

Gestão democrática das escolas (1974-1976) e infidelidades normativas múltiplas

Licínio C. Lima

Resumo:

Durante o período revolucionário pós-25 de Abril de 1974 ocorreram em várias escolas portuguesas ações tendo em vista substituir os diretores escolares, nomeados pelo regime autoritário, por órgãos colegiais eleitos. Isso foi iniciado logo nos primeiros dias que se seguiram ao golpe de Estado, que cedo foi transformado numa revolução, através de processos distintos, inicialmente sem autorização do primeiro governo provisório. Apenas um mês depois do início daquelas práticas elas foram legalmente reconhecidas e a sua generalização a outras escolas do país foi autorizada. Até finais de 1976, ocorreram dinâmicas de autogoverno escolar lideradas por assembleias deliberativas, compostas por professores, decidindo sobre múltiplas questões, bastante para além daquilo que era permitido pela legislação em vigor, de tal modo que estas assembleias foram legalmente afastadas por um decreto de dezembro de 1974. Na prática, contudo, as reuniões plenárias continuaram a ocorrer e a decidir sobre um vasto conjunto de assuntos, configurando aquilo que o autor designou por infidelidades normativas de grande alcance e que, por sua vez, revelaram capacidade de vir a engendrar infidelidades normativas múltiplas e subsequentes, com expressão em quase todas as áreas de decisão e gestão escolares.

Palavras-chave: g

estão democrática; autogoverno; infidelidades normativas

Democratic management of schools (1974-1976) and multiple normative infidelities

Abstract: During the revolutionary period after April 25, 1974, actions took place in several Portuguese schools with a view to replacing school directors, appointed by the authoritarian regime, with elected collegiate bodies. This began in the first days following the coup d'état, which was soon transformed into a revolution, through different processes, initially without authorisation from the first provisional government. Just a month after the beginning of those practices, they were legally recognised and their generalisation to other schools in the country was authorised. Until the end of 1976, there were dynamics of school self-government led by deliberative assemblies, composed of teachers, deciding on multiple issues, well beyond what was permitted by current legislation, to such an extent that these assemblies were legally removed by a decree in December 1974. In practice, however, plenary meetings continued to take place and decide on a wide range of issues, configuring what the author called far-reaching normative infidelities and which, in turn, revealed the capacity to engender subsequent and multiple normative infidelities, with expression in almost all areas of school decision-making and management.

Keywords: democratic management; self-government; normative infidelities

Gestion démocratique des écoles (1974-1976) et infidélités normatives multiples

Résumé: Durant la période révolutionnaire après le 25 avril 1974, des actions ont eu lieu dans plusieurs écoles portugaises en vue de remplacer les directeurs d'école nommés par le régime autoritaire par des organes collégiaux élus. Cela a commencé dans les premiers jours qui ont suivi le coup d'État, qui s'est rapidement transformé en révolution, à travers différents processus, initialement sans autorisation du premier gouvernement provisoire. Un mois seulement après le début de ces pratiques, elles étaient légalement reconnues et leur généralisation à d'autres écoles du pays était autorisée. Jusqu'à la fin de 1976, il existait une dynamique d'autonomie scolaire dirigée par des assemblées délibérantes, composées d'enseignants, prenant des décisions sur de multiples questions, bien au-delà de ce qui était permis par la législation en vigueur, à tel point que ces assemblées étaient légalement supprimées par un décret de décembre 1974. Dans la pratique, cependant, les assemblées plénières ont continué à se tenir et à prendre des décisions sur un large éventail de sujets, configurant ce que l'auteur appelle des infidélités normatives de grande envergure et qui, à leur tour, ont révélé la capacité d'en arriver à engendrer de multiples infidélités normatives qui s'expriment dans presque tous les domaines de la prise de décision et de la gestion de l'école.

Mots-clés: gestion démocratique; autonomie; infidélités normatives

Gestión democrática de las escuelas (1974-1976) y infidelidades normativas múltiples

Resumen: Durante el período revolucionario posterior al 25 de abril de 1974, se llevaron a cabo acciones en varias escuelas portuguesas con el fin de sustituir a los directores de escuela designados por el régimen autoritario por órganos colegiados electos. Esto comenzó en los primeros días posteriores al golpe de Estado, que pronto se transformó en revolución, a través de diferentes procesos, inicialmente sin autorización del primer gobierno provisional. Apenas un mes después del inicio, aquellas prácticas fueron reconocidas legalmente y se autorizó su generalización a otras escuelas del país. Hasta finales de 1976, existían dinámicas de autogobierno escolar lideradas por asambleas deliberativas, integradas por docentes, que tomaban decisiones sobre múltiples temas, mucho más allá de lo permitido por la legislación vigente, a tal punto que dichas asambleas fueron legalmente destituidas por un decreto de diciembre de 1974. En la práctica, sin embargo, las reuniones plenarias continuaron celebrándose y tomando decisiones sobre una amplia gama de temas, configurando lo que el autor llamó infidelidades normativas de gran alcance y que, a su vez, revelaron la capacidad de llegar a engendrar múltiples y posteriores infidelidades normativas, con expresión en casi todas las áreas de la toma de decisiones y la gestión escolar.

Palabras clave: gestión democrática; autogobierno; infidelidades normativas

Introdução: “o poder às escolas”

A queda do regime de Salazar-Caetano, em 25 de Abril de 1974, foi iniciada por operações militares conduzidas pelo «movimento dos capitães», seguidas, em poucas horas, por uma adesão popular e, depois, por formas ulteriores de mobilização e de participação típicas de uma revolução. Como observou Lourenço, (1982, p. 61), “Foi a imagem ideológica do Povo português como idílico, passivo, amorfo, humilde, e respeitador da Ordem estabelecida, que o 25 de Abril impugnou, enfim, em plena luz do dia”. Tal impugnação, apesar de décadas de educação para a passividade (Formosinho, 1987), foi bastante generalizada, através de movimentos sociais, da mobilização popular, da participação ativa e da tomada da palavra, abrindo uma crise no Estado e no aparelho da administração pública, mesmo quando “as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais [foram] mantidas quase intactas apesar de suspenso o seu funcionamento normal” (Santos, 1984, p. 22). Stoer (1986, pp. 61-62) foi mais longe, ao admitir a existência de “uma tentativa de dissolver a distinção entre Estado e sociedade civil”, tendo-se, embrionariamente, conferido protagonismo à sociedade civil e visando-se “a auto-gestão e a expansão da sociedade civil em detrimento do Estado”. Na síntese que elaborei sobre a matéria, concluí: “Transitoriamente paralisado e aparentemente desfeito, o Estado foi mantido entre parêntesis, na *reserva* mas de *prevenção*, para mais tarde recuperar e ser refeito” (Lima, 1992, p. 219).

A situação na educação não foi substancialmente distinta, embora tenha sido inicialmente marcada por ausências significativas e por presenças contraditórias, no que concerne aos primeiros textos programáticos da revolução. E ainda, desde cedo, por uma aceleração revolucionária nas escolas, muito antes do *11 de Março de 1975*, que inviabiliza qualquer tese de mera receção e reprodução de uma onda de choque revolucionária com impacto, mais ou menos genérico, no sistema escolar. Nesta perspetiva de interpretação, a gestão democrática das escolas, durante o período revolucionário (1974-1976), revelou-se uma realização precoce e *suis generis*, associada ao lema “o poder às escolas”, bem como a outras expressões usadas por vários autores: “proeza educativa”, segundo Stoer (1986, pp. 152-153), para quem “A revolução impôs ao Estado a gestão democrática nas escolas”; imposição de professores e alunos (Teodoro, 1978, p. 29); “imposição da periferia” (Grácio, 1986, p. 164). A observação de Stoer (1985, p. 67), de que terá ocorrido “uma deslocação do poder do Ministério da Educação para as escolas, dos diretores das escolas e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e para o corpo estudantil”, é oportuna e, para além disso, passível de confirmação empírica em vários casos. Dados que permitem sustentar a tese da emergência de um ensaio autogestionário, ou “1.ª edição da gestão democrática”, a partir das escolas, de baixo para cima, das periferias escolares para o centro político e administrativo (Lima, 1992), remetendo para dinâmicas de tipo instituinte.

Aquele movimento ascendente, não foi, no primeiro momento, devido à iniciativa dos governos provisórios e da administração central, com base em qualquer projeto democrático e descentralizador. Com efeito, o Programa do Movimento das Forças Armadas revelou-se sem substância em termos de educação. E quanto ao programa do I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos, tratou-se de um texto genérico, sem referências à gestão democrática das escolas. Antes remetia, contraditoriamente, para a categoria «reforma educativa», num contexto marcado por dinâmicas revolucionárias, sem margem para regressar a lógicas reformistas e, sobretudo, para retomar a reforma Veiga Simão, que sobre a participação e a gestão democrática era omissa. Ainda que a influência do último ministro da Educação Nacional se tivesse feito sentir depois de Abril – pelo menos até à tomada de posse do II Governo Provisório, liderado por Vasco Gonçalves –, designadamente através da intervenção na redação do programa do governo, as dinâmicas de participação na gestão democrática das escolas deixaram a reforma e a Lei n.º 5/73 para trás ou, nas palavras de Simão (1979, p. 8), num ponto “em que a gestão das escolas ultrapassou a Reforma”.

Autogoverno: eleição, colegialidade, participação na tomada da decisão

Sem referenciais comuns, várias foram as escolas que, logo a partir dos primeiros dias, através de assembleias ou plenários de professores, decidiram destituir reitores e diretores, eleger, sob as mais diversas regras, «comissões de gestão» ou «comissões diretivas», chegando a incluir os anteriores responsáveis unipessoais, a associar-lhes a presença de funcionários não docentes e de alunos, em números variáveis. Admitindo-se que o número de escolas onde tais decisões ocorreram não fosse inicialmente elevado, quer pela audácia, quer pela localização nalguns importantes centros urbanos, aquelas práticas foram conhecidas e, de resto, apoiadas pela direção provisória do sindicato de professores (Stoer, 1985), que exigia a destituição dos responsáveis, até então escolhidos e nomeados pelo ministro.

A título de exemplo, a partir das atas de um dos casos já estudados, os professores reuniram em plenário a 17 de maio de 1974, sob requerimento de um grupo de docentes, com o objetivo de eleger “uma Comissão Directiva provisória destinada a gerir os destinos da Escola” e também os representantes no sindicato dos professores, em ambos os casos por “escrutínio secreto e votação directa”, esclarecendo a mesa da reunião que o carácter “provisório” da comissão a ser eleita (e cujo membro mais votado viria a ser o antigo diretor), se devia ao facto de esta ter de vir a ser aceite pelo ministério (Lima, 1992, p. 369).

Não obstante a diversidade de situações vividas nas escolas, algumas das quais sob gestão por parte de encarregados de direção nomeados pelo ministério, outras paralisadas e outras, ainda, revelando-se dependentes de instruções solicitadas à

tutela (ver, por exemplo, o liceu estudado por Torres, 2004), os casos que marcarão a agenda, com implicações legislativas a breve trecho, serão aqueles em que se adotarão aproximações a lógicas de autogoverno. Curiosamente, mesmo nesses ocorreram tendências contraditórias: ignorando a legislação em vigor – não só aquela que havia sido aprovada antes de 25 de abril, mas também a já aprovada posteriormente –, assim desafiando os novos poderes políticos e administrativos, por um lado, mas, em simultâneo, recorrendo a processos tradicionais de formalização de certos atos e, com frequência, após a tomada de decisões formalmente ilegais, aguardando por atos de homologação por parte do ministério, como sucedeu no exemplo acima referido. Ou seja, aderindo a lógicas de legitimidade revolucionária que suplantariam a ilegalidade dos atos praticados, os atores não eram indiferentes a uma certa “jurisprudência da conduta” (Hespanha, 1986, p. 321), preocupados com formalidades legais, atas, registos, etc. Embora não ao ponto de optarem pela eleição de um chefe, diretor, ou outro órgão unipessoal, opção compatível com uma lógica burocrática de tipo monocrático (Weber, 1984), como ocorreu em processos de transição democrática noutros países, embora fora de um contexto revolucionário. Pelo contrário, em Portugal as opções foram de rutura relativamente ao passado, através do recurso a duas dimensões cruciais da gestão democrática em construção: o caráter eletivo do órgão, rejeitando a tradicional nomeação ministerial; bem como o seu caráter colegial, optando por uma comissão, ou conselho, presidido por um coordenador eleito, e não por um órgão unipessoal, ou líder da escola com poderes próprios e exclusivos.

Eleição e colegialidade democráticas, só mais tarde legalmente reconhecidas pelo I Governo Provisório (através do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio), configuravam atos de rutura relativamente a políticas e práticas em vigor há décadas, durante o regime autoritário. Por isso se revelavam transformações primordiais, carregadas de elevado significado simbólico, que perduraria durante as décadas seguintes, tendo emergido por referência a lógicas autogestionárias, de democracia direta e de participação ativa. Buscando alcançar uma governação democrática das escolas que exigia a presença de uma terceira dimensão: a participação na tomada de decisões substancialmente democráticas (Lima, 2014).

Por um lado, o poder de decisão parecia sair confirmado, e de forma surpreendente, a partir daquele momento inicial, mesmo limitado a algumas escolas em que estruturas e processos de gestão escolar democráticos foram decididos nas periferias, segundo um processo de mobilização a que Stoer (1985, p. 57) chamou “poder popular”. Desse modo recusando alterações apenas morfológicas e conceções procedimentalistas de democracia escolar, os atores não separavam forma e conteúdo, meios e fins, ao invés daquilo que viria a ocorrer mais tarde, sobretudo a partir do início do período de *normalização* e da legislação de 1976/1977 (I Governo Constitucional).

Mas em contexto revolucionário, os novos órgãos emergentes e os processos de decisão adotados nas escolas não se limitaram a introduzir mudanças estruturais e processuais relevantes, tal como o caráter colegial das comissões de gestão e a sua escolha através de eleições, embora introduzindo poucas mudanças nas estruturas e nos processos de gestão intermédia, passando, todavia, a decidir sobre as mais variadas matérias escolares (calendários, opções didáticas, avaliação, regras de todo o tipo). Resta saber qual era o órgão escolar verdadeiramente protagonista naquele processo de decisão, sendo que as atenções recaíram, em termos de visibilidade, e, pouco tempo depois, também em termos jurídicos, sobre as comissões de gestão. Esquecendo que tais comissões não foram, no início, uma criação do centro, por via jurídica, conforme a tradição centralista, mas antes uma expressão daquele que se foi assumindo como a fonte do poder escolar considerado legítimo, através de práticas de democracia direta, verdadeiro órgão deliberativo que remeterá, frequentemente, a comissão de gestão para a condição de órgão executivo das suas decisões: o plenário, ou assembleia, de professores. Órgão que, de certa forma, se afirmou como substituto do antigo conselho escolar, embora superando-o em termos de representatividade e alcance das decisões, e, por outro lado, que antecedeu o conselho pedagógico, este criado juridicamente no final de 1974, embora em funcionamento regular em muitas escolas apenas a partir de 1977, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro.

O plenário de professores, enquanto principal órgão decisório de que emanaram as comissões de gestão, nunca chegou a ser objeto de reconhecimento legal, ou sequer de mera menção na legislação, tendo sido significativamente objeto de omissão no Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio. Quando muito, a sua existência viria a ser discretamente admitida quando o III Governo Provisório, através do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, o procurou, implicitamente, substituir por um conselho pedagógico. Do ponto de vista jurídico-formal, o plenário de professores nunca existiu, mesmo se em muitas escolas esse tivesse sido, desde a primeira hora, o verdadeiro motor do ensaio autogestionário. E por essa razão viria a ser o primeiro alvo do governo, em termos de afastamento, apenas volvidos sete meses sobre o dia 25 de abril, exatamente porque com o governo central competia, revelando-se amiúde um órgão decisório à *solta* e um contrapoder difícil de controlar. A partir do início de 1975, segundo o “plano das orientações para a ação” e respetivas “regras formais-legais” (Lima, 1992) constantes do decreto de dezembro de 1974, todas as escolas estariam dotadas de um conselho diretivo, de um conselho pedagógico (em substituição dos antigos conselhos escolares e disciplinares), e de um conselho administrativo, todos presididos, por inerência, pelo presidente do conselho diretivo eleito.

Na primeira tentativa de normalização, precoce, da vida escolar, através do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, que o primeiro-ministro Vasco Gonçalves

(1977, p. 104) considerou “dos mais democráticos que existem na Europa”, afirmava-se valorizar a experiência das comissões de gestão, mas insistia-se numa “adequada representação” dos atores escolares, na “seriedade do próprio processo democrático” e na garantia das “indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas”. Congruentemente, as dinâmicas de democracia direta e de autogoverno surgiam formalmente limitadas, com destaque para as assembleias ou plenários de professores, cujo funcionamento, até então, fora formalmente ignorado, mas que, agora, passava a ser claramente inviabilizado. O legislador apenas previa a possibilidade de reunião em “assembleias consultivas, para tratar assuntos de interesse geral para o estabelecimento”, cujos pareceres não obrigavam o conselho diretivo à sua execução e cuja realização necessitava de “prévia autorização do conselho diretivo, não podendo, salvo em casos excepcionais, prejudicar as actividades escolares” (art. 32.º).

Na eventualidade de um cumprimento generalizado deste decreto de dezembro de 1974, a partir de uma receção marcada pelo “normativismo” (Lima, 1992) que garantisse a coincidência entre as regras legais estabelecidas a partir do “plano das orientações para a ação” e as “regras efetivamente atualizadas” no “plano da ação organizacional” (Lima, 1992), o ensaio autogestionário e as práticas de democracia direta teriam sido suspensas, limitadas a sete meses de vigência, dos quais seis sob respaldo legal genérico. O “normativismo”, enquanto ação orientada para o cumprimento das regras formais-legais, contudo, ainda não parecia ter condições propícias ao seu vencimento no plano da ação organizacional escolar, sendo por isso contestado e contrariado, designadamente através da manutenção, *de facto*, das assembleias de escola e plenários de professores com carácter deliberativo (Gomes, 1977).

Recorde-se que no primeiro mês, entre finais de abril e finais de maio de 1974, até à publicação do Decreto-Lei n.º 221/74 (comum a universidades e a escolas), tudo se passará sem legislação que dê cobertura às práticas autogestionárias e sem um modelo genérico que as pudesse orientar; e também na ausência de conceptualizações relativas à autonomia das escolas e a outras categorias, à época sem expressão. A autonomia *praticada* no plano da ação organizacional ocorria perante a ausência da autonomia *consagrada e decretada*, seja a partir de um texto constitucional, seja de instrumentos normativos governamentais, ou da administração central. Perante a profunda descoincidência entre o plano das orientações para a ação, marcado pela legislação escolar de 1947 e 1948 (quanto aos liceus e escolas técnicas) e de 1968 (quanto às escolas preparatórias), e o plano da ação organizacional em cada escola foi que se edificaram as primeiras práticas de gestão democrática, com a ocorrência simultânea das três dimensões antes referidas. Com efeito, a conjugação de processos eleitorais democráticos, da colegialidade dos órgãos e da participação nos processos de decisão concorria para a transformação da escola num *locus* de

produção de políticas, de orientações e de regras, de decisões e ações, em processo de construção da sua autonomia. Procurando uma escola mais democrática, ou seja, com maior capacidade de autogoverno (Lima, 2014), num momento histórico em que não se discursava sobre a autonomia da escola, nem se submetia o conceito a mais ou menos rigorosas definições inscritas na legislação escolar.

Infidelidades normativas múltiplas

As práticas de gestão democrática, entre 1974 e 1976, embora interpretáveis como constituindo uma primeira edição, de feição autogestionária e através do exercício da democracia direta em assembleias deliberativas, com a chancela indelével dos professores, não dispensam uma análise mais fina quanto às suas dinâmicas.

Recorde-se que as primeiras iniciativas de relevo ocorreram durante o primeiro mês, até à publicação do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio. Este diploma, de apenas cinco artigos, será o primeiro sinal governamental, considerando “a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas”, visando a “escolha democrática dos órgãos de gestão”. Processo que, enquanto não viesse a ser regulado, implicaria que a “direção” das escolas poderia “ser confiada, pelo Ministério da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974” (art. 1.º). Ou seja, o governo tinha sido ultrapassado pelos factos, não dispunha de interlocutores considerados legítimos em várias escolas e entendia ser urgente reconhecer as primeiras “iniciativas democráticas”, legalizando retrospectivamente as comissões já eleitas e abrindo caminho à constituição, a partir de então considerada legal, de outras comissões a eleger posteriormente. E assim, o plano da ação organizacional, em várias escolas, e as regras nele produzidas através da ação, tinham contrariado o plano das orientações para a ação e as regras formais-legais anteriores ao 25 de Abril, constituindo uma “infidelidade normativa” (Lima, 1992) agora assumida e expressa pelo próprio legislador, embora usada para resolver, no plano político e jurídico, uma outra infidelidade normativa anterior e muito mais significativa: a destituição, ou o afastamento, de certos reitores de liceus e diretores de escolas e a sua substituição por órgãos colegiais eleitos, em escolas que pareciam ter sido “ocupadas pelos próprios professores e alunos” (Stoer, 1986, p. 127).

Ora, sempre que uma norma em vigor, e especialmente num contexto centralizado, é totalmente, ou parcialmente, afastada no plano da ação, ocorre o que se designou por «infidelidade normativa». Em oposição ao «normativismo» tipicamente racional-legal, ou burocrático, (orientação para o cumprimento ou execução da norma), uma reprodução parcial, ou uma não reprodução de certas normas redundando sempre na substituição dessas por outras no plano da ação. Trata-se da produção e aplicação de

normas alternativas, implícitas ou explícitas, produzidas pelos atores organizacionais. Com efeito, o conceito de «infidelidade normativa» acentua a ideia de alternativa, em termos de produção e reprodução de regras para a ação, implicando, mais do que simplesmente atos ilegais ou ilegítimos, desvios ou disfunções, a compreensão de dinâmicas sociais em contexto organizacional, passíveis de interpretação não só a partir de modelos teóricos formais e racionais, mas também de análises políticas, culturais, anárquicas e outras (Lima, 2011). De resto, só em face da abordagem racional-legal e da conformidade normativa-burocrática se justifica, por oposição, o recurso à palavra «infidelidade». O contraponto ao «normativismo», através de práticas de «infidelidade normativa», implica a adoção de distintos referenciais em termos axiológicos, frequentemente remetendo para a *fidelidade* dos atores aos seus objetivos, agendas e interesses (Lima, 1992), para além de realçar a possibilidade de as organizações se constituírem como instâncias de produção de políticas, orientações e regras próprias, ou distintas daquelas que lhe são impostas do ponto de vista jurídico, hierárquico, heterónimo. E isso sempre pode suceder, em circunstâncias e momentos diversos, uma vez que as organizações não são apenas instâncias hétero-organizadas para a reprodução de regras, e muito especialmente em contextos políticos e sociais de tipo revolucionário.

O que o contexto escolar revolucionário em análise evidenciou foi a ocorrência de infidelidades normativas múltiplas e de grande alcance em termos de conteúdo, com capacidade para levar de vencida normas e regras anteriores, produzidas e reproduzidas na ação ao longo de várias décadas. Infidelidades que emergem sempre de forma localizada, mas que, por outro lado, revelam grande capacidade de disseminação, ou de contágio, a partir das periferias e para as periferias, e daí, em certos casos, mesmo para o centro. De tal sorte que as autoridades centrais as chegam a legalizar *a posteriori* e, por essa via, não só as reconhecem como as codificam em termos formais, concedendo-lhes, a partir desse momento, um carácter abstrato e universal em termos de vigência. Como sucedeu, através do Decreto-Lei n.º 221/74, relativamente ao reconhecimento e à possibilidade de generalização das comissões de gestão.

Noutros casos, porém, as «infidelidades normativas» não só ocorrem a partir do plano da ação organizacional como permanecem no contexto organizacional, podendo ser, ou não, generalizadas a várias escolas, e não só não sendo objeto de legalização ou formalização superior, como podendo vir a ser simplesmente ignoradas ou, pelo contrário, combatidas, ou até proibidas. O exemplo, já apresentado, do plenário de professores representa uma das «infidelidades normativas» de mais largo alcance e significado durante o período revolucionário nas escolas, até pelo facto de se ter tratado de uma fonte de infidelidades normativas múltiplas, isto é, de uma infidelidade normativa associada a outras e, para além disso, que engendrou infidelidades normativas subsequentes. Símbolo maior da soberania escolar e *locus* de produção de

políticas, orientações e regras que confirmavam a *deslocação do poder* para a escola e a sua capacidade de decidir, o plenário de professores começou por ser formalmente ignorado na legislação em maio de 1974, até que em dezembro de 1974 passou a ser inviabilizado através de regras formais que tornavam inviável a sua manutenção. E, no entanto, o plenário de professores permaneceu no plano da ação, em contradição expressa com as regras formais-legais constantes no plano das orientações para a ação. De tal modo que o conselho pedagógico não chegou a ser constituído, em certos casos nem sequer imediatamente a seguir à publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, aprovado pelo I Governo Constitucional. E de tal forma que os novos conselhos diretivos, a partir de 1975, frequentemente assumiram funções executivas relativamente aos plenários de professores, contextos em que quase tudo era discutido e decidido, incluindo as regras para a tomada das decisões (Lima, 1992).

Em geral, contudo, o que predominou foi uma situação que pode ser definida como de ocorrência de infidelidades normativas múltiplas, em variadas e complexas combinações. Embora nos faltem estudos, extensivos e intensivos, sobre este período nas escolas, basta lembrar que a partir do momento em que a produção legislativa foi iniciada, durante o período revolucionário, emergiram, conseqüentemente, novas probabilidades de construção de infidelidades normativas, já para além das relações tensas com a legislação do regime autoritário, por vezes abertamente rejeitada. O facto de a nova legislação passar a ser produzida em contexto revolucionário não era garantia de uma receção em conformidade a partir das periferias; casos houve em que, pelo contrário, a contestação, a fuga deliberada ao normativismo, e a conseqüente produção localizada de infidelidades normativas, emergiu com significativo vigor e conseguiu contrariar a força da imposição normativa central.

Alguns exemplos de infidelidades normativas múltiplas, durante o período revolucionário, incluem a já referida eleição de comissões de gestão logo a partir dos primeiros dias, até que estas viessem a ser reconhecidas pelo governo a partir do decreto de 27 de maio de 1974. Decreto que, no seu artigo 2.º, conferia às referidas comissões “as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão”, algo que dificilmente seria considerado aceitável, tendo constituído uma fonte mais de infidelidades normativas na ação dos protagonistas escolares deste período. Recorde-se, ainda, que este diploma não apenas confiava a “direção” das escolas às comissões de gestão já em funcionamento, mas também permitia a sua generalização a todas as outras escolas do país. Contudo, contrariando a ideia que historicamente se foi construindo, segundo dados recolhidos no ministério por Pericão (1986), no final de 1974 apenas tinham sido homologadas comissões de gestão em 25% das escolas secundárias.

Se considerarmos o diploma legal seguinte (Decreto-Lei n.º 735-A/74), para além da infidelidade normativa de maior envergadura, já analisada, que se prendeu com a manutenção dos plenários deliberativos nas escolas, em frontal oposição à legislação,

volta a ocorrer a subordinação dos novos órgãos às atribuições constantes dos estatutos publicados desde a década de 1940, cuja concretização na ação era pouco plausível. As práticas de gestão democrática passaram a ser objeto de regulamentação bastante detalhada, passível de várias formas de controlo centralizado e, desde logo, através dos processos de homologação dos conselhos diretivos eleitos. Na prática, porém, a eficácia do controlo e da fiscalização por parte do ministério era bastante variável e o próprio legislador, implicitamente, dava conta disso mesmo ao estabelecer, no artigo 31.º: “os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário continuarão sujeitos à superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura”. A afirmação é surpreendente, pois nunca no plano das orientações para a ação fora de outra forma, devendo ser lida como um indicador da relevância das infidelidades normativas até então praticadas pelos atores escolares no plano da ação organizacional, que o governo pretendia estancar. Mas as condições objetivas para essa normalização não estavam reunidas, sendo que os governos provisórios eram também fonte de infidelidades normativas perante as suas próprias normas legais, como sucedeu com este decreto de dezembro de 1974, o qual assumia carácter experimental, estabelecendo que apenas vigoraria durante o ano escolar de 1974-1975, devendo ser revisto até agosto de 1975, o que não aconteceu, tendo vigorado também durante o ano letivo seguinte, formalmente até outubro de 1976, já na vigência do I Governo Constitucional. Essa e outras circunstâncias, incluindo uma vigorosa oposição ao decreto – embora a percentagem de escolas secundárias com conselhos diretivos eleitos tivesse sido elevada (85%, segundo os dados de Pericão) –, vieram a contribuir para uma vaga de demissões de conselhos diretivos por todo o país, tendo a situação relativamente a onze escolas chegado a ser classificada pelo ministério como “alarmante com ameaça de demissão dos conselhos diretivos” (Pericão, 1986, p.15).

Entretanto, as infidelidades normativas múltiplas podem ser encontradas através da análise das decisões dos órgãos escolares, com o plenário de professores em destaque, incluindo: definição de regras disciplinares próprias, decisões quanto ao controlo das faltas dos professores, introdução ou alteração de conteúdos programáticos, formas de distribuição dos alunos nas salas de aula, acessos à escola, justificação de faltas, preparação de textos de apoio para os alunos, aconselhamento de obras por parte dos docentes, trabalhos de grupo, início efetivo do ano letivo, não atribuição de classificação aos alunos no final do primeiro período letivo, entre outras, como por exemplo a perda do carácter obrigatório do uso de bata pelas alunas (Lima, 1992). As infidelidades normativas múltiplas representaram uma assunção da autonomia das escolas através das suas decisões e ações, mesmo contra as normas jurídicas saídas da revolução, o que permitiu concluir que mesmo atendendo ao seu carácter oficial e à sua natureza escrita, legal e hierárquica, a verdade é que a norma, neste período, “nem

por isso consegue sempre levar de vencida a palavra pronunciada maioritariamente, ou aclamada, no plenário” (Lima, 1992, p. 381).

Conclusão: a heteropraxia escolar

A «1.^a edição da gestão democrática» enfrentou enormes dificuldades, tais como a inexperiência dos atores, o controlo central que sobre ela desde cedo se abateu, os conflitos partidários com expressão nas escolas, a inexistência de um projeto político e pedagógico dos governos provisórios para o governo democrático das escolas, tal como a incapacidade revelada pelas periferias para chegarem a um compromisso relativamente a um tal projeto. A crise revolucionária dificilmente seria capaz de garantir as condições de tempo, de reflexão, de diálogo e de negociação que tal *démarche* exigiria.

Mas esta primeira fase da gestão democrática não deixa de representar uma construção notável, criativa, participativa e mobilizadora, sendo difícil encontrar outra que se lhe compare ou assemelhe. Tanto mais quanto as dinâmicas de autonomia e de participação na tomada da decisão não virão a ter paralelo, até hoje, mesmo no contexto de políticas que assumiram como propósito garantir uma escola mais autónoma. Embora geralmente à margem de dados de investigação, que urge desenvolver, os juízos sobre a gestão democrática durante o período revolucionário são influenciados pelas respetivas inscrições políticas e ideológicas, ora, nuns casos, mitificando as realizações conseguidas, ora, na maioria dos casos, simplesmente aderindo às teses que cedo insistiram na ideia do caos, na ingovernabilidade da educação, na diversidade extrema e radical da situação vivida nas escolas. Algo que, por um lado, corresponde parcialmente aos factos quanto à diversidade extrema de situações, mas que, por outro lado, se revela um juízo hiperbólico quanto à situação caótica vivida, sendo incapaz de reconhecer a natureza de experimentação social que então ocorria, em busca de novos ordenamentos e formas de organização democrática. O centralismo, de resto, só seria passível de ser transformado se algumas das dimensões democráticas e das práticas autónomas *de facto* tivessem obtido condições de desenvolvimento e de afirmação, alterando a paisagem administrativa da educação em Portugal. Contudo, a normalização precoce e a agenda de controlo centralizado sobre as escolas bem cedo viriam a colocá-las no seu lugar tradicional de extensões locais do centro todo-poderoso, mesmo num regime politicamente democrático, porém incapaz de democratizar a sua administração.

Para além da ocorrência do que se designou por infidelidades normativas múltiplas, o que mais se destaca durante este primeiro período é exatamente o processo de apropriação de poderes por parte das escolas, de interferência nas políticas educativas, revelando um policentrismo e um polimorfismo que, no plano teórico, coincidem

com o ideal de uma escola democrática governante, e não heterogovernada, com uma direção própria e tópica, isto é, localizada no interior de cada estabelecimento escolar, e com o conceito de “organização verdadeira”, sujeito da sua própria transformação através de processos de “ingerência” nas decisões (Freire, 1967).

A situação de heteropraxia escolar então vivida, isto é, de divergência, de discrepância, ou até de incoerência, que chegou a ocorrer, sincronicamente, entre escolas, em face de um padrão estabelecido historicamente e tido como normal, esperado, tranquilizador, representou potencialmente a mais importante aquisição para a democratização do governo e da administração das escolas no país, após quase meio século de regime autoritário. Mas, ao invés, as dificuldades engendradas por tal heteropraxia em termos de afirmação de um normativismo habitual, estandardizado e prescritivo, constituíram motivo suficiente para temer a diversidade promovida por uma democracia governante em cada escola.

Este dilema parece, até hoje, continuar por resolver de forma satisfatória e convincente e, por isso, a inflação dos discursos autonómicos coexiste com a expressão, repetida pelos atores escolares, da crise da democracia e da colegialidade, da falta de autonomia das escolas/agrupamentos, segundo os próprios diretores (Lima, Sá & Silva, 2020).

Agradecimentos

Este trabalho é financiado pelo CIEd - Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

Referências

- Formosinho, J. (1987). *Educating for passivity. A study of Portuguese education (1926-1968)*. University of London (tese de doutoramento não publicada).
- Freire, P. (1967). *Educação como prática da liberdade*. Paz e Terra.
- Gomes, R. (1977). *A educação democrática em perigo. O bloqueio político do MEIC*. Limiar.
- Gonçalves, V. (1977). *Discursos, conferências, entrevistas*. Seara Nova.
- Grácio, R. (1986). A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 153-182.
- Hespanha, A. M. (1986). As transformações revolucionárias e o discurso dos juristas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 311-341.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Universidade do Minho.

- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação & Sociedade*, 35(29), 1067-1083.
- Lima, L. C., Sá, V., & Silva, G. R. (2020). A centralidade do(a) diretor(a) e as suas representações sobre o governo das escolas. In L. C. Lima, V. Sá, L. L. Torres (Orgs), *Diretores escolares em ação* (pp. 19- 69). Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. C. (Org.) (2011). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Fundação Manuel Leão.
- Lourenço, E. (1982). *O labirinto da saudade*. Publicações Dom Quixote.
- Pericão, O. (1986). *Gestão democrática das escolas preparatórias e secundárias*. Inspeção-Geral de Ensino (documento policopiado).
- Santos, B. S. (1984). A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, 7-29.
- Simão, J. V. (1979). A educação está adiada...para começar em 1985. Entrevista. *O Jornal da Educação*, 22, 6-8.
- Stoer, S. R. (1985). A revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, 61-83.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Afrontamento.
- Teodoro, A. (1978). *A revolução portuguesa e a educação*. Editorial Caminho.
- Torres, L. L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.**
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

Licínio C. Lima

Professor Catedrático Aposentado
Universidade do Minho – Instituto de Educação
Centro de Investigação em Educação
Email: llima@ie.uminho.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0899-7987>

Correspondência

Universidade do Minho – Instituto de Educação. Campus de Gualtar
4710-057 Braga - Portugal

Data de submissão: fevereiro 2024

Data de avaliação: março de 2024

Data de publicação: junho 2024