de administração e gestão das escolas e agrupamentos portugueses (Direção e conselhos).

Outro princípio destacado, refere-se à seleção dos diretores de escola no Brasil, a qual, em cada estado brasileiro, observamos diferentes meios, sejam por eleições, indicações ou concursos, enquanto Portugal, com o decreto-lei nº 75/2008, organiza sua direção apenas com eleições entre os atores escolares, bem como para formação dos seus conselhos. Sobre isso, evidenciamos inúmeras críticas, tendo em vista o viés democrático e coletivo que se apresentava a gestão escolar com a LBSE/86, porém, com as reformas e modernizações, viu-se o país excluir suas assembleias, criar conselhos e, mais recentemente, criar o cargo de

diretor, aproximando-se de uma gestão unipessoal, assim como está organizada a gestão no Brasil.

Em linhas gerais, os princípios de gestão democrática observados em Portugal, estão relacionados às atividades que as escolas já vêm desenvolvendo, fato que pode ser justificado devido ao grau de comprometimento das próprias instituições e ao tempo em que essas determinações já estão presentes nas orientações normativas educacionais. A realidade brasileira se difere quando comparamos o contexto de efetivação dos princípios, pois além da ampla disparidade regional no contexto educacional, a educação brasileira ainda luta por direitos básicos, de igualdade, valorização e fornecimento de condições reais de promover uma educação de qualidade. No entanto, ainda que essa realidade seja contrária ao que se deseja, vê-se no contexto da prática, ações que validam e promovem uma gestão democrática das escolas.

5.8 Documentos escolares

Dando sequência à nossa comparação, avançamos para a nossa oitava categoria que diz respeito aos documentos escolares, ela refere-se à instrumentalização dos documentos para a efetivação da democracia nas escolas. De modo geral, a educação pública brasileira está organizada em quatro etapas, a educação infantil, os ensinos fundamentais I e II (anos iniciais e finais), ensino médio e ensino superior, além destes, são acrescentados a educação de jovens e adultos (EJA) e o ensino técnico e profissional. A educação pública básica obrigatória compreende somente as três primeiras etapas, cuja possibilidade dos estudantes é que iniciem a sua vida escolar a partir dos 6 meses de vida e a finalizem com 17 anos de idade, contudo, a obrigatoriedade de matrícula e acompanhamento educativo circunscreve-se a partir dos 4 anos de idade, no ensino denominado de Pré-escolar.

Essas escolas, geralmente, são compostas por equipe gestora (diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico), a quantidade e existência desses profissionais dependerá da quantidade de alunos na instituição, além disso, suas nomenclaturas estarão de acordo com suas legislações municipais, podendo ser encontrados no país, além de vice-diretor, as nomenclaturas de “auxiliar administrativo” ou “adjunto” e, ao tratar do cargo de coordenador pedagógico, poderá ser identificada a expressão “orientador pedagógico” ou “orientador educacional”. Além dessa equipe, as escolas de ensino fundamental I são compostas pelo quadro docente, equipe técnica e operacional (funcionários responsáveis pelo atendimento aos alunos, serviços gerais, da secretaria, limpeza, merenda e manutenção), alunos, famílias e comunidade do entorno.

As escolas públicas desenvolvem suas ações a partir da elaboração, do acompanhamento e da avaliação das suas propostas, isto é, cada instituição educativa deverá responsabilizar-se pela elaboração do PPP e plano de ensino. Essa documentação escolar é obrigatória e deve ser elaborada e revisada coletivamente (quando necessário). O primeiro, não tivemos a oportunidade de ter o acesso, pois encontrava-se em revisão, porém, conforme determinações legais, deve apresentar-se acessível a todos, contemplando os interesses e as sugestões dos envolvidos. E o segundo, destina-se à organização anual dos conteúdos, projetos e ensino aos alunos, ele é elaborado pelos professores e pela equipe pedagógica de cada instituição escolar.

Além destes, outro documento obrigatório existente nas escolas públicas brasileiras refere-se ao regimento escolar municipal, utilizado para organizar em nível municipal os direitos e deveres da comunidade educativa, bem como sua estrutura curricular e organizacional. Deve ser elaborado a cada 4 anos e revisto periodicamente pelos representantes das instituições educativas. O regimento escolar analisado, organiza e orienta a prática educativa das escolas e das creches do município, sua organização contou a participação dos diretores das instituições, pais de alunos e representantes do Departamento de educação do município. No documento, identificamos medidas de democratização da educação e de orientação democrática, o qual o município organiza a partir dos princípios de coerência educativa, equidade no oferecimento e corresponsabilidade entre todos os envolvidos.

Quanto ao PME, evidenciamos que este documento é um desdobramento das medidas postas no PNE. Ele existe em função de fornecer bases à educação municipal, além de estipular metas e estratégias para a educação pública local. No entanto, evidenciamos que as medidas sobre a democratização presente no documento apenas reforça aquilo já posto pelos normativos nacionais, desconsiderando a realidade municipal.

Nesta esteira, em busca do cumprimento dessas ações, o documento chama a atenção para os aspectos a serem considerados pelas instituições escolares no desenvolvimento de suas atividades, contudo, reduz as ações democráticas ao cumprimento básico obrigatório no funcionamento de uma instituição educativa, são eles: a autonomia das escolas, garantida por meio da possibilidade de fazer cumprir a proposta pedagógica, porém não se vê nada sobre a autonomia administrativa e financeira, tão importante para o cumprimento do fazer pedagógico. Outro aspecto, refere-se à transparência das ações das escolas, reduzida no documento ao funcionamento dos órgãos colegiados, nos quais serão compartilhadas as atividades desenvolvidas e pretendidas pela escola. E o outro aspecto é o da participação dos

sujeitos da escola, destinada no documento somente nos espaços decisórios ou consultivos. Assim, essa determinação restringe a colaboração do pessoal não docente, das famílias e da comunidade ao passo que estes não estão diariamente atuando com as questões pedagógicas e sua participação fica restrita aos momentos de reuniões nos colegiados.

A situação portuguesa, por sua vez, apresenta semelhanças e diferenças quando comparada à brasileira, desse modo, evidenciamos que o ensino português está organizado em quatro níveis, a creche que atende crianças de 0 a 3 anos de idade e o ensino pré-escolar (Jardins de Infância) que é a continuidade do anterior e recebe crianças até os 6 anos de idade. Ao final desse período, a criança inicia seus estudos no ensino básico. Tal nível é obrigatório e atende crianças dos 6 aos 15 anos de idade, ele é dividido em três ciclos diferentes, o 1º ciclo tem a duração de quatro anos e promove um ensino globalizante, no 2º ciclo, as crianças permanecem por dois anos e o ensino é desenvolvido por áreas e o 3º ciclo com formação em disciplinas, tem a duração de três anos. Na sequência, nomeadamente ensino secundário, os alunos permanecem nas instituições por três anos e, a partir do decreto de 2018, têm a possibilidade de criarem seu percurso formativo, isto é, selecionarem as disciplinas de seu interesse para compor seu quadro.

No agrupamento de escolas de Trancoso, identificamos que os alunos do ensino secundário podem selecionar o curso de Ciências e Tecnologia ou o de Línguas e Humanidades, ambos vocacionados para o prosseguimento dos estudos no nível superior, este, por sua vez, representa o quarto nível do ensino português.

Essas instituições são organizadas por conselhos, no caso do agrupamento de Trancoso, observamos que na Direção, tem-se o diretor, sua subdiretora e três adjuntos, todos docentes. No Conselho Geral, identificamos a sua presidente, enquanto seus membros estão sendo atualizados. No Conselho Pedagógico, o presidente refere-se ao diretor do agrupamento e seus onze conselheiros são representantes de diferentes departamentos. E no Conselho Administrativo, seu presidente também está representado pelo diretor, quanto aos conselheiros(as), uma delas é a adjunta do diretor e a outra é a chefe dos serviços administrativos.

As escolas públicas portuguesas, conforme determinações do decreto nº 115-A/98, cumprem suas ações mediante determinação prévia posta em seus documentos. A elaboração, o acompanhamento e a avaliação destes documentos devem garantir a participação dos atores escolares, bem como representar instrumentos de autonomia para as escolas, cujo princípio edificado compreenda a democratização da educação portuguesa, a saber: o Projeto educativo, Regulamento Interno e Plano anual de atividades.

Sobre o primeiro, a análise deste documento foi possível mediante disponibilização no site do agrupamento, além dele, o site disponibiliza informações e ações que ocorrem diariamente no agrupamento. O projeto tem a duração de três anos, sendo atualizado antes desse período se necessário, foi organizado entre os representantes dos conselhos do agrupamento e direção, descreve, de forma geral, a missão, os princípios, os objetivos, as potencialidades, as finalidades, os resultados, indicadores, as metas, as estratégias e a avaliação do agrupamento. Em síntese, evidenciamos que o projeto educativo representa para o agrupamento um norte sobre suas ações, bem como a garantia formal de seus direitos e deveres, entre os princípios de democratização da educação, ressaltamos a relevância que o documento apresenta sobre a necessidade de respeito mútuo entre os atores escolares, a participação das famílias e comunidade e a autonomia do agrupamento em seus diferentes aspectos.

O segundo, é o regulamento interno, este documento obrigatório deve, segundo decreto, ser elaborado, acompanhado e avaliado pelos representantes dos conselhos e pela direção. Tem por objetivo central garantir a normatização das ações, destacando os princípios, os direitos e os deveres da comunidade educativa. Ademais, ao tratar sobre os princípios de democratização da educação, chama a atenção para a necessidade de autonomia do agrupamento nos níveis pedagógicos, administrativo e financeiro, por meio da igualdade de condições, da participação dos sujeitos e de transparência nas suas ações.

Já o terceiro documento do agrupamento existe em função do projeto educativo, contudo, apresenta de forma mais detalhada as ações do agrupamento durante o ano para os três níveis de ensino existentes na instituição. Este documento apresenta os conteúdos, as finalidades e os domínios de cada atividade e/ou projeto do agrupamento. Entretanto, para cada nível de ensino são postas atividades distintas, cujo objetivo destaca-se pelo estímulo à participação, ao diálogo e ao envolvimento dos sujeitos.

Embora o agrupamento apresente de modo veemente a relevância da democratização da educação, evidenciamos que o país, de modo geral, retrocede em suas determinações, ao passo que consideravam como órgão de gestão e administração a existência primeiramente de uma assembleia, depois, a dividiram em conselhos temáticos e, atualmente, além dos conselhos, foi acrescida uma direção unipessoal, cujas ações e decisões das escolas e agrupamentos são centralizadas neste responsável. Nesse contexto, para autores portugueses, essas alterações feitas na organização das escolas, representa o desvio do objetivo da educação portuguesa, que ficou marcada pelo empenho em democratizar suas ações, e

apresenta-se, atualmente, preocupada em modernizar sua administração e gestão, valorizando princípios gerencialistas.

5.9 Direção escolar

A nona categoria trata-se das semelhanças e diferenças entre a forma de organização e gestão das escolas brasileiras e portuguesas, nomeadamente, sobre a direção escolar. Em Portugal, a administração e gestão das escolas e agrupamentos, pós decreto nº 75/2008, fica circunscrita à equipe de direção (diretor e seus adjuntos), conselho geral, pedagógico e o administrativo, cada qual com suas competências particulares. Contudo, essa forma de organização, como vimos a partir da análise dos decretos, recebeu diferentes alterações, até alcançar o modelo atual. Anteriormente, a administração e gestão das escolas eram organizadas por uma assembleia, na qual todos os segmentos tinham a possibilidade de participar. Os debates e questões pedagógicas, administrativas e financeiras ficavam restritos a este espaço, contudo, após o decreto nº 735-A/74, criaram-se os conselhos, diretivo, pedagógico e administrativo, alocando os debates sobre as questões educativas de acordo com sua temática. Após 10 anos organizando-se dessa forma, alterou-se para o que se tem atualmente, substituindo o conselho diretivo pela direção, com a adoção de um diretor, responsável último por todas as decisões.

Na literatura, observamos inúmeras críticas a respeito dessas atualizações, tendo em vista que essas modernizações na forma de organizar a gestão das escolas, na verdade, atendiam a interesses neoliberais, que buscam centralizar as decisões na figura do diretor, sob a justificativa de que as instituições precisavam ter um rosto, como se as escolas pertencessem a esses diretores. Não obstante, observamos que as competências atribuídas aos conselhos pelos decretos, visam atender à mesma demanda, o que confunde, pois, afinal, à qual conselho compete exercer determinada função? De modo geral, podemos perceber que o responsável final será o diretor, assim como ocorre no Brasil.

Nesse contexto, a organização da gestão escolar brasileira é hierarquicamente acompanhada do responsável maior, ou seja, o diretor, depois o seu vice (a depender da quantidade de alunos na instituição) e os coordenadores pedagógicos. Esse quadro de profissionais é conhecido como equipe gestora, contudo, ainda que nomeada como equipe, o diretor é último responsável pelas decisões da escola. Além da equipe, a escola conta com os representantes do conselho de escola e da APM, cujas responsabilidades de cada órgão restringem-se às suas competências já pré-estabelecidas.

Embora as distinções estejam aparentes, entre a organização da gestão no Brasil e em Portugal, Werle e Costa (2009) consideram que as semelhanças entre a antiga assembleia de

escola portuguesa e os conselhos escolares brasileiros estão nas determinações em suas legislações educativas, ao passo que a normatização da autonomia escolar é vista em ambos os países de forma semelhante, sobre isso as autoras inferem que “[...] este assemelhamento é uma das faces da globalização, na medida em que esta se manifesta, nos sistemas públicos de educação, por fluxos de concepções democratizantes e autonomistas” (WERLE; COSTA, 2009, p. 492).

Mais uma característica semelhante refere-se à tendência de políticas neoliberais observadas nos dois países, com a defesa pela figura do diretor associado a um gestor de empresas, com capacidades e habilidades de comando e controle dos seus servidores.

Essa tendência é verificável nas políticas educacionais de Portugal e do Brasil, que apontam a necessidade dos diretores escolares terem capacidade de decisão no que diz respeito ao financiamento, ao controle do pessoal e às metas colocadas. Evidencia-se assim o papel dos dirigentes escolares como gerentes, especialistas em gestão econômica, empresarial e recursos humanos para garantir a *qualidade* das escolas (DAL RI, 2015, p. 63, grifos da autora).

Na literatura brasileira, identificamos algumas estratégias apontadas pelos autores, que visam a colaborar com as ações educativas democráticas nas escolas públicas. Entre elas, o autor Vitor Paro em sua obra publicada em 1998, aponta algumas medidas necessárias nas instituições públicas sobre sua organização e gestão, as quais se assemelham à organização das escolas e agrupamentos portugueses. Nas palavras do autor, ao pensar sobre uma possível solução para a real democratização das escolas, faz-se necessário,

[...] um sistema em que a direção fosse exercida por um conselho, em que o diretor perderia, em consequência, o papel imperial que tem hoje, sendo apenas um de seus membros que, com mandato eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado diretivo, mas dividindo entre seus membros a direção da unidade escolar (PARO, 1998, p. 102).

Embora o autor não cite diretamente a organização das escolas portuguesas, vemos a expressiva semelhança na sua estratégia comparada à realidade portuguesa. Não obstante, como salientado, a gestão das escolas portuguesas passaram por uma modificação na sua estrutura, mediante a qual a existência de conselhos foi substituída por um órgão unipessoal, o diretor, assim como é organizada a estrutura educativa brasileira. Todavia, consideramos que para uma real democratização da gestão das escolas, a organização ideal deveria pautar-se na antiga organização das escolas portuguesas, isto é, no que o autor aponta como necessário para o Brasil, porém o que se vê é exatamente o contrário.

Quanto às diferenças na organização da gestão das escolas portuguesas e brasileiras, fica evidente que a primeira, ainda composta por conselhos, a torna ainda mais democrática, devido ao diferente grau de participação e articulação entre eles, enquanto a segunda aparenta favorecer uma organização democrática, apenas em determinados eventos e espaços.

Outra característica diferente nos dois países diz respeito à escolha/seleção de diretores de escola. Nesse contexto, Carvalho (2011) chama a atenção para essa questão, a partir das legislações de cada país.

No Brasil, a existência de eleições diretas para a escolha de diretores (em alguns estados) e da gestão compartilhada, mediante a participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (LDB, Art. 14, inciso II), ao qual compete, entre outras funções, a elaboração do projeto pedagógico da escola, afirma o princípio da gestão democrática [...] Em Portugal, em virtude das oposições e resistências ao Decreto-Lei de 91, impôs-se ao Ministério da Educação a necessidade de elaboração de um novo diploma legal sobre gestão da escola, em obediência à LBSE, consagrando um modelo que garanta a democratização dos órgãos (CARVALHO, 2011, p. 6-7, parênteses no original).

Analisando as legislações nacionais de cada país, vemos que a admissão do diretor de escola em Portugal deve ser realizada por meio do processo eletivo entre a comunidade escolar, isto é, professores, alunos, famílias e comunidade ao entorno. No Brasil, legislação nacional, não indica a forma de provimento deste profissional, ficando a cargo dos sistemas de ensino selecionarem seus profissionais utilizando-se do meio que julgarem mais apropriado. No entanto, diante da ampla dimensão territorial brasileira, vemos diferentes formas de provimento do diretor, sejam por meio das eleições, indicações, concursos ou nomeações, contudo, vale ressaltar que de acordo com os próprios autores brasileiros, as eleições democráticas configura-se como a forma de seleção dos diretores mais apropriada, já que favorece os interesses e necessidades de seus usuários.

5.10 Medidas subsequentes às legislações nacionais educacionais

Por fim, nossa décima e última categoria refere-se ao enfoque que os decretos, planos e projetos de lei, aprovados após as leis maiores (LDB e LBSE), destinam à educação pública. De modo geral, nas etapas do nosso estudo comparado, evidenciamos que as políticas públicas educativas portuguesas, em especial, os decretos-leis destacados, buscam a democratização da educação, seguindo dois objetos: de um lado, a expressiva modificação nos órgãos de administração e gestão das escolas, as quais aparentam atender a uma demanda superior, buscando cada vez mais centralizar as decisões da escola nos seus responsáveis

legais; de outro lado, por meio dos decretos e da literatura, a preocupação pela autonomia das escolas e agrupamentos, por meio da criação de contratos, de instrumentos de autonomia (documentos escolares) e intensa mensuração sobre a sua importância para o bom funcionamento e organização das instituições.

Por sua vez, após 35 anos de vigência, identificamos na LBSE/86, poucas alterações no texto apenas nos anos de 1997, 2005 e 2009, mantendo a base de sua estrutura. As determinações postas, posteriores à lei de 1986, se aproximam da temática central da nossa pesquisa, contudo apenas reafirmam as ações que já vinham sendo desenvolvidas nas escolas, sob o amparo dos decretos-leis formulados.

Já no Brasil observamos que as políticas públicas educativas, expressas pelas atualizações na própria LDB e no PNE de 2014 visam construir e consolidar uma gestão democrática nas escolas públicas, através de estratégias e medidas. Todavia, a preocupação central do país destina-se aos índices de alfabetização, buscando equiparar as regiões muito abaixo do esperado.

Desde a aprovação da LDB em 1996, até o presente momento, foram feitas diferentes modificações e acréscimos, os quais não tratam diretamente da temática da gestão democrática das escolas, contudo, contemplam as questões estruturais da educação básica. As determinações que dizem respeito à temática não receberam nenhum tipo de modificação, mantendo a ideia de que a democratização da educação pública brasileira ocorre mediante participação da comunidade educativa em conselhos e elaboração do projeto educacional.

Embora a gestão democrática das escolas, nas legislações nacionais brasileiras e portuguesas não tivessem sido profundamente alteradas, vale ressaltar que o PNE brasileiro e os decretos-leis de Portugal, apresentam medidas para o cumprimento dessa forma de gestão. Nesse sentido, ao analisarmos o PNE do Brasil e os Decretos-leis de Portugal, destacamos alguns aspectos que os relacionam e os distanciam no que se refere às medidas de democratização da educação. No entanto, ambos possuem força jurídica distinta, pois o PNE no Brasil não possui poder jurídico-normativo de ser imediatamente posto para as instituições de ensino, ele se realiza na medida em que os governos federais, estaduais e municipais, elaboram leis garantindo o que o PNE propôs como meta para determinado nível de ensino. Já os Decretos-leis de Portugal, possuem força jurídica para imediatamente após a sua promulgação, serem cumpridos nas instituições de ensino.

Diante do exposto, nosso objetivo não está na comparação dos textos, avaliando-os de modo a apontar qual se aproximou mais ou menos da democratização da educação e, sim, na compreensão de como os documentos tratam dessa temática, ainda que tenham finalidades

distintas. Nesse sentido, buscamos destacá-los, de modo a ilustrar como esse processo foi tratado em leis nacionais no século passado, no qual se vivia uma efervescência política e, como isso apresenta-se no atual momento, século XXI, qual a compreensão que se tem desse processo e como ele se desenvolve nas atuais prescrições?

Para tanto, evidenciamos que o PNE no Brasil surge a partir de uma determinação posta na LDB/96 e de discussão em congresso ocorrido neste mesmo ano. Ao final do período de vigência do primeiro plano, passou-se à elaboração de um novo, a partir da revisão de metas e estratégias alcançadas e não alcançadas no plano anterior. O processo de construção do novo plano se deu mediante as conferências de educação, cujo apoio do governo federal em questão (2014), incentivam e aprovam as determinações postas para a educação pública brasileira, esse novo plano ainda em vigência recebe aprovação e tem início marcado em 2014, válido por 10 anos.

Um dos temas reforçados no plano refere-se à qualidade da educação, logo, visando à garantia desse direito, estabeleceu-se como estratégia para a educação básica, a efetivação da gestão democrática, bem como os princípios que a cercam. No entanto, essa medida deveria ser efetivada nas escolas, conforme o próprio PNE, em “até 2 (dois) anos”, porém o que se vê é uma busca constante das escolas em promoverem, de fato, essa forma de gestão, cujos impedimentos estão circunscritos nas questões técnicas e burocráticas que a escola ainda encontra-se encarregada de desenvolver.

No entanto, após a configuração das medidas de democratização da educação, muitas críticas passaram a surgir, pois, enquanto mecanismo jurídico, não possui força legal para impor suas medidas às escolas, porém ele surge como suporte para os sistemas de ensino elaborarem determinações contemplando suas metas e estratégias. Desse modo, ao mesmo tempo em que o plano indica os prazos a serem cumpridos, cria mecanismo de acompanhamento dessas medidas, de modo a avaliar o cumprimento ou não das ações nas instituições escolares. Contudo, avaliar o nível do cumprimento dos princípios democráticos, citados anteriormente, configura-se como uma das críticas mais relevantes na literatura sobre o PNE, já que a gestão democrática das escolas acontece, não por meio de imposição, mas de conhecimento, muito estudo e interesse, e, avaliar o nível de cumprimento dessa medida revela-se algo muito complexo.

Em Portugal, são oito decretos-leis, que surgiram posteriores a LBSE/86, cuja temática da gestão democrática das escolas está presente nos textos, com destaque para a garantia dos princípios da participação e autonomia. No entanto, vemos também que as medidas postas pelos decretos são alteradas seguindo uma modernização na administração e gestão das

escolas, acompanhando as determinações postas pelos organismos internacionais. Em suma, o que se vê para as instituições de ensino, é um duplo caminho para a democratização, pois de um lado a defesa está para os interesses da comunidade escolar, garantia da participação e autonomia, de uma formação integral calcada nos princípios democráticos, enquanto de outro lado, as normas prescrevem uma formação voltada para os resultados, na eficácia e eficiência dos alunos, onde as políticas reduzem os deveres do Estado, terceiram suas obrigações e culpabilizam as escolas pelos índices não alcançados.

O nosso destaque para o aspecto normativo nos dois países se justifica à medida que as políticas públicas educativas ainda que, por vezes, validem os interesses políticos partidários, são pensadas visando a construção ou alteração de comportamento. Diante disso, ressaltamos a sua importância como aspecto formativo, já que, a partir das leis e decretos, a necessidade de que os profissionais da educação conheçam, aprendam e cumpram com sua determinação vem acompanhada da sua formação. Sendo assim, a letra da lei representa o resultado de uma ampla discussão, sob um referencial político nada estático, organiza e orienta todo um sistema educativo nacional, o qual modifica os tempos, as pessoas, as vontades e as agendas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi comparar as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal, por meio do estudo da literatura, normativos e documentos escolares de cada país. A definição de gestão democrática da escola pública pela literatura de Portugal, nos conduziu a partir de uma vasta bibliografia, vislumbrar as questões mais debatidas na educação pública portuguesa, seus entraves, perspectivas e paradigmas. De modo geral, a temática é bastante discutida na literatura, acreditamos que isso se deve, dentre os vários motivos, às constantes criações de legislações, decretos e medidas que são postas para as instituições escolares. Sem a pretensão de reduzir a literatura portuguesa a trechos e terminologias, observamos que, sob esse olhar, a gestão democrática nas escolas e agrupamentos encontra-se dissociado do aspecto normativo ao mesmo tempo em que busca cumpri-lo, e esse jogo de interesses no qual as instituições estão submetidas geram, cada vez mais, o afastamento da democracia nas escolas.

Sob o olhar da literatura brasileira, observamos que a gestão democrática é a melhor forma de conduzir as instituições escolares, contudo, as diferentes críticas voltam-se, de modo geral, para falta de valorização no aspecto normativo, tendo em vista que a LDB/96 apenas reafirma o que a CF/88 já havia determinado, enquanto o que se esperava era a valorização das lutas sociais travadas pela educação, representadas na letra da lei. Não obstante, ainda que a efetivação da gestão democrática nas instituições escolares encontrem-se a mercê das políticas, vimos na literatura a valorização dos atores escolares, ao destacarem as ações democráticas desenvolvidas pelas escolas públicas brasileiras, mesmo em contexto adverso. Além disso, observamos uma preocupação em oferecer às instituições escolares um suporte teórico sobre suas decisões, na indicação de meios e alternativas de apoio, para irem além do cumprimento das determinações legais.

O estudo dos aspectos normativos portugueses nos proporcionou um olhar idealista da gestão democrática da escola pública, a qual aproxima a gestão das escolas e agrupamentos a uma gestão cujos princípios organizativos favorecem a democracia, a participação e a autonomia. Contudo, após a promulgação da LBSE/86, vemos que essa idealização de gestão democrática foi perdendo força, tendo em vista que os objetivos normativos alteraram toda a estrutura organizativa das escolas e agrupamentos, a fim de atender os princípios de eficácia, eficiência e de modernização da gestão escolar.

No Brasil, verificamos que as determinações são mais restritas, na sua lei nacional, citam vagamente meios e compromissos que cada instituição escolar deve seguir para alcançar a democracia. E, após a promulgação da LDB/96, observamos que entre as alterações

feitas na letra da lei, não houveram aproximações com a temática, o que se verificou, foi somente a reafirmação da determinação posta pela lei em outros mecanismos jurídicos, tal como, o PNE/2014, que indica a efetivação da gestão democrática e avança com a definição de prazos e mecanismos para tal, reafirmando aquilo que a própria LDB/96 já havia assinalado.

E sob um olhar, pautado nos documentos escolares de Portugal, vimos que os atores escolares constroem seus instrumentos de autonomia e validam as práticas democráticas por meio de atividades de formação da cidadania, no fornecimento de espaço de discussão sobre os rumos da escola no qual os alunos também têm a possibilidade de participar. Em consonância aos normativos educacionais, os documentos validam o envolvimento discente em conselhos e demais discussões apenas aos alunos do 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário.

Nos documentos escolares municipal brasileiro, observamos novamente a reafirmação das determinações postas pela LDB/96, cujas definições e competências de cada órgão estão voltadas para o cumprimento desta lei. Todavia, evidenciamos que ao tratar da definição de gestão democrática das escolas e creches do município, o regimento escolar destoa das indicações normativas nacionais, apontando a necessidade de ações de coerência, equidade e corresponsabilidade, como medida de fortalecimento da gestão democrática.

Nessa perspectiva, ao buscar respostas para as nossas questões, evidenciamos ações de gestão democrática realizadas pelos dois países, de estrutura organizativa e princípios orientadores semelhantes. No entanto, ambos são países culturalmente diferentes, suas construções históricas apontam para distintos caminhos na educação pública. Consideramos que essa diferença entre os países, se deve ao período com que Portugal vem vivenciando a democracia nas escolas, já que o país encontra-se nessa luta desde a Revolução dos Cravos em 1974, fortalecido com a CRP/76 e legalmente garantido na educação portuguesa com a LBSE/86. Enquanto no Brasil, essa luta esteve marcada com a CF/88 e reafirmada na educação com a LDB/96, ou seja, entre as legislações nacionais de ambos os países, vê-se entre elas, dez anos, o que representa significativas diferenças na comparação.

Outro ponto que vale ressaltar, refere-se a íntima relação entre as políticas públicas educacionais brasileiras e portuguesas, esse fenômeno ocorre, pois as orientações governamentais portuguesas possuem forte influência na educação brasileira, representando para o país a base de suas fundamentações. No entanto, vemos com este estudo, ainda que as políticas portuguesas sejam base para as brasileiras, há que se destacar que as diferenças são marcantes, já que o Brasil, possui objetivos e vivências democráticas na educação pública

diferentes das vivenciadas em Portugal e por isso, seus normativos (brasileiros) representam mais a prescrição das suas ações, do que fundamentação para as instituições escolares.

No entanto, características distintas apontadas entre os países também podem ser vistas entre os estados e regiões no Brasil, isso ocorre devido sua ampla dimensão territorial, onde o país enfrenta desafios educacionais com os quais Portugal não precisou lidar. Sem a pretensão de justificar a desvalorização com que a gestão democrática é vista no Brasil, mas, além dos demais desafios cotidianos, ainda lida com a falta de acesso à educação, de população não alfabetizada, de desistência escolar, de luta constante pela equidade social.

Dessa forma, diante dos inúmeros desafios urgentes e emergentes da escola pública, acreditamos que a gestão democrática das escolas se apresenta como elemento de apoio para o encaminhamento das suas soluções. Portanto, ao buscarmos conhecer e aprender com a educação portuguesa, vemos o quanto ainda podemos avançar e o quanto já avançamos nessa luta. O estudo comparado da realidade educacional portuguesa, suas ações e medidas democráticas nos permite compreender nossas raízes e os sentidos de nossas ações, bem como vislumbrar que a democracia nas escolas não é uma utopia.

REFERÊNCIAS

- ABADIA, D. M. **O jornal combate e as lutas sociais autonomistas em Portugal durante a revolução dos cravos (1974-1978)**. 165 f. 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2010.
- ANTUNES, F. PERONI, V. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**. CIED - Universidade do Minho, 2017.
- BARROSO, J. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direção” e “gestão”. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 8, n. 1, p. 33-56, Minho, 1995.
- BARROSO, J. A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI. O caso de Portugal. In: BARROSO, J. (org). **A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI**. Educa - Fórum Português de Administração Educacional, Lisboa, 1999.
- BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 63-92, Abril, 2003.
- BARROSO, J. Autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho, Braga - Portugal, 2004.
- BARROSO, J. **Da governação do sistema à governação das escolas**. Cinco ideias que dominaram as políticas educativas nos últimos vinte anos. Bragança: SPCE e ESE/IPB, 2009a.
- BARROSO, J. Utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 987-1007, set./dez. 2009b.
- BARROSO, J. A Educação em Portugal (1994-2014). A volatilidade das soluções e o imobilismo dos problemas. In: Administração Educacional. **Revista do Fórum Português da Administração Educacional**, n. 09, 2016.
- BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. Companhia editora Nacional. Universidade de São Paulo. 1972.
- BONITATIBUS, S. G. **Educação Comparada: conceitos, evolução, métodos**. São Paulo: EPU, 1989.
- BORTOLETTO, M. A. **Educação comparada subsídios para seu estudo no Brasil**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.
- BRANDÃO, C. F. **LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), comentada e interpretada, artigo por artigo**. 4. ed. São Paulo: AVERCAMP, 2010.
- BRANDÃO, C. F. **Os desafios do novo Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/14): Comentários sobre suas metas e suas estratégias**. São Paulo: AVERCAMP, 2014.

BRANDÃO, C. F. **PNE Passo a Passo** (Lei n° 10.172/2001) – Discussão dos Objetivos e Metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: AVERCAMP, 2006.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de Novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de Agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. [Portal] Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso: 17 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso: 17 mar. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**. Linha de Base- Brasília-DF: Inep, 2015.

BRASIL. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016**. Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE). Brasília-DF, Inep/MEC, 2016.

BRASIL. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília-DF, Inep/MEC, 2018.

BRASIL. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE). Brasília-DF, Inep/MEC, 2020.

BRAY, M. Atores e finalidades na educação comparada. In: BRAY, M.; ADAMSON B.; MASON, M. (Org.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015a.

BRAY, M. ADAMSON, B. MASON, M. **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015.

CARVALHO, E. J. G. de. **Gestão da educação: em perspectiva comparada Brasil-Portugal**. Brasil, 2011.

CARVALHO, E. J. G. **Gestão escolar**: da centralização à descentralização. Cadernos de Pesquisa em Educação - PPGE/UFES Vitória, ES. a. 9, v. 18, n. 36, p. 33-53, jul./dez. 2012.

CARVALHO, E. J. G. Reflexões sobre a importância dos estudos de educação comparada na atualidade. **Revista HISTEDBR**. On-line, Campinas, n. 52, p. 416-435, set. 2013.

CARVALHO, E. J. G. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. Maringá, v. 36, n. 1, p. 129-141, jan.-june, 2014a.

CARVALHO, E. J. G. de. Reformas na administração educacional: Uma análise comparada entre Brasil e Portugal. **Revista Portuguesa de Educação**. CIED - Universidade do Minho, 2014b.

CORREA, J. J. Educação comparada: um esboço para compreender as fronteiras e os limites da comparação. **Visão Global**, Joaçaba, v. 14, n. 2, p. 251-272, jul./dez. 2011.

COWEN, R. A história e a criação da educação comparada. In: COWEN, R. KAZAMIAS, A. M. ULTERHALTER, E. **Educação comparada**: panorama internacional e perspectivas. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. 2v.

CROSSLEY, M. Repensando o contexto em educação comparada. In: COWEN, R. KAZAMIAS, A. M. ULTERHALTER, E. **Educação comparada**: panorama internacional e perspectivas. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. 2v.

DAL RI, N. M. Reformas político-educativas e Gestão Democrática na Escola Pública em Portugal. In: DAL RI, N. M. BRABO, T. S. A. M. (Org.). **Políticas Educacionais, Gestão Democrática e Movimentos Sociais**: Argentina, Brasil, Espanha e Portugal. Marília. Oficina Universitária. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

DALBERIO, M. C. B. Gestão democrática e participação na escola públicas popular. **Revista Iberoamericana de Educación**. n. 47, v. 3, out. 2008.

FAYOL. H. **Administração industrial e geral**. Atlas, 1916.

FERREIRA, A. G. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, maio/ago. 2008.

FERREIRA, L. S. STURMER, A. B. A gestão democrática nas escolas públicas de Santa Catarina. Educação: **Revista do Centro de Educação UFSM**, V. 35, p. 155-168, 2010.

FIALHO, R. S. TABOZA, D. L. **Gestão Democrática da educação na Legislação Brasileira**. Cadernos de Graduação. Faculdade Luciano Feijão. Cidade, 2014. Disponível em: http://www.faculdade.flucianofejiao.com.br/site_novo/cadernos_graduacao/servico/Cad_Grad_2014/GESTAO_DEMOCRATICA_DA_EDUCACAO_NA_LEGISLACAO_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 11 set. 2020.

FORMOSINHO, J. A autonomia das escolas em Portugal – 1987-2007. In: FORMOSINHO, J. FERNANDES, A. S. MACHADO, J. FERREIRA, H. **Autonomia da escola pública em Portugal**. Desenvolvimento Profissional de Professores, 2010.

FORMOSINHO, J. FERNANDES, A. S. LIMA, L. C. Princípios gerais da direção e gestão das escolas. In: PORTUGAL, Ministério da Educação. **Comissão de Reforma do Sistema Educativo**. Documentos preparatórios – II. Lisboa: GEP/ME, 1988.

FORMOSINHO, J. FERNANDES, A. S. MACHADO, J. FERREIRA, H. Democracia, gestão e autonomia da escola – a governação por contrato. In: FORMOSINHO, J. FERNANDES, A. S. MACHADO, J. FERREIRA, H. **Autonomia da escola pública em Portugal**. Desenvolvimento Profissional de Professores, 2010.

FORMOSINHO, J. MACHADO, J. A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia. **Educação** - Temas e Problemas, 2013.

FREIRE, P. **Educação e participação comunitária**. Inovação, v. 9, n. 3. 2004.

GADOTTI, M. **Gestão democrática e qualidade de ensino**. Belo Horizonte, 1º Fórum Nacional Desafios da qualidade total no ensino público, 1994.

GOHN, M. G. Participação: Paradigma, teorias, definições, representações e significados. In: **Conselhos gestores e Participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.15-32.

HANS, N. A. **Educação Comparada**. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1971. 2. ed.

KALOYIANNAKI, P. KAZAMIAS, A. M. Os primórdios modernistas da educação comparada: o tema protociência e administrativo reformista-meliorista. In: COWEN, R. KAZAMIAS, A. M. ULTERHALTER, E. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. 2. v.

KAZAMIAS, A. M. Educação comparada: uma reflexão histórica. In: COWEN, R. KAZAMIAS, A. M. ULTERHALTER, E. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. 2. v.

LACERDA, S. M. B. de. **A prática da Gestão Democrática em escolas públicas: um estudo comparativo entre uma escola pública militarizada e outra não militarizada de uma capital do nordeste**. 122 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2018.

LEDESMA, M. R. K. Gestão escolar: desafios e enfrentamentos. In: **Gestão escolar: desafios dos tempos**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2008. p.18-46.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, J. C. OLIVEIRA, J. F. TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. C. **Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas**. Reformas educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 41-76, 2000.

LIMA, L. C. **Conferência “25 Anos de Gestão Escolar”**. Revista do Fórum Português de Administração Educacional. N. 02, 2002.

LIMA, L. C. Cidadania e Educação: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 23, 2005.

LIMA, L. C. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. Sociologia, **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**. v. 19, 2009.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez., 2014.

LIMA, L. C. Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas. **Revista de Administração e Emprego público**. n. 04, 2018a.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba. v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018b.

LIMA, L. C. Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. **Revista Portuguesa de Educação**, 31 (número especial), 2018c.

LIMA, L. C. AFONSO, A. J. Estudando as políticas educativas em Portugal. In: LIMA, L. C. AFONSO, A. J. **Reformas da Educação Pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Biblioteca das Ciências do Homem. Edições Afrontamento, 2002.

LIMA, L. C. PAVAN, R. Por uma educação democrática, pública e da decisão: entrevista com Licínio C. Lima. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v. 36, 2020.

LORDÊLO, J. A. C. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado? **RBPAAE**, v. 17, n.2, jul./dez. 2001.

LOURENÇO FILHO, R. **Educação Comparada**. Brasília: MEC/Inep, 2004. 250p.

MARQUESIN, D. F. B.; BAGNE, M. G. T.; FACCIONI, A. Participação e gestão democrática. São Paulo, **Revista de Educação**. vol. 13, n. 16, 2010.

MARTINÓPOLIS. **Plano Municipal de Educação**. Departamento municipal de educação de Martinópolis, 2015-2025.

MARTINÓPOLIS. **Regimento comum das escolas e creches municipais de Martinópolis**, 2017.

MARTINS, A. M. Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo. v. 16 n. 46, jan. abr. 2011.

MANZON, M. Comparações entre lugares. In: BRAY, M.; ADAMSON B.; MASON, M. (Org.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015.

MEDEIROS, I. L. P. de. LUCE, M. B. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, M.B. MEDEIROS, I. L. P. de (Org.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.

MILITÃO, A. N. **A complexidade da administração/Gestão escolar: limites e possibilidades**. 320 f. Tese de Doutorado. Unesp, campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2015.

MOREIRA, J. A. da S. LARA, A. M. de B. Políticas de financiamento e Gestão da Educação Básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal. **Revista HISTEDBR On-line**, Universidade Estadual de Maringá, 2012.

MOROZ, M. GIANFALDONI, M. H. T. A. **O processo de Pesquisa: iniciação**. Brasília: Plano Editora, 2002.

MOURA, J. K. G. **Cultura organizacional e políticas públicas: processos sociais que envolvem a política de gestão democrática da educação no Brasil e Portugal**. 279 f. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2017.

MOURA, J. K. G. Cultura organizacional e políticas públicas: gestão democrática da educação em Coimbra, Portugal. **Revista Debates Insubmissos**, Caruaru. Ano 2, v.2, n. 7, set./dez. 2019.

NETO-MENDES, A. A. Escola pública: gestão democrática. Colegialidade e individualismo. **Revista Portuguesa de Educação**, 2004.

NOGUEIRA, J. M. D. **Gestão escolar no Portugal Democrático: uma perspectiva da administração pública**. Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico da Guarda Escola Superior de Tecnologia e Gestão, 2010.

NÓVOA, A. S. Modelos de análise de educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, D. B. MARTINEZ, S. A. (Org.). **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, D. A. **Da Administração Escolar à Gestão Educacional no Brasil: Uma Falsa Polêmica entre a Técnica e a Política**. Revista do Fórum Português de Administração Educacional. n. 4, 2004.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica**, 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

PARO, V. H. **Administração Escolar**. São Paulo: Cortez, 2000a.

PARO, V. H. Mecanismos de ação coletiva no interior da escola. In: PARO, V. H. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 2000b, p.124-162.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. A utopia da gestão escolar democrática. In: **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002. p. 9-14.

PARO, V. H. Estrutura da Escola e direção colegiada. In: PARO, V. H. **Crítica da Estrutura da Escola**. São Paulo: Cortez, 2011, p.31-78.

PORTUGAL. **Lei nº 5, de 25 de Julho de 1973**. Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/421823/details/maximized?perPage=50&q=educa%C3%A7%C3%A3o+f%C3%ADsi>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio**. Regula a gestão dos estabelecimentos de ensino. Diário da República, 1974a.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro**. Institui a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário. Diário da República, 1974b.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 769-A/76, de 23 de Outubro**. Estabelece a regulamentação da gestão das escolas. Diário da República, 1976.

PORTUGAL. **Lei de Bases do Sistema Educativo n.º 46/86**. Diário da República n.º 46, de 14 de outubro de 1986.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 43/89, de 03 de Fevereiro**. Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Diário da República, 1989.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 372/90, de 27 de Novembro**. Disciplina o regime de constituição, os direitos e os deveres a que ficam subordinadas as associações de pais e encarregados de educação. Diário da República, 1990.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio**. Aprova o regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar. Diário da República, 1991.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 115-A/98, de 04 de Maio**. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. Diário da República, 1998.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril**. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 2008.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 224/2009, de 11 de Setembro**. Prevê a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Diário da República, 2009.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 137/2012, de 02 de Julho**. Aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 2012.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 55/2018, de 06 de Julho**. Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens. Diário da República, 2018.

PORTUGAL. **Plano Anual de Atividades**. Agrupamento de Escolas de Trancoso, 2020-2021. Disponível em: <https://aetrancoso.pt/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PORTUGAL. **Projeto Educativo**. Agrupamento de Escolas de Trancoso, 2020-2023. Disponível em: <https://aetrancoso.pt/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PORTUGAL. **Regulamento Interno**. Agrupamento de Escolas de Trancoso, 2020. Disponível em: <https://aetrancoso.pt/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RISCAL, S. A. **Gestão democrática no cotidiano escolar**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. 117 p. (Coleção UAB-UFSCar).

RUST, V. D. JOHNSTONE, B. ALLAF, C. Reflexões sobre o desenvolvimento da educação comparada. In: COWEN, R. KAZAMIAS, A. M. ULTERHALTER, E. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. 2v.

SANDER, B. Gestão educacional: concepções em disputa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SANTOS, P. S. M. B. Campo do poder, refração política e legislação educacional: notas para uma discussão da gestão democrática no Brasil. **Rev. Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, SP, Brasil, 2015.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. O vigésimo ano da LDB as 39 leis que a modificaram. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 379-392, jul./dez. 2016.

SILVA JUNIOR, C. A. da. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M. FERREIRA, N. S. C. (orgs.). **Políticas e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, K. R. L. Educação Comparada - o conceito que desafia. **RBEC: Rev. Bras. Educ. Comp.**, Campinas, SP, v. 1, p. 1-11, 2019.

SILVA, R. M. A Gestão Escolar no Brasil e em Portugal: os objetivos regulados em tempos de globalização. **VI Colóquio Internacional - Educação e Contemporaneidade**. São Cristóvão, 2012.

SILVA, R. M. Gestão democrática escolar globalizada/legalizada – um estudo entre Brasil e Portugal. **Estação Científica** (UNIFAP). Macapá, v. 5, n. 1, p. 115-125, jan./jun. 2015a.

SILVA, R. M. **O formato da gestão democrática em escolas brasileiras e portuguesas.** Rev. Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, SP, Brasil, 2015b.

SOUSA, J. V.; CORRÊA, J. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In: DAVIS, Claudia. **Gestão da escola: desafios a enfrentar.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 47-75.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil.** Tese de Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SOUZA, A. R. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.** Belo Horizonte, Educação em Revista, v. 25. n. 03. p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, A. R. As teorias da gestão escolar e sua influência nas escolas públicas brasileiras. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, p. 1-19, 2017.

SOUZA, D. B. CASTRO, D. F. **Gestão Democrática da educação em Portugal e no Brasil sob enfoque comparado: possibilidades e limites na esfera local.** Porto - Portugal, 2012a.

SOUZA, D. B. CASTRO, D. F. Gestão Democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1195-1213, out.- dez. 2012b.

SOUZA, D. B. CASTRO, D. F. Descentralização político-institucional no Brasil e em Portugal: repercussões na municipalização e gestão local da educação. CIDADE. **Revista da Associação de Professores de Geografia.** Plátano, 2016.

SOUZA, D. B. FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos Sistemas Públicos de Ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, D. B. MARTÍNEZ, S. A. Gestão da Educação em perspectiva comparada Brasil - Portugal: análise da produção acadêmica entre 1986-2006. **RBPAAE** – v. 26, n. 2, p. 307-324, mai./ago. 2010.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica.** Atlas, 1911.

TOMÁS, C. GAMA, A. **Cultura de (não) participação das crianças em contexto escolar.** Educação, Territórios e (Des)Igualdades. Faculdade de Letras do Porto, jan. 2011.

VIEIRA, S. F. Política(s) e Gestão da Educação Básica: visitando conceitos simples. **RBPAAE** – v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Iberoamericana de educación**, 2015, Issue 67, p.19-38.

WERLE, F. O. C. COSTA, D. M. Políticas participativas em escolas públicas de educação básica: comparações entre os casos brasileiro e português. In: SOUZA, D. B. MARTINEZ, S. A. (Org.). **Educação Comparada**: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009.

YANG, R. Comparações entre políticas. In: BRAY, M.; ADAMSON B.; MASON, M. (Org.). **Pesquisa em Educação Comparada**: abordagens e métodos. Brasília: Liber Livro, 2015.