

## REVOLUÇÃO E TRANSIÇÃO POLÍTICA: A GESTÃO EDUCACIONAL EM PORTUGAL E NO BRASIL NO PERÍODO PÓS-DITATORIAL<sup>1 e 2</sup>

A Revista HISTEDBR On-line publica artigos resultantes de estudos e pesquisas científicas que abordam a educação como fenômeno social em sua vinculação com a reflexão histórica

### Correspondência ao Autor

Nome: Renata Riva Finatti

E-mail: rrfinatti@gmail.com

Instituição: Rede Municipal de Ensino de Curitiba, Brasil

Submetido: 03/09/2020

Aprovado: 28/01/2021

Publicado: 31/03/2022

 10.20396/rho.v22i00.8661128

e-Location: e022010

ISSN: 1676-2584

### Como citar ABNT (NBR 6023):

FINATTI, R. R. Revolução e transição política: a gestão educacional em Portugal e no Brasil no período pós-ditatorial. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, SP, v. 22, p. 1-24, 2022. DOI:

10.20396/rho.v22i00.8661128.

Disponível em:

<https://bityli.com/aMynB>. Acesso em: 31 mar. 2022.

 **Renata Riva Finatti\***

Rede Municipal de Ensino de Curitiba

### RESUMO

O presente trabalho, de cunho qualitativo e documental, objetiva analisar o desenho de democratização da gestão da educação em articulação com a forma pela qual os países saem de um regime autoritário e constituem-se Estados Democráticos. As análises deram-se a partir da legislação promulgada nos primeiros anos após uma transição política (Brasil, década de 1980) e uma revolução (Portugal, 1974), bem como dos estudos sobre a temática publicadas em cada um dos contextos. Descrevem-se, portanto, duas experiências que, apesar das semelhanças nas normativas, são distintas especialmente quanto às vivências e à construção de processos democratizantes para a gestão de seus sistemas educacionais. Estas vivências, no âmbito da escola, caracterizaram fortemente a constituição legal em Portugal, enquanto no Brasil as normativas foram construídas sem esta vinculação à realidade escolar, mas com pautas ainda discursivas de diversos movimentos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão da educação. Gestão democrática. Democratização da escola. Legislação educacional. Políticas educacionais.

Distribuído  
Sobre



Checagem  
Antiplágio



**REVOLUTION AND POLITICAL TRANSITION: EDUCATIONAL MANAGEMENT IN PORTUGAL AND BRAZIL IN THE POST-DICTATORIAL PERIOD**

**Abstract**

The work, of qualitative and documentary nature, aims to analyze the design of education management in conjunction with the way in which countries leave an authoritarian regime and constitute a Democratic State. The analyzes took place from the legislation enacted in the first years after a political transition (Brazil, 1980s) and a revolution (Portugal, 1974), as well as from studies on the theme published in each of the contexts. Therefore, two contexts are described that, despite the similarities in the norms, are distinct especially regarding the experiences and the construction of democratizing processes for the management of their educational systems. These experiences, within the scope of the school, strongly characterized the legal constitution in Portugal, while in Brazil the norms were built without this connection to the school reality, but with still discursive agendas from different movements.

**Keywords:** Educational administration. Democratic administration. Democratization of the school. Educational legislation. Educational policies.

**EVOLUCIÓN Y TRANSICIÓN POLÍTICA: GESTIÓN EDUCATIVA EN PORTUGAL Y BRASIL EN EL PERÍODO POST-DITATORIAL**

**Resumen**

El trabajo, de carácter cualitativo y documental, tiene como objetivo analizar el diseño de la gestión educativa en conjunto con la forma en que los países abandonan un régimen autoritario y constituyen un Estado democrático. Los análisis se realizaron a partir de la legislación promulgada en los primeros años después de una transición política (Brasil, años 80) y una revolución (Portugal, 1974), así como de estudios sobre el tema publicados en cada uno de los contextos. Por lo tanto, se describen dos experiencias que, a pesar de las similitudes en la normativa, son diferentes especialmente en lo que respecta a las experiencias y la construcción de procesos democratizadores para la gestión de sus sistemas educativos. Estas experiencias, en el ámbito de la escuela, caracterizaron fuertemente la constitución jurídica en Portugal, mientras que en Brasil las normas se construyeron sin esta conexión con la realidad escolar, pero con agendas aún discursivas de diferentes movimientos.

**Palabras clave:** Administración de educación. Gestión democrática. Democratización de la escuela. Legislación educativa. Políticas educativas.

## INTRODUÇÃO

O ensaio que se apresenta ao leitor tem o intuito de problematizar as correlações entre conquista do Estado Democrático de Direito e consequente processo de democratização da escola pública. Para tanto, utiliza-se da historiografia, com análise documental e qualitativa dos instrumentos legais e referenciais de análise relativos aos modelos construídos em dois países nos quais a conquista desta forma de Estado se deu de maneira distinta: Brasil e Portugal. No primeiro, um processo de democratização do Estado por meio de transição política, na década de 1980, com marco na promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira, em 05 de outubro de 1988. No segundo, uma Revolução, conhecida como “Revolução dos Cravos”, cujo ápice marcou o 25 de abril de 1974.

Os tempos vividos após a revolução e a transição para a democracia serão, pois, analisados no que tange às transformações que porventura podem ter se dado na pasta da educação, ainda que não a entendamos de forma isolada às demais. Não se pretende analisar os pormenores da Gestão da Educação ao longo destes mais de 32 ou 46 anos, uma vez que as diferenças temporais poderiam ter influência sobre a situação hodierna de cada país.

Do contrário, o intuito é analisar os modelos de gestão construídos no tempo imediatamente posterior aos marcos democráticos. Frise-se que são analisados contextos semelhantes pós ditadura, porém em tempos distintos para os dois países, um vivido na década de 1970, em Portugal, outro no fim da década de 1980, no Brasil; na metodologia de trabalho, portanto, fez-se imprescindível cuidar para distanciar possíveis anacronismos, centrando o olhar para o fenômeno da democratização pelo qual passaram os países após período ditatorial no campo educacional, buscando entender os contextos macros distintos. Entende-se que em ambos os contextos – brasileiro e português – há hoje um entrecruzamento de novos paradigmas educacionais e de gestão, situados no âmbito do que vêm sendo denominado Nova Gestão Pública. Muito embora essa seja uma importante agenda do debate das políticas públicas no âmbito da gestão da educação e dos sistemas de ensino, não é o objeto a que esta análise se dedica.

A transição, ainda que tenha mobilizado diferentes setores da sociedade civil para lutarem pela democratização do Estado e fim da Ditadura Civil Militar que governou o Brasil de 1964 a 1988, deixou como legado principal a positivação de mecanismos de gestão. Na Revolução que viveu Portugal, à 25 de abril de 1974, o “acordar” em um país diferente, no dia seguinte à Revolução dos Cravos, marca profundamente uma geração, que não permite deixar para o mês seguinte a mudança na forma de governo de Estado e das escolas. Não só a positivação é feita, mas todos(as) os(as) diretores(as) de escola são destituídos de suas funções, assim como os chefes de Estado, quase simultaneamente, e no lugar deles são escolhidos novos, por meio de processos participativos baseados em modelos democráticos.

Assim, diferentemente do que ocorreu no Brasil, “[...] dadas as diferenças do processo de transição para a democracia [...]”, Portugal registrou, após o 25 de abril, “[...]”

uma rutura com as formas autocráticas de governo escolar que haviam sido estabelecidas ao longo de quase meio século.” (LIMA, 2014a, p. 1068).

As linhas podem parecer tênues a quem olha estritamente para a legislação ou para como se desenha a democratização dos países e seus respectivos sistemas de ensino na atualidade, sob grande influência que tiveram de organismos internacionais e do amplo espectro da Nova Gestão Pública. Discordamos veementemente, pois, de Silva (2015, p. 116) que, ao analisar também os dois casos com olhar sob as normativas vigentes, afirma que “Brasil e Portugal tiveram o processo da adesão à gestão escolar democrática de maneira bem semelhante.” Neste trabalho demonstraremos, com o olhar histórico e cuidando com anacronismos, voltados à análise crítica das normativas encontradas e literatura da área, a verdadeira revolução vivida pelo sistema educativo português em simultâneo à Revolução vivida pelo Estado. Uma condicionando a outra. No caso Brasileiro, a positivação, ou seja, afirmação legal de que o Estado Democrático de Direito vigia a partir da promulgação da Constituição Federal dita cidadã, parece ter “acalmado” ânimos e permitido que, passados mais de 30 anos, sigamos apenas com o declarado em grande parte do país, mantendo gestões autoritárias em todo o território nacional, como demonstram inúmeros estudos da área<sup>3</sup>.

Importante destacar que ambos os países, por terem enfrentado longos períodos de regimes autoritários, têm no ideal da democracia um valor e significados utópicos:

Considerando a segunda metade do século XX, em países que, como Portugal e o Brasil, experimentaram durante longos períodos a vigência de regimes autoritários, talvez seja difícil encontrar um ideal político-educativo mais pleno de significado democrático e com maior potência transformadora do que aquele que, tendo sido assumido como utopia, reivindicação e palavra-de-ordem, foi expresso através da categoria “gestão democrática das escolas. (LIMA, 2014a, p. 1068).

Assim, a “gestão democrática das escolas” é palavra de ordem em ambos os contextos, tanto na forma de transição quanto na revolução, em que,

Com particular intensidade em certos momentos históricos, a democratização das organizações educativas e dos poderes escolares revela-se bastante para além de um simples resultado, mais ou menos mecânico, da democratização política, afirmando-se ainda como uma importante contribuição para a própria democratização dos regimes e das instituições políticas, da sociedade e da cultura. (LIMA, 2014a, p. 1068).

Vale destacar, ainda, as distinções quanto à forma de organização dos Estados Democráticos. No caso português, há o desenho de um Estado Unitário, no qual há uma centralidade do desenho das normativas para a gestão da educação. Por outro lado, a organização federativa brasileira implicou o desenho de normativas mais vinculadas à princípios, deixando a operacionalização das formas de gestão à cargo da autonomia relativa dos entes federados. Movimentos “locais” nos Estados e/ou demais entes federados brasileiros podem influenciar ou ser influenciados pela política nacional, sem, no entanto,

garantir que haja implicação prática na vivência daqueles mecanismos, muitas vezes distante, em todo o território nacional.

Ainda, é mister afirmar que os aspectos da gestão observados, ainda que brevemente neste ensaio, tomam por base os estudos de Lima (2014a). O autor coloca três elementos (eleição, colegialidade e participação na decisão) como aqueles que vem aparecendo nos diversos estudos da área, que combinados – ou inexistentes – compõe critérios para a construção do conceito e da análise acerca da gestão democrática das escolas. Estes elementos são citados mesmo em diferentes concepções e espectros da democracia, tanto dela tida mais intensamente – autogoverno – como as formas mais recentes entendidas como a pós-democracia gestonária. (LIMA, 2014a).

## **BRASIL: DÉCADA DE 1980, TRANSIÇÃO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO E A GESTÃO DAS ESCOLAS**

O Brasil esteve, a partir de 1964 e durante duas décadas, sob o comando de uma ditadura militar. Durante este período, a educação esteve pautada por “teorias da Administração Geral” e foi utilizada “como instrumento de controle e punição”. Com forte abertura para organismos internacionais, acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e Agências Norte Americanas foram efetivados e coordenaram o planejamento educacional, “[...] realizado de forma burocrática.” (DRABACH, 2013, p. 46).

Foi na década de 1980 que um processo de democratização começou a se dar. Conquistou-se a organização partidária, houve forte participação no movimento “Diretas Já”, além dos primeiros movimentos de greve.

[...] dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado. De certa forma, em decorrência disso, perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982. (CAMARGO; ADRIÃO, 2007, p. 63).

As primeiras eleições à presidência ocorreram em 1985, quando Tancredo Neves<sup>4</sup> foi eleito. Já de forma turbulenta nas primeiras eleições indiretas, Tancredo morreu semanas depois de iniciado o mandato (15 de março a 21 de abril de 1985). José Sarney assumiu e permaneceu no cargo até março de 1990, quando assumiu Fernando Collor de Mello<sup>5</sup>, eleito diretamente.

Quando José Sarney assumiu o governo, a situação econômica do país era bastante complicada, o que levou a seu governo ter alta reprovação, e,

[...] transcorrido um ano da posse de Sarney, as condições econômicas do país e os acordos políticos da transição fizeram com que se verificassem mais traços de continuidade do que de descontinuidade entre o período militar e o início da Nova República, não obstante o importante trabalho de remoção do “entulho autoritário” realizado nesse período, basicamente com a passagem à legalidade dos partidos de esquerda até então proscritos. (CRUZ JÚNIOR, 2013, p. 241-242).

Apesar dos problemas de ordem econômica e destas poucas transformações supracitadas, “[...] com o fim do governo ditatorial surgem novos anseios sociais, a luta pela democracia e a liberdade de pensamento que imprimem suas marcas também no campo educacional.” (DRABACH, 2013, p. 46). Assim, durante este primeiro governo eleito, é criada a assembleia constituinte, que tem seus trabalhos concluídos com a promulgação, em 1988, da Constituição da República Federativa Brasileira (CF/88). Como afirma Drabach, neste período,

O caráter autoritário e centralizador que caracterizou a ditadura no Brasil, entre os anos 1964 e 1985, passou a ser questionado pelos movimentos populares e sindicais com vistas na construção de uma forma de governo, transparente, com instâncias de participação, sujeito a um maior controle público e atento às demandas sociais. Essas reivindicações se inscreveram no plano das reformas democráticas do Estado brasileiro, cuja preocupação estava em materializar, na esfera legislativa, o conteúdo democrático. (DRABACH, 2013, p. 47).

A Constituição aprovada exprime parte destes anseios, e é considerada “cidadã” em virtude dos direitos sociais e individuais por ela assegurados. Muito embora estejam proclamados, há de se mencionar a distância existente entre a positivação e sua materialidade, uma vez que, não apenas no que tange a gestão democrática da educação – objeto deste ensaio –, mas também na seguridade social, há de se questionar sua validade prática, enquanto normativa transformada em ação política. É o que afirmam também Camargo e Adrião (2007, p. 64):

Mais explícita ou mais “pasteurizada”, a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado.

Estão assegurados, na lei, elementos bastante caros à democratização, como o interesse público, o acesso à informação, o direito à participação em colegiados para tratar de assuntos dos interesses de trabalhadores e empregadores, a participação de representantes em setores da administração pública (DRABACH, 2013), além da ampla gama de direitos sociais.

O princípio da gestão democrática foi positivado na CF/88, não sem embates entre grupos que, de um lado, defendiam a educação como pilar importante para democratização da sociedade e a participação das comunidades na gestão, e, de outro, um grupo voltado a interesses do mercado empresarial educacional, que já naquela época – o que será intensificado até hoje – discordava destes aspectos, considerando que “[...] a participação se resumia na colaboração de alunos, famílias e professores com a direção das escolas ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino e não na tomada de decisões no âmbito da gestão escolar.” (DRABACH, 2013, p. 47).

Como texto final, a CF/88 tratou da gestão do ensino público, excluindo a educação privada; além disso, destaca-se que se protelou a forma de materialização da democratização da gestão, uma vez que o texto previa regramento posterior desta – “[...] gestão democrática do ensino público na forma da lei.” (BRASIL, 1988). Destarte, concorda-se com Drabach, (2013, p. 48) que afirma que, assim, “[...] a permanência da gestão democrática do ensino público na Constituição, representou uma conquista parcial, na medida em que sua abrangência se tornou limitada e sua aplicação adiada.”

Oito anos após a promulgação da Constituição Federal é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/1996, lei complementar prevista na Carta Constitucional. No entanto, ainda que a normativa tenha também importantes avanços do ponto de vista da positivação de direitos, estes ainda não são totalmente assegurados aos cidadãos e, no que tange a gestão democrática das escolas, não há substantivas novidades, e a agenda foi mais uma vez transferida, de certa forma, para legislação estadual ou municipal; poucos aspectos foram nela instituídos, além do que, os que foram, terem ficado restritos à escola e não abrangerem todo o sistema de educação – participação da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes e participação de profissionais da educação na construção dos projetos político pedagógicos. (BRASIL, 1996, art. 14).

A defesa de uma gestão coletiva da escola, com participação da comunidade em processos decisórios, bem como a defesa por eleição de diretores, era forte no sentido de tentativa de se democratizar a gestão escolar.

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas. (ADRIÃO, 2006, p. 56).

Assim, na LDB (BRASIL, 1996) mantém-se o princípio democrático restrito ao ensino público, podendo o setor privado agir da forma que lhe interessar. É mister destacar o que alude a autora acima, acerca da eleição de diretores. Parece ter sido este motivo de

muitos embates, na ideia de que, talvez, escolher a direção da escola resolveria parte dos problemas de sua democratização. Como afirma Souza (2006, p. 187)

[...] o diretor eleito não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que, potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio.

Não obstante, talvez a centralidade da figura unipessoal pudesse ter sido questionada, pensando uma democracia de maior intensidade, com gestões colegiadas, por exemplo.

A descentralização é um aspecto abordado no sentido de permitir decisões mais próximas das realidades escolares, das comunidades a quem a educação se destina. Neste sentido, caminhará a um sentido de mais democratização o sistema que apostasse na proximidade das comunidades, mas dando a elas poder de tomada de decisão. Assim, oito anos após a promulgação da Carta constitucional, a LDB (BRASIL, 1996) reforçará também a autonomia dos municípios na constituição de seus sistemas. (SOUZA; CASTRO, 2012). Esta autonomia municipal, não obstante, no caso do Brasil, tem uma série de limites, dentre os quais as capacidades financeiras deste ente federado, em virtude da forma de arrecadação de impostos. Em muitas unidades da federação, os municípios não constituíram sistemas, e ficam sob as regras estatuídas a nível estadual.

É importante destacar ainda a existência de Conselhos ou outros colegiados nas escolas. O Artigo 14 da LDB, bastante sintético, afirma como princípio da gestão democrática a ser definida pelos sistemas, a participação das comunidades escolares e locais em conselhos. Ou seja, pressupõe que os conselhos devam existir e serem regulamentados pela legislação infranacional sobre a temática e que estes devem considerar a participação das comunidades. Não obstante, esta criação é também positivada sem que fosse experienciada na escola, o que torna frágil sua materialização, como afirmam Souza e Castro (2012).

Pelo fato desses Conselhos não terem localmente emergido em virtude de uma tomada de consciência sociopolítica local, e sim por força de lei federal e/ou municipal, em larga medida podem ser tomados como expressão de políticas que, a partir dos idos de 1990, visaram a desoneração do Estado de sua obrigação para com a área social, transferindo determinadas responsabilidades para a sociedade civil, de modo particular apelando para sentimentos como os de solidariedade, como no caso do trabalho voluntário que se realiza em muitas instituições escolares públicas. (SOUZA; CASTRO, 2012, p. 1202).

Em pesquisa divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – a partir dos dados do questionário da Prova Brasil de 2013 –, 10,6% das escolas brasileiras afirmam não possuir Conselho escolar; 25,1% afirmam que seus conselhos se reuniram nenhuma, uma ou até duas vezes no ano anterior à pesquisa. (BRASIL, 2015, p. 325). Quando existem, portanto – os conselhos e as associações de pais

e mestres, amplamente difundidas no Brasil –, se constituem não em amplos espaços de debates, mas há forte conotação voluntarista, de auxílio à escola e realização de um papel que seria do Estado. Ghanem Junior (2000) vincula esta característica ter sido possibilitada a partir das condições econômicas que se encontrava o país no processo de democratização:

[...] os mecanismos tradicionalmente estabelecidos para a participação das famílias e comunidades nas escolas se reduziram, no geral, a meios de substituição e compensação da presença insuficiente do Estado na cobertura das despesas dos serviços escolares. As políticas dos governos eleitos no final do regime militar, portanto, foram formuladas e propostas em uma situação emergencial de aguda retração de recursos. Por isso, elas acentuaram traços próprios dos mecanismos participativos preexistentes nos sistemas escolares, de modo que a APM, formalmente definida como meio de prestação de assistência aos alunos “necessitados”, foi valorizada como alternativa para a conservação dos prédios e instalações escolares. (GHANEM JUNIOR, 2000, p. 116).

Assim, a despeito da instituição de conselhos escolares, ela ocorreu de forma paralela à “tentativa de vitalizar” as associações. Ambos os mecanismos engrandeciam a ideia de participação e autonomia. Esse incentivo, porém, escondia as reformas que se faziam necessárias no sistema educacional, seja na sua estrutura organizacional, nas relações de trabalho, seja na sua estrutura física. (GHANEM JUNIOR, 2000).

Impostos, os órgãos colegiados de gestão chegam à escola pública sem função para a população, que demora a deles se apropriar, e com desconfiança aos funcionários das escolas.

[...] o aspecto mais polêmico do conselho de escola, inclusive entre o professorado, seria sua natureza paritária, com metade do poder de decisão delegado a pais e alunos. Por estes não terem formação específica, alegava-se a sua incapacidade para opinar sobre questões internas da escola. [...] Os servidores da escola acusavam a comunidade de não se interessar em participar, enquanto a população desconheceria as funções e a própria existência do conselho. Mesmo para os grupos populares organizados, com atuação política, o conselho não teria representado uma mudança significativa, direcionando a ele as seguintes críticas: ocorrência de manobras nas eleições por parte dos diretores de escolas, manobras pelas quais eles acabariam escolhendo os pais que se tornariam conselheiros; reuniões marcadas em datas e horários impróprios à população trabalhadora; predomínio dos diretores nas decisões dos conselhos, também por monopolizarem as informações e canais de comunicação com os órgãos centrais de administração da rede escolar; atas de reuniões não publicadas em locais convenientes; redução do caráter paritário do conselho a um preceito formal. (GHANEM JUNIOR, 2000, p. 118).

Ou seja, como afirmado, a transição para a democracia caracterizou-se por um movimento de institucionalização e normatização, muito mais do que transformação dos discursos em políticas efetivas. Em hipótese, os movimentos alinhados pelos setores progressistas talvez tenham tido influência nas plataformas dos partidos e, posteriormente,

no plano das reformas legais, a despeito de terem sido apropriados pela população e, inclusive, por boa parte dos trabalhadores da educação. Outro exemplo, neste sentido, é o fato de que houve positividade quanto à participação das equipes escolares na elaboração das propostas pedagógicas das unidades, questão afirmada também no artigo 14 da LDB, inciso I, mas que tem, até os dias de hoje, limites práticos. Apenas 42% das escolas, em 2013, teriam afirmado que elaboram seus projetos a partir de modelos próprios e com participação das equipes escolares. (BRASIL, 2015, p. 322).

Isto posto, a transição democrática do Estado Brasileiro, na agenda educacional, restringiu-se a positivar o princípio de gestão democrática em âmbito nacional. Este foi, à época, um importante avanço, porém frágil na medida em que, com um sistema fortemente descentralizado, no qual, por meio do Regime de Colaboração, Estados e Municípios são responsáveis por diferentes etapas da escolarização, não houve avanço para que todas as escolas do território experienciassem políticas públicas com vistas à operacionalização do princípio. Para Drabach (2013, p. 51), “[...] as práticas mais ou menos democráticas que acontecem nas instituições de ensino público no Brasil refletem os avanços e contradições que marcaram/marcam o caminho da democratização da sociedade brasileira [...]”; não obstante, vamos além, afirmando que não aconteceram, até hoje, em todo o território nacional.

Como exemplo, pesquisas recentes em âmbito nacional (BRASIL, 2015, 2018) demonstram que muitos sistemas de ensino continuam, por exemplo, com diretores(as) nomeados pelos executivos locais (a indicação política estava presente, ainda em 2015, em pelo menos 45,6% das escolas brasileiras; este número sobe para 59% se tomadas apenas as redes municipais. (BRASIL, 2015). Esta forma de seleção de diretores(as) de escola é apontada como patrimonialista (MENDONÇA, 2000; PARO, 2000) e, somada ao fato de ser uma gestão unipessoal, está longe de garantir a democratização da gestão das escolas e dos sistemas de ensino; em muitos casos, a escola se torna importante moeda de barganha político-partidária.

## **PORTUGAL: DÉCADA DE 1970, REVOLUÇÃO DOS CRAVOS E A GESTÃO DAS ESCOLAS**

Muito diferente do processo que se deu no Brasil, no caso português houve uma protagonização das mudanças pelos atores. Primeiro elas ocorreram; depois é que houve uma tentativa política de regulamentá-las.

[...] foi disso que se tratou em tantos casos – um exercício de autonomia reclamada e ensaiada na prática, um ensaio de autogoverno democrático, com todas as dificuldades, conflitos, inexperiências, erros... dispensando de facto boa parte da legislação anterior que formalmente continuava a vigorar (numa favorável lusitana distância), e assim produzindo novas

regras, procurando autonomamente outros ordenamentos. (LIMA, 2014b, p. 145).

O rompimento da ordem de repressão e ditadura não se fez de forma tranquila, como se esperava. Talvez, para Grácio (1986), a lista que ele próprio fizera – com alterações que ele via no sistema educativo pós-revolução, em 1978 – e reapresenta poucos anos depois, já estivesse um tanto desatualizada. Não obstante, as potencialidades por ele descritas de quatro anos sobre o abril de 1974, retratam um pouco do que escreve Lima (2014b) na passagem acima e reforçam “[...] a elevação do nível de aspiração e de exigência das populações, por efeito combinado da elevação mesma dos padrões da vida, das esperanças acordadas e das promessas feitas.” (GRÁCIO, 1986, p. 2-3). Ainda, para Pintassilgo (2014, p. 15) o período pós-revolução “[...] pode ser considerado um verdadeiro laboratório de experiências pedagógicas [...]”, uma “[...] autêntica vivência da utopia.” Stoer (1986), vai no mesmo sentido.

Talvez sejam estes os elementos de maior divergência da situação vivenciada no Brasil: neste último país, não há memória desta potencialidade, de forma generalizada. Passou-se do regime militar para o regime normativamente democrático, porém sem qualquer vivência nas escolas em tal nível como houve no país europeu, aqui descritas, que garante a seus cidadãos essa elevação de aspirações.

Sobre isso, e especificamente acerca da democratização do ensino, Grácio (1986) e Stoer (1986) afirmam que uma maior cobrança e ambições foram resultantes da “[...] própria expansão do ensino [...]”, a qual projeta-se “[...] no sistema, largamente entendido: planificação do ensino, representações mentais dos agentes de educação, expectativas dos alunos, dos pais, das populações, das instâncias empresariais, formação da opinião pública em suas diversificadas correntes.” (GRÁCIO, 1986, p. 3).

Para Lima (2014b), o exercício de democratização vivido pelas e nas escolas nos primeiros dias após o marcante 25 de abril de 1974 talvez tenha sido o maior movimento neste sentido, além de uma primeira edição da gestão democrática das escolas, ao encontro do que afirmou (STOER, 1986). Antagonicamente, não se falava em autonomia, mas viveu-se uma autonomia ainda não experienciada após sua inclusão no discurso e no desenho da política. Esse sentido dado por Lima (1998, 2002, 2014a, 2014b) vai também ao encontro do que afirmam Souza e Castro (2012) ao analisarem as realidades brasileira e portuguesa concomitantemente:

Já em Portugal, a revolução de 25 de abril de 1974 marca o início do período denominado de renovação ideológica. Os ideais da democracia emergem procurando desenvolver a participação, a cooperação e partilha de poderes ao nível social e educativo. O regime autoritário obstaculizava o desenvolvimento da autonomia local, configurando os municípios como prolongamentos do poder central. A Constituição da República Portuguesa de 1976 vem institucionalizar o regime democrático desencadeado por esta revolução [...]. (SOUZA; CASTRO, 2012, p. 1204).

O entendimento de que o desenho das políticas educacionais caminha junto com as transformações sociais também esteve presente no período e, para isso,

Outro dos traços característicos das concepções então prevalecentes era a íntima relação estabelecida entre os registos pedagógico e político-ideológico. A tese de que a política é transversal, estando presente em todos os domínios da vida social foi assumida sem complexos. A escola, nesta perspectiva, não era nem poderia ser neutra. Ela deveria contribuir para a construção de uma sociedade socialista. (PINTASSILGO, 2014, p. 15).

O Decreto-Lei nº 221/1974, de 27 de maio, saiu um mês depois do 25 de abril e regulamentou, a bem da verdade, práticas que já ocorriam nos primeiros dias que seguiram a Revolução dos Cravos. As práticas *autogestionárias* - nas quais Comissões diretivas ou de gestão passavam a assumir o lugar de reitores e diretores unilaterais, antes nomeados pelo governo, então destituídos – vinham a ser regulamentadas para o país.

A referida norma foi, segundo Lima (2009, p. 228), a mais curta e genérica “[...] da história da produção legislativa sobre governo e gestão das escolas [...]” em Portugal; apresentava cinco artigos para uma gestão democrática de tipo representativa das escolas, afirmando transferir às unidades a competência de escolha democrática de representantes para compor os órgãos de gestão, tal como vinha sendo feito no mês imediatamente anterior, subsequente ao 25 de abril. “A iniciativa local após o 25 de Abril, isto é, a iniciativa ao nível da população escolar, comandou os acontecimentos, pelo menos durante os primeiros seis meses da revolução, e durante muito mais tempo em termos dos seus efeitos duradouros.” (STOER, 1986, p. 127). A ingerência da periferia em relação aos centros de controle do sistema educativo serviu de imposição e legitimou-se sem, no entanto, haver qualquer projeto que tratasse de autonomia às escolas ou descentralização da gestão. (GRÁCIO, 1986; LIMA, 1998, 2009, 2014b; STOER, 1986).

As assembleias e as deliberações colectivas estendiam a sua acção a várias áreas de intervenção, muito para além dos limites impostos por um poder central em crise, incapaz de assegurar o controlo político e administrativo de um sistema escolar tradicionalmente centralizado. (LIMA, 2009, p. 228).

A acelerada vivência de democracia participativa, experienciada mesmo que ao arrepio da lei, fez com que também o governo tentasse, na pasta da educação, acelerar normativas na tentativa de conter os movimentos. A normatização feita até 1976, a despeito de neste período (1974-1976) não ter sido respeitada, deixou “[...] marcas políticas e organizacionais duradoras.” (LIMA, 2009, p. 229). As primeiras tentativas de formalização de uma democracia representativa, em substituição da direta que estava sendo vivenciada nas escolas, ocorreu em dezembro de 1974 orientada pelo II Governo Provisório. Foram criados, a este tempo, bases que, em substância, perduraram mais de duas décadas, com “[...] introdução da democracia representativa e de regras eleitorais precisas, da apresentação de

listas, do voto secreto, de *actas* para homologação ministerial [...]”; tais contrastaram “[...] com a informalidade e a diversidade dos procedimentos anteriores.” (LIMA, 2009, p. 230).

Em que pese um retrocesso em termos de nível de democracia vivido, em relação à democracia ensejada nos primeiros tempos pós-revolução, configurando posteriormente – e por décadas – uma democracia representativa, é mister destacar que

[...] todos os órgãos continuam a ser colegiais, cabendo ao conselho directivo a eleição, de entre os seus docentes eleitos, do respectivo presidente, o qual presidirá por inerência aos restantes órgãos. A participação de docentes, alunos (no caso do ensino secundário e com pelo menos 14 anos de idade) e funcionários encontra-se assegurada no conselho directivo, e no conselho pedagógico encontram-se representantes dos dois primeiros grupos. (LIMA, 2009, p. 230).

Além disso, vale ressaltar a característica processual da democracia e as marcas, como já afirmado, que um período de vivência democrática, como o do pós-revolução nas escolas de Portugal, acarretam. A democracia não é algo que possa apenas estar dado – caso contrário sua positivação legal bastaria, inclusive –, ela precisa ser vivenciada, conquistada e, portanto, considerada de acordo com as pessoas, os contextos sociais, culturais, econômicos e políticos, e os tempos. Como processo, ela terá maior ou menor grau, não apenas existência ou ausência.

Se há avanços no que tange a forma colegiada, eletiva, participativa de uma democracia representativa, pós 1974, há também manutenção de modelos vigentes anteriormente à revolução. A descentralização é um destes casos, que apenas oito anos depois da revolução, na década de 1980, altera-se um pouco quando à sua configuração, elementos positivados na Lei de Bases do Sistema de Ensino. As práticas “uniformizantes em nível central” são herança do Estado Novo em Portugal (1933-1974) e mantiveram-se presentes no pós-revolução. Para Souza e Castro (2012, p. 1200), a publicação da referida norma “[...] pode ser tomada como um marco significativo, em termos legislativos, para o desenvolvimento das ideias de participação e descentralização, na medida em que recusa o modelo burocrático e centralizado de administração na sua forma concentrada.”

Não obstante a posição dos autores supracitados, Lima (1998) acredita que os elementos novos trazidos pela norma, muito embora tenham sido consensuados, voltaram-se mais a um processo de desconcentração do que descentralização dos serviços educacionais.

No entanto, há outros exemplos de manutenção de modelos vigentes. É o caso, por exemplo, da nomeação de reitores das universidades que seguia sendo feita pelo Governo. Estes aspectos reforçam que, ainda que o modelo passasse a ser democrático, a intensidade dos instrumentos e da substantividade da democracia vivida poderia variar – como de fato variou – nos anos que se seguiram e nos diferentes contextos.

O autor português não mede críticas a uma segunda edição, como chama, da gestão democrática das escolas. Para Lima (2009), a despeito de instituir a democracia representativa, na forma de participação de professores(as) e alunos(as) e órgãos colegiados, a democracia que se materializou eliminou a democracia direta, a autonomia e a descentralização das tomadas de decisão, permitindo às unidades educacionais pouco, tendo em vista o que vivenciaram ao arrepio da lei, nos dias que se seguiram à Revolução.

De certa forma, a gestão democrática institucionalizada revelou-se muita gestão para pouca democracia e para pouca, ou mesmo nula, autonomia, mesmo não ignorando os seus contributos para a democratização das escolas em termos de colegialidade e participação, embora predominantemente insulares e, por vezes, mesmo enclausurados nas estreitas fronteiras institucionais e simbólicas das respectivas organizações. (LIMA, 2009, p. 234).

Também as formas de participação ensaiadas na primeira edição da gestão democrática das escolas, como desenha Lima (1998, 2009) reduziram-se na segunda edição, de duração de aproximadamente duas décadas para o ensino básico e secundário (Portugal), para uma forma de participação formal, muitas vezes passiva e não participação.

Em suma, o que se teve em Portugal, assim como em parte descrito no Brasil, pós-revolução e transição democráticas, foram apropriações dos discursos de democratização também para a gestão das escolas, por diferentes atores do cenário político, bem como a transcrição normativa de parte destas reivindicações feitas pela sociedade civil. Foram diferentes forças atuando no sentido de tentar construir uma democracia possível em Estados que viveram amplos períodos de centralização política, silenciamento e autoritarismo.

Deste confronto teórico-ideológico, em termos mais gerais sobredeterminado por distintas concepções de Estado, umas de resistência e democratização do Estado-Providência e do seu papel de regulação e provisão, e outras mais claramente orientadas por lógicas de reforma neoliberal e por uma concepção de “Estado Supervisor”, ou “Estado Gerencial”, resultou um acentuado hibridismo nas políticas públicas de educação. (LIMA, 2009, p. 236).

A Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 1976), pós-revolução, foi promulgada com garantia de alguns princípios democráticos. Logo no 2º artigo é explicitado o tipo de democracia posta para o Estado, aquela representativa, tal como colocada posteriormente também às escolas:

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. (PORTUGAL, 1976).

O Artigo 73 trata da Educação, Cultura e Ciência, afirmando ser direito de todos as duas primeiras. No segundo inciso do artigo, afirma-se, entendendo a democratização da educação como necessária à democratização da vida em sociedade, que:

2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva. (PORTUGAL, 1976).

No artigo 77 da referida norma, há menção ao direito à participação na gestão democrática das escolas, restrito, no entanto, aos professores e alunos, sem citar a possibilidade de participação das comunidades externas.

A Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE, de 14 de outubro de 1986, sob o número 46/86 (PORTUGAL, 1986) é aprovada, pois, uma década depois da Constituição. Para Lima (2018, p. 78)

[...] a LBSE representava o culminar político-educativo do processo de normalização, com os olhos postos nas dinâmicas da integração europeia do país e da centralidade da educação e da formação profissional para o desenvolvimento económico, da modernização e racionalização do sistema escolar, do papel do planeamento e da avaliação, da emergência de lógicas vocacionistas e qualificacionistas [...].

Além disso, o autor ainda coloca que a referida norma já absorve parte das demandas neoliberais da década de 1980, elemento no qual o próprio processo de democratização brasileiro está imerso. A LBSE constituiu-se em “[...] múltiplas e contraditórias dimensões [...]”, sendo, assim, uma norma de “[...] complexidade e dificuldade de análise.” (LIMA, 2018, p. 79). Sobre a transcrição legal das possibilidades democráticas, é importante destacar que também Portugal tem em suas normativas possibilidades de gestão democrática voltadas às escolas, e não a todo o sistema de Ensino. Apesar disso, vale destacar que,

De entre outras marcas, os conceitos de democracia e participação ganharam centralidade e novos significados numa LBSE que revela as influências da Constituição. Basta lembrar que o conceito substantivo de participação democrática surge em 10% do número total de artigos no texto de 1976 (39 vezes), curiosamente aumentando a sua presença no texto constitucional que resultou da revisão de 1982, onde aparece 53 vezes (em 12% dos seus artigos). (LIMA, 2018, p. 83).

Assim, no que concerne a análise aqui proposta, a LBSE tem no Capítulo VI os principais dispositivos que tratam na democratização da gestão. Os artigos 43 e 45 da lei aprovada em 1986<sup>6</sup> (alterado posteriormente, quando o texto relativo passará a vigorar sob os artigos de número 46 e 48, mas sem alterações substantivas nos elementos aqui tratados)

destarte, trata de princípios gerais do sistema, os quais abarcam a ideia de respeito às regras de democraticidade e participação, além de estruturas administrativas, em todos os âmbitos, com a participação de professores(as), alunos(as) e famílias, bem como autarquias, entidades representativas, ampliando o dispositivo constitucional que citava apenas os dois primeiros.

O artigo 45 da Lei aprovada (atual artigo 48), tem em seu inciso 3 um importante elemento para salvaguardar a gestão da educação à experiência da administração de empresas que se queiram impor – ainda que, como repetido aqui, a declaração legal não signifique operacionalização / cumprimento prático: “3 - Na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.” (PORTUGAL, 1986, art. 45).

A LBSE afirma, ainda, a gestão colegiada, não unipessoal, elemento que se difere inteiramente do modelo adotado nos sistemas educacionais brasileiros, tendo na figura do(a) diretor(a) o papel central e, na maioria das vezes, sendo este poder unipessoal de livre nomeação e escolha dos chefes do executivo:

A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada *por órgãos próprios*, para os quais são *democraticamente eleitos os representantes* de professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados [...]. (PORTUGAL, 1986, art. 45, grifos nossos).

A Lei portuguesa, assim como a brasileira, dez anos depois, também trata do Conselho Nacional de Educação e, em seu art. 59 (alterado para 62, posteriormente), prevê publicação de lei complementar para tratar da administração e gestão escolares.

Para Souza e Castro (2012), o caso português não teve apenas o desenho da Constituinte e da Lei de Bases do Sistema Educativo, como marcos da democratização legal da escola. Somam-se às normas a Lei n. 31/1987 (PORTUGAL, 1987), a qual trata do Conselho Nacional de Educação, com função, não obstante, apenas consultiva.

Em suma, Portugal viveu a experiência democrática nas escolas, impondo normativas de uma democracia se não de alta intensidade, de mais alta em relação àquela das normativas brasileiras. Para Grácio (1981, p. 110),

É difícil sustentar que tenha deflagrado no nosso país uma revolução cultural; mas não é o menos rejeitar que se tenham verificado alterações qualitativas substanciais na massa de informações e conhecimentos, nas atitudes, nos hábitos, nos padrões de comportamento, nas representações colectivas de grande parte dos portugueses.

Ademias, suas comunidades escolares viveram o processo democrático antes dele ser regulamentado, o que permite maior operacionalização da norma – que, como visto, no caso brasileiro talvez ainda esteja (a norma) à frente das práticas.

## À GUIA DE CONCLUSÕES

O intuito do presente trabalho não foi o de avaliar um modelo ou processo como melhor ou pior que outro, como democrático ou antidemocrático. Mas, antes disso, contribuir para a reflexão acerca dos processos e possibilidades de redesenho das políticas. Em ambos os casos, não obstante, é evidente que a normatização constitucional está longe de garantir à política local, materializada no chão de cada escola, uma prática democrática. Esta é, sobremaneira, conquistada a partir da ação de cada sujeito e da coletividade das escolas. A Lei, no entanto, especialmente no âmbito do interesse público e do direito administrativo, coloca-se como única ferramenta capaz de impor deveres e proibições, configurando-se um aparato técnico-burocrático a ser mobilizado para a reclamação das práticas por ela desenhadas.

A partir de tal afirmação, é-nos importante afirmar, concordando fortemente com Lima (2014b), que as vivências ou os momentos de ingerência vividos em Portugal de forma mais global e possivelmente também em localidades e contextos específicos brasileiros, como nos casos que vem sendo estudados nos últimos 30 anos, garantem memórias capazes de fazer resistência a tentativas de desenhos políticos para a educação com diminuição de democracia.

Não obstante, para entender o caso brasileiro, é preciso olhar para a política internacional e perceber as influências desta em cada grande mudança – econômica, social, política – no país Latino-Americano, durante o processo de democratização. Para Cruz Junior (2013), se olharmos apenas como “movimentos eminentemente endógenos” os que acarretaram transformações no Brasil, teremos dificuldades para entender tais acontecimentos.

Esses três grandes movimentos, distintos, mas inter-relacionados e interdependentes (ao fim do Estado desenvolvimentista e do regime de substituição de importações se seguiram a abertura comercial com nova política industrial; a transição do regime autoritário para a democracia; a instauração de um novo marco jurídico-político no país com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, que mudou drasticamente as regras para o funcionamento do Estado e para a legitimação do poder), são precipitados domesticamente no Brasil também graças a constrangimentos sistêmicos do cenário internacional, observados anterior ou paralelamente à ocorrência dessas transformações no cenário político nacional. (CRUZ JÚNIOR, 2013, p. 218-219).

A diferença temporal, além da tratada aqui diferença processual – transição e revolução – pode ser, também, – e é, haja vista as influências de organismos multilaterais durante o processo de democratização (Brasil) ou ocorrendo com mais força após a revolução e um período de vivência democrática (Portugal) – fator importante a ser considerado. Os processos de saída de governos autoritários para democráticos, em Portugal e no Brasil, se distanciam em uma década, pelo menos. As Constituições das Repúblicas analisadas foram promulgadas em 1976 e 1988, com doze anos as separando. No Brasil, o

período de transição democrática pelo qual passou na década de 1980 foi amplamente influenciado, por exemplo, pelos valores globalizantes e os organismos internacionais, o que não deixou de ocorrer em Portugal, porém não com igual intensidade no período imediatamente posterior ao ditatorial, mas já na revisão das normas aqui analisadas, constituindo-se a terceira edição da gestão democrática das escolas portuguesas.

O contexto da Constituinte foi marcado, contudo, por um duplo movimento social: por um lado, o Brasil havia se tornado mais maduro e socialmente independente para refletir e agir de maneira autônoma em relação ao seu lugar no mundo; de outro, o fenômeno da globalização apenas iniciava sua escalada vertiginosa rumo à homogeneização de políticas macroeconômicas e de bem-estar social em escala global. (CRUZ JÚNIOR, 2013, p. 253).

Neste sentido, há uma topografia complexa, como afirma Lima (2014b), dos sistemas educacionais, que garantem que haja não apenas um movimento de imposição central às periferias dos sistemas, mas concomitante a ele, resistências no sentido periferia-centro.

Esta topografia complexa, em que cada centro da ação educativa é político-administrativamente periférico e em que o centro político-administrativo é, por sua vez, periférico relativamente à ação educativa, permite reconhecer analiticamente uma macro-organização de tipo policêntrico, sem ignorar assimetrias de poder e relações de subordinação, mas igualmente sem condenar as organizações e os atores escolares à reprodução normativa e à aquiescência passiva. (LIMA, 2014b, p. 158).

Há, portanto, muitos lugares onde há tomada de decisão em educação, com maior ou menor influência sobre o desenho final da política. Estas podem não estar sempre visíveis, podem ser mais ou menos explícitas, voltadas ao local ou global. No texto supracitado de Lima (2014b), o autor, após afirmar a autonomia ensaiada, como ingerência, vivida entre 1974 e 1976 em Portugal, leva o leitor a buscar, ao longo da leitura, uma esperança de que aquela utopia não discursada volte a tomar forma como política e a tomar lugar na ação periférica de cada escola, grupo de professores, estudantes, comunidades. Da mesma forma, pode-se transpor a realidade à brasileira, supondo que talvez em pequenas comunidades possa haver práticas ao arpejo da lei, indo ao encontro de formas mais democráticas do que aquelas pela norma delimitadas (ainda que o contrário também possa ser verdadeiro).

Ao longo do texto de Lima (2014b) esta ideia esperançosa de um lugar de democracia de alta intensidade semelha quase fracassada, parecendo não haver chance para uma nova edição da gestão democrática das escolas à luz daquela primeira por ele descrita, a partir do movimento de ingerência. Não obstante, ao final do texto, ao falar da topografia complexa do sistema educacional português, retorna a esta possibilidade, a partir da análise e afirmações de que os tensionamentos para desenho da política e tomadas de decisão não ocorrem apenas na direção centro-periferia (no sentido do local, da unidade escolar), mas também no sentido periferia-centro. Abrangendo à análise brasileira, vê-se que ambas as realidades, a despeito de estarem aquém de um modelo de democracia mais alargado, tem

potencialidades para buscarmos-no, resistindo – ou buscando alternativas para resistir – ao modelo mercadológico hoje crescente.

Em qualquer dos casos, uma lei em ação é isso mesmo, um referencial político normativo que só aparentemente é estático e se encontra enclausurado num texto, inscrito no plano das orientações para a ação, mesmo quando formalmente não muda a letra da lei. O que muda, seguramente, são os tempos, e com os tempos as vontades, os atores, as agendas políticas, como se tem visto ao longo das últimas três décadas, e por vezes com certa radicalidade, seja no plano das orientações para a ação seja no plano da ação concreta, efetivamente atualizada nos distintos níveis e lugares e, finalmente, em cada organização educativa. (LIMA, 2018, p. 88).

Destarte, a transição democrática no Brasil positivou a forma de gestão como democrática, mas a normativa, ainda que cheia de limites e prevendo uma democracia de *baixa intensidade* (LIMA, 2014a; SANTOS, 2018), manteve-se, mesmo considerando os dias atuais, à frente da gestão que se materializa nas escolas por todo o país (a despeito de haver uma ou outra experiência distinta, que supere por vezes a lei no sentido de mais democracia na forma de gestão). A regra, nas escolas, segue sendo de uma gestão unipessoal, centrada, portanto, na figura do diretor(a), e este, nomeado pelo chefe do executivo por uma questão constitucional, é, em muitos sistemas, escolhido ainda sob critérios patrimonialistas e não com consulta às comunidades. Além disso, a participação prevista em lei restringe-se à de construção das propostas pedagógicas das escolas, mas os estudos demonstram o limite desta participação, quando ocorre. Quanto à colegialidade, os conselhos escolares estão instituídos, na maior parte das escolas, mas enfraquecidos pela forma de escolha/seleção dos seus membros e pela centralidade, mais uma vez, da figura da direção escolar no comando do órgão. (FINATTI, 2021). Assim, temos conquistas positivadas, não materializadas. A transição é um processo lento de mudança de mentalidades e cultura; tal foi possível de ser brevemente analisado a partir das situações vivenciadas no Brasil.

A Revolução para a democracia, por sua vez, ocorrida em Portugal, possibilitou a vivência, ainda que ao arripio da lei, de uma “governança autogestionária” das escolas (LIMA, 2014a, 2014b), ou seja, que as comunidades escolares – estudantes e professores(as), em especial – assumissem uma gestão das escolas de forma autônoma como não mais foi experienciado após os dois anos que sucederam a revolução. A experiência, ainda que tenha ficado na memória daqueles que dela participaram, inclusive com a destituição de governos monocráticos das instituições e instalação de assembleias ou colegiados de gestão, recebeu uma série de entraves legais, posteriormente. De toda sorte, foi a vivência que pautou, inicialmente, a corrida dos governos para traduzir em norma as práticas de gestão das unidades, tentando impor a elas, haja vista os avanços rumo à democratização experienciados já nos primeiros dias após o 25 de abril, limites para retomada de um controle central por parte do Estado. A Revolução, pois, diferentemente da transição, característica de um processo mais lento de mudanças culturais, obrigou as pessoas a, pensando ou não da forma

como os revolucionários vitoriosos pensavam, assumirem uma mudança mais brusca. A despeito destas transformações terem ocorrido e permanecido por certo tempo no país, passados já mais de 40 anos, ocorrem também lá mudanças culturais de mais longo prazo, sob influência de diferentes atores, como podem analisar pesquisas futuras.

As normativas aqui analisadas, como se vê, tem elementos de uma democracia, ainda que não com um grau elevado de intensidade. Não obstante, o proclamado está longe de ser vivenciado, especialmente no caso brasileiro. Ou melhor, ao que parece, ainda que cheia de tensionamentos possíveis, a legislação brasileira está à frente das práticas, o que aconteceu de forma oposta do caso português, em especial nos dois anos que se seguiram ao 25 de abril.

Vale destacar, portanto, que os processos distintos acarretaram bagagens distintas aos cidadãos dos países, especialmente na aspiração por mais democracia no caso português. A continentalidade brasileira, neste aspecto, talvez seja ainda outro entrave para que elementos “centrais” cheguem às “periferias” como vivência. A distância do sistema às unidades é considerável, além da própria organização federativa que, ao garantir autonomia aos entes federados, também abre possibilidade para arranjos locais patrimoniais. A legislação nacional brasileira destaca princípios e transfere, pela própria característica do Estado Federativo, para as normas subnacionais no âmbito dos sistemas estaduais e municipais a operacionalização da democracia. Este é um fator que poderia aproximar comunidades a desenhos políticos mais democráticos, mas não é o que vem, como regra, acontecendo, estando, ainda hodiernamente, a legislação democrática da educação, ainda que novamente demandada pelo Plano Nacional de Educação 2014 para ser disciplinada pelos diferentes entes federados, em projeto. Poucos são os sistemas que possuem norma ampla que trata da gestão democrática da educação em seus âmbitos de atuação, passadas mais de três décadas de Estado Democrático instituído formalmente. (FINATTI, 2021).

Não obstante, a aspiração por mais democracia fica atada à própria forma de disponibilização do direito à educação ainda carente e não universalizada, com expressivas desigualdades territoriais, mantendo centralizada a decisão e desconcentrada a ação. Neste âmbito, o Estado Unitário Português, com normativas únicas para o Sistema, manteve para todos as experiências intensas vivenciadas nas periferias, ainda que não tenham também sido universais no momento revolucionário, uma vez que mobilizado por sujeitos e seus contextos.

Assim, ainda que não determinante, como afirmado ao longo do texto, os processos distintos pelos quais os Estados passaram na institucionalização de suas democracias contribuíram, especialmente no período imediato, à forma democrática vivenciada ou apenas formalmente instituída. Ao longo da vigência da normativa democrática, no entanto, as configurações locais acabaram por sofrer influências da lógica de mercado, em ambas as localidades, o que merece estudo comparando a legislação e práticas de gestão locais atuais.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bityli.com/ptOQz>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- 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**. Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2020.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833.
- CAMARGO, R. B. de; ADRIÃO, T. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- CRUZ JÚNIOR, A. S. da. Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 88, p. 217-256, 2013. Disponível em: <https://bityli.com/BgsbwN>. Acesso em: 20 maio 2020.
- 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. Disponível em: <https://bityli.com/RdzbW>. Acesso em: 20 maio 2020.
- FINATTI, R. R. **Do discurso ao compromisso legal**: a democracia da Gestão da Educação Pública Brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024. 2021. Tese (Doutorado em Educação: Políticas Educacionais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.
- GHANEM JUNIOR, E. G. G. **Educação escolar e democracia no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2000.
- GRÁCIO, R. A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 18/19/20, p. 153-182, 1986. Disponível em: <https://bityli.com/ynPfr>. Acesso em: 20 maio 2020.
- GRÁCIO, R. **Educação e processo democrático em Portugal**. Lisboa: Livros Horizonte, 1981.

LIMA, L. C. A Democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Forum**, v. 31, p. 81-94, 2002. Disponível em: <https://bityli.com/IntmS>. Acesso em: 20 maio 2020.

LIMA, L. C. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 19, p. 217-256, 2009. Disponível em: <https://bityli.com/EOrjm>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LIMA, L. C. **A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portuga (1974-1988)**. 2. ed. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e psicologia, Centros de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

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, 2014a. Disponível em: <https://bityli.com/gYHqR>. Acesso em: 20 mar. 2020.

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, 2014b. Disponível em: <https://bityli.com/JSgcj>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LIMA, L. C. Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): ruturas, continuidades, apropriações seletivas. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 31, n. especial, p. 75-91, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/Cyhig>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2000. Disponível em: <https://bityli.com/iCHJxX>. Acesso em: 02 jun. 2020.

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

PINTASSILGO, J. A Educação em tempos de revolução (nos 40 anos da Revolução do 25 de Abril de 1974 em Portugal). **Espacio, Tiempo y Educación**, v. 1, n. 2, p. 13-19, 2014. Disponível em <https://bityli.com/kaVyR>. Acesso em 25 abril 2020.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. VII revisão Constitucional (2005). Diário da República, 25 de abril de 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. Lei n. 31, de 9 de Julho de 1987. Ratificação do DL 125/82, de 22 de abril, que passa a ter nova redação (Conselho Nacional de Educação). **Diário da República, Lisboa**, n. 155, Série I, 9 jul. 1987.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Cultura - Gabinete do Ministro. Decreto-Lei 221, de 27 de maio de 1974. **Diário do Governo** n.º 123/1974, Série I de 1974-05-27, p. 659, 1974.

SANTOS, B. de S. **Construindo as epistemologias do Sul**: antologia essencial – V. II: Para um pensamento alternativo de alternativas. Ciudad Autónoma de Bueno Aires: CLACSO, 2018.

SCALABRIN, I. S. “**Mérito, desempenho**” e “**participação**”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 386 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/fjCLQ>. Acesso em: 7 maio 2020.

SILVA, R. M. Gestão democrática escolar globalizada/legalizada – um estudo entre Brasil e Portugal. **Estação Científica (UNIFAP)**, v. 5, n. 1, p. 115-125, 2015. Disponível em: <https://bityli.com/NPzOU>. Acesso em: 7 maio 2020.

SOUZA, Â. R. de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2006.

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, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/SZuqI>. Acesso em: 27 abr. 2020.

STOER, S. R. **Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição**. 254. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1986. (Coleção Biblioteca das Ciências do Homem/Ciências da Educação).

#### AUTORIA:

\* Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Professora na Rede Municipal de Ensino de Curitiba - PR. Contato: rrfinati@gmail.com

#### COMO CITAR ABNT:

FINATTI, R. R. Revolução e transição política: a gestão educacional em Portugal e no Brasil no período pós-ditatorial. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, p. 1-24, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8661128. Disponível em: <https://bityli.com/aMynB>. Acesso em: 31 mar. 2022.

#### Notas

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001

<sup>2</sup> Uma primeira aproximação à temática foi apresentada no V Jorneduc, em julho de 2020.

<sup>3</sup> Sobre este mapeamento, há pesquisas importantes como as de Mendonça (2000) e Souza (2006), com abordagem nacional, além de outras mais recentes como a de Scalabrin (2018) e os documentos do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), que apresentam um balanço para análises das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015, 2018, 2020). Para além destas, há inúmeras pesquisas com base empírica, em âmbito de

---

programas de mestrado e doutorado, além de grupos de pesquisa, que apresentam a singularidade da situação em diferentes locais do território brasileiro, haja visto seu tamanho e diversidade.

- <sup>4</sup> A eleição de Tancredo Neves aconteceu por voto indireto, de colégio eleitoral, não pelo voto direto dos cidadãos brasileiros. A primeira eleição para presidência ocorrida por voto direto após o Regime Militar foi em 1989, já sob a Constituição Federal de 1988.
- <sup>5</sup> Fernando Collor sofreu um processo de impeachment, sendo afastado da função em 02 de outubro de 1992; renunciou ao cargo em dezembro daquele ano, quando assumiu Itamar Franco (engenheiro e militar), então vice-presidente. Collor foi o primeiro presidente do Brasil eleito por voto direto após o Regime Militar, mas também o primeiro a sofrer processo de impeachment, que o levou à renúncia do cargo. A democracia brasileira começa, pois, com atropelos.
- <sup>6</sup> Serão tomados aqui os textos e referências da Lei aprovada em 1986, não alterações posteriores, tendo em vista a ideia de comparar a transição com a revolução para modelos de Estado Democráticos; as análises da legislação posterior devem ser feitas com outros recortes (inclusive do tempo de vigência do modelo democrático em cada país), elementos para os quais este trabalho não se volta.