



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



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

# Reformas político-educativas e gestão democrática na escola pública em Portugal

Neusa Maria Dal Ri

**Como citar:** DAL RI, Neusa Maria. Reformas político-educativas e gestão democrática na escola pública em Portugal. *In:* DAL RI, Neusa Maria; BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino (org.). **Políticas educacionais, gestão democrática e movimentos sociais:** Argentina, Brasil, Espanha e Portugal. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 37-68.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-682-4.p37-68>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# REFORMAS POLÍTICO-EDUCATIVAS E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

*Neusa Maria Dal Ri*

## 1 INTRODUÇÃO

O texto que ora apresentamos aos leitores é derivado de um projeto de pesquisa mais amplo intitulado *Gestão democrática na escola pública no Brasil e Portugal: divergência originária e convergência atual*<sup>1</sup> desenvolvido no período de 2010 a 2013 (DAL RI, 2010). O objeto de pesquisa da investigação foi a gestão democrática na escola pública do Brasil e de Portugal: origem, implantação, desenvolvimento e estágio atual. O estudo do objeto incluiu análise das políticas educacionais e das reformas educativas, no período de 1974 a 2010, e investigação empírica realizada em escolas e entidades do Brasil e de Portugal.

Os motivos que nos levaram a propor este estudo foram, em primeiro lugar, o de estudar a experiência de implantação da gestão democrática na escola pública de Portugal, reconhecidamente uma das mais avançadas da Europa em termos democráticos, desde a revolução realizada em 1974. E, em segundo lugar, porque acreditamos que para se conhecer bem a realidade de um país é importante cotejá-la com as realidades de outros países. Observamos que as políticas educacionais relativas à gestão demo-

---

<sup>1</sup> Agradecemos ao CNPq o apoio a esta pesquisa.

crática (GD) na escola surgiram em contextos de mudanças importantes: em Portugal por meio da Revolução dos Cravos, e no Brasil por meio da luta contra a ditadura, pela volta ao Estado de Direito e na elaboração da Constituição de 1988. Trabalhamos com a hipótese de que a natureza dessas duas transições, bem mais radical em Portugal, marcou originariamente as duas políticas, mesmo que em Portugal o nível de participação dos segmentos acadêmicos na gestão e o funcionamento democrático dos órgãos colegiados estivessem mais desenvolvidos do que no Brasil. Porém, observada a evolução da GD nos países, constatamos que a introdução das políticas de cunho neoliberal na área educacional, a partir dos anos de 1990, por meio de várias reformas educativas, modificou a organização e o funcionamento da gestão escolar, despolitizando e enfraquecendo a categoria histórico-política denominada de gestão democrática.

Para este texto trabalhamos os aspectos relevantes das reformas educativas realizadas em Portugal no período indicado, e com a concepção de professores e dirigentes de uma escola pública de nível secundário, acerca das mudanças realizadas no que diz respeito à GD, em especial aquelas introduzidas pela reforma de 2008.

No ano de 2008, o governo português procedeu a uma ampla reforma educativa no país que atingiu tanto a organização e a gestão das escolas públicas como as carreiras dos professores. A categoria docente do ensino público português colocou-se frontalmente contra a reforma. Os professores manifestaram de várias formas a sua insatisfação, com destaque para o movimento ocorrido em novembro de 2008, quando cento e vinte mil professores, ou seja, mais de 90% da categoria, participaram de ato público e passeata em Lisboa contra a reforma e exigindo do governo a sua imediata supressão.

Desse modo, como Portugal é considerado o país europeu que mais aprofundou a implantação da gestão democrática em suas escolas (BARROSO; SJORSLEV, 1990), transformou-se, também, no melhor *exemplo* de implantação das *contrarreformas* neoliberais no que diz respeito à gestão escolar.

Realizamos o levantamento de dados empíricos na Escola Secundária Professor Alberto Sampaio, localizada na cidade de Braga, uma

das maiores escolas de Portugal e que possui uma experiência exitosa de implantação e funcionamento da gestão democrática. A escola está situada em um dos bairros mais populosos da cidade, e atende alunos de classe média e média baixa, bem como alunos provenientes de áreas mais pobres. Para a seleção da escola utilizamos como principais critérios a localização geográfica e a apresentação de um bom funcionamento das instâncias de gestão. Também, nessa mesma escola foram realizadas Plenárias dos professores da Região para discutir as reformas educativas.

A escola examinada foi objeto dos seguintes procedimentos: realização de entrevistas semi-estruturadas com a diretora; membros do Conselho Geral; membros do Conselho Pedagógico; com alunos, membros representantes dos pares na Assembleia Eleitoral e da diretoria de entidades estudantis; e com a presidente de uma associação docente. Além disso, procedemos à coleta de documentos e outros tipos de informações, e realizamos observação na escola e em Plenária Regional de Professores realizada na cidade de Braga.

As entrevistas priorizaram os membros das principais instâncias de gestão da escola, bem como de organizações de professores e alunos no que diz respeito às suas respectivas ideias ou práticas quanto à GD.

Ainda, entrevistamos três professores da Universidade do Minho que estudam a gestão democrática, e dois deles já haviam realizado pesquisas na mesma escola em período anterior. Os critérios para a seleção dos docentes da universidade foram: um docente com produção acadêmica na área da gestão democrática; um docente com estudos sobre a temática da participação estudantil; e um terceiro que trabalha com o tema da avaliação, já que o sistema de avaliação é um dos principais aspectos contidos na reforma portuguesa de 2008. A discordância com o sistema de avaliação proposto pelo governo foi um dos principais motivos que levou a categoria de professores do ensino básico e secundário de Portugal a organizar um movimento contra a reforma.

## **2 A REVOLUÇÃO DOS CRAVOS EM PORTUGAL**

Segundo Secco (2010) expressões como *revolução, socialismo e comunismo* andam meio esquecidas na Portugal de hoje. Não pelo conteúdo,

mas pela desusada linguagem *esquerdista*. País que se sente (ou quis sentir-se) tipicamente europeu, integrado aos ritmos fortes da economia setentrionais do Velho Mundo, Portugal erigiu a memória oficial e institucional de uma revolução pacífica, europeia, democrática e antifascista. “E só não se diz ‘liberal’ porque seria difícil apagar da sua história os arroubos ideológicos e as esperanças utópicas que o 25 de Abril de 1974 desencadeou” (SECCO, 2010, p.5).

De acordo com Secco (2010, p. 9-11), em 1910 nasceu a República portuguesa como uma tentativa de regenerar o país e adaptá-lo às correntes da época que destruíam impérios periféricos, como o espanhol, o austro-húngaro, o czarista e o turco. No entanto, a República não conseguiu resolver os problemas de desenvolvimento econômico, mesmo tentando reformar o ensino, as relações trabalhistas, a cultura, a universidade e criar uma democracia política. Mas não obteve êxito, pois não eliminou o colonialismo e nem deu peso e voz para o movimento operário, então majoritariamente anarquista ou socialista. Dessa forma, inúmeros golpes se sucederam.

Na primeira metade dos anos de 1920 era evidente a crise e desestruturação da sociedade portuguesa. De acordo com Abadia (2010) o crescimento do déficit da balança de pagamentos havia atingido grandioso número nos últimos anos da República, agravando a situação econômica do país. Em 1926, líderes militares portugueses mancomunaram-se com os latifundiários, o clero e as organizações burguesas e decidiram pela instauração de uma ditadura. Em maio do mesmo ano, ocorreu o golpe e o governo militar foi instalado. O parlamento português foi dissolvido, a repressão incidiu contra partidos e organizações políticas – que caíram na clandestinidade –, e contra a imprensa; a perseguição se alastrou pelo país e iniciou-se, assim, um longo processo de *silêncio* para colocar em *ordem* a nação portuguesa.

O início da ditadura foi marcado pelo caos no quadro econômico e financeiro do país. Abadia (2010, p. 26) aponta que para a efetivação das mudanças requeridas, o governo do General Carmona convidou António de Oliveira Salazar, afamado intelectual de direita e professor da Universidade de Coimbra, vinculado à Ação Católica, para participar do governo. Segundo a autora, a entrada de Salazar no governo modificou a

orientação da ditadura militar, que passou a ter um programa econômico-social coeso aliado à repressão antidemocrática e antipopular.

No mês de julho de 1930, Salazar apontou os problemas que observava na sociedade portuguesa e os princípios do futuro estatuto constitucional.

Observam-se as desordens cada vez mais graves do individualismo, do socialismo e do parlamentarismo, laivadas de actuações internacionalistas, e diante de umas e de outras acentua-se a passividade dos Estados e a impotência dos poderes públicos no jogo das funções constitucionais. (SALAZAR, 1935, p. 71 apud FERREIRA, 2005, p. 390).

O discurso de Salazar era marcado pela ideia de um Estado Novo regulador e forte cujas bases estariam na *revolução mental e moral* do povo. Segundo Abadia (2010, p. 27) o estado forte que Salazar *criou* tirava sua força da repressão e do denominado estado policial, que durante os 48 anos de ditadura foi extremamente violento. Deste modo, um dos pilares fundamentais que se ergueu e que manteve o regime fascista foi a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE). A PIDE se tornou a principal instituição para a manutenção da *paz dos cemitérios* implantada por Salazar.

O salazarismo integrava correntes europeias de fundamentação fascista. Sob seu manto foram criados um partido único, a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa, fortes transmissoras da ideologia do regime e combatentes dos ideais comunistas e anarquistas. A violência do Estado e de organizações associadas, em especial a da polícia política, ocorria na forma de tortura e assassinatos de opositores ao regime.

Outro aparelho ideológico do Estado Novo foi a Igreja Católica que, além da difusão ideológica dos valores do regime, atuou como *educadora das massas*. A Igreja teve o monopólio da educação formal portuguesa, da educação das mulheres e da família nuclear burguesa que era o “[...] sustentáculo de ordenamento social.” (ABADIA, 2010, p. 28).

Um exemplo da intervenção e disseminação ideológica da Igreja pode ser observado em um trecho do Manual de Religião e Moral destinado às 4.<sup>a</sup> classes, publicado em 1965 pelo Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.

Jesus amava de tal modo a sua pátria que, um dia, ao pensar nos castigos que viriam sobre ela, não conteve a tristeza e chorou! Além disso, apesar de ser infinitamente superior a todos os reis ou soberanos deste mundo, obedeceu às autoridades da sua pátria e respeitou-as sempre. Como Ele mesmo afirmou, todo o poder das autoridades vem de Deus. Os apóstolos, que nos transmitiram os ensinamentos de Jesus, dizem-nos claramente que devemos respeitar as autoridades legítimas e obedecer-lhes fielmente. Assim, S. Pedro afirma: por amor de Deus, obedeci ao Chefe do Estado. (MANUAL, 1965 apud FERREIRA, 2005, p. 394).

Salazar exercia um controle fino sobre todas as áreas e instituições. Dal Ri (2008) afirma que, segundo Licínio Lima, a contratação das professoras para a escola pública era realizada sob um rígido controle ideológico. As professoras do Estado apenas podiam casar-se após obterem a permissão do ministro da educação. Antes de dar a permissão, o Ministério realizava uma investigação sobre a vida e posição ideológica do futuro marido.

Porém, a ditadura salazarista não foi estável, pois uma parte do povo português nunca a aceitou e oficiais militares conspiraram durante todo o período para derrubar o ditador. No entanto, o regime apenas começa a se fragilizar durante os anos de 1960, com o início da revolução na *África Portuguesa*.

A Guerra Colonial foi o início de tudo. Sem ela não teria havido nenhuma revolução portuguesa. Ao menos não na forma em que ela ocorreu. O epicentro do abalo não era a metrópole, mas a África. A revolta dos povos colonizados por Portugal obrigou o país a desviar recursos pesados do orçamento para manter o esforço de guerra. Aumentavam a emigração (traço secular), a deserção, o descontentamento entre civis e militares. (SECCO, 2010, p. 12).

Salazar faleceu em 1970, mas a ditadura continuou. Contudo, a ação africana reagia sobre o substrato ideológico das oposições na metrópole e quase todas elas assumiram posturas favoráveis à descolonização. No espaço ideológico metropolitano, colonial e mundial as ideias circulavam e se interpenetravam, mas as forças com as quais os partidos contaram foram o apoio de superpotências interessadas<sup>2</sup> e, sobretudo, a mobilização popular.

<sup>2</sup> Apesar da política fascista, Salazar era refratário às *modernidades* do capitalismo. Desse modo, durante o período da ditadura manteve obstáculos às multinacionais e ao desenvolvimento industrial. Para determinar a real influência de potências ou corporações interessadas na derrubada de Salazar seria necessária pesquisa dirigida à temática, o que foge dos nossos propósitos.

O General António de Spínola foi *articulador* entre as forças oposicionistas de Portugal e da África. Segundo Abadia (2010) o general teve um papel decisivo no processo de descolonização da África e também no derrube da ditadura, pois a sua adesão ao Movimento das Forças Armadas (MFA), contrário à ditadura, fez com que muitos militares indecisos e neutros tomassem posicionamento. Em 20 de Abril de 1974 a Comissão Política do Movimento Democrático Português (MD) e o MFA elaboraram um Programa e outros dois textos, a *Proclamação do Movimento ao País* e o *Protocolo Secreto*. Estes textos indicavam de forma programática que o golpe estava pronto.

De acordo com Maxwell (1999) e Secco (2010), a Revolução de Abril teve quatro grandes frentes de luta. A primeira grande frente de luta popular contra a ditadura foi o movimento operário. A repressão caía violentamente sobre o movimento operário, mas o fascismo não conseguiu liquidar a organização e a luta dos trabalhadores. Grandes greves dos operários industriais, dos transportes, dos empregados, dos pescadores e dos trabalhadores agrícolas exerceram profunda influência no processo revolucionário. De outubro de 1973 até o *25 de abril*, além de muitas centenas de pequenas lutas nas empresas, mais de cem mil trabalhadores agrícolas do Alentejo e Ribatejo participaram de uma grande greve que abalou o regime fascista.

A segunda frente de luta popular foi o Movimento Democrático. Mantendo firmeza política e de objetivos, o MD soube encontrar formas de organização e de ação que lhe permitiram esclarecer amplos setores das classes populares e médias e desencadear poderoso movimento de massas.

A terceira grande frente de luta popular contra a ditadura foi o movimento juvenil. De acordo com os autores, a juventude teve um papel de extraordinário destaque na luta contra a ditadura fascista. Os jovens trabalhadores e estudantes estiveram em todas as frentes da luta política, econômica e cultural, na agitação clandestina, nas manifestações de rua e nas atividades de maior perigo.

A quarta grande frente da luta popular foi a das camadas médias. Os intelectuais, ao longo de quase meio século de opressão, constituíram uma força de oposição, participando ativamente no MD e desenvolvendo ações culturais e de criação literária e artística contra o fascismo. Nos

últimos tempos da ditadura, as ações dos intelectuais intensificaram-se. A criação da Associação Portuguesa de Escritores e os grandes movimentos dos professores do ensino secundário e dos médicos, com grandes assembleias, concentrações e greves, demonstravam a oposição tenaz ao regime.

Em 25 de abril de 1974 terminou a longa ditadura salazarista de 48 anos. A Revolução dos Cravos em 1974 iniciou-se pelo golpe organizado pelo MFA e milhares de pessoas saíram às ruas para comemorar.

E ocorreu então um caso extraordinário, até hoje sem explicação. Não se sabe como nem porquê, havia cravos vermelhos nas mãos do povo. [...] Milhares de cravos. E o povo enfeitou de cravos os fuzis militares. E do povo a revolução ganhou nome: Revolução dos Cravos! (PORTAL SÃO FRANCISCO, 2010, p. 3).

### **3 LEGISLAÇÃO E REFORMAS EDUCATIVAS**

Após a revolução de 25 de abril de 1974, de acordo com a literatura e o relato de professores entrevistados, que na época participaram do movimento contra a ditadura, em um número significativo de grandes escolas dos centros urbanos, instalou-se o governo de autogestão. Os antigos reitores dos liceus e diretores das escolas técnicas foram afastados e instalaram-se Plenários dos quais participavam alunos e professores, alguns com participação paritária, que tomavam as decisões.

#### **3.1 AUTOGESTÃO NA ESCOLA**

No ano de 1974, após a Revolução dos Cravos, foram introduzidas várias modificações na gestão das escolas. Alguns autores, como Lima (1998) e Afonso (2010), dentre outros, denominam esse período de participação direta ou autogestão dos estabelecimentos de ensino.

[...] com a mudança democrática de abril de 1974 (revolução dos cravos), a responsabilidade da gestão das escolas (e, num certo sentido, a da sua direcção) foi assumida por comissões de gestão democraticamente eleitas. Assim, num contexto social e político revolucionário, favorável a mudanças profundas, seguiu-se um tempo (todavia breve) em que as margens de autonomia foram expressivamente ampliadas, consubstanciando importantes e heterogêneas experiências de autogestão escolar. Isto significou, consoante as situações, que as escolas assumiram cortes

mais ou menos radicais com o Ministério da Educação, possibilitando, assim, iniciativas próprias em torno de uma autonomia até então desconhecida e conjunturalmente conquistada, frequentemente legitimada através de práticas de democracia directa. (AFONSO, 2010, p. 16).

Para Barroso (2003, p. 66) a sociedade estava num período de forte agitação social, o que incidiu diretamente na escola e se assistiu a dois movimentos:

- Uma tentativa institucional (conduzida pelos vários responsáveis no Ministério da Educação, dos diferentes governos provisórios) para conceber e aplicar mudanças educativas que, do ponto de vista simbólico e formal, estabelecessem uma ruptura clara com a 'ideologia fascista' e, ao mesmo tempo, garantissem a governabilidade do sistema e configurassem um modelo educativo emergente, adequado à construção de uma 'democracia socialista'.
- Um movimento social muito diversificado e descentrado que punha em causa a lógica reformista do Estado, antecipando-se aos seus desígnios e consumando as mudanças independentemente de qualquer alteração dos normativos.

Segundo Maxwell (1999, p. 95) a revolução de abril trouxe aos estudantes a possibilidade de realização de mudanças no sistema de organização escolar. Após a revolução os estudantes “[...] passaram o resto do ano académico expurgando o corpo docente ‘fascista’ e formando efêmeros comitês administrativos de alunos, professores e funcionários”.

Foi neste contexto que os estudantes puderam vivenciar as primeiras experiências de participação e de democracia na forma mais radical. A participação ocorria de forma direta, sem a mediação de representantes eleitos e/ou indicados, que é a forma mais comum na democracia liberal.

Lima (1988, p. 93) faz alusão à falta de conhecimento que havia na época sobre as regras mais elementares de decisão democrática liberal, processos eleitorais, condução de reuniões, assembleias gerais, dentre outros procedimentos. A inexistência de uma cultura democrática na escola era o resultado de um período em que o ensino esteve controlado principalmente pela Igreja, pautado em valores morais e autoritários, e a participação dos alunos permitida ocorria apenas por meio da Juventude

Estudantil Católica (JEC), uma das entidades criadas pela ditadura e de apoio a ela. No entanto, de acordo com Lima (1988, p. 94) os estudantes encontravam nas dificuldades e na inexperiência fatores de motivação para a participação ativa. Ainda, havia pequenos grupos de discussão nas escolas, que disputavam o poder e instalavam a luta política e partidária no interior dos estabelecimentos.

Nas universidades, com o decreto-lei n.º 176, de 29 de abril, exoneraram-se os cargos de reitores e vice-reitores e, segundo Lima (1988, p. 93), imediatamente os diretores foram substituídos por comissões de gestão compostas por professores, estudantes e funcionários administrativos e auxiliares. Nessa primeira fase pós-revolução, os membros das comissões eram eleitos por meio de assembleias, e mais tarde começaram a ser eleitos por votação direta e secreta. Da mesma forma, nas escolas secundárias os diretores foram afastados e vigorou outro tipo de organização.

O afastamento de reitores<sup>3</sup> e directores, que ocorreu em diversas escolas, e a sua substituição por órgãos colegiais com distintas designações, composições e processos de eleição variados, a abertura à participação de professores, alunos e funcionários, o recurso à acção das assembleias gerais e, especialmente, dos plenários de professores (estes, em muitos casos, os verdadeiros órgãos de direcção escolar), a tomada de decisões em múltiplas áreas, incidindo sobre manuais e textos de apoio, conteúdos curriculares, formas de avaliação, calendário escolar, regras de comportamento, entre outros elementos [...] constituem confirmação empírica de uma autonomia praticada, embora não decretada, com efectiva expressão no plano da acção organizacional. (LIMA, 2006, p. 10).

No período denominado de revolucionário o órgão de direcção era a Assembleia, a forma de democracia era a directa e o órgão de gestão era a comissão de gestão. Porém, segundo Afonso (2010, p. 15), o período de autogestão foi efêmero.

### **3.1.1 REFORMAS EDUCATIVAS E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL**

Após a revolução de 25 de abril de 1974 em Portugal, em um número significativo de grandes escolas dos centros urbanos e de universi-

---

<sup>3</sup> Em escolas secundárias, como os Liceus, o dirigente era denominado de reitor, assim como nas universidades.

dades, instalou-se o governo de autogestão. Os reitores das universidades e dos liceus e os diretores das escolas técnicas foram afastados e instalaram-se Assembleias e Plenários com a participação de alunos, professores e funcionários que tomavam as decisões na escola.

Em 27 de maio de 1974, o Governo Provisório promulgou o Decreto-Lei n.º 221/74 que foi um dos mais curtos da história de Portugal, pois contém apenas cinco artigos. Por meio do Decreto, o Governo Provisório reconheceu as comissões de gestão eleitas nas escolas e as iniciativas democráticas desencadeadas por professores e estudantes em torno da gestão das escolas públicas. Porém, os plenários não eram reconhecidos como órgãos de gestão. O Decreto foi promulgado para legalizar a sistemática decisória instalada nas instituições e aponta que se admite essa nova forma de organização enquanto não houver uma lei que regule o funcionamento e organização das escolas. Coloca, ainda, que as atribuições e competências dos órgãos são as mesmas que as de antes da revolução.

Mas as gentes não se elegeram para continuar com as mesmas competências. Se ocorresse isso, não haveria autogestão nas escolas. Antes era proibido tomar decisões na escola (LIMA, 2008a).

Dessa forma, passam a coexistir dois tipos de órgãos nas escolas: o oficial determinado pelo Decreto do Ministério; e o de gestão na prática, um órgão executivo que operacionalizava as decisões dos plenários e das assembleias gerais das escolas.

Os Ministérios de Educação nunca admitiram os plenários e assembleias gerais nas escolas. Quem mandava na escola eram os plenários, podiam durar horas, dias, dois dias, e era onde se decidia muito além do que estava nas agendas. Não havia Estado, havia um conjunto de revolucionários. Mas, muitos do governo provisório não queriam o que se passava nas escolas. Membros do governo, pais, etc., queriam a volta da escola *normal*. Muitos partidos políticos eram contra o que estava acontecendo nas escolas. Mesmo o Partido Comunista era contra. Muito cedo se trava uma luta entre o pessoal progressista nas escolas, entre a dinâmica autogestionária e o ministro. Que coisas importantes podiam decidir? Podiam decidir o ano letivo, como era a avaliação, quais eram os conteúdos do currículo, afastaram todos os livros de filosofia, história etc., e substituíram por textos que os professores recolhiam. (LIMA, 2008a).

Em 21 de dezembro de 1974, o Governo Provisório lança um novo decreto (decreto-lei n.º 735-A/74), que regulamenta a organização nas escolas e cria conselhos eleitos, tais como o Conselho Acadêmico e o Conselho Pedagógico com participação dos alunos. Os plenários foram proibidos e a sua ocorrência apenas era permitida com autorização e se não prejudicasse as aulas. Mesmo assim, os plenários apenas poderiam ter funções consultivas.

Em dezembro de 1976, o governo português promulgou decreto-lei para regulamentar e organizar o sistema de ensino que vinha desde abril de 1974, apesar do decreto 735-A/74, funcionando em sistema de autogestão com os plenários e assembleias. A legislação de 1976 cria órgãos colegiais nas escolas, como o Conselho Deliberativo, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo e Assembleia Geral da Escola.

“Em 76 e 77 houve já uma normalização política. O modelo adotado tem como referência o modelo da democracia representativa, gerida em uma lógica colegial” (GOMES, 2008).

Barroso (2003, p. 63) denomina o período de 1976 de *Normalização*, com a promulgação da Constituição da República Portuguesa (CRP) em 2 de abril de 1976.

No quadro dos *direitos e dos deveres culturais*, a CRP apresenta o direito de todos os cidadãos à educação e à cultura e o dever que compete ao Estado de promover:

[...] a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva (PORTUGAL, 1976).

A CRP afirma, ainda, o direito à participação dos professores e alunos na gestão democrática das escolas, e das associações de professores, alunos e pais e das comunidades e instituições de caráter científico na definição da política de ensino, nos termos da lei.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de Portugal (LBSE) promulgada em 1986, dez anos após o decreto de abril de 1976, estabelece o quadro geral do sistema educativo, e em seu art. 3.º, inciso L, lê-se:

Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adoção 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).

A LBSE aponta a escola enquanto centro das políticas educativas que tem como objetivo a construção da autonomia com a participação da comunidade na qual está inserida.

Em 1998, o governo promulga o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos de escolas. Os órgãos de direção, administração e gestão das escolas eram: assembleia geral; conselho executivo ou diretor de escola; conselho pedagógico; e conselho administrativo.

Dez anos depois, no dia 22 de abril de 2008, o Ministério da Educação publica o Decreto-Lei n.º 75/2008 (PORTUGAL, 2008, p. 2341-2356) que constitui as novas normas e regulamentos para as escolas públicas de ensino básico e secundário. A reforma incidiu diretamente sobre a organização e funcionamento das escolas, em especial sobre a gestão promovendo uma centralização do poder.

Do decreto-lei n.º 75/2008 ressaltamos o texto referente à justificativa para as modificações introduzidas na estrutura e funcionamento das escolas e outros aspectos relacionados com o trabalho pedagógico. De acordo com o item *Justificativa*, o programa do XVIII Governo Constitucional verificou a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, no sentido de reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e para um suposto *favorecimento* na constituição de *lideranças fortes*. (PORTUGAL, 2008, p. 2341).

As principais alterações na autonomia, administração e gestão das escolas efetuadas a partir do novo decreto são: a) elimina-se o órgão colegiado denominado de Assembleia Geral da Escola (AE) e cria-se o Conselho

Geral (CG); b) elimina-se o Conselho Executivo (CE) que é substituído pela criação dos cargos de diretor e subdiretor e adjuntos do diretor.

A então composição do CE era de um presidente e dois vice-presidentes eleitos pela assembleia eleitoral integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício na escola, por representantes dos alunos, bem como por representantes dos pais, de acordo com o art. 19, inciso 1, do Decreto-Lei n. 115/A/98. A partir de 2008, com o novo decreto, além da extinção do conselho executivo, a eleição do diretor ficou restrita aos membros do conselho geral. Porém, a deliberação mais forte que aqui se encontra é a criação do cargo de diretor de escola. Desde 25 de abril de 1974 as escolas de Portugal não eram dirigidas por diretores, mas por órgãos colegiados com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica e dos pais.

A participação na gestão democrática das escolas permanece na legislação portuguesa desde 1976, sendo considerada como princípio constitucional e incorporada à LBSE promulgada em 1986. Porém, desde dezembro de 1974, progressivamente, a categoria político-educacional denominada de gestão democrática das escolas foi sendo objeto de crescente desvitalização e erosão, tanto nos discursos políticos quanto na prática. Em pouco mais de três décadas, especialmente a partir de 2008, a GD das escolas foi sendo descontextualizada em termos políticos e históricos, e associada, com frequência, aos excessos revolucionários e participativos que teriam sido cometidos logo a seguir ao 25 de abril de 1974.

Segundo Lima (2008b), a associação imediata entre a GD das escolas e o período revolucionário representou sempre uma posição mais ideológica do que interpretativa.

Em geral, para os seus defensores, tal associação remeteu para a defesa das 'conquistas de Abril' e, conseqüentemente, para a rejeição das propostas que procuram substituir o regime de gestão das escolas. Já para os seus opositores, e para sectores que passaram a evidenciar uma relação mais distanciada com os ideais de participação democrática nas escolas, aquela categoria ou nunca foi aceitável ou se revela, de súbito, demasiado utópica do ponto de vista político e pouco racional, eficaz e eficiente em termos de gestão. (LIMA, 2008b, p. 1).

A investigação acadêmica disponível (LIMA, 1988, 1998, 2002, 2008b; AFONSO, 2002; TEODORO; TORRES, 2005; BARROSO, 2004; NETO-MENDES, 2004, entre outros), contudo, tem evidenciado a importância da gestão baseada nos órgãos colegiados e da intervenção dos professores no governo das escolas. Desse modo, embora a primeira forma de autogestão tenha sido modificada com os sucessivos decretos, a constitucionalização da GD das escolas consagrou importantes princípios de colegialidade e de participação. No entanto, bem verificados os fatos, a GD das escolas de ensinos básico e secundário que foi decretada pelo Governo Provisório, em 1976, representou a normatização dos processos de participação e representação, mas consagrando, ao mesmo tempo, a reconstrução do paradigma da centralização. Pela via dos decretos, os Governos garantiram a sobrevivência de uma administração centralizada, ao mesmo tempo em que se atribuíam poderes de gestão corrente a órgãos colegiados democraticamente eleitos.

Em síntese, no ano de 1976, o governo português promulgou decreto-lei para regulamentar e organizar o sistema de ensino que vinha, desde abril de 1974, funcionando em sistema de autogestão com os plenários, mas sem uma legislação específica, a não ser um decreto estabelecido em dezembro de 1974. A legislação de 1976 cria órgãos colegiais nas escolas, como o Conselho Deliberativo, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo e Assembleia Geral da Escola.

Em 1998, com o decreto-lei 115/98, aumenta-se a centralização e o controle sobre as escolas, embora ainda não se observassem muitas mudanças na organização e no funcionamento administrativo e de gestão, em especial nos órgãos colegiados. Com esse decreto, reafirma-se a Assembleia Geral da Escola para substituir os Plenários, o Conselho Diretivo passa a Conselho Executivo (CE) com presidente, e mantém-se o Conselho Pedagógico e Administrativo. Mas, essa lei seria uma preparação para as regulamentações que apareceram dez anos depois, pois já criava a figura do presidente do CE e previa a possibilidade, para as escolas que assim decidissem, de instalação do cargo de diretor de escola. Com o decreto 75/2008 mantêm-se os Conselhos Pedagógico e Administrativo, mas cria-se o Conselho Geral e os cargos de diretor e subdiretor com funções execu-

tivas e com poder de indicar os membros do órgão unipessoal. No entanto, até a promulgação desse decreto, todos os cargos da escola eram eletivos.

No decreto-lei n. 75/2008, o texto afirma que a gestão passa a ser unipessoal, o diretor tem de ser professor de qualquer área do conhecimento, pode ser da rede particular, deve apresentar um projeto de intervenção e ter experiência em mandato de gestão. Após a homologação da indicação, o diretor escolhe seu subdiretor e os adjuntos, o que pode gerar uma ampliação dos subgrupos de interesses intramuros escolares. (MARTINS, 2011, p. 83).

De forma radical, no período de 1974 a 1976, Portugal viveu uma exitosa experiência de autogestão nas instituições, no entanto, os inúmeros decretos que foram promulgados, especialmente o decreto-lei n.º 75/2008, que retoma os cargos de diretor e subdiretor, que até então eram inexistentes, e a baixa participação que foi se constituindo dos anos de 1990 em diante, ocasionam um grande retrocesso na democratização da escola. As políticas educacionais de cunho neoliberal começam a tomar fôlego no período de 1990, e são implementadas definitivamente no início do século XXI.

### **3.1.1.1 REFORMAS EDUCATIVAS E POLÍTICA NEOLIBERAL**

Há já uma vasta literatura, como, por exemplo, os trabalhos de Coraggio (1996), Tomassi, Warde e Haddad (1996), Fonseca (1997), Oliveira (2000), Snatome (2003), apenas para citar alguns textos publicados, que desencadearam a discussão, e com os quais estamos de acordo, que fazem uma análise crítica à atuação do Banco Mundial (BM) e outras agências internacionais, bem como às suas propostas educacionais para os países periféricos. Os vários trabalhos apontam que, em última análise, os interesses do Banco são os de manutenção da supremacia econômica dos países centrais. E, embora o *poder* do BM e demais agências internacionais encontre-se em descenso, em meio à grave crise econômica global (MÉSZÁROS; 2002, WALLERSTEIN; 2001, 2004, 2009, ARRIGHI; 2008, LI; 2008, HARVEY; 2007, AMIN; 2005), não podemos ignorar as reformas que foram e continuam sendo implantadas seguindo as suas *sugestões* e diretrizes.

No que nos interessa aqui, uma das diretrizes ou *sugestões* do BM e demais agências internacionais diz respeito à *flexibilização* da gestão escolar ou a instalação da gestão eficiente e eficaz. A questão do gerenciamento das instituições escolares é uma constante nos projetos das agências e, de acordo com esse ponto de vista, busca-se a autonomia das escolas. Para isso, propõem medidas financeiras e administrativas. Dentre as principais, podemos citar: a utilização de impostos dos governos locais para a educação; a divisão dos custos com as comunidades; o estímulo à diversificação das receitas; as parcerias com os setores privados, entre outras. No plano administrativo, encontramos a propositura de que os gestores tenham mais autonomia para alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, determinar o calendário escolar, etc. No que diz respeito à gestão, o BM enfatiza a participação dos pais e da comunidade como um importante instrumento para o bom desempenho da escola como instituição. Porém, trata-se de verificar o significado real dessas proposituras.

Se observarmos com rigor, perceberemos que são nítidas as diferenças dos momentos que cercam as leis que trazem a gestão democrática do ensino em Portugal. No ano de 1974 e até 1976, houve a influência da Revolução dos Cravos, dos educadores e estudantes; os movimentos populares estavam lutando pela derrubada da ditadura e pela democratização do país. No segundo momento, o da aprovação da LBSE (1986), bem como da promulgação dos Decretos de 1988 e principalmente o de 2008, a maior influência adveio do ideário dos organismos internacionais de financiamento. Segundo Krawczyk (2001), o poder crescente dos Bancos no âmbito político-educacional obrigou os Estados nacionais a se adaptarem ao ritmo imposto pela reforma, provocando a adoção de mudanças vertiginosas na área.

Fica também evidente a sobreposição das políticas econômicas às políticas sociais. Historicamente, a construção do perfil da educação formal no Ocidente esteve articulada à história das nações, ou seja, à evolução do trabalho, à democracia liberal e ao mercado. As várias reformas que os Estados implantaram ou vêm implantando, muito embora apareçam acompanhadas pelo discurso da democratização, descentralização e participação, não têm por objetivo construir uma identidade coletiva democrática, mas, sim, propiciar melhores condições de governabilidade para o capital. Com a crise do sistema capitalista, as reformas dos Estados

de vertente neoliberal foram estratégias que vieram para reforçar a lógica desse modelo.

A busca de um pacto que permita a penetração capilar das reformas na estrutura social deve-se ao aumento dos conflitos, consequência da deterioração cada vez maior das condições de vida da maioria da população, mas, ao mesmo tempo, cumpre um papel regressivo nas possibilidades de democratização das relações sociais porque coloca as questões de forma fragmentária, busca diluir a referência ao coletivo e, portanto, debilita os sujeitos sociais (KRAWCZYK, 2001, p. 7).

Desse modo, assistimos em praticamente todos os países centrais e periféricos, inúmeras mudanças na área educacional. Em Portugal, em especial após a promulgação do decreto-lei n.º 75/2008, de iniciativa do XVII Governo Constitucional, acelerou-se o período de transição do governo colegial e democrático para um sistema de governo tipo gerencial/empresarial das escolas. A *nova* forma de gestão traz as ideias e práticas de fortalecimento das lideranças individuais, concentradas no cargo de diretor, competitividade, eficiência, eficácia e centralização.

As ideias e práticas relativas à democracia e participação, valores que continuam presentes na Constituição Portuguesa e na LBSE (1986), foram alojadas em um órgão colegiado, o Conselho Geral, já desvitalizado pela baixa participação da comunidade acadêmica e pais, despolitizando ainda mais a estrutura organizacional das escolas. Ao mesmo tempo, reforçam-se os poderes executivos, colocando os diretores como protagonistas da gestão escolar. Em sintonia com as diretrizes do decreto-lei de 2008, os órgãos colegiados escolares assumem caráter consultivo, gravitando em torno do responsável máximo, pois parte-se da ideia de que a escola necessita de uma liderança forte e eficaz. E isso ocorre, segundo Lima (2008b, p. 2), “[...] num país onde a associação entre liderança forte, e individual, por um lado, e boa liderança, por outro, parece historicamente bastante problemática”. De qualquer forma, fica clara no corpo da lei, mesmo que de forma implícita, a oposição entre democracia e eficácia, ou seja, entre os *excessos democráticos* da Revolução de Abril e a modernidade da *nova gestão pública*, com a evidente opção pela segunda.

#### **4 REFORMAS EDUCATIVAS E CONCEPÇÕES DA COMUNIDADE ACADÊMICA**

Como enunciamos na introdução, os dados empíricos foram coletados em escola secundária localizada na cidade de Braga, na qual realizamos entrevistas com membros da comunidade interna.

A diretora eleita pelo Conselho Geral após a reforma de 2008, anteriormente presidente do Conselho Executivo, relata que a Escola Secundária Professor Alberto Sampaio foi fundada em 1972 e é de origem técnica. Após a revolução de 1974, a primeira reforma educacional realizada revogou as distinções entre escolas secundárias e técnicas. Desse modo, as escolas técnicas foram transformadas em secundárias, mas o vínculo que essa escola mantinha no passado com o mundo do trabalho foi preservado.

A escola está localizada nas margens da cidade, quase periferia. A população que frequenta a escola é muito heterogênea, pois a instituição atende alunos de bairros com grandes necessidades e com moradores de baixa renda, mas também a alunos de bairros cujas famílias possuem nível economicamente elevado. É considerada uma escola de referência, pois foi a primeira a trabalhar com a inclusão de alunos deficientes, é aberta aos estrangeiros e tem tradição na qualidade do ensino e formação consistente dos alunos. É uma das maiores escolas secundárias de Portugal e foi selecionada pelo Ministério da Educação (ME) para a implementação das Tecnologias da Informação e Comunicação no denominado novo ensino secundário. A escola possui em torno de 1800 alunos regulares, 250 professores, 40 funcionários, 3000 alunos das Novas Oportunidades para Adultos (similar à Educação de Jovens e Adultos – EJA do Brasil) e, desse modo, atende alunos dos 15 aos 70 anos de idade.

##### **4.1 PRINCIPAIS INSTÂNCIAS DE GESTÃO E A REFORMA EDUCACIONAL: HIERARQUIAS E CONTROLE**

Como observamos anteriormente, com a reforma educativa implantada em 2008 ocorreram várias modificações nos órgãos de gestão das escolas de ensino básico e secundário. Na escola pesquisada, anteriormente a Assembleia (AE) era o principal órgão de gestão, com maior poder de decisão. Da AE participavam a totalidade do pessoal docente e não docente, em exercício na escola, e os representantes dos alunos e dos pais. A AE de-

cidia sobre o regulamento da escola, planejamento anual, currículos, contratações de professores, orçamento, dentre outros assuntos importantes. Abaixo da AE estava o Conselho Executivo composto por um presidente, dois vice-presidentes e três assessores, todos eleitos pela Assembleia.

A Assembleia da escola foi eliminada e criou-se em seu lugar o Conselho Geral (CG). Na escola objeto desta pesquisa, o CG estava composto por 50% de professores e 50% por membros da comunidade interna e externa (alunos, pais, funcionários e membros da sociedade). A partir da sua criação, o CG elegeu a diretora, cargo que não existia nessa escola anteriormente. Desse modo, aplicando-se as determinações da lei, eliminou-se o Conselho Executivo (CE) que foi substituído pela criação dos cargos de diretor, subdiretor e adjuntos do diretor.

Com o decreto-lei de 2008, além da extinção do conselho executivo, a eleição do diretor ficou restrita aos membros do CG. Modificou-se, também, o tempo de mandato: o mandato do CE era de três anos, e o de diretor passou a ser de quatro anos.

Faz parte das funções de diretor a indicação do subdiretor, dos adjuntos do diretor, bem como a designação dos coordenadores dos departamentos curriculares e dos diretores de turma, funções criadas pelo decreto-lei de 2008 e desempenhadas pelos professores nas escolas. Anteriormente, os cargos de subdiretor e adjuntos não existiam e as outras funções eram assumidas mediante eleições diretas pelos pares.

#### **4.1.1 DESENVOLVIMENTO E RETROCESSO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DA AUTONOMIA NA ESCOLA**

De acordo com a diretora e os professores entrevistados, desde os anos de 1980 a administração tem se tornado cada vez mais centralizada, com perda de autonomia e de democracia na escola.

Segundo uma professora entrevistada, que anteriormente ocupou os cargos de presidente do Conselho Executivo e presidente do Conselho Pedagógico, e era membro do Conselho Geral e vice-presidente da Associação Sindical de Professores Licenciados na época do levantamento

dos dados, no início havia uma alta participação, em especial dos professores, o que começou a decair nos anos de 1990.

O momento importante foi o inicial, após 25 de abril que as escolas se movimentaram para gerir. Partiu da base para o topo. Havia a marca que fica, os plenários dos professores. Quando comecei a dar aulas ainda havia marcas dessa gestão. As pessoas que se mantiveram nos coletivos eram basicamente as mesmas do pós 25 de abril. Havia grande abertura a todos os docentes, da tradição do plenário de docentes. Depois tivemos a seguir a transformação dos plenários em CE [conselho executivo], ficou mais formatado, embora eu considere que não se alteraram muito, não era como no pós 25 de abril. Mas continuava, não havia a cultura dos plenários, as reuniões dos professores eram menos, mas continuava por parte dos professores a de escolher os seus representantes. Nessa altura, fim dos anos 90, que as pessoas começaram lentamente a participar menos, até final de 90, as pessoas começaram a afastar-se da gestão. As pessoas não queriam ocupar os cargos. Começou uma instabilidade administrativa. Ocorreram muitas reformas e as pessoas se sentiam inseguras no cargo.

De acordo com o professor presidente do Conselho Geral,

A gestão democrática funcionava com os órgãos, o CE [conselho executivo], CP [conselho pedagógico], assembleia, com todos os representantes eleitos por seus pares. Até 98 não houve mudanças operacionais. [...] com a 115 [decreto-lei] deu-se um salto de maior participação e envolvimento das pessoas, funcionava o tripartite mesmo. A assembleia eleitoral era composta por professores, funcionários, alunos e pais. Metade era de professores, 50%. Eram os que mais participavam.

Segundo o mesmo professor, e de acordo com sua avaliação, as mudanças operadas pelo decreto de 2008 não foram positivas.

A tendência foi de participação menor. O CG [conselho geral] herdou as atribuições da AE [assembleia eleitoral], aprovação de regulamentos, planeamento administrativo, etc. O CG fez o novo regulamento da escola e agora esse colégio elege o diretor. A comunidade elege o Conselho, e o Conselho elege o diretor. Antes a eleição era direta, agora é indireta. [...] A minha opinião não é favorável a essa mudança.

Na visão da diretora:

Há medidas que tem interferência imediata nas pessoas. Os valores democráticos foram perdidos. Não vejo qual foi a necessidade, porque deixou de ser uma administração colegial, e passou a ser unipessoal, e passou a ser o diretor. [...] As pessoas eram eleitas e não percebemos porque se introduziram esses elementos. O CP [conselho pedagógico] é consultivo do diretor. É um conselho do diretor.

Segundo as informações dos professores entrevistados, e de acordo com as nossas análises, concluímos que, na situação anterior, a assembleia, de participação ampla, emitia as orientações que deveriam ser cumpridas pelo CE e pelo CP. Havia certo tipo de fiscalização sobre o cumprimento das decisões. Embora do ponto de vista administrativo e pedagógico, a comunidade sentisse mais as decisões do CE e do CP, do que as da assembleia, a AE verificava se as ações estavam em conformidade com as orientações gerais.

De fato, mesmo antes da implantação da reforma de 2008, o nível de participação da comunidade já havia decaído e o poder da assembleia já era mais formal do que real. Isso se deveu fundamentalmente a dois fatos. Os ímpetus revolucionários do 25 de abril foram aos poucos sendo substituídos por processos formais e de acomodação. Ao mesmo tempo, as diretrizes neoliberais foram adentrando as políticas educacionais a partir dos anos de 1990, com maior peso, no caso de Portugal, com a reforma de 1998; e o decreto de 2008 formalizou a situação hierárquica que já estava mais ou menos instalada nas escolas.

Outro ponto basilar é que a retórica neoliberal resume o modelo educativo à qualidade total, e tenta aproximar a gestão da escola à gestão da empresa capitalista bem administrada. Como o raciocínio neoliberal é tecnicista, transforma as questões sociais e políticas em questões técnicas. Desse modo, ao comparar uma escola pública com uma privada, os neoliberais apontam que a primeira é pior do que a segunda porque ela é mal administrada. No entanto, as diretrizes gerenciais são implantadas sem se levar em consideração as diferenças econômicas, sociais, culturais entre os tipos de escolas e, principalmente, os seus objetivos e funções sociais.

Segundo o professor presidente do Conselho Geral:

Há vários estudos que mostram que os problemas das escolas não têm a ver com a gestão, os grandes problemas não decorrem da gestão. Mexer com isso, reduzir a participação, tornar o conselho pequeno [...] tem pouco peso, e passa a ter a figura do diretor que incorpora poder. O diretor é também o presidente do CP [conselho pedagógico]. Não era assim, o presidente do CE [conselho executivo] era sempre uma pessoa diferente do presidente do CP e depois tinha o presidente da AE [assembleia]. Era tripartite. [...] o diretor passou a ser o presidente da CP. É um modelo centralizador. Pode ganhar eficácia, mas do ponto de vista democrático perdeu. Muitas vezes, a democracia atrapalha a eficácia. Tem gente que pensa assim. Não aprecio um poder assim muito musculado, centralizado, que leva à perda de liberdade. Eu não tenho medo da participação, estamos sujeitos à avaliação, e deve ser assim.

#### Do ponto de vista da Diretora,

Não parece que os problemas educativos em Portugal têm a ver com o fato dos órgãos serem eleitos. [...] Discordo. A democracia dá trabalho, provoca demora nas decisões. Mas, depois produz uma legitimidade que outros sistemas não produzem. É mais seguro a decisão da maioria do que a decisão de um só.

Além da participação e descentralização do poder, a autonomia é o outro grande tema ligado à gestão democrática.

O termo autonomia, de modo geral, exprime poder de autonomia. É usado também para qualificar atos administrativos, para designar órgãos com poder de ação independente, indicar independência financeira (autonomia financeira), e para denotar liberdade de julgamento, autodeterminação e, ainda, autogoverno e autoadministração. (DAL RI, 1997, p. 23).

Após o 25 de abril, as escolas portuguesas conquistaram grande autonomia que se refletia na tomada de decisões e nas pautas sobre as quais as comunidades acadêmicas podiam decidir. Segundo docentes da Universidade do Minho, Lima (2008a) e Gomes (2008), professores e alunos, em especial os professores tinham uma ampla autonomia para tomarem as decisões nas escolas. Os assuntos sobre os quais a comunidade organizada nos órgãos colegiais e nos plenários podia decidir diziam respeito às contratações de professores, alocação dos recursos, currículos e programas, horários, eleições diretas para todos os cargos, dentre outros.

No entanto, as sucessivas reformas educativas foram retirando e restringindo a autonomia das escolas e após o Decreto-Lei n.º 75/2008 (PORTUGAL, 2008, p. 2341-2356), a autonomia ficou altamente restringida.

De acordo com a professora membro do CG e vice-presidente da Associação Sindical de Professores Licenciados,

Não tem autonomia. [A escola] pode decidir coisas meramente de caráter burocrático e elementar, e sempre supervisionada pelo Ministério da Educação. Havia uma desconcentração de serviços, os centros de administração e educativos eram distritais e foram extintos, e agora só existem direções regionais. Os órgãos intermédios eram mais próximos. Agora as escolas decidem sobre coisas do cotidiano. Mesmo a contratação de professores, apenas para as necessidades especiais, e arranjos de trabalho; não representam qualquer autonomia. Na parte curricular, os currículos são nacionais e a partir daí tudo é formatado. [...]. Portugal apesar de ser pequeno é diverso, num país como este que tem diferentes gastronomias, formas de falar diferentes, há certo regionalismo, e os currículos não refletem nada disso, é um currículo igual, que desemboca nos exames nacionais. E os professores estão a trabalhar o currículo para os exames. [...] É para cumprir, é impossível fugir, não há franjas de autonomia para aproveitar.

Segundo a diretora, a questão da autonomia é complexa e não pode ser analisada de forma isolada. A escola não pode contratar a maioria dos professores, apenas contrata os que irão trabalhar com as necessidades especiais e em algumas áreas técnicas. De um quadro de 240 professores, a escola contrata de 20 a 30 professores. De acordo com a diretora, “A escola deveria ter mais autonomia. Os currículos e programas são concebidos centralmente, a escola não tem autonomia nessa matéria. O constrangimento é mais nas disciplinas que têm avaliação nacional”.

Ainda, segundo o relato dos professores e da diretora, a autonomia financeira está limitada a orçamentos residuais. A maior parte das verbas é proveniente do Estado, mas fica comprometida para pagar os vencimentos do quadro de professores e funcionários. Há uma pequena parte da verba para manutenção e aquisição de equipamentos, e sobre esse montante a escola pode decidir como aplicar. Há autonomia financeira apenas com o orçamento privativo da escola, que são verbas que advêm do

bufê, do bar que tem gestão direta, das fotocópias e da trattoria. Há verbas próprias advindas também dos serviços administrativos, como diplomas, certificados etc. O destino dessas verbas é decidido na escola.

As escolas também podem concorrer com projetos ou programas, como os de ensino, a verbas elevadas advindas dos órgãos oficiais de governo e que poderão ser geridas pela escola. Esse parece ser outro típico procedimento de cunho neoliberal introduzido na atualidade nas universidades e nas redes de educação básica e secundária públicas dos países. Restringe-se o montante das verbas e coloca-se em seu lugar a possibilidade, por meio de participações em editais públicos, de *reconquista* dos valores retirados ou de parte deles. Ou seja, antes as escolas possuíam um montante X de verbas que garantiam minimamente o seu funcionamento, agora para atingir o mesmo patamar de financiamento, ou próximo a ele, é necessário competir com as outras instituições. Isso ocorre também no próprio interior das instituições, principalmente quando se trata de universidades. Há cortes nos índices orçamentários que eram destinados às Unidades Universitárias ou Campus, e as reitorias passam a lançar editais de inovação e modernização para a graduação, pesquisa, extensão etc., e as Unidades entram em competição disputando essas verbas. Instala-se no interior das instituições um verdadeiro mercado competitivo e ganha o edital as Unidades com *maior mérito*, leia-se: as mais produtivas, eficientes e eficazes. Isso vem ocorrendo tanto nas instituições portuguesas como nas brasileiras.

A percepção dos sujeitos entrevistados é a de que a autonomia tornou-se bastante restrita na escola.

Nossa administração é centralizada, o Ministério da Educação emite as orientações para tudo. É uma coisa asfixiante, não podemos requisitar professores. [...] A administração tem orientações para tudo, gere as escolas através de regras, normas, que permitem o controle ao minuto da escola. A nossa luta é diária, por opção devidamente contextualizada. As decisões centralizadas não respeitam as vivências da escola (DIRETORA).

### Segundo o presidente do CG,

Hoje a escola tem pouca autonomia, um pouquinho assim [fez sinal com os dedos]. Tem margem pequena para manobra. [...]. Quem estabelece o orçamento da escola é o estado. A verba chega com rubricas, nas quais o

dinheiro deve ser aplicado, exemplo: manutenção, material, etc. A verba para pagar os professores e funcionários faz parte do orçamento da escola, mas o estado paga direto. E a escola tem receita própria, com cantina, aluguel de salão, venda de bufê, etc. Os dois itens principais não são remanejáveis: manutenção e consumo e aquisição de equipamentos. Não posso deixar de gastar em manutenção e decidir comprar equipamentos, por exemplo. [...] Apenas temos autonomia para gastar a verba própria, o orçamento próprio que é onde decidimos mais.

Em suma, a reforma de 2008 significou a “[...] transição de formas de governo colegial e de liderança colectiva [...] para sistemas de tipo pós-democrático, de inspiração empresarial [...] e por aquilo que pode ser criticamente designado como o novo cânone gerencialista.” (LIMA, 2008b, p. 2). Lideranças individuais fortes, competitividade e eficácia são as ideias chaves da forma de gestão patrocinada pelo Decreto-Lei de 2008. A democracia e a participação, proposições que ainda figuram na Constituição Portuguesa e na LBSE (1986), foram distribuídas no órgão colegiado denominado de Conselho Geral, despolitizando a estrutura escolar, centralizando o poder e atribuindo ao diretor o papel de protagonista da escola.

## 5 CONCLUSÃO

Logo após o 25 de Abril, instalou-se em grande parte das escolas o regime de autogestão. As instituições passaram a ser geridas por plenários, assembleias e conselhos com a participação de professores, funcionários e estudantes que tomavam as decisões e geriam as escolas. A participação ocorria de forma direta e a autonomia era ampla, pois os coletivos escolhiam o tipo de material a ser utilizado nas aulas, elaboravam os currículos e programas, decidiam o orçamento, as contratações, dentre outros assuntos importantes. Por meio da análise da legislação verificamos que a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, resultado da Revolução dos Cravos ocorrida em abril de 1974, dispôs sobre a importância da vida e vivência democráticas para a sociedade e as instituições educacionais.

No entanto, o regime de autogestão vigorou apenas no período de 1974 a 1976. Logo após inicia-se o que Barroso (2003), Lima (1988),

Martins (2011) e Afonso (2010) denominam de período de normatização. O movimento foi perdendo força, os ânimos foram se aquietando e várias reformas educacionais foram sendo implantadas pelos sucessivos governos. As reformas educacionais, por meio de normas, criação de novos órgãos e extinção dos plenários, foram controlando e moldando o poder e a democracia nas escolas. Com o Decreto-Lei n. 75 de agosto de 2008 ocorreram a retomada dos cargos de diretor e subdiretor nas instituições de ensino, a centralização do poder e a aplicação das leis de mercado na educação, enfatizando-se as ideias teórico-práticas de qualidade total para os serviços públicos, eficácia e eficiência na gestão escolar.

Nesse contexto, centralizar o poder e potencializar as lideranças individuais nas instituições educacionais não foi algo casual. Imitando as formas de gestões das empresas, a política neoliberal aplicou sua lógica na gestão educacional colocando à frente das unidades escolares verdadeiros *chefes* encarregados de apor eficazmente as políticas de modernização, capazes de mobilizar energias para introduzir as inovações e para controlar o corpo docente. Essa tendência é verificável nas políticas educacionais de Portugal e do Brasil, que apontam a necessidade dos diretores escolares terem capacidade de decisão no que diz respeito ao financiamento, ao controle do pessoal e às metas colocadas. Evidencia-se assim o papel dos dirigentes escolares como gerentes, especialistas em gestão econômica, empresarial e recursos humanos para garantir a *qualidade* das escolas.

Há vários estudos, no entanto, que mostram que os problemas verificados na atualidade nos sistemas de ensino públicos não advêm da má gestão das escolas. Há inúmeros fatores que incidem sobre os problemas, tais como, o financiamento do ensino público, com baixos índices de aplicação de verbas; infraestrutura deficiente; baixos salários de professores e funcionários; má formação dos docentes e, sobretudo, o tipo de estrutura e organização das instituições que não atendem às reais necessidades de vida e trabalho das populações.

Por outro lado, a investigação científica tem demonstrado também que a prática democrática e a tomada coletiva de decisões podem contribuir para que os atores da educação, professores, alunos e funcionários se tornem mais politizados, envolvidos e participantes no processo

político-pedagógico e reflitam sobre a superação do sistema hierárquico que existe nas escolas.

Como vêm demonstrando os inúmeros movimentos contestatórios realizados no mundo todo, por amplos segmentos da sociedade, o atual período histórico é uma época de transição, portanto, expoente momento propício para mudanças. Desse modo, esse período parece importante para a luta pela democracia, contra as hierarquias e autoritarismos e pela descentralização do poder.

Desta forma, ressaltamos a importância da participação dos segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil, na conquista de uma escola pública democrática e de qualidade e, além dos muros da escola, por uma sociedade mais justa e igualitária. As lutas do passado, como a Revolução dos Cravos, não deveriam se tornar apenas fatos históricos gloriosos, mas, sim, exemplos de participação e luta, em especial para a juventude, uma vez que os estudantes, como atores sociais que fazem e vivem a história, podem no presente e no futuro contribuírem para transformá-la.

## REFERÊNCIAS

- ABADIA, D. M. *O jornal combate e as lutas sociais autonomistas em Portugal durante a revolução dos cravos (1974-1978)*. 165 f. 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2010.
- AFONSO, A. J. O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. In: LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002. p. 33-59.
- \_\_\_\_\_. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr., 2010.
- AMIM, S. China, market socialism and U.S. hegemony. *Review*. New York, Fernand Braudel Center, v. 28, n. 3, p. 259-79, 2005.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentido de uma evolução. *Educação e Sociologia*. Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.

\_\_\_\_\_. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.

BARROSO, J.; SJORSLEV, S. *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias: nos doze Estados Membros da Comunidade Europeia*. Lisboa: Ministério da Educação, 1990.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

DAL RI, N. M. *Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade*, 1997. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Anotações em sala de aula*. Braga: Universidade do Minho, 2008.

\_\_\_\_\_. *Gestão democrática na escola pública no Brasil e Portugal: divergência originária e convergência atual*. Projeto de Pesquisa aprovado pelo CNPq, 2010.

FERREIRA, H. C. *A administração da educação primária, entre 1926 e 1995: que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?* 2005. 653 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga, 2005.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GOMES, C. A. *Entrevista concedida à pesquisadora*. Braga, Universidade do Minho, 25 de novembro de 2008.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). *O cenário educacional latino-americano no liminar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2001.

LIMA, L. C. *Gestão das escolas secundárias: a participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

\_\_\_\_\_. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. 2. ed. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho: Fundação para a Ciência e Tecnologia, 1998.

\_\_\_\_\_. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In: LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002. p. 17-32. (Biblioteca das Ciências do Homem. Ciências da Educação, 15).

\_\_\_\_\_. Administração da educação e autonomia da escola. In: LIMA, L. C et al. *A Educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 2006.

\_\_\_\_\_. *Entrevista concedida à pesquisadora*. Braga, Universidade do Minho, 07 de novembro de 2008a.

\_\_\_\_\_. Da gestão democrática das escolas à pós-democracia gerencial? *OPS! Revista de Opinião Socialista*. Lisboa, n. 2, 2008b. Disponível em: <<http://www.opiniasocialista.org/02dosie06.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

LI, M. *The rise of China and the demise of the capitalist world-economy*. New York: Monthly Reiew Press, 2008.

MARTINS, A. M. Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 46, p. 69-89, jan./abr. 2011.

MAXWEELL, K. *A construção da democracia em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETO-MENDES, A. A. Escola pública: gestão democrática, colegialidade e individualismo. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, v. 17, n. 2, p. 115-131, 2004.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

PORTAL SÃO FRANCISCO. *Revolução dos Cravos*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/revolucao-dos-cravos/revolucao-dos-cravos2.php>>. Acesso em: abr. 2012.

PORTUGAL. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa. *Portal do Governo*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de maio de 1974*. Lisboa: Governo Provisório, 1974.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n. 286/98 de 29 de agosto de 1998*. Estabelece os princípios gerais que ordenam a reestruturação curricular dos ensinos básico e secundário. Lisboa. 1998. Disponível em: <<http://www.min-edu.pt>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 735-A/74 de 21 de dezembro de 1974. Lisboa: Presidente da República, 1974. *Centro de Documentação*: Universidade de Coimbra. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=educa03>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PORTUGAL. Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro de 1986. Estabelece o quadro geral do sistema educativo. *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Disponível em: <<http://www.min-edu.pt>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-lei n. 75/2008. 22 abr. 2008. *Diário da República*. 1.ª série, n. 79, abr., p. 2341-2356, 2008.

SECCO, L. *25 de abril de 1974: a Revolução dos Cravos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2010.

SNATOME, J. T. *Educação em tempos de neoliberalismo*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

TEODORO, A; TORRES, C. A. (orgs). *Educação crítica e utopia – Perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento, 2005.

TOMASSI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

\_\_\_\_\_. La política del desastre econômico. *Net*. Madrid. Rebelión. 2009. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=81553>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

