

Uma reflexão sobre as formas de gestão da escola brasileira e portuguesa

Reflecting upon forms of school management in Brazil and Portugal

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Belém/Pa-Brasil
António Vitor Nunes de Carvalho
Universidade de Aveiro
Aveiro-Portugal

Resumo

A gestão escolar em diferentes realidades do mundo possui peculiaridades dependendo da legislação e da correlação de forças, mas deve manter sua essência de mediar o trabalho pedagógico. Diante disso, o presente texto tem por objetivo realizar uma reflexão sobre as formas de gestão da escola brasileira e portuguesa. Por meio de pesquisa bibliográfica, identificou-se que em ambas as realidades a gestão escolar na contemporaneidade passa por modelos burocráticos, gerencialistas e, em alguns casos, com alguns princípios democráticos, sob influência permanente da lógica privada, que conduz as políticas públicas educacionais tanto no Brasil quanto em Portugal.

Palavras-chave: Gestão Escolar; Gestão Escolar Brasileira; Gestão Escolar portuguesa.

Abstract

School management in different realities across the world has specificities varying with legislation and force correlations, however it ought to keep its essence of mediating pedagogical work. Thus this paper aims at carrying out a reflection upon forms of school management in Brazil and Portugal. Through bibliographical research, we identified that in both realities contemporary school management is marked by bureaucratic and managerial models, with, in certain cases, some democratic principles, under the private-sector logic permanent influence, which informs education public policy both in Brazil and in Portugal.

Keywords: School management; Brazilian school management; Portuguese school management.

1.Introdução

A gestão da escola pública vem sendo objeto de análise de vários pesquisadores do Brasil e de Portugal, países aqui analisados com destaque. Exemplos disso são os estudos de Lima (2018) e Santos (2008), que demonstram simetrias em relação às formas de sua materialização no cotidiano escolar. Neste texto, fazemos uma reflexão sobre as formas de gestão da escola brasileira e portuguesa. Procuramos, a seguir, caracterizar dois modelos de gestão, que representam diferentes concepções educacionais.

A primeira, aqui denominada de gestão tradicional da escola, é aquela que mistura uma forma mais clássica de gerir, além de um pouco daquela que hoje é denominada de “gerencial”, isto é, baseada em dados quantificáveis com base nas formas usadas pelo mercado. Já a segunda é aquela ligada aos princípios de uma escola formadora de cidadãos ativos, críticos, baseada em parâmetros de emancipação, liberdade (gestão democrática), que ainda representa a busca por uma utopia plausível – embora já tenhamos medidas adotadas em algumas unidades que podem encaminhar-se nesta direção de democratização da gestão, como: eleições diretas para gestor, criação de colegiados constituídos pela comunidade escolar.

Essas medidas são promissoras no que tange a uma nova forma de administração, comprometida com a transformação da escola e da sociedade, segundo a qual a gestão deve atuar para articular diferentes projetos e visões de mundo presentes nas unidades educacionais, tendo como foco o processo educativo e formativo de homens e mulheres. Portanto, questionamos: qual é o modelo de gestão de nossas instituições e, especialmente, de nossas escolas? Santiago (1994, p. 599) nos ajuda a responder, dizendo:

Temos uma instituição fundamentada no paradigma da ciência positivista, com um currículo linear, compartimentalizado em disciplinas isoladas e conteúdos fragmentados. Temos uma estrutura administrativo-burocrática organizada segundo o modelo Taylorista de organização da produção que, ao legar a divisão social do trabalho à escola, fez do professor um técnico 'treinado' para o manejo de classe, excluindo-o da tarefa de pensar e planejar a ação educativa na sua dimensão de totalidade.

Mesmo que consideremos que a escola contém fortes traços do modelo taylorista/fordista, segundo o qual é necessário o controle do processo, podemos ver em alguma medida como não se trata de algo que ocorre na maioria de nossas escolas, já que a avaliação e a medição de seus desempenhos são centradas muito mais em resultados.

Assim, a partir da pesquisa bibliográfica e com base nas experiências de mais de duas décadas dos autores sobre a temática, foi possível realizar um mapeamento sobre essas formas de gestão presentes nas realidades brasileira e portuguesa.

2. A estrutura das organizações educacionais no caso brasileiro

Aqui temos a tese de que nossa escola brasileira – em especial, a paraense – não é boa, porque não consegue desenvolver uma formação básica, ou seja, a mínima necessária para a vida em sociedade. O que a torna diferente é o universo cultural de seus usuários (aqui incluídos todos os reforços requeridos pelos alunos), quer na pública quer na privada. Um filho de classe média ou alta que frequenta escola pública, mesmo com todas as fragilidades desta, poderá ter êxito, construindo uma formação que lhe permita chegar até uma educação superior que lhe propicie exercer funções de dirigentes; enquanto isso, os outros dificilmente atingirão tal patamar. Embora não defendamos a educação como a redenção da sociedade, cabe ressaltar que para a grande maioria das pessoas que vive no Brasil e, em especial em regiões mais pobres, como o Norte e Nordeste, ela pode ser a única saída para poder alimentar esperança de dias mais auspiciosos.

Mesmo aqueles que frequentam as chamadas melhores escolas privadas também precisam de um aparato de complementação para lograr um melhor aproveitamento em termos de ensino-aprendizagem, como aulas particulares, cursos de línguas estrangeiras, dentre outros; e os seus egressos até poderão ser dirigentes por meios já tradicionais em nossa sociedade brasileira, via práticas de nepotismo, clientelismo, compadrio. Porém, a questão central para nós deveria estar na tentativa de traçar um perfil sobre a escola que desejamos, o que tem a ver com o conceito de educação, significando a formação integral capaz de construir sujeitos, na qual

[...] o educando que no processo de educação se transforma em sua personalidade viva para se constituir no ser humano educado, que é o produto desse processo precisa envolver-se nessa atividade como sujeito, como detentor de vontade, como alguém que aprende porque quer [...] (PARO, 2010, p. 30)

Mas o que temos de novo na gestão? Começemos pela escola atual no Brasil, em relação à qual, apesar de 81% das unidades públicas serem equipadas com laboratórios de informática (ÉPOCA, 2017), há uma parte dos professores que ainda tem dificuldade para utilizar o importante aparato em suas aulas, por diferentes razões, além de tais equipamentos não terem manutenção regular e rapidamente ficarem defasados. Nas secretarias escolares,

estes até são utilizados para registro e organização de matrícula, estoques, procedimentos administrativos etc. No caso das escolas públicas das cidades consideradas mais “adiantadas”, que atingem patamares de qualidade, estas possuem em sua maioria auditórios com *data-show*, quadros com acesso à internet banda larga, máquina fotográfica, computadores modernos, além de um estoque bibliográfico de apoio. Recebem ainda recursos diretamente por meio de diversos programas, como: Programa de Desenvolvimento da Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Mais Educação e outros tantos.

Entretanto, a incorporação das tecnologias como artefatos ao cotidiano das escolas é ainda incipiente e não condiz com as possíveis contribuições para as suas práticas, quer nos processos de ensino-aprendizagem, quer na gestão escolar. Ora, se a sociedade mudou, a escola também deve acompanhar tal mudança. Na atualidade, nossos alunos dispõem de um estoque bem maior de informações, algo aliado ao fato de tudo acontecer de forma muito veloz no mundo globalizado ou mundializado, como afirma Chesnais (1996, p. 34). A própria mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996).

Além disso, hoje se fala em tantos conceitos, até mesmo em uma suposta Terceira Via, de modo que, para Giddens (1996, p. 88):

[...] os neoliberais querem encolher o Estado, os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo e afirma ainda que é fácil explicar o que é a terceira via. É um rótulo para discussões que ocorrem no mundo sobre como construir políticas de centro-esquerda, responsáveis pelas grandes mudanças na sociedade global. Sabemos agora que as duas tradições mais antigas: o socialismo tradicional, com espaços na propriedade coletiva, e o gerenciamento econômico keynesiano não são mais relevantes. Mas também sabemos que não faz sentido tratar o mundo como um gigantesco mercado. A “segunda via” chegou a um beco sem saída. É uma filosofia incompleta, não tem uma justiça social. Procuramos uma política diferente [...] O que falamos é na modernização de centro-esquerda, modernização da filosofia e da prática política da esquerda e centro.

No campo das novas tecnologias, esse processo é muito mais intenso, pois, quando um equipamento eletrônico chega ao mercado, já se encontra obsoleto. Aliás, existe a obsolescência programada, a qual é sentida e divulgada, enquanto de fato faz aumentar o

nível de acumulação incessante. Logo, a gestão da escola como um todo precisa acompanhar as mudanças, às quais esta instituição acaba por resistir, apesar de incorporar algumas inovações de forma fragmentada, sem muitas das vezes ter o conhecimento necessário para gerir tais inovações. Isto envolve a escola como um todo; portanto, têm-se formas de gestão que possuem traços de gestão empresarial e traços de gestão mais afinada com a formação para a cidadania.

Ainda assim, talvez sejam poucas aquelas escolas cuja gestão possa ser intitulada de gerencial, pois na verdade o que temos é a introdução de princípios mercantis na escola, como se verifica em unidades de amostra de pesquisa por nós, coordenada no Pará, sobre as parcerias público-privadas, firmadas com o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Vale, nas quais foram implementados o planejamento estratégico e a avaliação de resultado, conforme confirmado nas pesquisas de Vale (2017) e Bryto (2011).

Como não existem formas de gestão consolidadas numa outra direção, diferente da gestão tradicional, o que se tem são elementos constitutivos de construção da cidadania liberal. Esta é representada por um conjunto de princípios que se restringem mais ao campo teórico em torno da perspectiva da construção da cidadania. Desse modo, há em nosso sistema de educação a transposição dos parâmetros de gestão empresarial para a escola, ainda que a escola seja mais antiga do que o sistema capitalista.

Apesar da resistência de seus quadros, a escola vai aos poucos incorporando novas linguagens, até mesmo sem que seus sujeitos percebam. Pelo que se verifica nas escolas públicas do Pará, são tantas as determinações levadas às escolas públicas, que sobra pouco tempo para sua comunidade refletir sobre suas próprias ações. Os colegiados escolares são espaços fundamentais para que isso ocorra, por fomentarem o debate de ideias, proposições, reflexões sobre suas práticas diárias, dentre outros, embora ainda não desenvolvam um trabalho articulado capaz de refletir na melhoria da qualidade do ensino ministrado aos alunos.

Nossas pesquisas realizadas no Pará/Brasil¹ têm revelado que grande parte de nossas escolas públicas possui um modelo tradicional de gestão, com elementos gerenciais e de gestão democrática, em alguns casos. Poucas são aquelas que apresentam indícios concretos de uma gestão democrática, nas quais a participação da comunidade escolar seja um de seus princípios fundamentais.

Do modelo gerencial, destacam-se tanto o planejamento estratégico quanto a preocupação com os resultados mensurados por um sistema de avaliações por meio de exames externos. Aliás, vale ressaltar que, desde 1995, o governo brasileiro vem induzindo a um novo modelo de gestão, por intermédio de suas políticas educacionais. Particularmente, temos o Plano de Desenvolvimento da Escola, através do qual se implementam o planejamento estratégico, a gestão de resultados e a autonomia, em nome de maior eficiência, eficácia, agilidade, e de um serviço público moderno, voltado para o atendimento dos cidadãos. Esse modelo está certamente afinado com os moldes empresariais, considerados por seus defensores, como Bresser-Pereira (1997), como a melhor saída para superação da crise do Estado brasileiro.

Para Bresser-Pereira (1997, p. 18-19), um dos grandes objetivos da reforma do Estado foi:

Na delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferências para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); [...] No aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés da burocrática), e a separação dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução.[...].

Particularmente, a autonomia vem na esteira do objetivo de retirar do Estado sua responsabilidade pela educação de qualidade, transferindo-a para a sociedade civil, aqui entendida como terceiro setor – ainda que seja um conceito impreciso e ambivalente, que representa um fetiche, pois tudo que não é Estado ou mercado parece estar enquadrado neste setor. Já usado nos Estados Unidos, o conceito é introduzido no Brasil por Margarida Ramos, da Fundação Roberto Marinho, quando da realização do III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, em setembro de 1996, na cidade do Rio de Janeiro. Segundo Montaño (2005, p. 53), ele “foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe nas transformações necessárias à alta burguesia”.

Posicionamo-nos contrariamente a este tipo de sociedade civil, especialmente porque tal transposição esvazia o que lhe é mais importante, isto é, seu caráter político conquistado por lutas sociais. Isso ocorre exatamente por reunir no mesmo escopo organizações formais,

informais, voluntárias, entidades de interesse público ou econômico, organizações não-governamentais, associações de classes trabalhadoras e organizações empresariais.

Cabe então voltar à questão da autonomia, hoje ressignificada para que as unidades públicas possam buscar segmentos privados ou denominados públicos não-estatais, a fim de realizarem parcerias para a execução de serviços públicos. É uma nova perspectiva de gestão pública, mais alinhada com princípios mercantis, em nome de uma pretensa qualidade, a qual supostamente só é possível garantir para o que não é público.

Mesmo que se trate de uma realidade voltada para controle, consideramos que a adoção de práticas de gestão privada, quer no Brasil quer em Portugal, não seja suficiente para construir a qualidade por nós almejada. Além disso, tampouco as empresas prestadoras de grande parte de nossos serviços – como telefones, energia elétrica, água, habitação e outros – podem servir de modelo. Veja-se a quantidade de reclamações diárias nos sistemas de atendimento ao consumidor (SAC).

O modelo empresarial de gestão tem sua origem nas teorias organizacionais clássicas e científicas, incorporando as remodelagens das teorias mais recentes, gestadas no caldo da cultura positivistaⁱⁱ, sendo cartesianamente concebidas. Entretanto, seu eixo central é dado pelo princípio da racionalidade, uma vez que todas estão voltadas para a busca do cumprimento de disposições e comandos externos, nem sempre com eficiência e eficácia. Tudo isso é concebido no eixo da verticalidade das relações, do princípio da autoridade, bem coerente com o paradigma iluminista da razão subjetiva, que estabelece relações lineares e unívocas entre sujeito-objeto, nas quais tudo é coisificado.

Pensamos que, apesar de se fomentar largamente este modelo, a escola pública não consegue ser eficiente para os seus usuários, já que, podemos dizer, ela carece de direção definida. Seus partícipes muitas vezes não sabem aonde querem chegar, cumprindo seus programas de forma mecânica, desarticulada e fragmentada, sem ligação com outras disciplinas (conteúdos) e atividades que se desenvolvem na escola. Diante disso, podemos dizer que ela é eficiente para manter a estrutura de dominação, ainda que não se reduza a isso – mesmo que, contraditoriamente, alguns consigam superar suas dificuldades e ingressar em carreiras, com algum grau de sucesso.

Esses meios não podem sobrepor-se aos fins, como acontece em quase todas nossas instituições públicas no Brasil, bem como em Portugal. Isso, porque, nas duas realidades, o controle por parte de sujeitos e da lógica privada já acontece há muitos anos, e ainda assim

se mantêm problemas educacionais, como a formação humana de qualidade socialmente referenciada, ou seja, o problema não é exclusivamente da escola pública, ao mesmo tempo em que o privado pode não representar sinônimo de eficiência.

Não podemos esquecer como o poder é uma relação social que envolve pessoas com interesses e projetos diferentes de vida e de sociedade; ora, quem exerce a gestão se não essas pessoas? O “novo” hoje é a gestão gerencial, perspectiva dentro da qual temos as diversas formas de gestão dentro da gestão: gestão de biblioteca escolar, gestão da merenda escolar, do transporte escolar, de projetos especiais, da gestão da sala de aula. Todos são transformados em gestores, no sentido de dirigentes, responsáveis por algum processo na escola, o que para nós tem a ver com uma característica ideológica desse gerencialismo. Todos são gerentes – e não dirigentes, como preconizava Gramsci (1982).

Quando tentamos articular tal modelo de gestão com a qualidade do ensino ministrado nas escolas, podemos até evidenciar em alguns casos uma melhoria dos indicadores educacionais, o que não implica necessariamente uma formação mais integral e de excelência. Por essa razão, podemos vislumbrar a falta de uma visão sistêmica do processo escolar.

Quanto à qualidade de que tanto se fala, segundo Enguita (1995, p. 98):

O conceito de qualidade tem invocado sucessivas realidades distintas e cambiantes. Inicialmente, foi identificado tão-somente como a adoção em recursos humanos e materiais dos sistemas escolares ou suas partes componentes [...] Mais tarde o foco da atenção do conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado com o mínimo de custos [...] Hoje em dia se identifica antes como os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los; taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores.

Desde o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, na perspectiva liberal e igualitária, a noção de educação de qualidade caminhava em outra direção, ainda que se defendessem melhores resultados, segundo os quais ela deveria ser democrática, única, capaz de servir para amenizar as desigualdades sociais provocadas pela perversidade endógena do sistema capitalista.

Hoje, a qualidade a atingir diz respeito tão somente à obtenção dos bons resultados nos exames externos aos alunos e professores, desde a educação infantil até os cursos superiores, em suas diferentes avaliações e testes exógenos. O enfoque é centrado em resultados, que devem ser obtidos a qualquer custo. Três programas governamentais são emblemáticos para o cumprimento dessa qualidade: o Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (IDEB), a Provinha Brasil, e o Piso Magistério, lançados no Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007.

Apesar de tais mudanças serem recentes no Brasil, em países como os EUA já há resultados não esperados pelos defensores desse modelo, sobretudo à época do governo Bush. Tal é o caso da renomada historiadora Diane Ravitch, ex-adjunta da educação estadunidense, em seu livro *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*, no qual revela como os resultados do gerencialismo na educação não foram bons. Na obra, ela faz uma espécie de *mea culpa*, enfatizando o baixo desempenho educacional e, o mais perverso de tudo, como se construíram formas de demonstrar resultados numéricos, sem efetiva repercussão numa boa formação dos alunos e na atuação de seus professores. Daí não mais defender o gerencialismo na educação, mas um retorno a políticas centralizadas, com mais controle, diretrizes claras e menos enfoque em resultados avaliatórios unificados, representados pelos testes de desempenho, oferta de prêmios, entre outros (RAVITCH, 2011).

Para a autora americana, a meritocracia é nefasta em escolas dos Estados Unidos da América, referindo-se às unidades denominadas de “*charter*”, escolas que recebem dinheiro público, dirigidas por entidades privadas (empresas, ou pessoas, ou ONGs), que não oferecem uma boa formação. Em vertente similar, a última gestão federal no Brasil (2019-2022) defendia: i) “Escola Sem Partido” (educação sem ideologia, como se isso fosse possível); ii) a emissão de “*vouchers*” para as famílias colocarem seus filhos onde bem desejassem (o desmonte do ensino público estatal gratuito), iii) “*homeschooling*” (ensino domiciliar), ao considerar a não necessidade de a criança e o jovem saírem de casa num mundo tão violento como o que vivemos – como se as crianças fossem à escola apenas para estudar.

Basta lembrarmos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/1996) preconiza, em seu Art. 4º, “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...]”, de modo que, em seus incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e no Art. 5º, diz:

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo (BRASIL, 1996).

Sobre a prática do *homeschooling*, seus criadores foram o psicólogo Raymond Moore e sua esposa, especialista em leitura, Dorothy Moore. Escreveram o livro *Crianças Criadas no Lar: Um Manual Prático para Ensinar seus Filhos em Casa*, em tradução livre, no qual falam sobre os motivos para os pais quererem a prática do *homeschooling*, por exemplo devido a como “muitas crianças se tornam emocionalmente perturbadas de várias maneiras por essa separação precoce e forçada dos seus pais” (MOORE; MOORE, 1981, p. 123, tradução nossa)ⁱⁱⁱ. Destacam ainda como este é um método de ensino que funciona em diversos países e oferece aos pais a possibilidade de educar seus filhos em casa, sem a necessidade de matriculá-los em uma escola de ensino regular.

Algumas vantagens da educação domiciliar seriam: a possibilidade de melhor e mais de perto ter o acompanhamento do desenvolvimento do filho; evitar o *bullying* e o assédio; e, em particular, a flexibilidade de horário – todos estes elencados como fatores determinantes da opção por tal forma de educação. No entanto, em seu escopo geral, consideramos que pode tratar-se de um retrocesso ao início do século XX no Brasil e em Portugal, realidades aqui analisadas com destaque.

Segundo a proposta de plano de governo *O caminho da prosperidade* (PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL, 2018), o ensino superior precisaria estar ligado ao empreendedorismo, isto é, seguir diretrizes capazes de alinhá-lo e submetê-lo ainda mais aos interesses do capital. Conforme o documento, as Universidades “devem desenvolver novos produtos, por meio de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada” (PSL, 2018), já que, conforme o plano de governo,

o modelo atual de pesquisa e desenvolvimento no Brasil está totalmente esgotado. Não há mais espaço para basear esta importante área da economia moderna em uma estratégia centralizada, comandada de Brasília e dependente exclusivamente de recursos públicos (PSL, 2018).

Schumpeter (2017), no seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, associa ao desenvolvimento econômico o empreendedor, aquele quem desenvolve um negócio para ganhar dinheiro. Para ele:

o próprio êxito do capitalismo solapa as instituições sociais que o protegem e criam, inevitavelmente, as condições em que não lhe será possível sobreviver e que apontam claramente o socialismo como seu herdeiro legítimo (SCHUMPETER, 2017, p. 84).

Trata-se aí da contradição do próprio modo de produção capitalista, ideia defendida pelos marxistas. Pelo que se observa já no século XXI, o capitalismo está cada vez mais vivificado e muda alguns elementos para permanecer com sua essência de exploração crescente da força de trabalho, agora mais perversamente, com sua diminuição e a substituição daquela por novas tecnologias. Na verdade, é até possível dizer que quanto mais uma empresa se desenvolve menos empregos gerará.

3. A gestão escolar em Portugal

No caso português, o direito à educação é uma tarefa pública, a qual implica que o Estado garanta o respeito, proteção e promoção desse direito, ou seja, como expressa Leitão (2014, p. 119):

A existência de um sistema público de ensino universal e gratuito é uma imposição constitucional e consubstancia um serviço público, uma vez que o mesmo deve ser assegurado em condições de continuidade, igualdade, neutralidade e adaptabilidade – tudo características próprias do conceito de serviço público.

Sobre a realidade portuguesa, importa começar por explanar, numa análise breve, os princípios legais fundamentais que constituem o/a referencial/plataforma essencial em que se assenta a sociedade portuguesa atual, designadamente a *Constituição da República Portuguesa* e a *Lei de Bases do Sistema de Ensino*.

Contemplando o processo de abertura do país aos valores democráticos – e alvo de sete revisões constitucionais desde a entrada na democracia (datando a última revisão de 2005) – destaca-se a *Constituição da República Portuguesa*, datada de 1976, segundo a qual compete ao Estado, como tarefa fundamental, “assegurar o ensino” (PORTUGAL, 1976, Art. 9.º, alínea f). Além disso, determina, no seu Artigo 43.º (n.º 1-4), a liberdade de aprender e de ensinar sem que o Estado possa programar a educação e a cultura segundo “quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”; estabelece ainda que o ensino público não será confessional e que há lugar para a iniciativa privada mediante a criação de escolas particulares e cooperativas.

Simultaneamente, por princípio, o Estado também incentiva e apoia a criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica visando firmar a liberdade e a autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas (PORTUGAL, 1976, Art. 73.º, n.º 4). O documento-referência da República

Portuguesa determina, analogamente, no seu Artigo 74.º (n.º 1-2), que o acesso de todos ao ensino é a garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e do êxito escolar.

No concernente à dimensão da educação, cultura e ciência – contempladas no Artigo 73.º (n.º 1) da aludida Constituição, “todos têm direito à educação e à cultura”, assumindo o Estado, inequivocamente, a:

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

Neste quadro, cabe ao Estado a responsabilidade de, na “política de ensino”: garantir o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; criar e manter um sistema público, desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar, acautelar a educação permanente, eliminar o analfabetismo; afiançar o acesso – em função das capacidades de cada um – aos graus de ensino mais elevados, investigação científica e criação artística. Ao mesmo tempo, deve: salvaguardar a gratuidade de todos os graus de ensino; conectar as escolas às comunidades e associar o ensino às atividades económicas, sociais e culturais; acautelar o acesso ao ensino dos cidadãos portadores de deficiência; proteger e valorizar a língua gestual portuguesa; o acesso dos filhos dos emigrantes à língua portuguesa e à cultura portuguesa; como também garantir o direito ao ensino por parte dos filhos dos imigrantes.

Concomitantemente, a efetivação por parte do Estado português de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino, visando responder às carências de toda a população, não impede que o ensino privado surja como alternativa para suprir necessidades em locais do território onde o Estado não consegue responder a essas privações ou urgências. De todo modo, imputa ao Estado fiscalizar o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei (PORTUGAL, 1976, Art. n.º 75, n.º 2).

Por outro lado, temos a lei que estabeleceu o quadro geral do sistema educativo português, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, publicada em *Diário da República*, em 14 de outubro de 1986 (e alvo de três alterações/atualizações em 1997, 2005 e 2009) – então absolutamente crucial para a educação e formação num Portugal saído do regime do Estado Novo e agora comprometido com um processo de democratização, de desenvolvimento, e acabado de integrar a Comunidade Económica Europeia. Assim, a LBSE

constitui o referencial normativo das políticas educativas em Portugal. Grosso modo, este referencial determina que o sistema educativo obedeça a uma organização estruturada, a ações e a uma coordenação política do Ministério (PORTUGAL, 1986, Art. 1.º, n.º 3 e n.º 5):

O sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas e cooperativas [...]. A coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito (PORTUGAL, 1986).

Este enquadramento legal determina que o sistema educativo deverá organizar-se de forma a descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, objetivando a adaptação correta às realidades e um elevado “sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (PORTUGAL, 1986, Art. 3.º, alínea h).

Harmonizou-se, assim, um sistema educativo assente na Educação Pré-Escolar, na Educação Escolar (compreendendo o ensino básico – organizado em 1.º, 2.º e 3.º ciclo –, o secundário e o superior) e na Educação Extra-Escolar (abarcando a atualização cultural e científica, aperfeiçoamento profissional em função dos défices existentes, bem como propondo o enriquecimento de conhecimentos e desenvolvimento de competências). Saliente-se que a designada Educação Escolar contempla “modalidades especiais” (que se regem por disposições específicas), como a educação especial, a formação profissional, o ensino recorrente de adultos, o ensino praticado a distância e o ensino português no estrangeiro (PORTUGAL, 1986, Art. 19.º). Estas “modalidades” implicam “atividades e medidas de apoio e complemento educativos visando contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar” (PORTUGAL, 1986, Art. 27.º), ação social escolar, apoio à saúde escolar e aos trabalhadores-estudantes.

Associadamente, pretende-se assegurar princípios como a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade na organização geral do sistema educativo. No caso específico do ensino superior, por exemplo, cabe ao Estado evitar as “restrições quantitativas, incluindo-se aqui a possibilidade de acesso para os ‘maiores de 23 anos’” que não possuem a habilitação de acesso ao ensino superior, mas que realizem provas adequadas ao efeito pretendido (PORTUGAL, 1986, Artigo 12.º).

Já no atinente aos princípios gerais da administração e gestão do sistema educativo, contemplados no Artigo 46.º da LBSE, determina-se que estas “devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objetivos pedagógicos e educativos”. A amplitude das estruturas administrativas aponta, igualmente – da dimensão nacional à esfera regional –, para a ligação à comunidade e a “participação” de professores, alunos, famílias, autarquias, instituições de carácter científico e de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais. Para asseverar a interligação aqui apontada, invocam-se as orgânicas formas de descentralização e de desconcentração dos serviços. Contudo, a coordenação política de tal descentralização e desconcentração dos serviços cabe ao Estado, para “garantir a necessária eficácia e [ambicionada] unidade de acção” (PORTUGAL, 1986, Art. 46.º, n.º 1-3).

Desta feita, verifica-se que, no caso português, a administração central arroga a responsabilidade de garantir os objetivos de âmbito nacional mediante a conceção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, a coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa, além da inspeção e tutela objetivando, em geral, propiciar a qualidade do ensino, o domínio da rede escolar (quanto à sua implantação, critérios, tipologias e apetrechamento) e das normas pedagógicas que regem a edificação dos edifícios escolares, controlo da qualidade pedagógica e científica dos vários recursos didáticos, incluindo-se aqui, logicamente, os manuais escolares (PORTUGAL, 1986, Art. 47.º).

A direção dos estabelecimentos (ou grupo de estabelecimentos) dos ensinos básico e secundário é firmada por órgãos próprios, implicando a representatividade de professores, alunos e pessoal não docente (e de outros órgãos consultivos e serviços especializados) em função das características de cada nível de ensino. A autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira – embora a dimensão financeira possa ser alvo da ação fiscalizadora do Estado – é autorizada, exclusivamente, aos estabelecimentos de ensino superior.

No ponto de vista curricular, a organização da educação escolar pretende incrementar, com “equilibrada harmonia”, o desenvolvimento físico e motor, cognitivo, afetivo, estético, social e moral dos alunos. Os planos curriculares do ensino básico são estabelecidos à escala nacional (ainda que com flexibilidade para contemplar componentes regionais), aplicando-se o mesmo princípio ao ensino secundário, tendo em conta também as condições

socioeconômicas e as necessidades locais de pessoal qualificado (PORTUGAL, 1986, Art. 50.º, n.º 1, 4 e 5).

Em face do quadro legal português aqui traçado, importa salientar que, numa brevíssima alusão histórica no domínio da esfera internacional, o “sonho liberal” dos anos 60 do século XX não terá conseguido ultrapassar/compensar as diferenças sociais e econômicas no acesso/promoção da educação e formação. Os anos 70 – provavelmente suficientemente influenciados pela crise econômica – saíram frustrados quanto ao intento de a educação funcionar como emancipadora social. É no final da década de 70 que surgem movimentos como a *effective school* (escolas eficazes), que marca a diferença entre escolas “mais eficazes” e “escolas ineficazes”, e o *school improvement* (melhoria da escola), a partir do desenvolvimento de condições internas e de trabalho conjunto que conduzam ao desenvolvimento da organização.

Desde logo, os anos 80 do século XX marcaram o advento de políticas educativas novas nos domínios da administração e gestão da educação, principalmente no sentido da autonomia dos estabelecimentos escolares, como também nas políticas de inovação educativa, colocando as escolas como “lugar estratégico de mudança” (BOLIVAR, 2003, p. 19). Esta década conseguiu, de algum modo, como destaca António Bolivar (2003), desencadear uma “segunda geração” de “escolas eficazes”, que integraram conjuntamente um componente da “melhoria da escola”. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, propôs-se reestruturar e redesenhar as escolas (movimento da “reestruturação escolar”), dando realce à gestão baseada na escola pelo (re)delinear de papéis e de estruturas organizativas.

Consequentemente, surgiu o movimento de aplicação nas escolas de estratégias empresariais, como a “gestão pela qualidade total”, que justificaram – e ainda legitimam – práticas reformistas, criando necessariamente expectativas nos intervenientes comprometidos com a educação. Assim, enquanto a “eficácia” foi/vai sendo substituída pela “qualidade”, as escolas competem no mercado para conseguir cativar os seus “clientes”, segundo pressões externas, *rankings* e índices de qualidade.

Porém, esta reestruturação da escola (cujo conceito não deixa de ser dúbio) não está adstrita exclusivamente ao continente americano, já que ela penetrou nas políticas educativas ocidentais europeias, em articulação com as coordenadas econômicas e sociais que marcaram a transição para este novo milênio. Propostas progressivas articulam-se com

outras “mais conservadoras”, resultando na delegação de competências perspectivando uma gestão mais eficaz, com a introdução de mecanismos neoliberais de mercado, transformações na gestão escolar (descentralização política e administrativa) e transfigurações nas funções/trabalho dos professores (no sentido do tão divulgado *empowerment*).

Concordamos com Jorge Adelino Costa (2003, p. 10) quando avulta que:

A escola enquanto unidade organizacional tem constituído um dos espaços de investimento privilegiados pelas políticas educativas que, nos últimos tempos, têm norteado os movimentos de reforma educacional (em termos quer internacionais, quer nacionais), onde as questões da administração dos estabelecimentos de ensino [...] têm assumido lugar de destaque.

Efetivamente, no presente XXI, passaram a assumir um protagonismo especial no discurso oficial dos políticos, dos gestores e de alguns especialistas, palavras/expressões fortes e de referência, como autonomia e descentralização, modelos de gestão novos, desenvolvimento curricular nas escolas, participação e implicação dos professores, melhoria do ensino e da aprendizagem, alargamento das possibilidades de escolha dos pais, optimização de recursos, racionalização, modernização, democratização, tomada de decisão, projetos inovadores, eficiência e eficácia, melhoria dos resultados, controlo de qualidade, competências, empenho e desempenho, formação permanente, liderança, participação dos pais e da comunidade, entre outras.

De fato, aplica-se aqui uma afirmação que António Nóvoa utilizou para sintetizar a realidade portuguesa – a partir de uma profunda e sustentada reflexão histórica –, expressando como “sucedem-se os projectos e as iniciativas, estamos perante uma ‘grande batalha da educação’ na ‘constatação de um eterno atraso’” (NÓVOA, 2005, p. 13).

Na realidade, os modelos técnico-burocráticos de “inovação educacional” na gestão escolar têm vindo a suceder-se em várias geografias, embora pareça que os sistemas educativos se mostrem, por vezes, algo renitentes perante a mudança.

Enfatizam-se no caso português algumas iniciativas direccionadas não apenas para a autonomia no ponto de vista curricular, como também nos domínios das já referidas descentralização, administração e gestão escolar. O processo de autonomia e de flexibilização curricular iniciado em Portugal no final do século XX, mais concretamente em 1996, e que assumiu forma legal com o Decreto-Lei 6/2001, de 18 de janeiro, abriu a discussão – ainda pertinentemente atual – em torno do “binómio curricular” (ROLDÃO; ALMEIDA, 2018,

p. 4). Este binómio oscila entre o currículo nuclear *macro*, prescrito a nível central – as *Aprendizagens Essenciais* atualmente em vigor –, e a capacidade de decisão curricular ao nível *micro* da escola. Verificou-se então – e ainda se afere – que a gestão curricular implica um trabalho colaborativo ainda mais forte por parte dos docentes para viabilizar a autonomia e a flexibilidade curricular no sentido da objetivada melhoria da qualidade das aprendizagens.

Naturalmente, Portugal participa, desde os anos 1990, de estudos internacionais de avaliação das aprendizagens dos alunos, evidenciando-se, por exemplo, o *Trends in International Mathematic and Science Study* (TIMSS), o *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) ou o *Programme for International Student Assessment* (PISA), não obstante o controlo igualmente exercido por organizações supranacionais e poderosas como a OCDE ou a União Europeia. Através da monitorização dos sistemas educativos, estes estudos internacionais têm vindo a funcionar como referenciais de políticas educativas e de práticas instituídas nos vários países envolvidos, como no caso de Portugal e Brasil, que implicam modelos de gestão escolar com constantes metamorfoses.

4.Considerações Finais

Entendemos que uma boa gestão constitui um elemento importante na construção de uma escola de qualidade, desde que em combinação com um conjunto articulado de outros fatores, como: a melhoria dos salários dos profissionais da educação, por meio de um plano de carreira, cargos e salários; de melhores condições de trabalho, com formação continuada académica e até em serviço dos professores, cuja lotação deve se dar numa única unidade escolar; bibliotecas escolares bem equipadas e em instalações compatíveis com uma formação integral; salas de aulas com adequado número de alunos, espaços de convivência nas escolas, dentre outras medidas; e a garantir da merenda escolar, pois, uma vez que grande parte dos alunos pertence às classes populares, esta funciona até como atrativo para a ela chegarem.

A gestão da escola acaba se envolvendo com as questões administrativas e financeiras, ao mesmo tempo em que perde seu sentido de acompanhamento pedagógico, que é a sua própria razão de ser tanto no Brasil quanto em Portugal. Isso, porque o direito público em ambas as realidades vem sendo influenciado por questões do mercado; assim, com a transferência da gestão para setores privados e a reprodução de sua lógica ou repasse direto, os índices passam a ser o norte do trabalho da gestão, ao passo que a cobrança externa por uma qualidade indicista induz a um tipo específico de política educacional na

contemporaneidade. Por outro lado, a gestão dos órgãos do sistema se perde na racionalidade instrumental.

Como bem sabemos, a gestão é um meio, mas pode ser exercida de forma consequente e proveitosa para um processo educativo de qualidade. Portanto, defendemos permanentemente que é dever do Estado oferecer educação escolar básica pública estatal a todos os brasileiros e portugueses, na medida em que esta é um direito público subjetivo, de modo a oferecer possibilidade de acesso à permanência, sem distinção entre os alunos, a fim de que a gestão escolar tenha condições materiais de organizar os fluxos de ensino e aprendizagem, que deve ser sua principal função.

Referências

BOLIVAR, Antonio. **Como melhorar as escolas:** estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas. Porto: Asa, 2003.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/nhkfh5wj>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: DF. Ministério da Administração Federal e Reforma do estado. 1997.

BRYTO, Klêner Kleni Costa. **O público e o privado na educação básica:** o Programa Escola que Vale em Barcarena. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Jorge Adelino Rodrigues. **O projeto educativo da escola e as políticas educativas locais:** discursos e práticas. 2. ed. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2003.

ENGUITA, Mariano. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org). **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. 2ed. Petrópolis. Vozes, 1995. p. 93-110.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: Editora Unesp. 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

LEITÃO, Alexandra. Direito fundamental à educação, mercado educacional e contratação pública. **e-Pública**, Lisboa, v. I, n. 2, p. 115-129, jun. 2014.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

MOORE, Raymond; MOORE, Dorothy. **Home grown kids**: a practical handbook for teaching your children at home. Waco: Word Books, 1981.

NÓVOA, António. **Evidentemente**: Histórias da educação. Porto: Asa, 2005.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). **O caminho da prosperidade**: proposta de plano de governo. Brasília: PSL, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p97ffsu>. Acesso em: 20 nov. 2022.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTUGAL. (Constituição [1976]). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Parlamento Português, 1976. Disponível em: <https://tinyurl.com/4hvv5h62>. Acesso em: 20 dez. 2022.

PORTUGAL. Lei n.º 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**, Lisboa, 14 out. 1986. Série I, n. 237, p. 3067. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtjw2e5m>. Acesso em: 20 dez. 2022.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROLDÃO, Maria do Céu; ALMEIDA, Sílvia de. **Gestão curricular**: para a autonomia das escolas e professores. Lisboa: Direção-Geral da Educação, 2018.

SANTIAGO, Anna Rosa. Projeto político-pedagógico: escola básica e a crise de paradigmas. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 2., 1994. **Anais...** Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 597-603.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre Educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

VALE, Cassio. **Subsunção do público ao privado na educação paraense**. 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

VARELLA, Gabriela. Há laboratórios de informática em 81% das escolas públicas, mas somente 59% são usados. **Época**, [on-line], 03 ago. 2017. Educação. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckbfke6>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Notas

ⁱ Pesquisas realizadas: em Altamira, Barcarena, Belém e Santarém nos anos 1999; sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola, em 2003; sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, em 2008; e sobre parcerias público-privadas até 2018.

ⁱⁱ Positivismo é uma corrente do pensamento que se fundamenta em 3 premissas básicas: a 1ª, de que a sociedade é regida por leis naturais, invariáveis, que não dependem da vontade humana; a 2ª decorre da primeira, de modo que as ciências da sociedade devem ser objetivas e neutras, portanto, livres de julgamentos de valor e de ideologias (LÖWY, 1994).

ⁱⁱⁱ “Many children become emotionally upset in various ways by such separation from their parents”.

Sobre os autores

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Professora Titular aposentada da Universidade Federal do Pará atuando no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Observatório de Gestão Escolar Democrática (Observe). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8451-3505>.
E-mail: tefam@ufpa.br.

António Vítor Nunes de Carvalho

Professor da Universidade de Aveiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5125-5121>.
E-mail: avitor@ua.pt.

Recebido em: 09/02/2023

Aceito para publicação em: 27/03/2023