



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6027 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

O QUE PROCLAMAM BRASIL E PORTUGAL PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO?

Renata Riva Finatti - UFPR - Universidade Federal do Paraná

Agência e/ou Instituição Financiadora: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001

O QUE PROCLAMAM BRASIL E PORTUGAL PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO?

O título deste trabalho indica a natureza documental do estudo que se propõe. Afirma-se, logo de entrada, não haver pretensão de analisar comparativamente duas realidades distintas, tampouco a nível nacional, no âmbito da *materialidade da política*, mas de seu *desenho proclamado* – normativa legal. Tal não seria possível, se não em amplo e rigoroso estudo, uma vez que a materialidade da gestão se dá de forma distinta dentro de cada país, nos inúmeros contextos e entrecruzamentos vividos pelos sistemas e instituições que o compõem.

Dito de outra forma, entende-se que a gestão da educação, como é positivada, não pode ser tida necessariamente como sinônimo daquela que é materializada. Há uma proclamação formal e uma transposição objetiva. Isto se dá uma vez que a operacionalização da gestão tem natureza política, se constitui nas relações subjetivas, ou seja, sua leitura precisa ser feita de forma contextualizada. Um mesmo território – como o Brasil, Portugal ou outro – terá formas de gestão da educação descritas em lei e inúmeras “gestões” ocorrendo nas diversas instituições que compõem o sistema – ainda que, em linhas gerais, sigam alguns preceitos normativos.

Desta feita, objetiva-se analisar o que se almeja para a gestão da educação, consensuado em ambos os países e traduzido, portanto, nas normativas nacionais para os respectivos sistemas de educação. De um lado, analisar-se-à a Constituição Federal Brasileira (CF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, nº 9394/1996 (LDB/96) e o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014). São estes os instrumentos legais nacionais que servirem de parâmetro para o disciplinamento da gestão no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios.

De outro lado – a realidade portuguesa – serão analisados: 1) Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976 (CR/76); 2) Lei de Bases do Sistema Educativo, de outubro de 1986 (LBSE/86) e 3) Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (PORTUGAL, 2008). Ambas constituem

regramentos nacionais, de acordo com os quais devem estar quaisquer outras normativas específicas, programas ou projetos voltados à educação. Será tomada, nos dois países, a legislação consolidada (com alterações vigentes).

Importante destacar, ainda de forma introdutória à temática de estudo, que pesquisa semelhante foi realizada e publicada antes da aprovação do PNE 2014-2024. A autora afirma, no entanto, que “Brasil e Portugal tiveram o processo da adesão à gestão escolar democrática de maneira bem semelhante. Ambos a vivenciou [sic] efetivamente após romper com o Estado opressor” (SILVA, 2015, p. 116). A despeito de ser verdadeira a afirmação quanto à normatização – não efetividade – de uma gestão escolar democrática após vivência de um Estado opressor, acredita-se que os processos de adesão foram bastante distintos, em essência.

Portugal viveu um governo autoritário durante quase cinco décadas (1926-1974), tendo-o superado por meio de uma *Revolução*, cujo marco é o conclamado 25 de abril de 1974. Em decorrência do processo revolucionário, a mobilização e a ruptura com o governo autoritário estiveram latentes, tendo as escolas vivenciado uma primeira edição da gestão democrática como autogoverno, dias após a derrubada do governo (LIMA, 1998, 2014a, 2014b). Neste âmbito, a quebra aconteceu a partir de uma mobilização da sociedade, professores(as) e estudantes, que retiraram antigos diretores e reitores nomeados e em seus lugares instituíram assembleias comunitárias e eleições, ao arrepio da lei. O movimento “das periferias para o centro” foi seguido por uma tentativa dos governos de normatizar a experiência autogestionária, impondo limites no ensejo de retomar uma “unidade nacional” e a centralidade no poder de mando.

Essencialmente distinto foi o processo brasileiro, no qual uma *transição* para a democracia marcou a década de 1980. A transição não gera a ruptura que impõe uma nova forma de agir imediato; como o nome diz, induz uma transformação ao longo do tempo, adaptando-se a um novo cenário que se desenha. Assim, a legislação brasileira que delineia a gestão democrática para a educação vem descrever um processo que ainda não tinha acontecido “nas periferias”, para usar o termo do autor português, mas que foi consensuado. Em regra, as instituições educacionais, como demonstram estudos locais e nacionais das últimas décadas (BRASIL, 2015, 2018; MENDONÇA, 2000), mantiveram-se funcionando de forma semelhante ou com alterações pontuais, no caso de redes estaduais, federal e em grandes municípios. Como exemplo, a eleição para dirigentes escolares, nomeadamente um elemento democrático e amplamente defendido pelos movimentos sociais na década de 1980, ainda não ocorre em todo o território nacional; a livre nomeação, uma forma patrimonialista de escolha, está presente em 45,6% das escolas públicas brasileiras, ou 59% das escolas públicas de redes municipais (BRASIL, 2015). Ainda, sequer foi pensado em formas distintas da unipessoal para o governo das escolas; os colegiados foram instituídos, como se verá, mas fortemente centralizados na figura da direção escolar.

Sobre a gestão da educação, é preciso considerar dois importantes pressupostos, quais sejam: 1) a relação entre democratização da educação e da gestão; 2) o imperativo da lei, na administração pública. No primeiro, constata-se que democratizar a gestão está vinculado à democratização dos processos educacionais de forma geral, de uma escola que pensa a todos(as), que democratiza seu acesso, que repensa as condições de permanência e sucesso escolar buscando incluir todos e cada um neste processo.

O segundo pressuposto é vinculado ao âmbito público, no qual a operacionalização das ações se dá de acordo com o que está descrito em lei. O imperativo da norma é a garantia de que condições mínimas sejam efetivadas, a transparência e a impessoalidade sejam possíveis. A gestão pública não pode estar a serviço de interesses privados, mas daqueles coletivos ou consensuados e, portanto, traduzidos normativamente. No direito público é

preciso que haja positividade para haver execução legal – agir dentro daquilo que prevê a lei, nem contra ela, nem fora dela, mas exatamente o que ela descreve. Isto posto, temos um importante passo para a democratização das instituições educacionais: a positividade desta. A despeito de haver vivência ao arrepio da lei – para mais ou menos democracia –, precisamos normatizar.

Lima (2018) afirma que Portugal está vivendo uma terceira edição da gestão democrática das escolas, iniciada a partir da década de 1990 com as incidências da Nova Gestão Pública e suas vertentes – a primeira edição seria aquela já referenciada aqui, ao arrepio da Lei, experienciada nas escolas imediatamente após a Revolução dos Cravos, de abril de 1974. Em paralelo, podemos afirmar que também o Brasil sofre as influências desta Nova Gestão Pública, tendo elas, no entanto, já tomado lugar no início do processo de democratização do país (CAMARGO; ADRIÃO, 2007; DRABACH, 2013; DRABACH; SOUZA, 2014; SOUZA; CASTRO, 2012). Tal pode ter dificultado a ascensão de uma gestão democrática materializada, não apenas positivada, no Brasil.

O princípio de uma gestão democrática, em linha geral, está proclamado na legislação brasileira no artigo 206 da CF/88, 3º, 14 e 56 da LDB/96 e artigo 2º e Meta 19 do PNE vigente. Na legislação portuguesa, cita-se a democratização da educação em diferentes momentos, bem como a gestão democrática, no artigo 77 da CR/76, 46 e 48 da LBSE/86 e 3º do Decreto-Lei/2008. Não obstante, além da proclamação do princípio, buscamos elementos que, articulados, estão associados a formas de maior ou menor intensidade democrática.

As normativas supracitadas foram, pois, analisadas a partir das categorias eleição, colegialidade e participação na decisão que, combinadas ou inexistentes, refletem diferentes concepções de gestão democrática (LIMA, 2014b, 2018). Assim, os elementos aparecem de forma distinta na legislação. Em síntese, temos que:

QUADRO 1 - SÍNTESE DAS DIMENSÕES DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO DE CADA PAÍS

Dimensão	Norma Brasil	Portugal	
Eleição	1	- Povo exerce poder por meio de representantes eleitos (Art. 1º)	- Representantes de trabalhadores (Art. 54); - Representantes para assembleias (Art. 239) - Impossibilidade de exercer de forma vitalícia cargos políticos (Art. 118)
	2	- Não trata especificamente sobre o tema.	Eleição de representantes de professores, alunos e pessoal não docente para órgãos de direção (Art. 48)
	3	- Consulta pública à comunidade escolar, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, para efetivação da gestão democrática (Meta 19)	Dos membros do conselho geral; do presidente do conselho geral, dentre os membros; do diretor, podendo ser reconduzido.
Colegialidade	1	- Não trata especificamente do tema para instituições/autarquias.	Assembleias deliberativas e órgão executivo colegiais em todas as autarquias locais (Art. 239)
	2	- Conselho Nacional de Educação - função normativa e de supervisão (Art.9) - Conselhos Escolares/equivalentes (Art. 14) - Colegiados deliberativos - Inst. de Ensino Superior (Art. 56)	- Direção dos estabelecimentos de ensino assegurada por órgãos próprios (Art. 48) - Conselho Nacional de Educação - função consultiva (Art. 49)

	3	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Nacional de Educação, Conselho do FundeB, entre outros; - Incentivo a constituição de Fóruns Permanentes de Educação em cada ente federado; - Estímulo a constituição e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação (programas de formação de conselheiros como condição para sua autonomia) – Estratégias da meta 19. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Geral – participação, sem direito a voto, do diretor; membros da direção não podem compor o órgão (Art. 12) - Conselho Pedagógico – Diretor é presidente (Art. 31 e 32) - Conselho Administrativo
Participação na tomada de decisão	1	- Não trata diretamente	<ul style="list-style-type: none"> - Defesa da democracia política visando participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (Art. 9º) - Cidadão com direito de tomar parte e ser esclarecido (Art. 48) - Paternidade e maternidade com proteção: participação destes na vida cívica do país; assegura “dispensa de trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar” (Art. 68). - Democratização da educação como propulsora da participação democrática “na vida coletiva” (Art. 73) - Participação dos interessados na sua gestão efetiva; lei específica para regulamentar a participação dos cidadãos nas decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (Art. 77 - educação; Art. 267 - Geral) - Participação de trabalhadores na gestão (Art. 89) - Participação direta e ativa na vida política: condição e instrumento de consolidação do sistema democrático (Art. 109)
	2	<ul style="list-style-type: none"> - Docentes participam da elaboração da proposta pedagógica (art. 13 e Art. 14) - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (Art. 14 e Art. 56) - Formação de diplomadas aptos a participarem do desenvolvimento da sociedade brasileira (Art. 43 – Educ. Superior) 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptação às realidades para proporcionar elevado sentido de participação das populações (Art. 3º) - Formação de sujeitos, em diferentes níveis, para participação na vida comunitária; - Respeito às regras de participação na administração e gestão; estruturas administrativas e de gestão que assegurem a participação das comunidades escolar e local (Art. 46) - Participação de todos “implicados no processo educativo” (Art. 48)
	3	<ul style="list-style-type: none"> - Participação de representantes da comunidade educacional na elaboração dos planos estaduais, municipais e distrital de educação; - Comunidade representada em conselhos; - Planejamento e aplicação dos recursos com Participação da comunidade escolar (7.16) - Estímulo à participação e consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares. (19.6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Anuncia a necessidade de reforço da participação de todos aos quais a escola serve. - Participação como princípio geral; deve ser assegurada a todos os intervenientes no processo educativo (Art. 3º) - Proporcionar condições para a participação (Art. 4º) - Participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local no Conselho Geral (órgão de direção) – Art. 11 e 12 - Horários de reuniões que permitam a participação de todos (art. 17) - Direito de participação reconhecido aos pais e alunos com capítulo próprio (V – Art. 47 e 48)

Fonte: Legislação Brasileira e Portuguesa, qual seja: 1) CF/88 e CR/76; 2) LDB/96 e LBSE/86; e 3) PNE / Decreto-Lei nº 75/2008

Para que a participação se dê na tomada de decisões, é preciso que sejam criadas condições para tal. A legislação portuguesa prevê, no inciso segundo do artigo 267, que “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas”, no entanto, ao fazer a ressalva que segue o texto, abre espaço para reduzir o espectro dessa

tomada de decisões a fim de não prejudicar o bom andamento do sistema: “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes” (PORTUGAL, 1976). A tomada de decisão coletiva é morosa, mas considerar o sujeito de direito é algo de que a democratização não pode abrir mão. No caso brasileiro, nota-se a presença do imperativo de consultas públicas, ou seja, com um carácter menor de participação, não aquela da tomada de decisão.

Vale destacar o Artigo 68 da Constituição Portuguesa (PORTUGAL, 1976), que prevê dispensa do trabalho para atendimento à questões relativas aos filhos. Paro (2000) alude a condicionantes externos e internos à escola para efetiva participação na gestão. Dentre os externos, estariam as condições objetivas de participação da classe trabalhadora, por exemplo, na vida escolar de seus filhos. Sem isso, é abstruso exigir ou supor uma participação ativa (ver critérios de participação praticada em LIMA, 1998) das comunidades na gestão da educação. Assim, Portugal tem um mecanismo democratizante no sentido de permitir essa participação, diferentemente do caso brasileiro que não possui mecanismo equivalente.

Temos, no caso português, um Conselho Nacional de Educação apenas função consultiva, diferentemente do brasileiro, com função normativa e de supervisão. No âmbito das escolas portuguesas, a despeito da presença de diretores(as) escolares, os colegiados estão hierarquicamente superiores e presentes em todos os níveis de ensino. No caso brasileiro, a existência de colegiados é citada na legislação nacional, muito embora não se descreva, no âmbito das instituições educacionais, suas funções de forma explícita. No PNE, por exemplo, fala-se em incentivos, mas não na obrigatoriedade, constituição e presidência, por exemplo, dos diferentes colegiados. É possível que isso se dê em virtude de a normativa nacional brasileira direcionar o disciplinamento da gestão democrática aos sistemas de ensino (em âmbito estadual, do Distrito Federal ou municipais). Tal, no entanto, atrelado à constituição dos sistemas, pode deixar de acontecer, mantendo a forma patrimonialista vigente em muitas localidades do amplo território, como brevemente assinalado aqui ao exemplificar a forma de escolha de dirigentes escolares.

Assim, à guisa de conclusões, temos uma legislação nacional mais detalhada, no âmbito dos mecanismos de gestão democrática, no caso português, e proclamada em termos de princípios gerais no âmbito brasileiro. Ambas induzem, não obstante, a formas de democracia representativa, sendo que o caso brasileiro, por não ter um disciplinamento nacional sobre a temática, abre espaço para formas de democracias mínimas, restritas à consultas à comunidade, sem que essa tenha participação na tomada de decisões ou que os órgãos nos quais lhe seja concedido “tomar parte” tenham poder decisório nas agendas da educação.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática. Políticas Educacionais. Legislação educacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Diário Oficial da União**, 1988.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. **Diário Oficial da União**, v. 5, p. 1–21, 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1–14, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**, Brasília, DF: INEP/MEC, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**, n. Brasília, DF, p. 460, 2018.

CAMARGO, R. B. DE; ADRIÃO, T. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Eds.). . **Gestão, financiamento e Direito à Educação**. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

DRABACH, N. P. A trajetória da administração da educação pública no Brasil e a construção da democracia. **Revista HISTEDBR On-line**, n. 51, p. 42–53, 2013.

DRABACH, N. P.; SOUZA, Â. R. DE. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 33, p. 221, 2014.

LIMA, L. C. **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portuga (1974-1988)**. 2ª edição ed. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e psicologia; Centros de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

LIMA, L. C. E depois de 25 de Abril de 1974: Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 12, n. 43, p. 141–160, 2014a.

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, 2014b.

LIMA, L. C. Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas. **Revista de administração e emprego público**, v. 4, n. Abril 2018, p. 31–56, 2018.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Tese de doutorado (Educação). Campinas, SP: FE/Unicamp, 2000.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São aulo: Ática, 2000.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa - VII revisão Constitucional (2005). **Diário da República, 25 de abril de 1976**, 1976.

PORTUGAL. Lei de Bases do Sistema Educativo. Lei n.º 46/86. **Diário da República n.º 237/1986, Série I de 1986-10-14**, 1986.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 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 n.º79/2008. Série I de 2008-04-22**, p. 1–28, 2008.

SILVA, R. M. Gestão democrática escolar globalizada/legalizada – um estudo entre Brasil e Portugal. **Estação Científica (UNIFAP)**, v. 5, n. 1, p. 115–125, 9 out. 2015.

SOUZA, D. B. DE; CASTRO, D. F. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1195–1213, dez. 2012.