

# A concepção de gestão democrática na legislação educacional de Portugal e do Brasil:

primeiras aproximações

Carlos da Fonseca Brandão

Mariana Aparecida de Almeida Laurentino

**Como citar:** BRANDÃO, C. F.; LAURENTINO, M. A. A. A concepção de gestão democrática na legislação educacional de Portugal e do Brasil: primeiras aproximações. *In:* BRANDÃO, C. F. *et al* (org.). **Políticas públicas educacionais: questões e desafios contemporâneos.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2020. p. 17-44. DOI:

<https://doi.org/10.36311/2020.978-65-5954-015-0.p17-44>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL DE PORTUGAL E DO BRASIL: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

---

*Carlos da Fonseca Brandão<sup>2</sup>*

*Mariana Aparecida de Almeida Laurentino<sup>3</sup>*

## **Introdução**

A busca pela sociedade verdadeiramente democrática, onde os cidadãos estão plenamente cientes de seus direitos e deveres, é resultado de lutas conceituais incessantes sobre o valor e o alcance da democracia que, por sua vez, se insere, cada vez mais nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas educacionais. No Brasil, as discussões sobre essa temática se acentua na década de 1980 com o progressivo retorno à normalidade política democrática. A partir de então, o debate no campo educacional, sobre a questão da gestão democrática da escola pública, foi ganhando força no contexto da luta pela construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Como o debate sobre a gestão democrática da escola pública passa, necessariamente, pela discussão das concepções de administração escolar,

---

<sup>2</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista; Professor Associado do Departamento de Estudos Linguísticos, Literários e da Educação da UNESP – Assis – SP; Brasil e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP – Marília-SP; Brasil. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

<sup>3</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista, Professora da Rede Municipal de Ensino de Marília e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP–Marília–SP; Brasil. E-mail: mariana1995laurentino@gmail.com

partimos de uma visão na qual, segundo Russo (2004), a administração à qual a escola estava submetida possuía um viés essencialmente normativo “como uma receita que se aplica a qualquer situação da administração organizacional” a qual, por sua vez, decorria de uma “visão positivista de que a realidade é homogênea e razoavelmente estática”. (p. 29)

Desse modo, a busca por uma teoria sobre administração escolar que atendesse às especificidades da escola pública constituía-se, naquele período, como algo importante e necessário que, de acordo com Russo (2004), tivesse como fundamento “a especificidade do processo pedagógico da escola”, o que significava “produzir um conhecimento sobre o trabalho pedagógico escolar e sua organização, voltado a melhorar qualitativa e quantitativamente a formação dos sujeitos da educação” (p. 29).

Assim, o presente capítulo objetiva fazer uma discussão comparativa sobre o conceito de gestão democrática da educação presente na principal lei brasileira da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394/96) e a principal lei portuguesa da educação, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE/86), respectivamente atualizadas visto que ambas passaram por modificações desde as respectivas sanções, tendo como referencial teórico e metodológico os estudos e pesquisas derivados do campo da Educação Comparada e Internacional. Para tanto, nos apoiamos na proposta de George Bereday, a qual define que a pesquisa em Educação Comparada se faz a partir de quatro passos, a saber: a descrição, a interpretação, a justaposição e a comparação.

Dessa maneira, o caminho que este artigo irá percorrer será o de fazer, inicialmente, uma discussão sobre o campo dos estudos comparativos e, em seguida, delinear as principais características do

método proposto por Bereday em sua principal obra intitulada “Método comparado em educação”, publicado pela primeira vez no Brasil em 1972. Após essa discussão inicial, abordaremos, separadamente, como a questão da gestão democrática aparece na LDBEN brasileira e, em seguida, como a mesma questão é abordada na LBSE portuguesa, ambas consideradas as principais leis nacionais sobre a educação para as realidades brasileira e portuguesa, respectivamente. Ao final, em nossas últimas considerações, destacamos os pontos em que essas duas leis gerais da educação se aproximam, em termos do alcance e amplitude do conceito de gestão democrática presente em cada uma delas.

### **A Metodologia da Educação Comparada**

Para uma gama de estudiosos da Educação Comparada – SADLER (1900), HANS (1949), BEREDAY (1972), LOURENÇO FILHO (2004), entre outros – o objetivo dos estudos comparativos é a análise e comparação entre os sistemas de ensino, assim, os sistemas de ensino escolhidos para serem comparados, tornam-se, também, os objetos das pesquisas comparativas. Porém, os comparativistas entendem que cada sistema nacional de educação deve ser estudado “em seu ambiente histórico e sua ligação íntima com o desenvolvimento de um caráter e de uma cultura nacionais” (HANS, 1949, p. 36).

Em termos globais, a comparação entre legislações educacionais não é, atualmente, o tópico mais discutido na Educação Comparada, menos ainda quando se escolhe um único tópico dentro das legislações. Segundo Cook, Hite e Epstein (2004), o tema atual mais proeminente no campo da Educação Comparada é a marca da globalização. Porém, a partir do momento em que esses autores identificaram a globalização como a

temática mais importante dos estudos comparativos (2004) e atualmente (2020), já tivemos a crise econômica mundial de 2008-2009 e a pandemia do COVID 19.

Neste contexto, quer seja, o contexto anterior à crise econômica de 2008-2009, Madeira (2009) considerava que a análise dos processos de globalização vinha se constituindo, crescentemente, em um dos “temas centrais que ocupa os debates que atravessam o campo das Ciências da Educação” (p. 122), fazendo com que, conseqüentemente, novas perspectivas, naquele momento, estivessem abertas à Educação Comparada (MADEIRA, 2009).

Esses dois fatos históricos, somados ao governo de Donald Trump à frente da maior potencial militar e econômica mundial, o qual possui uma visão muito peculiar da globalização econômica (ou o chamado, por Trump, de globalismo), diminuíram, pelo menos em parte, a importância da marca da globalização e, conseqüentemente, houve uma diminuição da quantidade de pesquisas comparativas com foco no conceito de globalização<sup>4</sup>.

Nesse sentido, para conceder maior fidedignidade à nossa pesquisa, consideramos que para analisarmos, de forma comparativa, o conceito de gestão democrática da educação presente tanto na principal lei brasileira da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394/96), quanto o mesmo conceito presente na principal lei portuguesa da educação, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE/86), é necessário nos apoiarmos em, pelo menos, um dos autores clássicos da

---

<sup>4</sup> Isso não quer dizer que a globalização ainda não seja um dos elementos chaves, a serem levados em conta, nas pesquisas de Educação Comparada e Internacional, muito pelo contrário, apenas consideramos que a questão da globalização perdeu um pouco da sua importância nesse campo de estudos e pesquisas, ficando mais distante de uma possível "unanimidade".

Educação Comparada. Assim, optamos, neste capítulo, pela proposta de George Bereday, delineada em sua principal obra, intitulada "Método comparado em educação" (BEREDAY, 1972).

Para Bereday, a finalidade principal da Educação Comparada concentra-se na possibilidade de "encontrar sentido entre os sistemas de ensino" na medida em que a mesma

[...] faz o levantamento de métodos para além das fronteiras nacionais; e nesse rol, cada país aparece como uma variante do acervo total da experiência educacional da humanidade. Realçados convenientemente, os matizes e contrastes da perspectiva mundial farão de cada país um beneficiário potencial de lições assim recebidas (BEREDAY, 1972, p. 31).

Segundo esse autor, a Educação Comparada possui também alguns outros objetivos, que poderíamos chamar (sem que Bereday tenha usado essa expressão) de objetivos específicos. O primeiro é que a educação existente em cada país "é um espelho pôsto contra a face" de seu povo, pois as nações podem

[...] fazer rumorosa demonstração de força para encobrir fraqueza política, erigir fachadas grandiosas para esconder mesquinhos interiores, professar a paz enquanto secretamente se armam para a conquista, mas como cuidam dos seus filhos, isso diz infalivelmente quem elas são (BEREDAY, 1972, p. 32).

O segundo objetivo específico, mais relacionado ao caráter internacional dos estudos comparados, diz respeito ao fato de que, segundo Bereday,

[...] 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).

Assim, na relação entre o conhecer-se e o conhecimento do outro é que está, nas palavras de Bereday, “a mais bela lição que a Educação Comparada pode proporcionar” (BEREDAY, 1972, p. 32). Por outro lado, Bereday retoma o objetivo central dos estudos e pesquisas comparativas, ao afirmar que o objetivo final da Educação Comparada é o de “relaxar o orgulho nacional de molde”, de forma a “permitir que fatos e vozes de fora sejam levados em conta no processo contínuo de reavaliação e reexame das escolas” (BEREDAY, 1972, p. 33).

Especificamente no Brasil, nessa mesma época, um dos mais renomados educadores brasileiros, Lourenço Filho, em um de seus livros, intitulado “Educação Comparada”, afirma que o objeto dos estudos comparativos em educação são os sistemas de ensino, sendo que,

Cada um deles se apresenta como um conjunto de serviços escolares e paraescolares, devidamente estruturados e com sentido peculiar em cada povo. A Educação Comparada começa por descrevê-los e confrontá-los entre si, para assinalar semelhanças e diferenças quanto à morfologia e às funções, estejam estas apenas previstas em documentos legais ou alcancem efetiva realização (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17).

Porém, para Lourenço Filho, os sistemas de ensino não devem ser entendidos como

um simples agregado de serviços escolares a que um regime qualquer de administração imponha unidade formal. Nem também que cada um deles se constitua e funcione como criação arbitrária de políticos, administradores e pedagogos (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17).

Pelo contrário, os sistemas de ensino para Lourenço Filho, assim como coloca Bereday, devem ser entendidos como projeções “no plano das instituições do povo a que pertença, de forças que levem as gerações mais amadurecidas a influir nas que menos o sejam, para transmitir-lhes as próprias idéias, sentimentos, técnicas, desejos e aspirações” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17).

Também como Bereday, logo na primeira linha do seu livro, Lourenço Filho afirma que o exercício da comparação se constitui em “um recurso fundamental nas atividades de conhecer” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17).<sup>5</sup>

Nossa proposta de pesquisa fará uso do método proposto por Bereday (1972), por considerar que, entre várias abordagens metodológicas no campo da Educação Comparada, o método de análise proposto por este autor, ainda que aparentemente simples, consegue, se bem executado, trazer à tona uma quantidade relevante de informações significativas para o alcance dos objetivos deste capítulo.

O método de investigação proposto por Bereday (1972) consiste na execução de 04 (quatro) passos subsequentes e complementares, a saber: descrição, interpretação, justaposição e comparação. No entender do autor, a primeira etapa, a etapa da descrição é composta basicamente pela

---

<sup>5</sup> A edição original do livro de Bereday é de 1964 e a edição original do livro de Lourenço Filho é de 1961. Não se trata aqui de saber quem influenciou quem, mas de realçar que a década de 60 do século passado foi um dos momentos de maior efervescência teórica e metodológica no campo da Educação Comparada no mundo e, ao mesmo tempo, esse novo campo de trabalho acadêmico chegava ao Brasil. Por isso, afirmamos, algumas linhas atrás, que se tratava de uma "mesma época".

coleta sistemática do maior número de informações pedagógicas disponíveis de cada um dos países analisados na pesquisa. A seguir, mas ainda no contexto da primeira etapa, esse conjunto de informações deve ser catalogado a partir de “um esquema qualquer de classificação” proposto pelo próprio pesquisador (BEREDAY, 1972, p. 61).

A segunda etapa, denominada por Bereday (1972) de interpretação, consiste no exercício de submeter as informações pedagógicas coletadas e tabuladas (classificadas pelo esquema referido no parágrafo anterior), nas palavras do mesmo, à análise das ciências sociais. Porém, o que Bereday chama de ciências sociais, consiste em realizar uma contextualização dos aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais de cada um dos países, em relação ao campo da educação ou, em outras palavras, interpretar os dados coletados na primeira etapa (descrição) à luz dos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais de cada país estudado. Nesta etapa, “a análise continua a ser aplicada separadamente a cada país” (BEREDAY, 1972, p. 67)<sup>6</sup>.

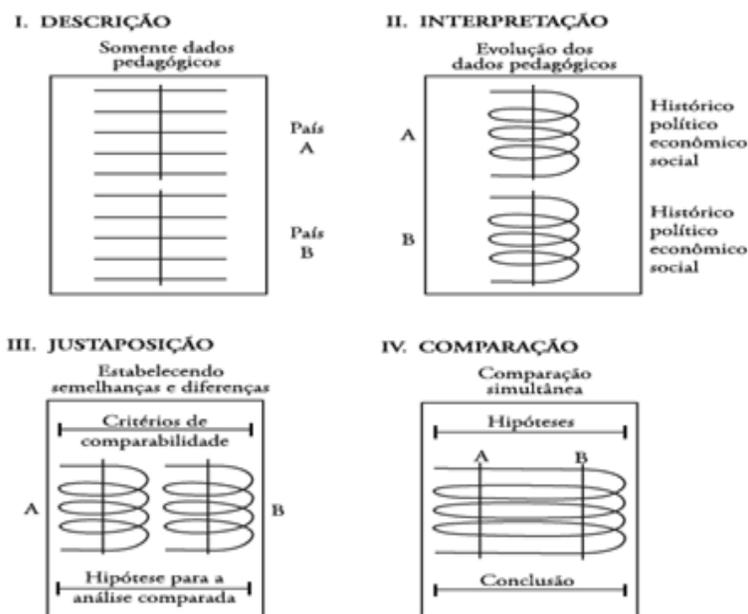
A justaposição é a terceira etapa do método proposto por Bereday para a realização de pesquisas no campo da Educação Comparada. Consiste em determinar qual é o arcabouço comparativo comum sobre o qual se possa fazer a análise. A possibilidade das informações coletadas de cada país, respectivamente contextualizadas, poderem, nesse momento, ficar extremamente próximas, ou seja, justapostas, consiste, exatamente, na proposta de Bereday. Para esse autor, essa justaposição é que conduzirá e, em certa medida facilitará a execução da quarta etapa de seu método, quer seja, a comparação (BEREDAY, 1972).

---

<sup>6</sup> Para Bereday (e naquele momento histórico), as ciências sociais limitavam-se a História, a Ciência Política, a Economia e a Sociologia (BEREDAY, 1972, p. 67).

A quarta etapa, por sua vez, é a etapa da comparação. Esse é o momento em que as informações e análises de cada país serão redigidas em uma construção comparativa, ou seja, é a “comparação propriamente dita” (BONITATIBUS, 1989, p. 65), porém, de forma que a “referência a um país deve provocar uma instantânea comparação com outro (ou com outros)”, colocando em “claro relêvo os aspectos comparativos dos sistemas em estudo” (BEREDAY, 1972, p. 77).

Todas essas 04 (quatro) etapas do método a ser utilizado nos estudos comparativos na área de Educação por Bereday e acima descritas, podem ser melhor entendidas pela Figura 01 (abaixo), proposta pelo próprio Bereday (1972).



O método de educação Comparada Bereday, 1972

Fonte: BEREDAY, 1972, p. 59.

Como podemos ver anteriormente, a proposta original de Bereday contempla a comparação entre apenas dois países, o que não só nos ajuda na comparação do conceito de gestão democrática da educação presente na principal lei brasileira da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394/96), com o mesmo conceito presente na principal lei portuguesa da educação, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE/86), como vem a justificar nossa escolha pelo método proposto por Bereday, visto que escolhemos dois objetos (LDBEN e LBSE) pertencentes a dois países (Brasil e Portugal).

### **Teorias sobre Gestão Democrática**

No Brasil, a partir das lutas dos movimentos sociais urbanos as escolas ampliaram seu atendimento à comunidade de forma quantitativa, o que, de certa maneira, significou um maior acesso à escola e, portanto, em última instância, a democratização do ensino, reavendo, nas palavras de Ferreira e Sturmer (2010), “a todos os cidadãos direitos políticos básicos, como a liberdade de expressão e de opinião, além da livre organização partidária e sindical” (FERREIRA; STURMER, 2010, p. 158).

Nessa perspectiva, a partir da conquista na expansão do ensino às camadas populares da sociedade, a busca por um ensino e uma aprendizagem de qualidade tornou-se um dos principais objetivos a ser buscado pelas escolas e nas escolas. Para tanto, consideramos que para que se alcance um sucesso efetivo do trabalho de toda equipe escolar, faz-se necessário, entre muitas outras coisas, que a escola possua uma gestão pautada no diálogo, na participação, com discussões e decisões coletivas, visando sempre, em primeiro lugar, o atendimento das necessidades e especificidades dos seus alunos e alunas.

Nessa direção, a Constituição Federal de 1988, inseriu em sua seção sobre a Educação, o princípio da gestão democrática das escolas públicas, no contexto de

[...] uma dinâmica histórica marcada pelo fim da ditadura civil-militar e a ascensão dos movimentos social e populares, que reivindicavam a volta de direitos democráticos anteriores ao regime de exceção, mas principalmente a ampliação da democracia (CAMARGO; JACOMINI; GOMES, 2016, p. 383).

Mesmo assim, esses autores consideram que, apesar de ter havido pressões legítimas de alguns movimentos sociais que reivindicaram o acréscimo da “gestão democrática do ensino com participação de docentes, funcionários, estudantes e pais”, tal anseio não se concretizou com essa especificidade, tendo sido posto na Constituição Federal de 1988, de forma muito genérica (CAMARGO; JACOMINI; GOMES, 2016).

No entender de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 447),

[...] a concepção democrático-participativa baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de tomada de decisões (LIBÂNEO; OLIVEIRA ; TOSCHI, 2012, p. 447)

Assim, consideramos que a concepção de gestão democrática da escola pública está intrinsecamente ligada à participação efetiva dos seus usuários diretos (equipe gestora, professores, servidores e alunos/as) e indiretos (pais/mães e famílias).

Gadotti (1994), por sua vez, entende que a gestão democrática não é a solução de todos os problemas da escola, contudo há inúmeras pesquisas que comprovam que a gestão democrática da escola pública é essencial à qualidade da mesma na medida em que “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” (p. 2). Esse aprendizado inclui, entre outras coisas, também entender que o trabalho da equipe gestora requer, muitas vezes, ações burocráticas e que, de certa maneira, reproduz o *modus operandi* que também existe nas escolas cuja gestão não é democrática ou que são consideradas pouco democráticas.

A gestão democrática da escola pública também possui outra característica que pode ser denominada como formativa, ou seja, é exatamente por meio das participações e discussões no coletivo, que todos os envolvidos (famílias, professores, alunos, equipe escolar e comunidade), ao mesmo tempo em que estão, ao participarem da gestão da escola pública, colaborando com o espaço da escola, também estão formando-se (e sendo formados) cultural e politicamente.

Nessa perspectiva, Gadotti (1994) considera que a gestão democrática da escola requer algumas exigências, as quais estão diretamente relacionadas a uma mudança de mentalidade dos envolvidos com a comunidade escolar, visto que “a gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais” (p. 2).

Para, além disso, Souza (2009, p. 125) entende que a gestão democrática caracteriza-se como:

[...] um processo político no qual 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)

Para esse autor, as bases desse processo são

[...] 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, 2009, p. 126).

São esses processos de tomada de decisões, assim como o acesso às mais variadas informações da escola que constroem a trajetória da própria escola. Na concepção de Ferreira e Sturmer (2010, p. 159)

A trajetória de construção da escola democrática, portanto, depende da ampliação do grau de conhecimento dos professores e das comunidades escolares acerca da importância da democratização da escola pública, dos mecanismos de participação na vida da escola, bem como dos instrumentos de gestão escolar (projeto pedagógico, regimento escolar e outros). (FERREIRA; STURMER; 2010, p. 159).

No entendimento de Freitas (2007), por sua vez, a gestão democrática da escola pública deve também ser entendida como "um processo estratégico de superação do autoritarismo, do individualismo e de desigualdades socioeconômicas e propiciador do trabalho coletivo participativo na construção de uma sociedade fundada na justiça social" (p. 513), ou seja, é somente por meio da gestão democrática da escola pública que essa escola será capaz de defender e de atender às necessidades

das camadas populares, na direção da diminuição e da superação das desigualdades sociais, visando à transformação da realidade desses sujeitos.

De certa maneira, podemos afirmar que Ferreira e Sturmer (2010) avançam um pouco mais (no sentido positivo do termo), ao afirmarem que a gestão democrática da escola pública se constitui em "uma forma contemporânea de administração educacional que seduz pelas suas promessas de igualdade e solidariedade na escola, de integração escola-comunidade" (p. 156). Assim, no entendimento desses autores, a gestão democrática da escola pública é forma adequada (talvez até, ideal) de organização da administração da escola, cujo compromisso com a interação, com a superação de desigualdades e com a melhoria na qualidade da educação, é primordial.

Ainda que siga nessa mesma direção, Lima (2014) considera que a concepção de gestão democrática é mais ampla ainda, pois se trata de

[...] 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).

Assim, depois dessa breve abordagem sobre as concepções de gestão democrática da escola pública, vamos, nos próximos tópicos, abordar como esse conceito (ou concepção) está presente na LDBEN brasileira e na LBSE portuguesa, começando pela LDBEN, que é a lei geral da educação vigente no Brasil.

## **A concepção de gestão democrática presente na LDBEN no Brasil**

A construção da nova LDBEN<sup>7</sup> foi um processo relativamente longo (08 anos) que, como grande parte dos processos de elaboração legislativa sobre temas amplos (a Educação brasileira) e, muitas vezes, polêmicos (dados os mais variados interesses), foi permeado por avanços e retrocessos de todas as naturezas, independentemente do ponto de vista do observador. De um modo geral, a discussão dos temas relativos à Educação iniciou-se, grosso modo falando, junto com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, liderada, essa discussão, na sociedade civil, pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Promulgada a nossa atual Constituição Federal em outubro de 1988, os esforços dos segmentos interessados na educação brasileira foram direcionados para a construção de uma nova LDBEN, em substituição à toda a legislação educacional produzida pela ditadura cívico-militar brasileira. Mesmo com grande participação e mobilização das entidades educacionais sob o guarda-chuva do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (com seus congêneres estaduais, os Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública), ainda assim, demorou mais de 08 anos para termos uma nova LDBEN.

Nesse período de 08 anos de discussões, houve outro projeto de LDBEN aprovado pela Câmara dos Deputados, que chegou a ser discutido, em seguida, no Senado Federal, mas que não chegou a ser votado até o fim da legislatura (1990-1994)<sup>8</sup>. Com a posse de FHC

---

<sup>7</sup> Costumávamos chamar a atual LDBEN de nova LDBEN nos anos imediatamente posteriores à sua sanção, em dezembro de 1996. Hoje (2020), prestes à completar 24 anos, ela não é exatamente nova.

<sup>8</sup> Sobre algumas diferenças entre os dois projetos, incluindo a questão da gestão democrática da escola pública, ver Brandão (1998).

(1995), o MEC solicitou que o Sen. Darcy Ribeiro subscrevesse o projeto de LDBEN elaborado, em suas linhas mestras, pelo Banco Mundial, o que o referido Senador o fez candidamente<sup>9</sup>. Além disso, foi necessário que fosse realizadas algumas manobras regimentais para que o projeto de LDBEN construído no Parlamento, fosse substituído pelo projeto de LDBEN proposto pelo Banco Mundial<sup>10</sup>. Esse foi o projeto aprovado que resultou na "nova" LDBEN e como a história é, muitas vezes, a história dos vencedores, é a concepção de gestão democrática presente na "nova" LDBEN que vamos seguir com a nossa discussão.

No que se refere especificamente à questão da gestão democrática da escola pública, Camargo, Jacomini e Gomes (2016) afirmam que, naquele contexto de disputas, havia duas correntes distintas quanto à concepção de gestão democrática que deveria estar presente na "nova" LDBEN. De um lado os “defensores de uma concepção de gestão democrática, construída por meio de canais institucionais definidos por lei [...] num processo denominado de ‘conciliação aberta’, baseado numa visão de democracia participativa” e, de outro lado, a concepção de gestão democrática que acabou "vencedora", ou seja, “um texto genérico que não previa mecanismos de participação na definição das políticas educacionais, resultando em uma concepção de gestão com caráter técnico, esvaziado de função política” (CAMARGO; JACOMINI; GOMES, 2016, p. 387, *aspas no original*).

Ao fim, foi aprovada uma versão que, ao mesmo tempo em que conferia certo protagonismo aos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas e determinava a participação da

---

<sup>9</sup> Sobre a história da tramitação, no Parlamento brasileiro, desses dois projetos, ver Brandão (2018).

<sup>10</sup> É preciso ressaltar que tais manobras regimentais só foram possíveis porque, naquele momento, a maioria governista, era composta por mais de 60 do total de 81 senadores que compõem o Senado Federal brasileiro.

comunidade interna e externa nos conselhos escolares, por outro lado, deixou a definição de todo o restante de normas mais específicas de gestão efetivamente democrática a cargo dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais), como pode ser confirmado pela transcrição do Art. 14 da LDBEN abaixo:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
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)

Como pode ser visto acima, mesmo com uma abordagem genérica, a LDBEN limitou-se à questão da gestão democrática no setor público e não fez nenhuma menção, nessa questão, ao setor educacional privado. Essa ausência é criticada por Paro (2001), na medida em que tal liberdade de ação permite que a lógica do mercado se sobreponha ao interesse maior da sociedade em ter uma gestão democrática da educação e não somente na escola pública e, assim, deixando livres as instituições privadas de ensino para se pautarem em qualquer outro modelo de gestão.

Especificamente com relação ao Art. 14 da LDBEN, Paro (2001) considera que o mesmo é de "uma pobreza sem par" e completa sua análise,

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 grifos no original).

Opinião muito próxima possuem Sousa e Corrêa (2002) ao afirmarem que, da forma como está posta, "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" (SOUSA; CORRÊA, 2002, p. 57).

Por outro lado, na medida a LDBEN não especificou mais questões relativas à gestão democrática da escola pública e, assim, conferiu aos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) esse papel, Gomes e Castro (2009), consideram que essa situação contribuiu para a criação de "uma miríade de colegiados" que, por sua vez, geraram uma "torrente burocratizadora de atos emanados de Brasília, atribuindo uma série de missões nobres aos municípios, que constituem a parte técnica e politicamente mais débil da Federação" (p. 433).

Dentre essas outras questões diretamente relacionadas à gestão democrática da escola pública, e não especificadas pela LDBEN, encontra-se a questão da autonomia escolar. Para Werle e Costa (2009), a autonomia das escolas se constitui na "primeira manifestação da gestão democrática", na medida em que perpassa "a gestão administrativa, financeira e pedagógica e a liberdade, a organização dos segmentos da comunidade escolar, assegurada a participação em processos decisórios e em órgãos colegiados" (p. 480).

No próximo tópico, analisaremos como a concepção de gestão democrática da escola pública se apresenta na Lei de Bases do Sistema

Educativo de 1986 de Portugal, para, em seguida, fazer uma contraposição sobre as legislações educacionais vigentes no Brasil e em Portugal.

### **A concepção de gestão democrática presente na LBSE em Portugal**

Assim como a LDBEN, para Gomes e Castro (2009), a LSBE portuguesa também possui o caráter de lei geral da educação, mas diferente da construção da LDBEN brasileira, representou, nos momentos de sua elaboração legislativa, “o primeiro pacto educativo do país em condições políticas favoráveis à negociação” (p. 436) ou, nas palavras de Pires (2000), a LBSE “fez-se porque houve vontade determinada em chegar à síntese da dialética dos contrários, por parte de todos quantos na sua feitura participaram” (p. 20). Mesmo assim, para Lima (2000), a LBSE deixou lacunas significativas no que diz respeito à autonomia escolar e suas normas. Sobre a participação dos pais não foram estabelecidas de maneira suficientemente claras<sup>11</sup>.

No caso português, podemos observar que as concepções de gestão democrática da escola pública estão presentes na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE - Decreto-Lei n.º 46/86, de 14 de outubro de 1986)<sup>12</sup>, a qual sofreu alterações pelo Decreto-Lei n.º 115/97, de 19 de setembro de

---

<sup>11</sup> Em outro trabalho, Lima (2014) considera que na década de 60, no contexto português, a gestão democrática das escolas já representava “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.” (p. 1068).

<sup>12</sup> Há que se esclarecer que, apenas em termos de nomenclatura, o que denominamos formalmente como Lei, no contexto português é denominado como Decreto-Lei.

1997<sup>13</sup>, pelo Decreto-Lei nº 49/2005, de 30 de agosto de 2005 e Decreto-Lei nº 85/2009, de 27 de agosto de 2009<sup>14</sup>.

No entanto, em nossa análise, tais alterações não interferiram diretamente na concepção de gestão democrática da educação. Assim, o Art. 3º da LBSE, ao descrever os princípios dentro dos quais o sistema português de educação deve funcionar, em seu item 1, já faz menção direta à concepção de gestão democrática, a saber:

O sistema educativo organiza-se de forma a: [...] 1- Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias (PORTUGAL, 1986).

Desse modo, podemos entender que o sistema educativo português é pautado na democracia participativa, cuja contribuição para a escola está ligada a discussões coletivas sobre políticas educativas, administração da gestão escolar e contribuição nas práticas pedagógicas cotidianas.

É possível afirmarmos isso em função do que está disposto no Art. 46 da LBSE, a saber:

1 - A administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que

---

<sup>13</sup> Werle e Costa (2009) consideram o Decreto-Lei nº 115/97 um dos mais importantes por "incorporar a experiência democrática" e por "não adotar uma solução normativa e um modelo uniforme de gestão", valorizando assim a dimensão local da política educacional (p. 484).

<sup>14</sup> Martins (2009) elenca outras regulamentações infra-legais que a LSBE já sofreu em sua vigência (p. 456).

visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos, nomeadamente no domínio da formação social e cívica.

2- O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

3 - Para os efeitos do número anterior, serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção (PORTUGAL, 1986).

Como podemos ver, na legislação educacional maior portuguesa, está explicitada a responsabilidade de todas as esferas administrativas no sentido de promoverem a participação de toda a comunidade na gestão da escola e o Estado, por sua vez, é o responsável, em última instância, por dotar os meios necessários para que isso ocorra. Nesse sentido, entendemos que, no contexto português, é responsabilidade dos sistemas educativos tanto o respeito pela democracia e pela participação da comunidade escolar e local nas actividades sociais, económicas, culturais e de carácter científico, quanto à atenção que devem dar aos princípios pedagógicos formativos dos seus alunos.

O Art. 48 da LBSE se refere especificamente à maneira como deve ocorrer a participação da comunidade escolar no interior da escola, no sentido de uma participação verdadeiramente democrática. Com todas as suas expressas deliberações, esse Art. 48 da LBSE também vem a corroborar o nosso entendimento expresso no parágrafo anterior, ao definir que,

1 - O funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, nos diferentes níveis, orienta-se por uma perspectiva de integração comunitária, sendo, nesse sentido, favorecida a fixação local dos respectivos docentes.

2 - Em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características específicas de cada nível de educação e ensino.

3 - Na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.

4 - 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, num e noutro caso segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.

5 - A participação dos alunos nos órgãos referidos no número anterior circunscreve-se ao ensino secundário (PORTUGAL, 1986)<sup>15</sup>.

Como é possível observar, a principal legislação educacional portuguesa é explícita ao reiterar a obrigatoriedade de que a forma de gestão escolar deve ser pautada nos princípios democráticos e na participação de todos os envolvidos com o processo educativo. Além disso, a gestão de cada escola deverá ser constituída democraticamente por meio da eleição de representantes de professores, alunos e pessoal não docente, tendo, a gestão, o apoio de órgãos consultivos e serviços especializados.

Lima (2014) considera que a gestão democrática das escolas se constitui em uma “contribuição indispensável ao processo de realização do

---

<sup>15</sup> Esse Art. 48 possui nove itens, porém os seguintes tratam da gestão democrática na educação superior que não é nosso foco neste capítulo (PORTUGAL, 1986).

direito à educação” e se realiza efetivamente quando estão presentes, pelo menos, três aspectos, quer sejam, eleição para a escolha de seus dirigentes, administração colegiada e efetivo poder decisório dos participantes dos colegiados e da própria comunidade escolar.

Como podemos observar, pelo menos em termos formais, a LBSE cria as condições para que esses aspectos apontados por Lima (2014) se façam presentes no cotidiano escolar português.

### **Considerações Finais**

Em nossas palavras finais gostaríamos de realçar que consideramos a gestão democrática da escola pública um princípio que deveria, em nosso entendimento, já ter se tornado, no contexto do debate educacional brasileiro, um "ponto pacífico", visto que as instituições de ensino público representam um espaço propício de formação científica sólida, de cidadania crítica, visando à humanização e a capacitação de seres humanos conscientes de seu papel como sujeitos históricos e transformadores, para que possam compreender criticamente a sociedade em que vivem e refletirem sobre sua atuação, respeitando os limites das suas possibilidades.

Salientamos essa questão especificamente em relação à realidade educacional brasileira porque, como pudemos observar na análise do principal documento legal e norteador da educação portuguesa, o mesmo não só determina a gestão democrática da escola pública portuguesa como aborda algumas especificidades necessárias para o funcionamento democrático efetivo da escola de Educação Básica portuguesa.

Em contrapartida, vimos que a legislação maior da educação brasileira trata a gestão democrática da escola pública apenas de forma genérica, delegando aos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais)

a regulamentação da mesma. Se por um lado (e em tese) tal "transmissão" de responsabilidade poderia ser vista como uma oportunidade de maior liberdade para os sistemas de ensino, por outro lado à ausência de uma regulamentação mais específica oriunda do poder central faz com que, como é praxe na tradição educacional brasileira, essa "liberdade" transforme-se, na imensa maioria das situações, na total ausência da efetiva gestão democrática da escola pública brasileira.

Acreditamos também que a gestão democrática dentro das instituições públicas contribui com todos os envolvidos de modo que ela permite a participação ativa de todos os membros responsabilizando-os positiva e/ou negativamente pelos resultados e questões discutidas, as quais as contribuições e ações na e da escola podem ter maior representatividade e sentido para os envolvidos. Para isso, é necessário que a gestão democrática seja formadora e, em sendo assim, a partir da participação da comunidade escolar, ocorra a ampliação do conhecimento sobre o papel da escola em uma sociedade extremamente desigual, mas que se quer democrática.

## **Referências**

BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. Trad. José de Sá Porto. São Paulo: Companhia Editora Nacional / Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

BONITATIBUS, S. G. **Educação comparada: conceito, evolução, métodos**. São Paulo: EPU, 1989.

BRANDÃO, C. F. Comentários à margem da nova LDB. *In*: SILVA, C. S. B.; MACHADO, L. M. (Orgs.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998, p. 49-58.

BRANDÃO, C. F. **LDB passo a passo**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) comentada e interpretada, artigo por artigo. 6. ed., São Paulo: Avercamp, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso: 17 mar. 2020.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A.; GOMES, M. O. Desafios da Gestão democrática na educação pública: 20 anos de LDB/96. Santos: **Revista Eletrônica Pesquiseduca**. ISSN: 2177-1626. v. 08, n. 16. p. 380-393, dez. 2016.

FERREIRA, L. S.; STURMER, A. B. A gestão democrática nas escolas públicas de Santa Catarina. Educação: **Revista do Centro de Educação UFSM**, vol. 35, n. 1, p. 155-168, 2010.

GADOTTI, M. **Gestão democrática e qualidade de ensino**. Belo Horizonte, 1º Fórum Nacional "Desafios da qualidade total no ensino público", 1994.

GOMES, C. A.; CASTRO, M. L. S. Centralização e descentralização: dilemas em ambos os lados do Atlântico. *In*: SOUZA, D. B.; MARTÍNEZ, S. A. (Orgs.). **Educação comparada**: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009, p. 429-445.

HANS, N. A. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1949.

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. *In*: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 41-76.

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.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Educação comparada**. Organização de Ruy Lourenço Filho e Carlos Monarcha. 3. ed. Brasília: MEC/Inep, 2004.

MADEIRA, Ana Isabel. O campo da educação comparada: do simbolismo fundacional à renovação das lógicas de investigação. *In*: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTÍNEZ, Silvia Alicia (Orgs.). **Educação comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 105-136.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PIRES, E. L. **Nos meandros do labirinto escolar**. Oeiras: Celta, 2000.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986. **Lei de bases do sistema educativo**. Diário da República, Lisboa, 14 out. 1986.

RUSSO, M. H. **Escola e paradigmas de gestão**. *Eccos*. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 25-42, 2004.

SADLER, M. *How can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education?* *Comparative Education Review*, v. 7, n. 3, p. 307-314, 1900. [Reimpresso em 1964].

SOUSA, J. V.; CORRÊA, J. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. *In*: DAVIS, C. (Org.). **Gestão da escola**: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 47-75.

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.; MARTÍNEZ, S. A. (Orgs.). **Educação comparada**: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009, p. 477-493.

