



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

ALDIZIA CARNEIRO DE ARAUJO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DOS
ESTADOS DO PIAUÍ, MARANHÃO, SANTA CATARINA E TOCANTINS: ENTRE
TENSIONAMENTOS E DESDOBRAMENTOS**

Palmas – TO
Janeiro, 2020

ALDIZIA CARNEIRO DE ARAUJO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DOS
ESTADOS DO PIAUÍ, MARANHÃO, SANTA CATARINA E TOCANTINS: ENTRE
TENSIONAMENTOS E DESDOBRAMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Rosilene Lagares

Palmas – TO
Janeiro, 2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

A663g Araujo, Aldizia Carneiro de.
 GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO
 DOS ESTADOS DO PIAUÍ, MARANHÃO, SANTA CATARINA E
 TOCANTINS: ENTRE TENSIONAMENTOS E DESDOBRAMENTOS. /
 Aldizia Carneiro de Araujo. – Palmas, TO, 2020.

134 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
 – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
 Educação, 2020.

Orientadora : Rosilene Lagares

1. INTRODUÇÃO. 2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
 BRASILEIRA: HISTÓRICO, NORMATIZAÇÃO, TENSÕES E
 (DES)DOBRAMENTOS. 3. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA
 EDUCAÇÃO: TENSIONAMENTO ENTRE CONCEPÇÕES. 4. GESTÃO
 DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE ESTADOS
 PARTICIPANTES DA REDE MAPA: NORMATIZAÇÕES, (DES)
 DOBRAMENTOS E RELAÇÕES ENTRE CONCEPÇÕES E SUAS TENSÕES. I.
 Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
 forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
 A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
 dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO**ALDIZIA CARNEIRO DE ARAÚJO****GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DOS
ESTADOS DO PIAUÍ, MARANHÃO SANTA CATARINA E TOCANTINS: ENTRE
TENSIONAMENTOS E DESDOBRAMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Estado, sociedade e Práticas educativas.

Aprovada em 23/01/2020

Profa. Dra. **Rosilene Lagares** (Orientadora) – PPGE/UFT

Profa. Dra. **Maria José Pires Barros Cardozo** – PPGE/UFMA

Profa. Dra. **Neila Barbosa Osório** – PPGE/UFT





Fundação Universidade Federal do Tocantins
Programa Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação

ATA N° 76

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO E DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos vinte e três dias do mês de janeiro de 2020, realizou-se no auditório da **Universidade da Maturidade**, no Campus Universitário de Palmas, às quinze horas, a defesa de dissertação de mestrado da aluna **Aldizia Carneiro de Araújo**, regularmente matriculada no Curso de Pós-Graduação em Educação, com o título **“Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino dos estados do Piauí, Maranhão Santa Catarina e Tocantins: entre tensionamentos e desdobramentos”**, perante a Banca Examinadora como segue: Profa. Dra. **Rosilene Lagares**/orientadora e Professoras Dra. **Maria José Pires Barros Cardozo** (PPGE/UFMA) e Dra. **Neila Barbosa Osório** (PPGE/UFT). Após a exposição do seu trabalho, a aluna foi arguida pelas componentes da Banca. A senhora Presidente, Profa. Dra. **Rosilene Lagares**, solicitou que a aluna se retirasse para que a Banca procedesse o julgamento. A aluna foi **aprovada**, sendo-lhe atribuído o grau de Mestre em Educação desde que cumpridas às exigências descritas pela Banca em um prazo de 60 dias. Além das exigências, a aluna deverá entregar dois exemplares impressos e encadernados em capa dura e quatro exemplares em formato digital em CD-ROM com capa, em arquivo único em PDF da versão definitiva da dissertação, assim como a cópia do artigo final e o comprovante de sua submissão para uma revista Qualis A ou B da área de Educação à Coordenação do Programa de Mestrado em Educação. Esses exemplares deverão estar devidamente corrigidos, segundo as sugestões da banca examinadora e encaminhados com o atesto da orientadora. A senhora Presidente deu a sessão por encerrada e nada mais havendo a constar, lavrou esta ata que segue assinada por todos os membros da Banca Examinadora.

Profa. Dra. **Rosilene Lagares** (Orientadora) – PPGE/UFT

Profa. Dra. **Maria José Pires Barros Cardozo** – PPGE/UFMA

Profa. Dra. **Neila Barbosa Osório** – PPGE/UFT

AGRADECIMENTOS

Um sonho acaba de se tornar real: conclusão de mais uma etapa de estudo – Mestrado. Para muitos pode ser algo sem significado ou importância, mas para mim, membro de uma família grande, marginalizada e com pouquíssimas oportunidades de crescimento na vida, é uma conquista que não tem preço, pois constitui-se em uma realização não somente minha, mas da minha família, e fonte de motivação para colegas e amigos. Chegar aqui não foi fácil. Decisão, dedicação, disciplina, foco, equilíbrio, renúncias e resiliência fazem parte dos caminhos percorridos.

A minha eterna gratidão ao meu Deus, que me deu vida por meio dos meus genitores, presenteou-me com uma família para cuidar, alegrar e amar; colocou em mim uma fé inabalável no seu Poder, Bondade e Graça; levantou-me, restituiu meus sonhos e sustentou-me todas as vezes que caí, quando não encontrava mais ânimo e nem forças para continuar. Um Deus que me ama de tal forma que me constrange, transforma e faz-me crer que sou capaz de fazer muito mais, mesmo com todas as adversidades da vida.

Agradeço aos meus pais, Aldenor Batista de Araujo e Edizia Carneiro de Araujo, que me ensinaram a ser uma pessoa de princípios e valores, a respeitar o outro, valorizar quem eu sou, aceitar as minhas origens e não desistir da minha realização nos estudos.

Aos meus irmãos, José Aldenizio, Valdenor, Antônio Carlos, Edvaldo e Adriana, por se tornarem pessoas íntegras, honestas, admiráveis e dedicadas à família. Obrigada meus amados irmãos por estarmos sempre juntos, independente das situações, pela união, respeito, amor, cuidado, amizade, incentivo e pela compreensão das minhas ausências em reuniões, encontros e festas familiares durante o Mestrado.

Ao meu esposo, Gerson Divino da Silva, um homem de caráter, princípios e valores, que conquistou o meu coração, amando, respeitando, compreendendo, auxiliando-me, cuidando do meu bem estar, e que, muitas vezes, nos dias longos de escrita, fez o papel de pai e mãe para as nossas filhas.

Ao meu filho, Bruno Thiago (*in memoriam*) que eternizou em meu coração a sua essência, o seu amor, a sua alegria e o orgulho que tinha em dizer que era meu filho, e porque acreditava em mim. A minha filha Jéssica que, mesmo longe geograficamente, foi cuidadosa, amorosa, compreensiva, motivadora dos meus estudos e companheira das conversas nas madrugadas. A minha filha Gabriela, que muito me ajudou em diversas situações, agindo com responsabilidade, zelo, carinho e amor, sendo minha amiga compreensiva, minha companheira diária, principalmente, na dedicação ao Mestrado.

As minhas amigas, Mariana da Silva Neta, uma amiga fiel, amável, constante, que sempre esteve comigo em situações adversas, ajudou-me a enfrentar problemas familiares, de trabalho, financeiros, a crescer profissionalmente, a acreditar na minha capacidade de ir além, que sonhou, planejou, chorou e sorriu comigo em muitas fases da minha vida e incentivou-me em todas as etapas do Mestrado; Elisângela dos Santos Menezes, uma amiga bondosa, sincera, meiga que me auxiliou em muitas situações de trabalho e de família, companheira fiel de muitos anos e incentivadora dos meus sonhos; Amanda Pereira Costa, uma amiga determinada, forte, resiliente que conheci em circunstâncias de trabalho, ajudou-me como servidora pública, confiando no meu trabalho e oportunizando-me crescimento profissional; Glauce Gonçalves da Silva Gomes, uma amiga solidária, compreensiva, empática, disponível e incentivadora de todas as situações que vivi como acadêmica; Jemima Gertrudes Barreira Cavalcante, uma amiga alegre, simpática, solidária, companheira de luta na educação, que orientou-me, enviou-me textos e apontou caminhos para que eu conseguisse ser aprovada na seleção do Mestrado; e a Nelzir Martins Costa, uma amiga guerreira, simpática, empoderada, companheira de muitas lutas, de muitas dores e de seleções de Mestrado, que muito incentivou e ajudou-me a conquistar este título.

A minha orientadora, professora Rosilene Lagares, pela imensurável colaboração na conquista desse título tão desejado, pois quando eu não acreditava mais em mim, ela escolheu-me, fez-me desaprender velhas práticas, abandonar discursos simplistas, sair do senso comum para aprender a pensar, analisar, confrontar e agir na perspectiva crítica da educação. Obrigada professora Rose, pelos confrontos, provocações, inquietações, cobranças e oportunidades que me proporcionaram um maior arcabouço de conhecimentos, uma mudança no meu discurso e na minha prática; por aguçar a minha criticidade frente às concepções e estruturas das políticas públicas educacionais e por enxergar-me como uma pessoa capaz de ser Mestre em Educação.

Aos professores, Carmem Lúcia Artioli Rolim, Jocyleia Santana dos Santos, Maria José de Pinho e Roberto Francisco de Carvalho, pelas contribuições e conhecimentos compartilhados que enriqueceram minha pesquisa. A professora Denise Sodré, pela sua solicitude e ajuda na formatação e correção gramatical do texto.

Aos meus irmãos e líderes espirituais que me apoiaram, compreenderam as minhas ausências e respeitaram o tempo em que me dediquei ao Mestrado, sem cobranças ou julgamentos.

Agradeço, também, a todos os meus colegas da 6ª turma do Mestrado Acadêmico em Educação e do grupo de pesquisa da Rede Mapa, pelas aprendizagens, viagens, produções e apresentações que realizamos durante esse percurso. Foram dois anos de novas amizades: um

até breve para Luzenir, Patrícia, Meyre Lúcia, Rute, Ana Cleia, Celestina, Biannca, Penélope, Leonardo, Robson, Claudius, Adaíres, Vinícius e Jhonata. A caminhada continua, não sei em qual compasso, mas pergunto-me: valeu a pena? Sim, e como valeu, pois “tudo vale a pena se a alma não é pequena. Quem quer passar além de Bojador tem que passar além da dor. Deus ao mar o perigo e o abismo deu, mas nele é que espelhou o céu” (Fernando Pessoa).

O Sonho

Sonhe com aquilo que você quer ser,
porque você possui apenas uma vida,
e nela só se tem uma chance
de fazer aquilo que quer.
Tenha felicidade bastante para fazê-la doce.
Dificuldades para fazê-la forte.
Tristeza para fazê-la humana.
E esperança suficiente para fazê-la feliz.
As pessoas mais felizes não têm as melhores coisas
Elas sabem fazer o melhor das oportunidades
que aparecem em seus caminhos.
A felicidade aparece para aqueles que choram.
Para aqueles que se machucam
Para aqueles que buscam e tentam sempre.
E para aqueles que reconhecem
a importância das pessoas que passaram por suas vidas.
Clarice Lispector (1920-1977).

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado em Educação está vinculada à linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins. Como tema gestão democrática da educação pública nos Sistemas Municipais de Ensino dos Estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins, na pesquisa, questiona-se como se dá o processo de gestão democrática da educação no âmbito municipal, formalizado pelo Estado brasileiro com base nas normas educacionais de perspectiva democrática, mas tensionadas pela administração efetivada no âmbito do território municipal; e quais são os seus tensionamentos e desdobramentos. Tem-se, assim, como objetivo geral problematizar a gestão democrática da educação nos Sistemas Municipais de Ensino, abordando sua historicidade, suas concepções se os tensionamentos e desdobramentos nos Estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins. Esta pesquisa é de caráter qualitativo, assenta-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental, direcionada pela perspectiva crítico-dialética. O cenário analisado nos referidos sistemas municipais de ensino apresenta certa consonância com as normas nacionais quando se identificam os princípios de gestão democrática instituídos atendendo a um dispositivo legal. Porém, entende-se que as formas de organização, o funcionamento e as funções dos mecanismos de gestão democrática não são conhecidos por todos, em muitos casos, nem pelo próprio dirigente municipal, assim também não são definidos de forma participativa. E, isso implica na falta da institucionalização dos espaços e mecanismos de gestão democrática, e, conseqüentemente, na atuação mecânica, passiva e utilitarista dos sistemas municipais de ensino frente aos desafios que lhes são impostos, com vistas ao atendimento das exigências de uma sociedade capitalista que defende, prioriza e concebe a gestão democrática na lógica da empresa privada. Tecendo diálogos entre os teóricos que embasam a pesquisa, constata-se a resignificação de conceitos no que tange aos princípios de gestão democrática, em especial, para atender a lógica gerencialista. Ao problematizar a gestão da educação, identificam-se tensões entre o modelo de gestão gerencial e de gestão democrática, que representam retrocesso na democratização da educação e na garantia dos direitos sociais, pois reduz o papel do Estado na garantia da educação como direito público. O campo da gestão democrática encontra-se em disputa e apresenta-se entremeado de tensões, contradições e desdobramentos, pois entende-se que o princípio constitucional da educação, gestão democrática do ensino, tem se sujeitado a padrões que lhes trazem nuances ora de uma gestão estratégica e/ou gerencial, ora de uma gestão compartilhada. Essa dicotomia revela que a gestão democrática da educação ainda não se consolidou, pois não se constitui um processo mecânico, simples e impositivo, sendo necessária participação efetiva e consciente dos indivíduos, sustentada na perspectiva crítica de educação, com vistas à transformação na/da sociedade.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação. Princípios e mecanismos democráticos na gestão da educação. Rede Mapa.

ABSTRACT

This Master's Dissertation in Education is linked to the research line: State, Society and Educational Practices of the Graduate Program in Education of the Federal University of Tocantins. The theme of democratic management of public education The Municipal Education Systems of the States of Piauí, Maranhão, Santa Catarina and Tocantins, in the research, questions the process of democratic management of education at the municipal level, formalized by the Brazilian State based on the educational norms from a democratic perspective, but strained by the administration effected within the municipal territory; and what are their tensions and offshoots. Thus, the general objective is to problematize the democratic management education in the Municipal Education Systems, addressing its historicity, its conceptions and the tensions and developments in the states of Piauí, Maranhão, Santa Catarina and Tocantins. This research is of a qualitative nature, based on bibliographic review and documentary research, guided by the critical-dialectic perspective. The scenario analyzed in the mentioned municipal education systems is somewhat in line with national norms when identifying the principles of democratic management instituted in compliance with a legal provision. However, it is understood that the forms of organization, the functioning and the functions of the mechanisms of democratic management are not known by all, in many cases, not even by the municipal leader himself, nor are they defined in a participatory manner. And, this implies the lack of institutionalization of spaces and mechanisms of democratic management, and, consequently, the mechanical, passive and utilitarian performance of municipal education systems facing the challenges imposed on them, with a view to meeting the demands of a capitalist society which defends, prioritizes and conceives democratic management in the logic of private enterprise. Making dialogues among the theorists that support the research, we notice the resignification of concepts with regard to the principles of democratic management, especially to meet the managerialist logic. When problematizing the management of education, tensions are identified between the management management model and the democratic management, which represent a setback in the democratization of education and the guarantee of social rights, as it reduces the role of the state in guaranteeing education as a public right. The field of democratic management is in dispute and is interspersed with tensions, contradictions and developments, since it is understood that the constitutional principle of education, democratic management of education, has been subject to patterns that bring nuances to them now strategic and / or managerial management, sometimes shared management. This dichotomy reveals that the democratic management of education has not yet been consolidated, since it is not a mechanical, simple and imposing process, requiring effective and conscious participation of individuals, sustained in the critical perspective of education, with a view to transformation in / of society.

Keywords: Democratic management of education. Democratic principles and mechanisms in education management. Map Network.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CBEs	Conferências Nacionais de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação Sociedade
CF	Constituição Federal
CGT	Confederação Geral de Trabalhadores
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CPB	Confederação de Professores do Brasil
CUT	Central Única de Trabalhadores
DOU	Diário Oficial da União
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
FASUBRA	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FENOE	Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GPPEGE	Grupo de Pesquisa em Políticas Educação e Gestão Escolar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOP	Movimento Operário Popular
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Planos Estaduais de Educação
PGE	Prêmio Gestão Escolar

PIB	Produto Interno Bruto
PME	Planos Municipais de Educação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDA	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural
PSECD	Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos
SBAE	Simpósio Brasileiro de Administração da Educação
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAF	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SME	Sistema Municipal de Ensino
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesa	Universidade Estácio de Sá
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unoesc	Universidade do Oeste de Santa Catarina
UPF	Universidade de Passo Fundo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado do Maranhão.....	95
Tabela 2	Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado do Piauí.....	97
Tabela 3	Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado de Santa Catarina.....	100
Tabela 4	Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado do Tocantins.....	103
Tabela 5	Sistemas Municipais de Ensino por Estado.....	108

LISTA DE GRÁFICOS E QUADRO

Gráfico 1	Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Maranhão.....	94
Gráfico 2	Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Piauí.....	97
Gráfico 3	Sistemas Municipais de Ensino do Estado de Santa Catarina.....	99
Gráfico 4	Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Tocantins.....	102
Gráfico 5	Categorias comuns dos princípios de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	105
Gráfico 6	Incidência dos princípios de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	106
Gráfico 7	Categorias comuns dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	106
Gráfico 8	Incidência dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	107
Gráfico 9	Representação do Sistema Municipal de Ensino nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	109
Gráfico 10	Quantidade de Municípios com Sistema Municipal de Ensino nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019.....	109
Gráfico 11	Incidência do princípio: Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, 2019.....	112
Gráfico 12	Incidência do princípio: Participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, 2019.....	113
Gráfico 13	Incidência do princípio: Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, 2019.....	114
Gráfico 14	Incidência do espaço de participação: Conselho Municipal de Educação, 2019.....	116
Gráfico 15	Incidência do mecanismo de participação: Projeto Político-Pedagógico, 2019.....	117
Gráfico 16	Incidência do mecanismo de participação: Plano Municipal de Educação, 2019.....	118
Gráfico 17	Incidência do espaço de participação: Conselho Escolar, 2019.....	118

Quadro 1	Dispositivos da educação nos textos das Constituições Brasileiras (CB) de 1824 a 1988.....	50
-----------------	--	----

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** Formas de seleção de diretores das escolas das redes estaduais no país, Brasil-2017.....92
- Figura 2** Infográfico sobre espaços e mecanismos de maior incidência nos Estados do MA, PI, SC, TO.....115

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Analfabetismo no Brasil.....	90
Mapa 2	Estados da Rede Mapa considerados na pesquisa.....	93

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 Objeto, tema, questões norteadoras e objetivos.....	20
1.2 Justificativa.....	22
1.3 Indicações metodológicas	28
1.4 Organização da Dissertação	29
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: HISTÓRICO, NORMATIZAÇÃO, TENSÕES E (DES)DOBRAMENTOS	31
2.1 Gestão democrática da educação brasileira: marcos históricos e bases legais	34
2.2 Mobilizações, enfoques e desencadeamentos da gestão democrática a partir das Conferências Brasileiras de Educação.....	43
2.3 Gestão Democrática: possíveis (des)dobramentos	49
3 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: TENSIONAMENTO ENTRE CONCEPÇÕES	61
3.1 Reforma do Estado e concepções de gestão da educação no Brasil	62
3.2 (Re) significação de conceitos dos princípios da gestão democrática na lógica gerencialista.....	67
3.3 Gestão democrática e gestão gerencialista: enfrentamentos e tensionamentos....	77
4 GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE ESTADOS PARTICIPANTES DA REDE MAPA: NORMATIZAÇÕES, (DES) DOBRAMENTOS E RELAÇÕES ENTRE CONCEPÇÕES E SUAS TENSÕES .83	
4.1 Sistema Municipal de Educação - Descentralização ou Desconcentração?	85
4.2 Princípios, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, com vistas à gestão democrática, estabelecidos nas normas dos sistemas municipais de ensino	89
4.2.1 <i>Dados do Estado do Maranhão</i>	93
4.2.2 <i>Dados do Estado do Piauí</i>	96
4.2.3 <i>Dados do Estado de Santa Catarina</i>	99
4.2.4 <i>Dados do Estado do Tocantins</i>	101
4.3 Categorias comuns/as condições político-institucionais e dinâmicas que informam a gestão democrática do ensino público entre os sistemas municipais de ensino....	104
4.4 Perspectiva comparada dos resultados nos estados por meio de mapas, cartogramas indicativos, gráficos, infográficos e quadros	108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objeto, tema, questões norteadoras e objetivos

Esta Dissertação de Mestrado em Educação está vinculada à linha de pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins-UFT. Em seu texto, apresentamos histórico, normatização, tensões e desdobramentos da gestão democrática da educação pública municipal, bem como o cenário da gestão democrática da educação pública nos Sistemas Municipais de Ensino dos Estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, participantes da Rede Mapa (NARDI, 2014).

O tema desta pesquisa é a gestão democrática da educação pública nos Sistemas Municipais de Ensino dos Estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins, em que partimos da sua historicidade, para compreender suas concepções, tensionamentos e desdobramentos. A gestão democrática, instituída como um dos princípios do ensino brasileiro tem garantia legal no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assegurada, ainda, no inciso VIII, do artigo 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 (BRASIL, 1996), que assegura o seguinte princípio para o ensino: “[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Como princípio, a gestão democrática surgiu no contexto da sociedade capitalista em que a força motriz gira em torno da competitividade, produtividade, individualismo, controle e eficácia dos serviços. Nesta realidade social, as práticas de gestão das escolas públicas materializam-se numa lógica mercadológica direcionada por princípios da gestão empresarial, que reduz o papel do Estado, trazendo uma responsabilização à escola pelo alcance de metas e indicadores de qualidade. Dourado (2007, p.926) entende que “vivencia-se, no país, um conjunto de ações, de modo parcial ou pouco efetivo, sob a ótica da mudança educacional, mas que, de maneira geral, contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa”.

As abordagens sobre gestão democrática no Brasil surgem na década de 1980, período caracterizado pela presença de um Estado forte em que predominam relações autoritárias e ditatoriais entre o governo e a sociedade civil. Como reação, surgem discussões que fomentam a democratização dessas relações e a criação de uma política nacional de educação que, a partir de 1990, sofreu influência de um Estado neoliberal, disseminador dos princípios da democracia. No âmbito da reforma do Estado e da crise do capitalismo, configura-se uma nova Gestão no campo educacional, voltada para a descentralização das ações, a autonomia das escolas, a

participação da sociedade e a municipalização do ensino público. Porém, para se alcançar a gestão democrática da educação, entendemos que é necessário compromisso político e sólida formação pedagógica (SANDER, 2009).

A gestão educacional brasileira passa a ser pensada sob o prisma desse novo modelo de gestão, com o intuito de atender aos desafios da globalização e às exigências e determinações do Estado. Araújo (2010, p.145) destaca as principais características da Nova Gestão pública:

contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras.

Nessa perspectiva, prevalece um Estado que incorpora em sua gestão elementos da iniciativa privada em que a Nova Gestão Pública se sustenta em ações estratégicas que determinam os indicadores de qualidade, avaliação de desempenho e responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados, de forma a garantir que o poder público alcance as metas traçadas para as melhorias dos indicadores. Diante dessa realidade, indagamos: Como se dá o processo de gestão democrática da educação na esfera municipal, formalizado no âmbito do Estado brasileiro com base nas normas educacionais de perspectiva democrática, mas tensionadas pela administração efetivada no âmbito do território municipal? Quais são os seus tensionamentos e os seus desdobramentos?

Partindo dessa discussão, temos por objetivo geral problematizar a gestão democrática da educação nos Sistemas Municipais de Ensino, abordando sua historicidade, suas concepções e os tensionamentos e desdobramentos nos Estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins.

Assim, traçamos como objetivos específicos desta pesquisa:

- Situar historicamente a gestão democrática da educação no Brasil, para identificar as bases legais e normativas que a regulamentam e analisar as mobilizações e enfoques dados à gestão democrática a partir das Conferências Brasileiras de Educação;
- Analisar configurações dos princípios da gestão democrática da educação brasileira tensionados por práticas administrativas de concepções autoritárias e gerenciais/estratégico-empresariais;

- Analisar o modelo de gestão da educação integrado à reforma do Estado brasileiro que tem como premissa instituir no sistema educacional a concepção de gestão das empresas privadas;
- Problematizar aspectos que envolvem ressignificações dos mecanismos de gestão democrática pelas exigências mercadológicas e seus encadeamentos para a construção da democracia;
- Identificar princípios da gestão democrática da educação tensionados pelas concepções gerenciais nos sistemas municipais de ensino dos Estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, dos anos de 2016, 2017 e 2018, participantes da pesquisa Rede Mapa.

1.2 Justificativa

1.2.1 Caminhos trilhados: (re)tratos de minha história

Anteriormente à realização dessa pesquisa, existe a história de uma professora que sempre acreditou na educação como um fator de transformação social, que rompe com a visão simplista de mundo, desconstrói conceitos, concepções e práticas ultrapassadas, autoritárias, e nos traz à luz novas concepções e conceitos de mundo, de sociedade, de educação, de quem nós somos e o nosso papel como cidadãos de uma sociedade civil que pode romper com o que está posto e contribuir para a efetivação de uma gestão democrática em que todos tenham voz e vez. A minha trajetória como profissional da educação tem se constituído em um contínuo vir a ser, não de uma forma linear, pois há enfrentamentos e resistências durante o processo de construção da minha identidade profissional. Pois, entendo que “[...] as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão sempre mudando. Afinam e desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou.” (ROSA, 1956, p.20). Nos caminhos trilhados da vida, tanto no campo pessoal como no profissional, tenho vivido essa verdade maior: não estou pronta e acabada e, acredito que nunca estarei, pois sempre terá algo para ser transformado no afinar e desafinar, no desconstruir para construir. Desde que ingressei no mestrado, em 2017, tenho desconstruído velhas concepções e práticas educacionais e construído novas concepções, numa perspectiva crítica, de forma contextualizada, analítica e reflexiva.

De volta ao túnel de tempo em meados da década de 1970, relembro da minha infância, tempo que outrora não volta mais (Casimiro de Abreu). Nasci e vivi até os sete anos de idade no povoado Canela, região que teve sua estrutura física, geográfica, e sua história desconstruída, apagada para construção da cidade de Palmas, mas, as lembranças continuam vivas em minha

memória, principalmente da minha vontade em aprender a ler, pois, quase todas as tardes, eu fugia de casa para observar, através das janelas da escolinha, nas pontas dos pés, as aulas acontecendo. Havia um encantamento naquele lugar que me atraía e eu sonhava um dia poder estar ali. Sou a quinta filha de sete irmãos, meu pai, um homem do campo, semianalfabeto, um sertanejo humilde que nos sustentava da pequena colheita da agricultura familiar, da caça e da pesca, e a minha mãe, uma dona de casa também semianalfabeta que cuidava do lar, dos filhos, ajudava meu pai no plantio e na colheita. A pobreza era grande, muito nos faltava e, na maioria das vezes, fazíamos apenas uma refeição no dia, pois os alimentos eram escassos. Os filhos cresceram, as necessidades multiplicaram, a vida começou a ficar ainda mais dura e difícil para os meus pais e a realidade do povoado não atendia mais as nossas necessidades de estudos e de saúde. Então, no ano de 1978, mudamos para cidade de Porto Nacional no intuito de estudarmos e, por meio do estudo, melhorar as nossas condições de vida. E, ali naquela cidade, comecei a minha vida de estudante e aprendi o valor de uma educação pública na vida de um menos favorecido.

Fui matriculada na escola aos sete anos de idade e a vontade de aprender a ler as palavras, poder escrever e ser “alguém” gritava alto dentro de mim. Logo me encantei com os livros, com os textos, muitas vezes esquecia de me alimentar, vislumbrada com o universo da leitura. Enquanto, para muitos, escrever era enfadonho, para mim era desafiador, libertador, me sentia gente, autônoma, capaz, e, no mesmo compasso, me sentia inconformada com as condições de vida da minha família e com as consequências das desigualdades sociais que nos atingiam de forma desumana. Sonhava um dia ser liberta de toda situação que vivia e, por meio da minha formação, transformar o meu pensamento e a minha vida. A educação que liberta e transforma, em que a concepção do ser humano “[...]é um ser na busca constante de ser mais e, como pode fazer esta autorreflexão, pode descobrir-se como um ser inacabado, que está em constante busca. Eis aqui a razão da educação” (FREIRE, 1983, p.27). Essa busca constante, o descobrir-se como alguém em evolução, que tem buscado contribuir com a formação de pessoas mais atuantes na sociedade, com uma visão de mundo mais crítica e reflexiva são pensamentos e perspectivas que fazem parte da minha trajetória profissional.

A minha formação é decorrente de uma educação tradicional em que pensar não era necessário, mas apenas reproduzir o que você recebia como verdade absoluta. Usar o uniforme diariamente, cantar o hino nacional, não questionar o professor, decorar a tabuada e as capitais do Brasil eram algumas práticas obrigatórias. Ao ingressar no Ensino Médio, fiquei entediada com as disciplinas chamadas “decorativas”, provas que reproduziam questionários com inúmeras questões e respostas que tinham que ser reproduzidas na íntegra. Somente o professor

detinha o conhecimento, o aluno era um mero receptor, sem capacidade de pensar, refletir, dialogar. Essa educação deixou marcas negativas em minha formação, como timidez, dificuldade de questionar, confrontar e de defender minhas concepções e essas dificuldades refletiram na minha prática profissional por um período de tempo, foi preciso muito estudo, análises, discussões, coragem para romper e superar com tudo isso. Para Saviani (2011, p.12), a educação como “um fenômeno próprio dos seres humanos significa afirmar que ela é, ao mesmo tempo, uma exigência do e para o processo de trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho.” O processo de desaprender para aprender iniciou na minha formação acadêmica no curso de História pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). E, assim, afinando e desafinando-me iniciei minha carreira docente ainda como acadêmica. Foram muitas desconstruções que tive que fazer na minha formação para construir minha carreira profissional. Com a minha carreira, nasceu a vontade de cursar Pedagogia, sonho que só foi concretizado dez anos depois. A Pedagogia trouxe, além da realização profissional, novas concepções de educação e o sonho de fazer o Mestrado, que está sendo realizado agora.

1.2.2 Cada um de nós constitui a sua história

No ano de 1996, iniciei minha carreira docente em Porto Nacional, na rede privada de ensino, substituindo uma professora de licença maternidade na 4ª série do Ensino Fundamental, hoje, 5º ano. Meu coração quase saltou à boca, finalmente tinha chegado a minha oportunidade. Então me debrucei sobre livros, atividades diversificadas e técnicas para manter a atenção dessas crianças na minha aula, pois a ordem era que as crianças não fizessem barulho, como se fosse possível. Ficava o tempo todo controlando o volume das falas das crianças e atenta ao corredor, com medo de uma presença repentina da coordenação. Senti uma forte pressão e opressão! Em alguns momentos, passei a comportar/imitar meus professores que critiquei durante a educação básica. Estava ali, desenvolvendo a postura de um professor tradicional, autoritário, tarefeiro e cumpridor de ordens.

De acordo com Nóvoa (1995, p.10), ser professor “obriga a opções constantes, que cruzam a nossa maneira de ser com a nossa maneira de ensinar, e que desvendam na nossa maneira de ensinar a nossa maneira de ser”. Quando assumi como professora de história dos Anos Finais do Ensino Fundamental, na rede pública, já formada, sentia-me motivada e preparada para desenvolver a regência numa perspectiva crítica, partindo da realidade e do contexto em que os alunos estavam inseridos. A partir de então, passei a dialogar com os alunos, pesquisar e debater questões mundiais, nacionais e regionais, trazendo o aluno para o universo da aula, como sujeito histórico, participante e integrante de uma sociedade excludente,

capitalista, propulsora das desigualdades sociais. Porém, não senti muita aceitação e apoio quanto à forma como estava desenvolvendo as aulas, pois havia barulho, discussões, falas e movimentação dos alunos. Na sala dos professores, sentia certa indiferença dos colegas e cheguei a ouvir de uma professora que, para obter respeito e atenção dos alunos, eu tinha que ser autoritária, repassar o conteúdo e passar muitas atividades para casa, pois os pais gostavam disso e estávamos ali para agradá-los e deixar de lado essas aulas em que o aluno tem que participar, pensar, questionar, pois quem sabe é o professor, o aluno está ali só para aprender o básico.

Dali surgiu uma certeza, continuaria minhas atividades, mesmo que as condições de trabalho não favorecessem, pois, a forma como ensinamos está conectada com a nossa identidade, as nossas ideias e com aquilo que defendemos. Todas essas situações provocaram reflexão, inquietação e um confronto entre teoria e prática. Analisando a minha prática pedagógica sob a perspectiva de Pimenta (1997), percebo que ela é permeada de elementos decorrentes da maneira como me vejo, relaciono e constituo-me, da minha história de vida e dos sentidos do que é ser professor para mim, construído ao longo da minha trajetória.

Segundo Pimenta (1997, p.7),

Uma identidade profissional se constrói, pois, a partir da significação social da profissão; da revisão constante dos significados sociais da profissão; da revisão das tradições. [...] Do confronto entre as teorias e as práticas, da análise sistemática das práticas à luz das teorias existentes, da construção de novas teorias, constrói-se, também, pelo significado que cada professor, enquanto ator e autor, confere à atividade docente no seu cotidiano a partir de seus valores, de seu modo de situar-se no mundo, de sua história de vida, de suas representações, de seus saberes, de suas angústias e anseios, do sentido que tem em sua vida: o ser professor. Assim, como a partir de sua rede de relações com outros professores, nas escolas, nos sindicatos e em outros agrupamentos.

A escola deixava livre para definir o planejamento, mas deveria ter bons índices de aprovação e não deixar os alunos desistirem dos estudos. Era outra realidade? Outra perspectiva? Não me sentia vigiada, mas era cobrada para produzir resultados, mas e o percurso? Comecei a colocar em prática as minhas concepções, teorias, instigando os alunos a participarem das aulas, compartilhar seus conhecimentos e produzir novos conhecimentos. E, veio outra decepção: alunos apáticos, sem interesse para os estudos, sentiam-se incapazes de pensar por si só, sem motivação, pouca participação nas aulas e nas atividades propostas. A cobrança por parte da escola e dos pais girava em torno das notas, mas para mim era o processo que importava, a aula em si, a participação e aprendizagem do aluno. Passei a cobrar e exigir mais de mim e, quando corrigia provas ou atividades, me sentia fracassada. Havia em mim, nas

minhas práticas muito dos meus professores, queria ser inovadora, crítica, progressista, mas ainda desenvolvia algumas práticas tecnicistas. Linearidade não faz parte desse processo de construção de identidade profissional, pois sou um ser em construção, que ora afina e desafina, desconstruindo concepções que há muito tempo fizeram parte do meu repertório como verdades absolutas e inquestionáveis.

Ao retornar à sala de aula, tentei conhecer a realidade dos alunos, quis dar voz a eles, por meio de discussões, diálogos, contextualização e interação. Não conseguia desenvolver em todas as turmas. Não havia tempo para estudar, diante das salas superlotadas, carga horária de trabalho excessiva e inúmeros programas para participar. Era a dura realidade de uma sala de aula, onde “o professor precisa, portanto, de uma teoria que explicita a direção pretendida para a tarefa educativa de humanização do homem, extraída de uma concepção de educação enquanto prática social transformadora.” (LIBÂNEO, 2006, p. 78).

1.2.3 Recomeçar é possível...

É preciso romper barreiras, quebrar paradigmas, pensar, imergir, para buscar a essência do ser professor e deixar a transformação acontecer. O processo é desconfortante, desafiador, porém necessário e urgente. Surgem questionamentos, incertezas, dúvidas, mais ainda vontade, disposição e subsídios para me constituir em ser um professor crítico e pesquisador.

Fazer Mestrado para mim, descendente de uma família humilde, desprovida de recursos financeiros, pertencente a uma sociedade dita democrática, mas excludente, seletiva, era um sonho considerado impossível. Mas as vontades de crescer e vencer foram maiores e, mesmo diante das dificuldades e tropeços, cursei licenciatura em História na UFT. E, nesse momento preciso retomar a minha história, quando iniciei minha carreira docente no ano de 1992, mesmo antes de concluir o curso. No ano de 2004, sonhava entrar no Mestrado, mas era algo muito longínquo e, então, decidi cursar Pedagogia, sendo que ao concluir, novamente aflorou o desejo do Mestrado. Mas, o tempo que eu tinha para me dedicar aos estudos era muito escasso e acabei fazendo quatro especializações na área da educação. Durante esse período, fui professora do ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Particpei de uma seleção para trabalhar na função de Gerente de Políticas Educacionais na Diretoria Regional de Educação de Porto Nacional e, então, comecei a compreender o processo de gestão de educação no ensino público, as políticas municipais de educação, acompanhei a rede municipal de ensino no que diz respeito à aplicabilidade da legislação e normas. Dois anos depois, assumi a função de Coordenadora de Gestão Educacional, período em que tive a oportunidade de acompanhar o trabalho dos diretores escolares. Por meio dessas experiências, pude conhecer a atuação dos diretores

escolares frente à gestão de uma escola, o que me causou frustração, indignação e inquietações diante dos discursos e práticas autoritárias de alguns diretores no exercício da função. Outro entendimento que tive foi sobre as demandas que deveríamos atender, pois tínhamos metas e indicadores de qualidade a serem atingidos anualmente, independente da sua realidade, cada escola tinha a sua meta a ser alcançada.

A Pedagogia trouxe, além da realização profissional, um novo impulso para o Mestrado. Mas, a vida nem sempre acontece da forma em que planejamos, tem seus altos e baixos e, no ano de 2009, ela me tirou do curso considerado “normal”, fiquei sem reação, sem rumo com o ocorrido em minha vida pessoal, pois nenhuma teoria explicaria o que estava acontecendo, minha vida parou por alguns meses em decorrência do “luto”. É indescritível, imensurável, inexplicável, inadmissível perder um filho! Porém, morrer é uma certeza de que todos nós temos. Decidi reagir: enfrentar a mim mesma, encarar e libertar-me da dor, do sofrimento, da tristeza e da melancolia que pairavam sobre minha vida. Para me recompor, decidi escrever e, então, cinco anos depois, decidi fazer a seleção para o Mestrado em Educação. “[...] e a melhor parte é que nunca estaremos prontos, finalizados [...] Haverá sempre um retalho novo para adicionar à alma.” (Cris Pizzimenti).

Ingressei no segundo semestre do ano de 2017, no Mestrado Acadêmico em Educação, ofertado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFT. Uma grande oportunidade para recomeçar, desengavetar sonhos, buscar novas perspectivas e enfrentar grandes desafios. Foram dois anos de muito aprendizado, análises, produções. As leituras e discussões realizadas na disciplina de Estado, Políticas e Sociedade, ministrada pela professora doutora Rosilene Lagares, provocaram um confronto com a minha atuação na área da gestão, inquietaram e impulsionaram-me para uma pesquisa mais profícua sobre gestão democrática da educação. Este estudo surgiu ainda das discussões, análises e estudos desenvolvidos no grupo de Pesquisa da Rede Mapa. Refletir sobre a educação no contexto atual é reconhecer a política educacional como cerne do sistema de ensino público, pois ela define os rumos e funções da educação, de acordo com os interesses e projetos político-econômicos predominantes na sociedade. Nesse sentido, colaboram as ideias de Bordignon e Gracindo (2004, p.147): “Analisar a gestão da educação, seja ela desenvolvida na escola ou no sistema municipal de ensino, implica em refletir sobre as políticas de educação. Isto porque há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas”.

Ao refletir sobre as concepções de gestão, foi necessário um movimento de desaprender para aprender, soltar as amarras, tirar as vendas e despir-me de velhos conceitos e exercitar o

pensamento, a reflexão e produção coletiva e a criticidade, para compreender que "o trabalho educativo é o ato de produzir, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens". (SAVIANI, 1994; p.24). Foram muitas inquietações, indagações, dissensos, aprendizados que impulsionaram a ressignificação de concepções e práticas da gestão democrática.

Nesse percurso da pesquisa, entendemos que a gestão democrática é possível, pois construímos uma relação viva, dinâmica, democrática e prazerosa entre orientadora e orientanda para a produção deste trabalho que representa a materialização de alguns elementos constitutivos de uma gestão participativa: coletividade, transparência, democracia, autonomia da escrita e vínculo afetivo/humanização.

1.3 Indicações metodológicas

Para realizar esta pesquisa, de caráter qualitativo (CRESWELL, 2007), assentamo-nos em revisão bibliográfica e pesquisa documental, direcionando-nos pela perspectiva crítico-dialética (TRIVIÑOS, 2008), pois a consideramos apropriada para a compreensão da relação teoria e prática, em uma perspectiva de ir além do aparente, do óbvio, para que se possa conhecer a prática para transformá-la. Nessa perspectiva, Konder (2008, p.35) orienta que nenhum objeto deve ser percebido isolado, fora de um contexto, pois o homem deve perceber que qualquer objeto é parte de um todo. Na ação explorada, o ser humano se depara com problemas interligados. “Por isso, para encaminhar uma solução para os problemas, o ser humano precisa ter certa visão de conjunto deles: é a partir da visão do conjunto que podemos avaliar a dimensão de cada elemento do quadro.” A visão do conjunto é transitória e nunca pode exaurir a realidade a que ele menciona, sendo a realidade sempre mais complexa do que o conhecimento que temos. E, ainda, descreve:

Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém, não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa - que a visão de conjunto proporciona - que é chamada de totalidade. (KONDER, 2008, p.36).

Comprendemos que a teoria nos aponta para algumas direções e indicações, mas, em nosso entendimento não representa a totalidade, por isso, a teoria dialética sugere que nos atentemos às contradições e mediações concretas que a síntese conclui (KONDER, 2008). Em meio às contradições e mediações, emerge a busca pela compreensão dos processos e situações

que estão além do modelo comum de explicações e das amplas categorias estabelecidas que não correspondam à realidade. [...] O pesquisador precisa colocar-se a possibilidade de surpreender-se, senão, por que pesquisar? (GATTI, 2005, p.606). Essa percepção demanda contextualizar e problematizar a gestão democrática, abordando sua historicidade, suas concepções, tensionamentos e desdobramentos, visando contribuir com novas compreensões e com a transformação das práticas da gestão democrática da educação municipal. Tendo como referência Bardin (2009), analisamos resultados de pesquisas realizadas em Estados pertencentes à Rede Mapa, nos anos de 2016, 2017 e 2018, sendo Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins.

A Rede MAPA foi concebida no segundo semestre de 2014 e envolve pesquisadores da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estácio de Sá (Unesa), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Com o projeto de pesquisa ‘Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino’, seus pesquisadores tem por objetivo analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino dos estados participantes da Rede Mapa (SC, RS, PR, RJ, MA, CE, PI e TO), tendo em vista a atribuição que lhes foi conferida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) (Art. 14) quanto à definição de normas de gestão democrática na educação básica, de acordo com suas peculiaridades (NARDI, 2014).

No Tocantins, a Rede MAPA está vinculada ao Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da Universidade Federal do Tocantins (EpeEM/UFT) e ao Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE).

1.4 Organização da Dissertação

O *corpus* desta Dissertação é composto pelos resultados da revisão bibliográfica e pesquisa documental, com análises a respeito da gestão democrática da educação no âmbito de sistemas municipais de ensino. Em sua estrutura, contemplamos cinco seções, sendo introdução, três seções de desenvolvimento e as considerações finais, além das referências.

Sendo a introdução considerada como a primeira seção, a segunda intitulamos ‘Gestão democrática: histórico, legislação, tensões e desdobramentos’, que tem como objetivos situar historicamente a gestão democrática da educação no Brasil; identificar percursos e percalços das bases legais e normativas que a regulamentam, discutindo mobilizações e enfoques dados à gestão democrática a partir das Conferências Brasileiras de Educação; e, por fim, identificando possíveis desdobramentos e elementos que envolvem as concepções de gestão, a partir da perspectiva política, econômica e social do país, para entendê-las de forma mais crítica e completa possível. Nessa sessão, apresentamos resultados da revisão bibliográfica, com base em Lima e Miotto (2007), Prado (1981), Sodré (1962), Cury (2000), Azevedo (1958, 1976), Cunha (1993), Sander (2009), Saviani (2004,2008),Carvalho (2013),Coutinho (2006), Mendonça (2000), Minto (2010), Adrião e Camargo (2001), Cury (1996), Lagares (1998), Vieira (2007) e Dourado (2006).

Na terceira seção, ‘Princípios da gestão democrática da educação: tensionamento entre concepções’, analisamos configurações dos princípios da gestão democrática da educação brasileira tensionados por práticas administrativas de concepções autoritárias e gerenciais/estratégico-empresariais; analisar o modelo de gestão da educação integrado à reforma do Estado brasileiro que tem como premissa instituir no sistema educacional a concepção de gestão das empresas privadas; e problematizar aspectos que envolvem ressignificações dos mecanismos de gestão democrática pelas exigências mercadológicas e seus encadeamentos para a construção da democracia. Apresentamos, então, resultados de revisão bibliográfica de Sander (2009), Coutinho (2006), Dourado (2006), Fiori (1993), Peroni (2008), Oliveira (1999), Gaulejac (2007), Sá (2011), Poli (2018), Adrião (2006), Paro (2011), Janela Afonso (2010), Lagares (2014), Freitas (2012), Azevedo (2002), Ball (2004) e Carvalho (2013).

Na última seção, ‘Gestão democrática em sistemas municipais de ensino de estados participantes da Rede Mapa’, intentamos identificar princípios da gestão democrática da educação, tensionados pelas concepções gerenciais nos sistemas municipais de ensino dos Estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, dos anos de 2016, 2017 e 2018, participantes da pesquisa Rede Mapa. Isso, para tensionar as concepções de gestão, adjacentes da legislação nacional, com a organização e configuração dos espaços e mecanismos de gestão democrática definidos nos sistemas de ensino e analisar a perspectiva de gestão em que estão sendo materializados. Portanto, a partir da leitura analítica dos textos, buscamos: a) levantar princípios, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, com vistas à gestão democrática, estabelecidos nas normas dos sistemas municipais de ensino; b) identificar as categorias comuns às condições político-institucionais e dinâmicas que informam a gestão

democrática do ensino público entre os sistemas municipais de ensino de Estados participantes da Rede Mapa; c) constituir uma perspectiva comparada dos resultados nos estados, por meio de mapas, cartogramas indicativos, gráficos, infográficos e quadros; e d) analisar a relação entre os princípios de gestão democrática predominantes nos sistemas municipais de ensino de Estados participantes da Rede Mapa. A abordagem teórica ancora-se em Lagares (1998, 2014, 2017), Cury (2002), Dourado (2006), Bordignon (2009), Carvalho (2013), Soares e Cardozo (2018), Nardi (2016, 2017), Ribeiro (2018), Saviani (1983) e Veiga (2007).

Quando se propõe estudar e analisar a implementação das políticas públicas educacionais, é preciso conhecer melhor o papel do Estado como produtor de ações e intervenções oficiais que expressam sua capacidade administrativa e gerencial de implementação de decisões governamentais, pois como indica Bobbio (2003), em termos de bem-estar social, sempre se supõe que seja o Estado o agente principal na implementação de políticas. Porém, o que se percebe é que as políticas educacionais não evidenciam, de fato, os interesses sociais, mas interesses político-partidários e econômicos.

As políticas públicas, segundo afirma Bucci (2001), funcionam como instrumentos de fixação de interesses em torno de objetivos comuns, ou seja, visam o bem da coletividade. Logo, toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Nesse âmbito, é necessário que haja mobilizações, discussões e participação das representatividades dos setores sociais nas definições dessas políticas, as quais não são estáticas, mas só se concretizam por meio de práticas sociais. Desse modo, para identificar e compreender os tensionamentos e desdobramentos da gestão democrática, precisamos conceituá-la, analisá-la, problematizá-la, uma vez que se constitui num processo em construção.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: HISTÓRICO, NORMATIZAÇÃO, TENSÕES E (DES)DOBRAMENTOS

A gestão democrática da educação¹ no Brasil é um tema que tem merecido a atenção de um número significativo de pesquisadores e estudiosos e vem se constituindo na linha de pesquisa que abriga o maior número de estudos no campo da gestão da educação brasileira (SANDER, 2009). É garantida legalmente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988, art. 206), na norma que regulamenta a organização da educação brasileira, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 (LDB) (BRASIL, 1996, art. 3º, 14), e nos

¹ Utilizaremos a expressão gestão democrática da educação, e não do ensino, em todo o texto.

Planos Nacional (BRASIL, 2014, meta 19), Estaduais e Municipais de Educação. A importância dessa perspectiva de gestão no ensino público tem feito parte de pauta das discussões, estudos e debates sobre rumos e desafios da educação como projeto de uma sociedade em que se valoriza o individualismo, a competitividade e os resultados, sociedade essa considerada moderna líquida, impulsionada pela força da globalização, em que tudo se define como relativo, mutável, incerto, inconstante e até mesmo descartável (BAUMAN, 2001).

Para o sociólogo Bauman (2001), a modernidade líquida consiste na individualização do mundo em que o sujeito se encontra “livre”, em certos assuntos, para ser o que conseguir com suas próprias forças. Na sua concepção, a sociologia pode nos oferecer subsídios para compreender os processos que moldaram nossa existência e esta sociedade, na qual a individualização se tornou uma deliberação e que só podemos enfrentá-la, agindo, coletivamente.

Pesquisadores críticos trazem à tona a relevância da concepção de gestão democrática na escola pública, a partir de análises das condições sociais, políticas e econômicas que determinaram sua gênese e implementação. Suas concepções apresentam tensionamentos nas definições de elementos constitutivos da democratização da gestão e nos desdobramentos de novas políticas que promovem o controle social. Segundo Cury (2005, p.205), a gestão democrática da educação requer a transparência de processos e de ações. “Ao caráter público e aberto se opõe o privado e o secreto. O segredo é a dimensão daquele que se tem como a sede e a fonte do poder e, portanto, nada deve à cidadania.” De acordo com Dourado (1998, p.79), a gestão democrática é um processo de aprendizado e de luta que se consolida nas especificidades da prática social e em sua respectiva autonomia, a possibilidade de criação de ambientes para concretizar a participação de toda a comunidade escolar na gestão da escola. Nessa mesma perspectiva, Arroyo (1979, p. 36) questiona sobre a adoção dos modelos empresariais para a educação, que vêm sendo disseminados, tendo como estratégia principal a modernização administrativa do sistema educacional. O texto da CF/1988 estabelece a efetivação da gestão democrática com a participação e com os princípios estabelecidos em cada instituição na forma da lei.

A gestão democrática da educação, garantida em normas no Brasil, funciona como diretriz político-filosófica e estratégia organizacional e administrativa, considerada uma conquista histórica de enormes proporções, que implica uma filosofia política e uma estratégia de ação pedagógica que abarque o compromisso político e a sólida formação (SANDER, 2009). Foi com esse sentido que a aprovação da CF/1988 foi resultado de projetos e reivindicações de grupos organizados que buscaram romper com as ações autoritárias e a opressão na sociedade

brasileira, porém esses grupos representavam a mínima parcela da sociedade, sendo a maioria submetida às práticas autoritárias e hierárquicas. A efetivação do princípio de gestão democrática está além de uma garantia legal, requerendo rupturas de modelos gerenciais, de práticas e posturas autoritárias e de pensamentos conservadores.

Assim posto, na presente sessão, temos por objetivo situar historicamente a gestão democrática da educação no Brasil, identificando as bases legais e normativas que a regulamentam e discutindo as mobilizações e enfoques dados à gestão democrática a partir das Conferências Brasileiras de Educação.

Partindo para o campo das ideias, em nossa perspectiva, não se pode pensar a realidade sem um método, um percurso rigoroso que permita caminhar por ela e apreender o que dela é essencial e o contraditório. É o método da interpretação da realidade, o materialismo histórico e dialético, que auxilia na compreensão do objeto de pesquisa em seu movimento histórico e como reflexo das contradições do capitalismo. Refletir sobre a realidade partindo do empírico (o objeto assim como ele se apresenta à primeira vista) e, por meio de abstrações (elaborações do pensamento, reflexões, teoria), chegar ao concreto, sendo uma compreensão mais elaborada do que há de essencial no objeto. Assim, a diferença entre o empírico (real aparente) e o concreto (real pensado) são as abstrações (reflexões) do pensamento que tornam mais completa a realidade observada (PIRES, 1997).

Para se compreender o objeto de pesquisa, precisamos nos movimentar do senso comum para a consciência filosófica: a superação da etapa do senso comum (conhecimento da realidade empírica da educação), por meio da reflexão teórica (movimento do pensamento), para a etapa da consciência filosófica (realidade concreta da educação). A construção do pensamento se daria, pois, da seguinte forma: parte-se do empírico, passa-se pelo abstrato e chega-se ao concreto (SAVIANI, 1991). Nesse sentido, consideramos de fundamental importância analisar o contexto histórico e social em que foram pensadas e regulamentadas as políticas de educação, como se delineou e se definiu o arcabouço legal da gestão democrática e a sua intencionalidade no decorrer da historicidade da educação brasileira. Ainda que instrumentos legais, por si só, não garantam direitos conquistados, conhecê-los é um ato constitutivo da cidadania, conforme Cury (2000, p.16) chama a atenção, é também uma forma de identificar a expressão desses direitos: “A legislação, então, é uma forma de apropriar-se da realidade política por meio das regras declaradas, tornadas públicas, que regem a convivência social de modo a suscitar o sentimento e a ação da cidadania”. Não se apropriar das leis é, de certo modo, uma renúncia à autonomia e a um dos atos constitutivos da cidadania, enfim, conhecer a legislação é pensar a

educação como um direito social, numa perspectiva de transformação é, então, exercitar a cidadania.

Para cumprir os objetivos supracitados, realizamos revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007), em especial, abordando Prado (1981), Sodré (1962), Cury (1996, 2000), Azevedo (1958, 1976), Cunha (1993), Sander (2009), Saviani (2004, 2008), Carvalho (2013), Coutinho (2006), Mendonça (2000), Minto (2010), Adrião e Camargo (2001), Lagares (1998), Vieira (2007) e Dourado (2006).

Também, efetuamos análise documental (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), apreendendo informações em normas e documentos vinculados a movimentos em defesa da escola pública e da gestão democrática da educação, a partir dos anos 1980.

2.1 Gestão democrática da educação brasileira: marcos históricos e bases legais

Pensar a educação brasileira é descortinar a história da formação socioeconômica do povo brasileiro, refletir sobre avanços e retrocessos e reconhecer, a partir da conjuntura mundial, o quanto o nosso desenvolvimento educacional foi lento, moroso, tardio. Desde os primórdios da formação do nosso país em que sofremos o processo de colonização de exploração de Portugal, a educação não foi deliberada e efetivada como prioridade, era uma educação criada pela Corte com apenas o objetivo de atender a elite e os seus descendentes, ou seja, surgiu com a finalidade de suprir interesses e necessidades do grupo dominante daquela da época, uma educação dos dominadores.

Partindo de uma abordagem histórica, o período da corrida pelo ouro e domínio de terras no século XVI desencadeou a expansão marítima e a conseqüente colonização das terras americanas pelos europeus. A exploração das terras brasileiras pelos franceses, portugueses, espanhóis e holandeses não ocorreu de forma pacífica e passiva, pois foi marcada pela exploração territorial, uso de mão de obra escrava (indígena e africana), uso de violência para conter movimentos sociais e apropriação de terras indígenas. Foi um grande derramamento de sangue e desrespeito ao nosso povo que sofreu as mais diversas atrocidades, violências físicas, psicológicas, torturas, preconceitos, discriminação e outros tipos de crimes. Em contrapartida, mesmo não dispondo de todos os recursos necessários, como armas, domínio da língua portuguesa, conhecimento da cultura e costumes europeus, os nativos resistiram com enfrentamentos, disputas, confrontos e insubordinação ao clero e à nobreza. Nesta mesma época, as terras brasileiras produziam o pau-brasil em grande quantidade, o qual se tornou o

primeiro produto brasileiro explorado pelos europeus com a mão de obra indígena. Em conformidade com as normas da política mercantilista, não podia ser desenvolvida no Brasil nenhuma atividade produtiva que pudesse competir com as da metrópole, ou que prejudicasse seus interesses comerciais. Prado (1981) aponta que para os fins mercantis almejados, a América portuguesa apresentava-se como “[...] um território primitivo habitado por rala população indígena incapaz de fornecer qualquer coisa de realmente aproveitável” (PRADO JR, 1981, p. 24), portanto “[...] era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio”. Para Prado Júnior, daí surge a ideia de Portugal povoar terras brasileiras somente para explorar. Corroborando com o autor, Sodré (1962, p. 60) afirma que “a perspectiva de exploração das riquezas minerais e a concorrência de navios de outras bandeiras na costa vai determinar mudança radical no tratamento que a Coroa portuguesa dispensa às suas terras na América”. Desde os primórdios, a história da formação do Brasil se configura em um território em disputa, onde o povo é marginalizado, conduzido e submetido aos interesses da classe dominante.

Para conter a resistência, pacificar e adestrar os índios, a coroa portuguesa enviou uma missão jesuítica que passou a catequizar, ensinar os costumes, a língua e a religião de Portugal para os índios. Saviani (2008, p.8) considera que o primeiro documento de política educacional que vigorou no Brasil foram os “Regimentos” de D. João III, editados em 1548, para nortear as ações do primeiro governador geral do Brasil, Tomé de Souza, que aqui chegou em 1549 juntamente com quatro padres e dois irmãos jesuítas, chefiados por Manuel da Nóbrega. Ainda nesse mesmo ano, os jesuítas iniciaram a obra educativa focada na catequese, seguindo a orientação contida nos referidos “Regimentos”. Então, inicia-se a história da educação brasileira centrada na catequização. Uma educação conduzida e pensada pela Igreja Católica que mantinha boas relações com o governo português. No entanto, havia uma dualidade no ensino: os índios eram ensinados em escolas improvisadas, construídas por eles mesmos, chamadas de Missões e os filhos dos colonos eram ensinados em colégios com estrutura física adequada. Porém, no decorrer dos anos, os padres jesuítas passaram a educar somente os filhos dos colonos e os novos sacerdotes e os colégios ofertavam somente a educação elementar. Os homens livres e ricos que quisessem frequentar universidades deveriam ir para a metrópole (Portugal). Azevedo (1976) destaca que a atuação jesuítica na colônia brasileira pode ser dividida em duas fases distintas: a primeira fase foi a de adaptação e construção de seu trabalho de catequese e conversão do índio aos costumes dos brancos; e a segunda fase foi de grande desenvolvimento e extensão do sistema educacional implantado no primeiro período.

Cerca de duzentos anos depois, segundo Marcílio (2005, p.3, apud SAVIANI, 2008, p.9),

Os jesuítas foram expulsos do Brasil (1759) e, nesse período, a soma dos alunos de todas as instituições jesuíticas não atingia 0,1% da população brasileira, pois dela estavam excluídas as mulheres (50% da população), os escravos (40%), os negros livres, os pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas.

Por conseguinte, o período de 1759-1827, conhecido pela pedagogia pombalina, segundo Saviani (2008), corresponderia às primeiras tentativas de se instituir uma escola pública estatal. Pelo Alvará de 28 de junho de 1759, definiu-se o fechamento dos colégios jesuítas, introduzindo-se as “aulas régias” a serem mantidas pela Coroa. As reformas pombalinas, com base nas ideias laicas inspiradas no Iluminismo, estabelecem o privilégio do Estado em matéria de instrução. No ano de 1808, com a vinda da família real para o Brasil, sede do Reino de Portugal, na busca de refúgio devido à invasão francesa no início do século XIX, houve uma ruptura no sistema educacional anterior. Para a realeza ser bem acomodada no Brasil, além de invadir as melhores residências e expulsar seus proprietários para abrigar a corte portuguesa, Dom João VI abriu Academias Militares, Escolas de Medicina, Biblioteca Real e a Imprensa Régia. Surgiram instituições culturais e científicas, de ensino técnico e cursos superiores, como os de medicina nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia. Uma educação totalmente elitista, excludente e dominadora. Saviani (2008) analisa também os investimentos dispensados à educação entre 1840 e 1888, no Segundo Império, considerando a média anual dos recursos financeiros investidos em educação de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%.

Com a independência do Brasil em 1822, algumas alterações no cenário sociopolítico e econômico pareciam delinear-se, inclusive no âmbito de política educacional. Um ano depois, na Constituinte de 1823, foi discutida a criação de universidades no Brasil com apresentação de várias propostas. Como resultado surgiu o compromisso na Constituição de 1824 de assegurar “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”, logo depois, foi aprovada a lei de 15 de outubro de 1827, que determinou a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e vilarejos. Porém, a proposta de criação de universidades não progrediu, em seu lugar, foram implantados os cursos jurídicos em São Paulo e Olinda em 1827, ratificando o significado profissional e utilitário da política de D. João VI. Para Azevedo (1958, p. 574), a aprovação do Ato Adicional introduziu mudanças na Constituição de 1824, transferindo “[...] às Assembleias Provinciais o encargo de regular a instrução primária e secundária, cabendo à

administração nacional o ensino superior e a organização escolar do Município Neutro.” Portanto, eram constantes os impasses referentes ao ensino no período imperial, uma vez que o Governo Central não se comprometia financeiramente com as decisões regionais. Com o Ato Adicional de 1834, houve a reforma que responsabilizava as províncias do ensino elementar, secundário e de formação dos professores, enquanto o governo central se responsabilizaria com o Ensino Superior. Deu-se início então a descentralização da educação básica, subtraindo do poder central a responsabilidade com a definição e coordenação da política de universalização do ensino fundamental, o que causava ainda mais distanciamento entre as elites do País e as camadas sociais populares. Saviani (2008, p.11) argumenta:

Desde a primeira fase do Brasil independente, as reformas sucedem-se, passando da Lei das escolas de primeiras letras, em 1827, para o Ato Adicional de 1834, a reforma Couto Ferraz, de 1854, Leôncio de Carvalho em 1879, sem contar os vários projetos de reforma apresentados no Parlamento no final do império, que não chegaram a vingar [...]. Observe-se que prevalece a tendência em nomear as reformas pelos seus proponentes, em geral ministros da pasta de instrução pública ou da educação, a indicar que cada um que chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a ideia de que é com ele que, finalmente, o problema será resolvido.

No período republicano, essa movimentação continua patenteando-se melhor aí o caráter pendular, pois, se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação e, assim, sucessivamente (SAVIANI, 2008, p.11). Uma característica estrutural da política educacional brasileira é a descontinuidade. Na chamada Primeira República, entre 1889 a 1930, foram realizadas cinco reformas do ensino secundário, buscando a implantação de um currículo unificado para todo o país, sendo: a Reforma Benjamim Constant, a Reforma Epiácio Pessoa, a Reforma Rivadavia, a Reforma Carlos Maximiliano e a Reforma João Luiz Alves, porém, de acordo com Saviani (2008, p.10), o ensino permaneceu praticamente estagnado, o que pode ser ilustrado com o número de analfabetos em relação à população total, que se manteve no índice de 65% entre 1900 e 1920. Para Saviani (2008, p.11), essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, apresentam um movimento que pode ser assemelhado pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. O que indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional.

Ao adentrarmos a década de 1920, identificamos um período considerado de grandes iniciativas, período das reformas educacionais em que estava em cena a defesa de uma escola pública, universal e gratuita que se tornou grande bandeira dos movimentos mais importantes

da época. Seguiu-se um processo de centralização com as reformas de âmbito nacional encabeçadas por Francisco Campos, em 1931, com o ciclo das reformas Capanema entre 1942 e 1946, com a LDB de 1961 e com a legislação do regime militar nos anos de 1968 e 1971. Em 1924, foi fundada a Associação Brasileira de Educação (ABE) que, em 1932, foi dominada pelos defensores do movimento da Escola Nova. Nesse período, educadores como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando Azevedo e outros denominados “liberais” defendiam uma educação pública, laica e gratuita. Preocupados com o acesso à educação pública, a descentralização do ensino e o ordenamento jurídico-legal da educação nacional em um sistema nacional de ensino, organizam-se em torno do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Azevedo (1976) acredita que a reforma de 1928 tenha sido um movimento ideológico de grande competência que proporcionou, para o Brasil e para o problema da educação nacional, novas perspectivas, posicionando o país na corrente de ideias defendidas pelos maiores representantes de filósofos e técnicos de educação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova escrito por Fernando de Azevedo em 1932 e assinado por 26 educadores e intelectuais, direcionado ao povo e ao governo, foi caracterizado pelas concepções teóricas e ideológicas de seus idealizadores. É considerado um instrumento político que explicita a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. A oportunidade foi na realização da IV Conferência Nacional de Educação, no ano de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, representante do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, possibilitou aos participantes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo (SAVIANI, 2004). No decorrer dos anos de 1930, durante o governo Vargas, foi destacada a importância da definição de cidadania em consonância com o processo de modernização, pois foram implantadas diversas reformas voltadas para o combate ao êxodo rural e à necessidade de formação técnico-profissional a fim de atenuar as problemáticas do aumento dos habitantes da zona urbana e conter possíveis descontentamentos da população pertencente à classe menos favorecida.

No que se refere às ideias pedagógicas da política educacional defendida pelo movimento escola novista, teve como base a teoria de John Dewey² e um dos seus

²A teoria do filósofo americano e pedagogo John Dewey contrapôs a educação tradicional e propôs o modelo de ensino em que a aprendizagem deve partir da problematização dos conhecimentos prévios do aluno, sendo este o sujeito de sua aprendizagem. Segundo Dewey (1960, p.8) o conhecimento diz respeito à experiência humana concreta e ao mundo natural. Ele é a solução prática de situações problemáticas vivenciadas na natureza; obtida

defensores/idealizadores, Anísio Teixeira, aluno do próprio Dewey quando cursou Ciências da Educação³ na *Columbia University* nos Estados Unidos da América. Esse movimento tornou-se um alicerce para a educação e sociedade contemporânea. Cunha (1993, p.190) afirma:

sob a influência de John Dewey, cuja penetração no Brasil foi notória, os educadores da Escola Nova tiveram a possibilidade de equilibrar sua atuação entre as exigências antinômicas da Educação. As ideias renovadoras encontraram em Dewey uma concepção de respeito às particularidades individuais e ao mesmo tempo, de incentivo à observação das necessidades do progresso social.

A preocupação dos pioneiros da Escola Nova era com a organização de um sistema educacional que atendesse às exigências da estrutura moderna que se instalava naquele período no Brasil, portanto, discutiam e entendiam que a investigação científica seria o método inovador que impulsionaria as mudanças necessárias à condução das atividades escolares. Defendiam que a educação elementar como direito de todos era componente integrante de uma sociedade industrial, focada no ensino profissionalizante, ou seja, a educação deveria se adaptar ao mercado de trabalho, objetivando-se a efetivação de um projeto liberal democrático que provocasse a organização de um sistema de ensino nacional.

Para Sander (2007), a renovação educacional, no início da Segunda República, estava enraizada nas teorias psicológicas de Lourenço Filho, na contribuição sociológica de Fernando de Azevedo e no pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira. Na concepção de Carvalho (2013), até o ano de 1937, o Brasil foi marcado por manifestações, agitações, mobilizações de diversos grupos sociais, incluindo classe média, militares, operários, industriais. E, nessa efervescência, surgiram mais sindicatos, partidos políticos e associações.

Com a reforma Francisco de Campos (1931), o governo passou a abordar a educação como um tema nacional e, ainda, surgiram decretos que modificaram consideravelmente o ensino superior, secundário e profissional. Efetivamente, segundo Saviani (2003, p.6),

através de investigações controladas que têm como objetivo a descoberta e o controle das propriedades que os objetos naturais possuem. O conhecimento, assim, é “o término apropriado da investigação”. A investigação se refere aos problemas da vida do homem e aos objetivos específicos e próprios da ciência. Para Dewey toda investigação humana está estreitamente ligada à dúvida, que surge numa situação conflituosa vivida pelo ser humano. Após o resultado da investigação, os objetos transformam-se em instrumentos do pesquisador, já que podem ser manipulados experimentalmente, ou “utilizados na condução de novas investigações em novas situações problemáticas” (DEWEY, 1960, p. 119, apud CABRAL, 2014, p.168).

³Para Pagni (2000, p. 232), “Nesse curso, Anísio Teixeira pôde fazer um estudo mais sistemático sobre as teorias da educação e teve a oportunidade de conhecer a filosofia e ser aluno do próprio John Dewey”. Ao voltar para o Brasil, entusiasmado com a filosofia deweyana, Anísio Teixeira procura empreender uma reforma educacional dentro do país.

foi somente após a Revolução de 1930 que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim é que, ainda em 1930, logo após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. A educação começa a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional.

De acordo com as ideias de Saviani (2007), no final do século XIX, as críticas voltadas à pedagogia tradicional possibilitaram o surgimento de outra teoria da educação: a pedagogia nova, que delineou uma nova maneira de pensar a educação, tendo o marginalizado não mais como ignorante, mas o excluído. Constitui-se uma educação como fator de equalização social, a partir dos pressupostos de que as pessoas são diferentes e que cada indivíduo é único, singular. Nessa concepção educacional, o papel da escola é inserir e adaptar os indivíduos à sociedade, num processo de aceitação individual e mútua. Saviani (1989, p.21) defende que é compreensível,

[...] então que essa maneira de entender a educação, por referência à pedagogia tradicional tenha deslocado o eixo da questão pedagógica do intelecto para o sentimento; do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da disciplina para a espontaneidade; do diretivismo para o não-diretividade; da quantidade para a qualidade; de uma pedagogia de inspiração filosófica centrada na ciência da lógica para uma pedagogia de inspiração experimental baseada principalmente nas contribuições da biologia e da psicologia. Em suma, trata-se de uma teoria pedagógica que considera que o importante não é aprender, mas aprender a aprender.

Lembrando que foi no período em que aconteceu a Segunda Guerra Mundial e diante do mundo moderno pós-guerra e capitalista que os intelectuais da área da educação repudiaram a pedagogia tradicional e, passaram, então, a defender que as instituições escolares deveriam ser atualizadas de acordo com a nova realidade social. O processo eminente de industrialização no Brasil, na segunda metade do século XX, período pós-guerra, provocava rápidas transformações que estabeleciam uma escola voltada para a formação de mão de obra para as indústrias, ou seja, uma escola que priorizasse a formação para o mercado de trabalho para que então houvesse a superação das desigualdades sociais e, conseqüentemente, ocorresse a mobilidade social. Nesse contexto, a escola era concebida como emissária da pedagogia liberal que se encontrava vinculada à teoria política e econômica da burguesia. Os escolanovistas acreditavam que a democracia válida começaria a existir de fato a partir da “escola redentora”. Como destaca Saviani (1989 p. 21-24),

Forja-se, a partir da segunda metade do século XIX a ideia de escola ‘redentora da humanidade’ [...] pretende reformular internamente o aparelho escolar, inspirada na concepção humanista moderna. [...] a escola nova surge, pois, como um mecanismo de recomposição da hegemonia da classe dominante, hegemonia essa ameaçada pela

crecente participação política das massas, viabilizada pela alfabetização através da escola universal e gratuita. Ao enfatizar a ‘qualidade do ensino’, a escola nova desloca o eixo de preocupações do âmbito político (relativo à sociedade em seu conjunto) para o âmbito técnico pedagógico (relativo ao interior da escola).[...]Com isso, a escola nova, ao mesmo tempo em que aprimorou a qualidade do ensino destinado às elites, forçou a baixa da qualidade do ensino destinado às camadas populares, já que sua influência provocou o afrouxamento da disciplina e das exigências de qualificação nas escolas convencionais.

Ainda de acordo com Saviani (1989), as ideias dos escolanovistas geraram consequências mais negativas que positivas nas redes escolares oficiais organizadas na forma tradicional, pois possibilitaram o afrouxamento da disciplina e a despreocupação com a transmissão de conhecimentos, baixou o nível do ensino destinado às camadas populares. Para o autor, a “Escola Nova” aperfeiçoou a qualidade do ensino destinado às elites.

Para Coutinho (2006), o principal protagonista de nossa industrialização foi o próprio Estado. O capital industrial prevaleceu dos anos 1930 até a implantação do neoliberalismo nos anos de 1990. Nesse período, teóricos da direita autoritária, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos se manifestaram claramente a favor de uma “via prussiana”, ou seja, de uma ação transformadora pelo alto, como caminho mais adequado para a nossa modernização. Para os defensores do autoritarismo, segundo Coutinho (2006, p.158), o Brasil teria “uma sociedade fraca, anômica, fragmentada, na qual as classes sociais não se haviam ainda constituído plenamente. Enquanto a esquerda apresentava para esse problema o fortalecimento da sociedade civil, sua organização e dinamização”.

O processo constituinte de 1934 deliberou ao Conselho Nacional de Educação o papel de elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE) e instituir os sistemas educativos. Essa concepção sistêmica do ensino aparece no teor do documento do manifesto dos Pioneiros e, segundo Bordignon (2009, p.30), o termo sistema aparece nele de forma genérica, referindo-se a sistema escolar e ao “erro capital que apresenta o atual sistema”. Porém, essa organização em sistemas foi retardada pelo advento do Estado Novo, reafirmada na Constituição de 1946, mas apenas retomada em 1961, pela Lei nº 4.024, de 26/12/61, primeira LDB nacional. Com o fim do Estado Novo, foi outorgada a Constituição Federal de 1946, que trouxe a gratuidade para o Ensino Primário e assegurou a competência da União para formular as diretrizes e bases da educação nacional e recomendou a elaboração de uma LDB. O Ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani, atendendo à recomendação, instituiu um grupo de trabalho para a elaboração do projeto que se consolidou treze anos depois, com a Lei nº 4.024.

No período compreendido como fim da Escola Nova, final do século XIX, surge a Pedagogia Tecnicista, uma nova teoria educacional que parte do “pressuposto da neutralidade

científica e é inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, essa pedagogia advoga a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional.” (SAVIANI, 1989, p.23).

Durante a elaboração do projeto de LDB, foi intensificada a discussão a respeito da questão educacional como resultado da mobilização de educadores e intelectuais na defesa da escola pública, pressionada pela proposta de privatização do ensino. A LDB nº 4.024, de 1961, decorrente da conjuntura política desse período, foi proposta por diversos setores com ideais conflitantes. Porém, nas discussões que precederam sua promulgação, em especial as discussões organizadas pelos estudantes, esteve presente a proposição de uma escola gratuita e de qualidade, em que os estudantes pudessem participar de sua gestão. Outros grupos também discutiram as possibilidades de democratização do ensino, porém com pressupostos distintos aos dos estudantes. Algumas discussões postas por estudantes e intelectuais na década de 1960 são retomadas na década de 1980.

Em 1959, os intelectuais Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Lourenço Filho, Florestan Fernandes, dentre outros, difundiram o Manifesto dos Pioneiros com discussões sobre campanha de defesa da escola pública que se consolidou a partir da I Convenção Estadual em Defesa da Escola Pública (1960) dirigida por Júlio de Mesquita Filho, em São Paulo. Sindicatos, escritores, movimentos sociais, estudantes e sociedade civil manifestaram apoio a essa campanha que repercutiu em todo o país (FREITAS; BICCAS, 2009). Com toda essa movimentação e adesão, os defensores da escola pública se fortaleceram, organizaram-se em congressos e manifestações e publicaram artigos e editoriais em jornais e revistas. Mesmo assim, forças políticas no interior do Congresso foram favoráveis aos defensores do setor privado. Saviani (2008, p.290) enfatiza “a importância de Florestan Fernandes enquanto liderança expressiva no movimento pela escola pública daquele período, pois este fez com que a discussão da LDBEN chegasse ao MOP”.

De acordo Saviani (2008, p. 307), “na avaliação de Anísio Teixeira, embora a LDB tenha deixado muito a desejar em relação às necessidades do Brasil na conjuntura de sua aprovação, ele considerou uma vitória a orientação liberal, de caráter descentralizador, que prevaleceu no texto da lei”. Na perspectiva de Cunha (1995, p. 12), os sistemas de ensino previstos pela LDB/61 favoreciam os interesses dos grupos privatistas, porque transferia para os conselhos de educação federal e estadual competências antes concentradas em cargos executivos.

Em 1962, foi elaborado o PNE, fundamentado no princípio do direito de todos à educação e na igualdade de oportunidades estabelecidas na LDB/61, que foi reafirmado no Plano Decenal de Educação e na Aliança para o Progresso.

2.2 Mobilizações, enfoques e desencadeamentos da gestão democrática a partir das Conferências Brasileiras de Educação

Para compreendermos os movimentos de resistência e luta contra a ditadura, dentre eles o movimento da educação, entendemos ser necessário perceber as condições sociais e históricas que culminaram no golpe militar de 1964, bem como esse regime modificou a política educacional e incidiu na organização do trabalho na escola, por meio de uma gestão pública alinhada com os interesses dominantes.

Dentre as mobilizações que ocorreram na década de 1980, encontra-se o movimento em defesa da escola pública e gratuita, resultando na formação do Fórum da Educação em 1986, para aglutinar as principais entidades que lutavam pela educação pública e para que suas reivindicações constassem como princípios na Constituição de 1988. O Fórum que depois passou a ser denominado Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) reuniu diferentes entidades que defenderam o princípio da gestão democrática na escola. Na década de 1980, as associações: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e o Centro de Estudos Educação Sociedade (CEDES), nos anos de 1977, 1978 e 1979, por meio da mobilização dos educadores, organizaram as Conferências Nacionais de Educação (CBEs).

A primeira Conferência foi realizada ainda em 1980, sendo outras cinco nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991. As CBEs aglutinaram não apenas organizações de cunho acadêmico e científico, mas também organizações sindicais que, segundo Cunha (1981), foram fundamentais para a realização da I CBE. Com a realização da I Conferência, levantou-se um diagnóstico da real situação educacional brasileira. Tanto na primeira Conferência, como nos documentos de fundação das entidades CEDES, ANDES e ANPEd, encontramos a contraposição à escola da ditadura militar e, ao mesmo tempo, a proposição de nova escola em que houvesse a articulação entre o ensino, a educação e a sociedade (PINHEIRO, 2012).

No ano de 1982, em Belo Horizonte (MG), ocorria a II Conferência Brasileira de Educação, abordando o tema central “Educação: perspectivas na democratização da sociedade” (SAVIANI, 2008). As discussões enfatizavam as iniciativas educacionais da sociedade civil

que, de acordo com Pino (1982), não é mais possível ao estado autoritário legislar sem negociar, sem procurar alianças, “sem desencadear mecanismos de consultas” (p, 164). Enfatiza, ainda, que estamos vivendo a prática democrática, não a que queremos, mas a que conquistamos de uma forma difícil, cruel, dura, seja na nossa prática profissional, seja na nossa militância enquanto educadores – trabalhadores – cidadãos.

O tema geral da III Conferência Brasileira de Educação foi “Das críticas às propostas de ação” que se subdividiu em três temas geradores: Política Educacional e Crise Brasileira; A questão pedagógica e os desafios das questões sociais; A gestão pública dos negócios da educação. Essa conferência aconteceu no ano de 1984, em Niterói (RJ), nesse período, além da eleição por voto popular para governadores ter contribuído com reformas educacionais, havia mobilização da população pelo “Movimento Diretas Já”⁴ que iniciou em maio de 1983 e foi até 1984.

Enfatizamos a realização da IV CBE em Goiânia, no período de 2 a 5 de setembro de 1986, que contou com a presença de mais de 6.000 pessoas e aconteceu num momento em que o povo brasileiro se mobilizava em torno da democratização da sociedade e outras questões, tais como: participação popular; política econômica; reforma agrária; acesso à escola pública; eleições para a Constituinte. O tema central da conferência foi Educação e Constituinte e teve como subtemas: A política educacional na nova república; Priorização do 1º Grau; Participação na definição da Gestão da Escola Pública: Lutas populares pelo direito à educação; Captação e aplicação de recursos; Política Nacional do Magistério; Implicações políticas administrativas e pedagógicas da proposta de municipalização do ensino; Questões de administração e política educacional; Questões relativas ao 2º grau; A função sócio-política da Universidade Hoje; Educação e Constituinte. Atendendo ao convite das entidades organizadoras, Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) e Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) - seis mil participantes, vindos de todos os Estados do país, debateram temas da problemática educacional brasileira, tendo em vista a indicação de uma proposta de política pública nacional para a educação apresentada na Carta de Goiânia. Entretanto, setores com discussões mais avançadas, como os do ensino superior, trouxeram propostas já prontas e coube à assembleia final apenas

⁴ Movimento brasileiro que teve início no ano de 1983, no período final da ditadura militar, contou com a participação de diversos setores da sociedade, partidos políticos, membros da sociedade civil, artistas e intelectuais que fizeram passeatas, manifestações e comícios em prol da retomada das eleições para Presidente da República. No entanto, as eleições diretas só foram retomadas 29 anos depois da escolha do último presidente (1960), ou seja, aconteceram no ano de 1989.

aprovar a Carta. “Na assembleia de encerramento dessa conferência, foi aprovada a “Carta de Goiânia” contendo as propostas dos educadores para o capítulo da Constituição Federal de 1988 referido à educação” (SAVIANI, 2003, p. 35).

De acordo com Mendonça (2000, p. 85),

A IV CBE, realizada em 1986, em Goiânia, foi uma das que produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação; o funcionamento autônomo e democrático das universidades; a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação política, gratuita e de boa qualidade.

Saviani (2003) considerou a IV Conferência Brasileira de Educação de grande importância para o futuro da educação nacional, pois publicou a Carta de Goiânia que teve seus princípios, em quase sua totalidade, abordados na Constituição Federal de 1988. Foi divulgada amplamente e recebeu adesões de muitas outras entidades que também admitiram os princípios e as propostas da carta. Dentre as primeiras entidades a aderir e divulgar a Carta, destacamos a SBPC e a ANPAE. Esta última, em novembro do mesmo ano (1986), realizou o XIII Simpósio Brasileiro de Administração da Educação (SBAE), em João Pessoa, explorando o tema A democratização da educação e a gestão democrática da educação. Os trabalhos publicados nos anais desse simpósio destacam-se por exporem uma sistematização da proposta de gestão democrática.

Anteriormente à IV CBE e ao XIII SBAE, o termo gestão democrática não era propriamente usado nos meios acadêmicos, mas era utilizado pelos movimentos sociais para apresentarem uma administração organizada por conselhos, conforme Cunha (1987), na administração da escola, destacava-se a administração colegiada.

Em pesquisa realizada na webgrafia, visitamos o sitio do Grupo de Pesquisa em Políticas Educação e Gestão Escolar - GPPEGE, no dia 28 de fevereiro de 2019, e lá acessamos ao documento (Carta de Goiânia⁵, 1986, p. 5, 7,8).

Os profissionais da educação declaram-se cientes de suas responsabilidades na construção de uma Nação democrática, onde os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos, sem discriminação de qualquer espécie. Então, por isso, empenhamos

⁵ Publicada na Revista Educação e Sociedade-Quadrimestral de Ciências da Educação – dezembro de 1986. De acordo com o sitio do GPPEGE, esta carta foi redigida durante a Plenária de 5/9/1986, no Ginásio de Esportes da Universidade Católica de Goiás, hoje Pontifícia, em defesa da escola pública, gratuita, laica e com qualidade para todos os brasileiros e todas as brasileiras. Essa defesa foi consolidada com o registro na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

em debater, analisar e fazer denúncias dos problemas e impasses da educação brasileira e, ao mesmo tempo, em colocar sua capacidade profissional e sua vontade política para a superação dos obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro. [...] Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino, e o dever do Estado em promover os meios para garanti-la. Ao mesmo tempo, comprometem-se a lutar pela efetivação destes princípios, organizando-se nas suas entidades, exigindo compromissos dos candidatos as Constituintes a nível federal e estadual e cobrando o cumprimento das medidas propostas para a democratização da educação. (CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 5-8).

No âmbito da democratização da escola pública, a Carta de Goiânia menciona setores que antes não estavam na pauta educacional, como a educação infantil, a educação dos povos indígenas e a educação de jovens e adultos, destacando aqui os princípios de democracia e direitos sociais defendidos pelos educadores como garantias legais. A Carta propõe que os 21 (vinte e um) princípios formulados sejam inscritos no texto constitucional, dos quais os princípios 19 e 20 nos chamam a atenção. O princípio 19 propõe a garantia, pelo Estado, à sociedade civil quanto ao controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio de organismos colegiados, instituídos democraticamente. E o princípio 20 define que o Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam a execução e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino. Reportando-nos à Meta 19 do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014), constatamos uma definição tendenciosa de mecanismos de controle social, proposto no princípio 19 da Carta, quando define “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.”

Nas propostas que se apresentaram de gestão democrática da escola pública, perpassaram as discussões que foram se acumulando na década de 1980 acerca do papel político da escola e da educação frente à democratização da sociedade.

De acordo com Minto (2010, p. 177),

No que diz respeito à administração escolar, as reivindicações referiam-se, sobretudo à democratização dos instrumentos de gestão. Sinteticamente, as bandeiras mais importantes eram:

1. Descentralização administrativa e pedagógica;
2. Gestão participativa na educação;
3. Eleições diretas (com voto secreto) para dirigentes de instituições de ensino;
4. Constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas;

5. Supressão do Conselho Federal de Educação, de cunho marcadamente privatista;
6. Instituição de colegiados escolares, eleitos pela comunidade, com o intuito de frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola.

O FNDEP, criado em 1986, lançado oficialmente em Brasília no dia 9 de abril de 1987, por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, composto por 15 entidades: Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), Confederação de Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Confederação Geral de Trabalhadores (CGT), Central Única de Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), absorveu as disposições das entidades em torno da gratuidade e da laicidade da escola pública em todos os níveis, bem como do dever do Estado para com a educação. “O fórum dos anos 80 surge, inicialmente, para reivindicar um projeto para a educação, como um todo e não apenas para a escola (embora esta, na modalidade pública, seja o centro principal de suas atenções)” (GOHN, 2001, p. 78). Com a existência desse fórum, a participação da sociedade civil no processo constituinte tornou-se mais aparelhada e a gestão democrática do ensino foi contemplada nas reivindicações das entidades para que fosse incluída na Constituição de 1988. No entanto, grupos conservadores ainda tentaram “burlar” o procedimento em sua totalidade, limitando a gestão democrática ao ensino público, excluindo aqui o ensino privado que, essa situação resultou de acordo entre líderes políticos e o setor privado, amparado por um grupo de constituintes que se autodenominou Centrão.

Houve uma mobilização anterior à incorporação do princípio da gestão democrática do ensino público na Constituição de 1988, para inserção na LDB. Nessa perspectiva, Adrião e Camargo (2001, p.73) destacam:

[...] alguns embates que ocorreram nas comissões e subcomissões encarregadas de discutir a educação no processo constituinte (1987-1988) entre diferentes setores diante da questão da gestão democrática do ensino. Sucintamente, podemos identificar a existência de duas posições expressas por setores organizados da sociedade civil com representatividade no legislativo [...]. O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de caráter nacional cujo posicionamento no tocante à gestão da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos

e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais [...] De outro lado, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes ligados às escolas confessionais, contrapunham-se a tal formulação.

Ainda de acordo com os autores, após analisarem a redação final do texto da CF de 1988, constataram que foi contemplada a proposta do grupo representante dos interesses privados. Isso se configurou em um retrocesso das lutas do grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, pois esse grupo sugeria a gestão democrática em todos os níveis com participação dos sujeitos envolvidos na gestão da escola e a consequente construção de vivências democráticas; o grupo contemplado tinha como participação aceitável a possibilidade da comunidade escolar cooperar com a direção e escola em geral (ADRIÃO; CAMARGO, 2001).

Sobre a formulação legal do princípio da gestão democrática, no ensino público, o artigo deixa claro que essa forma de gestão caberá unicamente ao ensino público, excluindo as escolas particulares. Porém, o princípio da gestão democrática ficou a mercê das diferentes interpretações e concepções de gestão e democracia. A esse respeito, Cury (1996, p. 201) cita:

Com muita propriedade, quando relatora da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a deputada Ângela Amin se perguntava: qual deveria ser a gestão do ensino das escolas particulares? Advogando a extensão do princípio às escolas privadas, a relatora se viu frente a argumentações contrárias da parte de líderes do sistema particular de ensino. Na verdade, a relatora fazia eco às demandas dos docentes dos sistemas públicos e privados que, em proposições anteriores, já estendiam o princípio da gestão democrática a qualquer modalidade de ensino sob o argumento de que o oposto da democracia é o autoritarismo.

Oliveira (1997, p.95) alerta:

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos.

Nessa perspectiva, inferimos que, nas relações pedagógicas, a natureza da gestão é democrática ou é autoritária. Paro (2001, p.80) nos traz um questionamento: “numa sociedade que se quer democrática, é possível, pensar-se que a educação possa fazer-se sem considerar os princípios democráticos?”

E, ainda, na análise quanto à formulação do texto da LDB nº. 9.394/96 (BRASIL, 1996), contempla a gestão democrática explicitando em seu art. 3º que: o ensino será ministrado com

base nos seguintes princípios: [...] VIII- gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Isso significa que a execução da Lei dependerá de uma legislação complementar, “[...] a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p.74). Assim, compreendemos que o artigo 3º da LDB reproduz a formulação da Constituição Federal de 1988, no que se refere à gestão do ensino público, pois a gestão democrática do ensino público é versada como um dos princípios do ensino brasileiro, artigo 206, inciso VI, da CF/1988, e a LDB adiciona, em seu artigo 14, dois elementos: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade no Conselho de Escola, que se trata de uma conquista já implantada, cabendo à Lei somente reforçar o seu caráter deliberativo, o que não ocorreu.

2.3 Gestão democrática: possíveis (des)dobramentos

Compreendemos que os contextos econômicos, políticos e sociais do Brasil precisam ser revisitados e compreendidos para traçarmos os caminhos percorridos na história da educação que desencadearam os dispositivos legais da gestão democrática da educação. Ao direcionarmos nossas análises para os textos das Constituições do Brasil (revogadas e vigente), identificamos, mediante fatos históricos, as características de cada sociedade e os interesses e motivações políticas que impulsionaram cada uma delas. A saber, a primeira Constituição Brasileira (1824) outorgada por Dom Pedro I, no Segundo Reinado, ou seja, sem a participação do povo, foi concedida pelo regime monárquico e o ensino foi garantido para atender os interesses de uma pequena parcela da sociedade escravagista e autoritária da época, um ensino exclusivamente elitista. Encontra-se marcada fortemente pelo centralismo administrativo e político, por meio da criação do Poder Moderador, exercido pelo monarca. Não se falava ainda em obrigatoriedade nem em universalização do ensino.

Na Constituição Brasileira vigente (1988), os direitos sociais são definidos, assim também uma educação gratuita, obrigatória e universal que deve ser promovida com base nos princípios educacionais, a destacar: a gestão democrática. São resultados configurados pelas lutas e reivindicações dos movimentos populares e sindicais que ansiavam por maior participação da sociedade civil e democratização da gestão do próprio Estado. Porém, o texto original da Constituição não foi aprovado, pois sofreu alterações com as emendas dos

parlamentares conservadores da época. Da forma como foi aprovada, Saviani (2008, p. 226) escreveu:

[...]em relação à nossa primeira LDB Álvaro Vieira Pinto pôde afirmar: - é uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual, agora, diante da nova LDB nós poderíamos parafrasear essa espirituosa definição nos seguintes termos: é uma lei com a qual a educação pode ficar aquém, além ou igual à situação atual.

Em consonância, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p.8) afirmam que o Estado na sociedade moderna, impossibilitado de superar as contradições que são características da sociedade - e dele próprio, portanto, “administra-as, extinguindo-as no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real, como um poder que, procedendo da sociedade, coloca-se acima dela, estranhando-se cada vez mais em relação a ela”. Entendo assim a política educacional como consequência do direcionamento que se dá às políticas públicas, pela ação do Estado. Assim, Azevedo (2008, p 217) entende que “para compreender o padrão que assume uma determinada política com uma determinada solução, é importante considerar as influências dos setores e dos grupos que atuam nestes setores.” Nesse sentido, para averiguarmos as formas em que a educação brasileira foi e vem sendo tratada em leis/normas, apresentamos resultados de levantamento nas sete Constituições Brasileiras sobre suas proposições/tratativas, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Dispositivos da educação nos textos das Constituições Brasileiras (CB) de 1824 a 1988

(Continua)

CB 1824	CB 1891	CB 1934	CB 1937	CB 1946	CB 1967	CB 1988
Art. 179. A inviolabilidade e dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] 32) - A instrução primária é gratuita a	Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional : [...] 30) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União.	Art. 5°. Compete privativamente à União : XIV - traçar as diretrizes da educação nacional . Art. 10°. Compete concorrentemente à União e aos Estados: VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus. Art. 139. Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros	Art. 15. Compete privativamente e à União : IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional , traçando as diretrizes a que deve obedecer à formação física, intelectual e moral da infância e da juventude. Art. 16. Compete privativamente	Art. 5°. Compete à União : [...] XV - legislar sobre: [...] d) diretrizes e bases da educação nacional. Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola . Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e solidariedade humana . Art. 167. O ensino	Art. 8°. Compete à União : [...] XIV - estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde . Art. XVII - legislar sobre : [...] q) diretrizes e bases da educação nacional. Art. 15, § 3º- A intervenção nos Municípios será regulada	Art. 6°. São direitos sociais a educação , a saúde, o trabalho, [...]. (alterado pela EC 26). Art. 22. Compete privativamente à União sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional. Art. 24. Compete à União , aos Estados e ao Distrito Federal

<p>todos os cidadãos. 33) Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e letras.</p>		<p>escolares, e onde trabalhem mais de cinquenta pessoas [...] será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.</p>	<p>e à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: XXIV - diretrizes de educação nacional.</p>	<p>dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.</p>	<p>na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, da receita tributária municipal.</p>	<p>legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto. Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.</p>
	<p>Art. 35. Incumbe, ao Congresso, mas não privativamente: [...] 2º) animar, no País, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.</p>	<p>Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral [...]. Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos [...]. Art. 150. Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação[...]e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do País.</p>	<p>Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. Art. 127. [...] Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole. Art. 128. A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas</p>	<p>Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário serão para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes; [...]Art. 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. § 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 2º [...], o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos. [...] § 3º -A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório</p>	<p>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, [...]. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional [...]</p>

			públicas e particulares.		para todos e gratuito[...]	
	Art. 72. § 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.		É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.		Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios , assim como o sistema federal [...]. § 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. Art. 170. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.	VI - Gestão democrática do ensino público , na forma da lei. Art. 208. O dever do Estado com a educação [...]a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito. Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada [...]Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com informações extraídas dos documentos constitucionais mencionados (BRASIL, 1988, grifos nossos)

A Constituição de 1891, considerada republicana, preocupou-se em especificar a competência para legislar da União e dos Estados com relação à educação: o ensino superior no País e a instrução primária e secundária no Distrito Federal. Ao extinguir o Poder Moderador, mantiveram-se os três poderes tradicionais; possibilitou a instauração do governo representativo, com o sistema federalismo que deu autonomia a alguns estados e aumentou as desigualdades de crescimento de algumas cidades, beneficiando, principalmente a região sudeste do país. Caracterizada pela separação entre Estado e Igreja, instituiu a laicidade do ensino, ao dispor que seria "leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos" (art. 72, § 6º). Também esse artigo introduz uma temática que estará presente ao longo da história,

assinalando a diferença entre católicos e liberais, questão que se aprofundará no curso da República.

Ao analisarmos o texto outorgado pela Constituição de 1934, perceberemos que as pressões dos pioneiros influenciaram sua redação, porque o Art.149 e o Art.156 expressam exatamente os objetivos pretendidos pelos Pioneiros, ou seja, um ensino público, laico, obrigatório e gratuito, patrocinado e custeado pelo Estado. Entre as mudanças no campo da educação: obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (inclusive para adultos), e tendência à gratuidade do ensino; ensino religioso facultativo nas escolas públicas, enfatizando a liberdade de culto e crença.

A Constituição de 1934 vigorou apenas por três anos, pois ao intencionar estabelecer uma ordem liberal e moderna, fortalecendo o Estado, de alguma forma, desagradou setores da burguesia e levou o então presidente Getúlio Vargas a expressar publicamente a insatisfação com o texto constitucional. Disciplinou o direito à educação no artigo 5º, XVI, e 148 a 158. O art. 149 o caracterizou como direito subjetivo público: [...] direito de todos e deve ser ministrada pela família e os poderes públicos.

A Constituição de 1937 foi outorgada pelo presidente Getúlio como nova constituição do Estado Novo, centralizou os poderes nas mãos do Chefe do Poder Executivo. Não demonstrou preocupação com o ensino público, ao estabelecer a livre iniciativa. A educação sofreu as consequências ideológicas do novo governo e os princípios da constituição de 1934, conhecidos como democráticos, deixaram de existir. Em 1942, o ministro da educação, Gustavo de Capanema, propôs mudanças no ensino, conhecidas como Leis Orgânicas ou Reforma Capanema. Foram seis decretos-leis que determinavam o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola. De acordo com Ghirardelli Jr. (2001), foi uma reforma marcadamente elitista e conservadora, com nítidas distinções entre o trabalho intelectual para as classes favorecidas, e o trabalho manual e o ensino profissionalizante para as classes desfavorecidas.

A primeira Constituição após o golpe militar foi a de 1967. O Governo Militar propôs um projeto de alfabetização que correspondesse às expectativas do governo e diminuísse o índice de analfabetos. Daí surge o Movimento Brasileiro de Alfabetização- MOBRAL, projeto iniciado por Lourenço Filho, criado pela lei número 5.379, de 15 de dezembro de 1967, visando à alfabetização funcional. No contexto do regime militar, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5692/71. Nos anos 70, apesar do número de analfabetos continuar elevado, buscou-se soluções por meio do I Plano Nacional de Desenvolvimento- PND e, logo depois, o Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos, PSECD dando suporte para os

programas oferecidos pelo MEC como o PRONASEC, EDURURAL e o MOBREAL, demonstrando com isso que a Lei 5692/71 se mostrou insuficiente diante dos desafios do cenário educacional, quer no campo ou na cidade.

Considerada a constituição cidadã, por ser mais liberal e aberta, quando se trata do respeito aos direitos fundamentais e garantias aos cidadãos brasileiros, a Constituição de 1988 é a mais extensa de todas no quesito de educação, estando detalhada em dez artigos específicos (art. 205 a 214) e concebendo em quatro outros dispositivos (art. 2, XXIV, 23, V, 30, VI e art. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT). Essa Constituição discute sobre educação em seus distintos níveis e modalidades, abrangendo os mais diversos conteúdos. Ao que parece, o Estado Brasileiro despertou, mesmo tardiamente, para priorizar o direito à educação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Após a redemocratização, os legisladores trouxeram ao povo brasileiro a educação enquanto um direito social.

Em sintonia com o momento de abertura política, a Constituição de 1988 faz a incorporação de sujeitos historicamente excluídos de seus direitos fundamentais, e assegura a educação como direito público subjetivo. A educação é discutida como um dever do Estado, que deve proporcionar a sociedade ensino gratuito, de qualidade, de acesso aos diferentes níveis e modalidades a todos. Nas décadas de 80 e 90, a gestão democrática da educação como um princípio constitucional pertenceu ao contexto histórico do processo de democratização do Brasil que ocorreu por meio de insatisfações, lutas, inquietações, movimentos sociais que contrapunham com manifestações e críticas às técnicas de gestão escolar predominantes no regime militar. Ainda nesse contexto, emergiram movimentos, sindicatos, grupos de educadores que sonhavam, debatiam e discutiam sobre ideias inovadoras para a implantação de uma educação que oportunizasse a participação do povo, empenhada com sua função social em que seria necessária uma nova escola para uma nova gestão. Em consonância, Rosar (1999, p.166) afirma:

Em meados dos anos 80, o debate entre a perspectiva conservadora na área da administração educacional e uma perspectiva crítica, progressista, foi se ampliando, a ponto de se eleger a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante e após o Congresso Constituinte.

A partir da década de 1970 até meados da década de 1990, a educação brasileira ficou na mira de crescentes pressões conjunturais, oriundas dos processos de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da nova

mundialização da economia, com destaque à globalização, e da atividade humana. As concepções e práticas de gestão educacional dessa época se inserem nesse contexto, nessa efervescência política, evidenciada pela participação crescente da comunidade científica e da sociedade civil organizada nos movimentos de reforma educacional, de defesa da escola pública, de valorização do magistério e de gestão democrática do ensino, movimentos que foram impulsionados com a aprovação da LDB, nos anos de 1990, e do PNE, nos anos 2000 (SANDER, 2009). Nessa mesma realidade é que o termo democratização se fixa enquanto discurso liberal democrático, defendido, principalmente, pelos escolanovistas. Nessa lógica, Vieira (2007, p. 64) defende:

A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola. Sua base legal remonta à Constituição de 1988 que define a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” como um de seus princípios (Art. 206, Inciso VI). No mesmo sentido também se expressa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que detalha o caput do artigo da Constituição, que utiliza os termos “na forma desta Lei”, acrescentando as palavras “e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3º, Inciso VIII).

O processo de democratização da educação é também influenciado pelo contexto social, político e econômico, no qual a educação está inserida. Na perspectiva atual de educação, perduram programas, projetos e ações governamentais com foco na transferência de responsabilidades do governo para a sociedade civil, o chamado processo de descentralização das obrigações dos Estados nacionais para responsabilização dos municípios, o que pode significar mais autonomia para os sistemas estaduais e municipais, ou a própria desresponsabilização do Estado nacional para com a educação, quando não houver garantia de repasse de recursos públicos na sustentação das escolas.

Após a CF/1988 estabelecer a gestão democrática do ensino público como princípio, houve a necessidade de reformulação/adaptação das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios, da LDB, dos regimentos escolares, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) às novas determinações para incorporar o princípio da gestão democrática do ensino público, expandindo as possibilidades de participação e controle da sociedade na educação. Nesse sentido, abrolha o conceito de gestão democrática em uma visão de que pais, alunos e comunidade podem participar da dinâmica escolar, no planejamento, execução e avaliação de políticas e práticas educacionais. Indagamos como os sistemas de ensino se arranjaram para atender a essa determinação constitucional? Quais mecanismos de gestão democrática foram implantados? Em conformidade com a LDB n° 9394/96 os municípios devem organizar seus sistemas de ensino locais, criando mecanismos

de participação de toda a sociedade na elaboração das políticas educacionais, por meio de Conselhos, Conferências, Fóruns e outros.

Como desenvolver uma gestão democrática na escola, *lócus* de produção de conhecimentos, tendo no sistema uma gestão centralizada nas políticas educacionais? Poli (2018, p.62) entende que:

A proposta de gestão democrática da educação levada como defesa à Constituinte é parte de uma construção histórica que, naquele momento, eclode em movimentação de abrangência nacional e, por isso, pelo menos em parte, o princípio foi admitido no texto constitucional. Pinheiro e Dal Ri (2013) afirmam que os trabalhos publicados no XIII SBAE apresentaram uma sistematização da proposta de gestão democrática, aludida no conjunto de produções teóricas da administração escolar existente e nos princípios da Carta de Goiânia (1986). A referida Carta, por sua vez, traduziu resultado de diversas discussões realizadas nas CBE.

Os desdobramentos iniciais da gestão democrática remontam à década de 1980, período em que o país se desvinculava do regime militar (1964-1985) marcado pela forte presença do Estado e do autoritarismo, quando movimentos sociais fomentaram discussões direcionadas à perspectiva democrática das relações entre governo e sociedade civil e a definição de uma política nacional de educação, principalmente a partir de 1990, com a influência de um Estado neoliberal que disseminou os princípios da democracia e do acesso aos direitos sociais universais (SANDER, 2009). A morosidade na materialização das ideias é percebida quando se constata que quase uma década depois das discussões içadas sobre gestão democrática é que ocorre a sua instituição legal na Constituição Federal de 1988. Ainda nessa perspectiva, vemos o distanciamento entre a Lei e a aplicação da Lei, nem sempre o que é legal é praticado, pois há exatamente 31 anos de legalidade, mas onde há aplicabilidade da Lei? Quais os exemplos que temos de sistemas de ensino que se desenvolvem na perspectiva da gestão democrática? Quais elementos existem para essa materialização? É possível? Em que momento da história do Brasil houve priorização? A garantia em lei trouxe tensionamentos ou desdobramentos? Ou, aqui nos atreveríamos dizer, mais um “clichê” na educação? No entanto, vale destacar que não basta apenas conhecer as legislações que amparam uma Gestão Democrática para que ela se efetive; a participação maior ou menor da comunidade escolar é que legitima a oportunidade de conhecer as demandas da escola e o papel de cada setor na definição dos seus rumos. Para Araújo (2000), participação, autonomia, transparência e pluralidade são elementos constitutivos dessa forma de Gestão. E, diante da relevância que cada um imprime, trazem desdobramentos no entendimento da concepção e articulação de uma gestão democrática com envolvimento e participação da comunidade escolar. Cada um desses elementos tem sua relevância por si só e,

juntos, colaboram para a ampliação do entendimento de como se articula e se manifesta uma educação democrática, que considera, realmente, a comunidade escolar.

No final da década de 1980, diversos pesquisadores da educação já defendiam e sinalizavam para a importância do processo de democratização da escola e dos mecanismos de participação social. Saviani (1985) antecipa e coloca a importância da escola oferecer, a partir do ensino, instrumentos que promovam a participação popular. Para ele, o ensino só pode ser considerado qualitativamente bom, quando busca efetivar essa participação, condição imprescindível para a democratização da educação. Nessa direção, Dourado (2001, p.79) afirma:

A gestão democrática é entendida como um processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

A implantação da ideologia neoliberal no Brasil, nos anos de 1990, ganha os espaços políticos e passa a imprimir novas diretrizes às ações governamentais. Dentre elas, podemos citar a proposta de descentralização política, com implicações diretas nas políticas públicas para a educação formal (LAGARES, 1998). “Descentralização pode ser entendida como o deslocamento de poder de uma esfera de governo a outra, fazendo acompanhar-se de autonomia e das condições materiais e imateriais para a sua realização” (CARVALHO, 2015, p. 111). Há uma diferença entre descentralização e “desconcentração”, esta última consiste na delegação de determinadas funções, encargos e responsabilidades de uma esfera central às esferas regionais ou locais, sem que haja o deslocamento do poder político de decisão, ou seja, é uma ação política (CARVALHO, 2014).

A LDB nº 9394/96 (BRASIL, 1996) endossa o discurso da descentralização na educação ao destacar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público, a organização dos Sistemas Municipais de Ensino e as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes. Em seus artigos 12 e 13, a Lei traz a compreensão dos encargos dos estabelecimentos de ensino e dos professores. O inciso VII responsabiliza a escola pela integração entre essa, a família e a comunidade, sendo este considerado um dos fundamentos legais para a consolidação da gestão democrática da escola.

Em seu Art. 12, aponta que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; II- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros [...] e,

no Art. 13, os docentes incumbir-se-ão de: “I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; [...] VI-colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade” (BRASIL, 1996).

Em seu Art. 14, determina que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e seguindo os princípios “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Assim, ao realizar uma primeira leitura desse artigo, parecemos uma grande conquista dos sistemas de ensino, mas, ao analisá-lo numa perspectiva crítica, entendemos que o texto apresenta lacunas e indefinições com certa intencionalidade, pois transfere a responsabilidade quanto à normatização da gestão democrática aos sistemas de ensino, independentemente de suas condições pedagógicas, econômicas, estruturais, políticas, ou de seu contexto social. As normas que deverão assegurar a democracia na gestão da escola, mesmo antes de serem definidas pelos sistemas de ensino, já apresentam condicionantes que são os princípios já definidos na redação do artigo.

Vieira (2007, p.65) alerta que “limitar a gestão democrática à esfera escolar é algo que pode estar posto na LDB, mas que está longe de alcançar as expectativas dos educadores que, mais e mais, querem ser agentes da formulação e da gestão da(s) política(s)”. É imperativo observar ainda que o inciso VIII do Art. 3º aponta a escola como a instituição responsável pela formação para a cidadania, configurando-se numa competência tão abrangente que a escola não tem “fôlego” para desenvolvê-la na sua totalidade.

Em continuidade, o artigo 15 descreve: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas [...] graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996). A autonomia de uma escola não é algo espontâneo, mas construído a partir de suas concepções, intencionalidade, identidade e história. Os “graus de autonomia” correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição – dizem respeito à sua história, ao seu tamanho, ao seu corpo docente, à observância das diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, seu desempenho e gestão de recursos. Aponta para o “caráter relativo e interdependente” da autonomia (VIEIRA, 2007).

Essa autonomia pedagógica, financeira e administrativa, que os sistemas de ensino deverão assegurar às escolas, é defendida como processo de descentralização que, na realidade, desonera o papel do Estado em relação à garantia da oferta de um ensino de qualidade, sendo agora inerente à escola, independente da realidade de sua comunidade, a gestão de seus recursos

(meramente irrisórios) que, muitas vezes, precisa desenvolver eventos sociais com arrecadações para manter as condições mínimas de funcionamento.

A conquista de uma maior autonomia para a escola e de uma gestão democrática caminham juntas e não é uma luta fácil, pois, historicamente, temos uma tradição de gestão fortemente centralizadora que vem desde a época do Brasil colônia.

As discussões apresentadas apontam que a gestão democrática, tão propagada na década de 1980, está longe de se consolidar, isso porque conceitos como autonomia, participação e descentralização foram ressignificados em nome de um projeto de sociedade excludente e discriminatório. Esses conceitos foram incorporados pelo neoliberalismo e o que antes tinha caráter progressista, torna-se conservador. Logo, a democracia que se busca é uma democracia burguesa, neoliberal.

Desta forma, compreendemos que as políticas voltadas para a educação básica em relação à gestão democrática estão pautadas no paradigma da autonomia e da descentralização e, consolidam a prática da privatização do ensino público e da meritocracia em detrimento da construção do conhecimento científico. Empresários e empresas, cada vez mais, passaram a cooptar o poder público no sentido de pressionar por uma educação que atenda às demandas do mercado, um ensino utilitarista. Isso acontece à medida que a industrialização passou a exigir trabalhadores mais qualificados para os setores produtivos industriais.

O ensino se tornou um grande negócio cuja exigência maior é padronizar o trabalhador para o mercado de trabalho. Não importa que seja um alienado indiferente aos problemas sociais e políticos do país. Hoje, cada vez mais, os profissionais de carreiras técnicas são os mais caçados pelo mercado. Não se discute se o ensino utilitário resolve o problema da mão de obra no país. Em curto prazo, pode até ser, mas em longo prazo? Esse tipo de educação é uma maquiagem da realidade. É uma educação fragmentada, mutilada.

Assim como a Constituição de 1988, a LDB nº 9394/96 também define os princípios, fins, direitos e deveres referentes à educação nacional. Porém, além disso, ela estabelece e aprofunda outros pontos relacionados ao sistema educacional brasileiro, como a organização da educação nacional - que determina as responsabilidades e obrigações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, das instituições de ensino e dos professores e a composição dos diferentes sistemas de ensino (federal, estadual e municipal); define o modo de organização dos níveis e modalidades de educação e ensino, sendo os níveis divididos em educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e ensino superior. “O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais do campo da legislação a

partir das quais devem decorrer as demais orientações legais.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 72).

A Lei Federal nº 13.005/2014, que institui o PNE, dispõe sobre a gestão democrática como uma de suas diretrizes, reforçando o princípio constitucional disposto no art. 206 da Carta Magna que apresenta a GD como um dos princípios a organizar a educação pública brasileira. Esses dispositivos dialogam com a LDB e com uma demanda histórica de educadores e da sociedade em favor da democratização da gestão escolar, que é derivada do reconhecimento da necessidade de se constituir no universo escolar e educacional condições mais horizontais, de maior diálogo e participação, favorecendo a socialização do poder institucional e a constituição de um ambiente mais adequado ao ensino e à aprendizagem. O PNE ainda dispõe, no artigo 9º, acerca da necessidade de os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarem regras específicas para a gestão democrática em seus sistemas de ensino e estabelece um prazo.

O Estado pautado no sistema de ideias neoliberais do sistema econômico alocou para a gestão democrática a responsabilidade de garantir eficiência e eficácia ao sistema público de ensino, com a transferência de responsabilidades para a comunidade escolar, difundindo a ideia de que a própria comunidade conhece seus problemas e os meios necessários para solucioná-los. O que nos traz inquietações, discussões, pois este princípio da forma em que está concebido legalmente tem proporcionado a implantação da gestão sob a óptica do mercado capitalista. Nessa perspectiva, Dourado (2006, p.30) exprime:

[...] gerir democraticamente uma escola pública, uma organização social dotada de responsabilidades e particularidades, é construí-la coletivamente. Isto significa contrapor-se à centralização do poder na instituição escolar, bem como primar pela participação dos estudantes, funcionários, professores, pais e comunidade local na gestão do estabelecimento, na melhoria da qualidade do ensino e na luta pela superação da forma como a sociedade está organizada.”

A luta pela democratização do ensino público brasileiro envolve todo o sistema educacional, uma vez que é composto pela educação básica e ensino superior, a partir de suas especificidades. Diante dos inúmeros percalços do sistema educacional brasileiro, das rupturas e permanências, a gestão democrática garantida na LDB nº 9394/96, que ultrapassa duas décadas de vigência, e na Constituição no art. 22, inciso XXIV, ainda hoje não vivenciada na educação. No interior das instituições públicas, ainda prevalece uma educação com enfoque disciplinar, cartesiana, em que a preocupação é com a quantidade e superação de índices. Diretores, em muitos casos, são escolhidos por indicação dos políticos majoritários, sem a participação popular e sem critérios estabelecidos legalmente.

Compreendemos que o princípio da gestão democrática do ensino público não foi concretizado como se almejava, pois não houve mudanças relevantes com vistas a uma vasta participação da sociedade na tomada de decisões e na definição das políticas públicas educacionais. Sem a participação e a mobilização da sociedade civil, as mudanças e transformações que são necessárias não ocorrerão.

3 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: TENSIONAMENTO ENTRE CONCEPÇÕES

Ao abordar sobre as condições essenciais para a efetivação de uma gestão democrática, Cury (2007) defende uma educação emancipadora com abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais coerentes com a democratização da escola brasileira, em virtude de seus fins maiores definidos no artigo 205 da Constituição Federal. Paro (2011, p.17) acrescenta que o papel dos profissionais da educação é enfatizar um ensino mais democrático, com diálogos abertos e informações que provoquem reflexões a respeito dos fatos sociais existentes. Destaca que “é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação”.

Diante de indagações surgidas com as análises sobre as abordagens teóricas que tratam dos princípios da gestão democrática do ensino público, nesta seção, temos por objetivos analisar configurações dos princípios da gestão democrática da educação brasileira tensionados por práticas administrativas de concepções autoritárias e gerenciais/estratégico-empresariais; analisar o modelo de gestão da educação integrado à reforma do Estado brasileiro que tem como premissa instituir no sistema educacional a concepção de gestão das empresas privadas e problematizar aspectos que envolvem ressignificações dos mecanismos de gestão democrática pelas exigências mercadológicas e seus encadeamentos para a construção da democracia.

Para esse fim, realizamos revisão bibliográfica com abordagem acerca da reforma do Estado e as suas implicações no modelo de gestão da educação explicitada por Sander (2009), Coutinho (2006), Dourado (2006), Fiori (1993) e Peroni (2008), as intenções e redução do papel do Estado no processo de privatização do público com base em Oliveira (1999), Fiori (1993), Gaulejac (2007) e Sá (2011). Os conceitos de autonomia, descentralização e participação foram ressignificados pelo modelo de gestão gerencialista na perspectiva de Poli (2018), Gaulejac (2007), Adrião (2006), Paro (2011), Janela Afonso (2010), Lagares (2014) e Freitas (2012); e, ainda, alguns tensionamentos entre a perspectiva da gestão democrática e a

gestão empresarial, tomando como referências Azevedo (2002), Ball (2004), Janela Afonso (2010) e Carvalho (2013).

3.1 Reforma do Estado e concepções de gestão da educação no Brasil

As concepções de gestão da educação no Brasil e seus contrassensos refletem uma orientação epistemológica elaborada a partir da perspectiva política e cultural do país no contexto de suas relações de interdependência internacional. Em uma abordagem histórica, apresenta tradições e contradições de três momentos ou movimentos circulares que marcam a trajetória do conhecimento em matéria de gestão da educação e de seus atuais desdobramentos conceituais, sendo eles: o momento da construção, o momento da desconstrução e o momento de reconstrução (SANDER, 2009). Cabem, então, as indagações: estamos vivendo em quais desses momentos? Da construção de uma gestão democrática? Da desconstrução de uma gestão democrática? Ou da reconstrução da gestão democrática? Arriscamos dizer que ainda não vivenciamos completamente nenhum desses momentos, pois os termos: gestão democrática e participação são empregados pelas correntes neoliberais e críticas com entendimentos distintos e adversos. Cada momento se apresenta permeado de dicotomias, dissensos e disputas teóricas e metodológicas, arraigadas em percepções políticas e intelectuais. As concepções de gestão da educação, nas considerações de Sander (2009, p.70), “pressupõem distintas filosofias sociais elaboradas a partir de diferentes perspectivas políticas e culturais nacionais historicamente situadas no contexto das relações de interdependência internacional”. Expressam ainda, os interesses do Estado e os seus desdobramentos postos na conjuntura das transformações tecnológicas e globalização da economia que, segundo Dourado (2006), são elementos que interferem na condução do Estado e reordenamento da sociedade, mediante as determinações da globalização da economia que tem no mercado o sustentáculo do seu desenvolvimento.

Para entendermos as atuais configurações do modelo de gestão da educação, compreendemos como necessária uma imersão no contexto da reforma do Estado para, então, identificarmos as mudanças político-econômicas decorrentes do capitalismo no Brasil que induziram e introduziram práticas gerencialistas no setor público educacional. O mundo vivia, desde a década de 1970, a crise do capitalismo e adotava o modelo político e econômico neoliberal como rebote (PERONI, 2008). Até a década de 70, as concepções de gestão sofriam influências do modelo de produção Taylorismo/Fordismo que imperava no sistema capitalista e se sustentava na divisão do trabalho meramente administrativo e tecnicista empregado nas

fábricas. Este modelo de produção passou por uma crise provocada pela queda nas taxas de lucros, greves dos trabalhadores e desmonte do setor produtivo estatal. Coutinho (2006) esclarece que a política neoliberalista aparece como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar para sobrepor os problemas econômicos advindos da sociedade capitalista, como alternativa, considerada apropriada nos anos 90. No Brasil, o capital industrial prevaleceu dos anos 1930 até a implantação do neoliberalismo nos anos de 1990 e, no final da década de 1980, ocorria o processo de abertura política e a luta pela constituição de um Estado democrático, porém, na década de 1990, enfrentava os obstáculos adjacentes da crise do capitalismo e da reforma neoliberal. No mesmo compasso que avançava na participação da sociedade civil e na luta por direitos sociais, o Brasil, no pensamento de Peroni (2008), foi impactado pelas estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento. E, ainda, acrescenta que a influência do neoliberalismo na reforma do Estado foi em decorrência da ineficiência do Estado, da privatização e da Terceira via, com a concepção do público não estatal (PERONI, 2008).

Partindo da compreensão de Coutinho (2006), intelectual marxista brasileiro que articulou sua reflexão teórica com a prática militante e teve papel destacado na introdução das obras de Lukács e Antônio Gramsci no Brasil sobre a gênese, crise e alternativas do Estado brasileiro, um Estado que sempre teve uma presença marcante na vida do povo brasileiro, se constitui num Estado em crise a partir da chamada Revolução de 1930. Já entre as décadas de 30 e 80, perdura um tipo de Estado burguês que se caracteriza, em sua maior parte, pela presença de uma dominação sem hegemonia. Aliás, para Coutinho (2006), a característica predominante do nosso Estado foi sempre ter sido dominado por interesses privados e, para entendermos melhor a crise desse Estado e as alternativas para sua transformação, devemos analisar os elementos dessa transição, definida por Coutinho (2006, p.185), da ditadura à democracia em nosso país, ou seja, o “de onde” e o “para onde” se transita.

A ditadura militar implantada no Brasil em 1964, representando “o de onde”, na perspectiva de Coutinho (2006, p.186) não foi fascista. Como movimento, o fascismo organiza partidos, sindicatos, associações e outros aparelhos da sociedade civil, ajustando mecanismos legais e extralegais em sua disputa pelo poder e “uma vez implantado como regime, o fascismo incorpora ao Estado os organismos da sociedade civil, antes criados por ele, gerando assim uma forma política totalitária.” Nessa lógica, o fascismo tanto como movimento, quanto como regime tem lugar em países que Gramsci, citado por Coutinho, chamaria de “ocidentais”, onde

já existe uma sociedade civil forte e articulada, a exemplo da Itália e da Alemanha nas décadas de 1920 e 1930 (COUTINHO, 2006). No Brasil e no caso latino-americano, é considerada uma formação social de tipo “oriental”, em que se verifica a tentativa da elite em reprimir e, até mesmo, desativar a sociedade civil, pois a primeira não recorre a organismos da sociedade civil quando quer brechar o acesso das classes subalternas por meio de uma ditadura, de uma dominação sem hegemonia (p.186). Sendo esse tipo de regime desmobilizador; desorganizador e inibidor das massas. Entende-se que a ditadura brasileira não alcançou seu objetivo de extinguir a sociedade civil, contraditoriamente, nesse período houve um crescimento significativo da sociedade civil. É inegável que o regime militar sempre esteve atendendo ao grande capital nacional e internacional, constituindo-se assim numa ditadura modernizadora - conservadora (COUTINHO, 2006).

O processo de transição descortinou, no “para onde”, o fato de que o Brasil, após mais de vinte anos de ditadura, havia se tornado uma sociedade gramscianamente “ocidental”. E, nessa perspectiva, as sociedades “ocidentais” se desdobram em dois “modelos” de articulação da disputa política e da representação de interesses: um modelo chamado de “norte-americano” que tem como características: uma sociedade civil forte, desenvolvida e articulada, mas a organização política e a representação de interesses acontecem através de partidos fracos e de agrupamentos profissionais corporativos, os sindicatos representam apenas os interesses de grupos restritos. Já o outro modelo, chamado de “europeu”, apresenta uma estrutura partidária centrada em torno de partidos fortes, hegemônicos, que defendem projetos societários definidos; com um sindicalismo classista que busca agregar e representar a classe trabalhadora (COUTINHO, 2006). A existência de aparelhos de hegemonia próprios desses dois modelos mostra-nos a constância de uma indefinição quanto ao tipo de sociedade ocidental que vamos construir no Brasil e de que modo irá se reorganizar a relação entre Estado e sociedade civil.

Fiori (1993), em sua pesquisa sobre a formação histórica e a crise do estado desenvolvimentista no Brasil, alerta que essa falta de compreensão do que foi e do que está ocorrendo com o Estado brasileiro aumenta a confusão ideológica e provoca a disseminação acrítica de uma versão das teses de origem neoliberal que defende a privatização das empresas estatais como a estratégia para resolver o déficit público; ou a que pensa a reforma do Estado como a mera redução do setor público. Na discussão de estratégias alternativas para superação da crise, para o autor, ninguém pode furtar-se a enfrentar o problema de reforma do Estado e da redefinição do papel do setor público. Mas, acredita que o ponto nodal desta reforma não está em seus aspectos administrativos ou mesmos fiscais, quando tomados isoladamente, mas justamente em seu aspecto político. Na metade dos anos 80, nasceram entre as elites brasileiras

notáveis apoios às teses do chamado consenso de Washington, ou do projeto neoliberal, que delega ao mercado a definição de novas regras e a resolução de todos os problemas nascidos na contramão política e social do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Em suas considerações, Fiori (1993, p. 113) acredita que “reformas administrativas, fiscais e patrimoniais do Estado só terão sentido e curso normal se aparecerem no encaminhamento e a serviço de algumas opções fundamentais que passam por uma complexa e profunda reforma financeira.”

As denominadas teorias clássicas de administração, surgidas no século XX, proferidas por Taylor, Fayol, Weber e Gulick e Urwick, difundiram as bases da administração pública e da gestão empresarial capitalista na Europa e nos Estados Unidos da América. A partir de então, as considerações políticas, as necessidades humanas e os valores éticos se tornam secundários e se estabelece como prioridade o paradigma da eficiência econômica, da produtividade a qualquer custo e da tecnoburocracia como sistema de organização (SANDER, 2009).

Ainda, de acordo Sander (2009, p.71),

Para superar as limitações políticas e culturais e a reduzida atenção à dimensão humana e aos valores éticos da gestão tecnoburocrática, desenvolve-se a construção comportamental de administração, enraizada nas ciências da conduta humana, particularmente nos estudos de psicologia e sociologia de orientação funcionalista. A construção comportamental consagra a eficácia, em oposição à eficiência, como critério central da administração, disputando espaço na empresa, no setor público e na educação.

Uma rápida expansão ocorreu com os princípios e práticas das teorias tecnoburocráticas e das concepções comportamentais de administração da Europa e dos Estados Unidos, abrangendo diversas áreas temáticas da administração, inclusive a gestão educacional, chegando até o Brasil (SANDER, 2007). Essas concepções e práticas foram fontes de inspiração para a produção intelectual de teóricos da administração escolar nas décadas de 1930 a 1960. Houve exceções na produção acadêmica da época, destacando as de Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e Lourenço Filho, integrantes do movimento de vanguarda dos Pioneiros da Educação na década de 1930, que deram abertura para um novo movimento no campo da gestão da educação que se consolidaria quando a gestão da educação, tradicionalmente um campo restrito da pedagogia, passou a ser estudada no contexto mais amplo das ciências sociais (SANDER, 2009).

Nessa perspectiva de reorganização do Estado e sociedade civil, vem prevalecendo em nosso país desde o governo Collor a proposta mais conhecida como neoliberal, em que o Estado está a serviço de interesses privados ou, mais enfaticamente, dos interesses das diversas frações

da burguesia que, além de privatizar o que é público na esfera da economia, suprime os poucos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, garantidos em lei (COUTINHO, 2006). Para Fiori (1993), a solução para o Estado em crise não reside no neoliberalismo, mas exigirá um poder de comando que aponte para um Estado forte e nacional que poderá reverter a desestabilidade e entropia crescente e exercer um comando para estabilizar as expectativas sociais, escolher e apoiar setores e empresas com vantagens indiscutíveis nos mercados internacionais, potencializando a competitividade e rejeitando a privatização de seus centros decisórios.

A privatização do público, na perspectiva de Oliveira (1999), é uma falsa consciência da inutilidade do público. Ela se objetiva pelo esgotamento do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, em que as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, somente se ancora como uma extensão do privado. O processo real é o contrário: a riqueza pública alimenta a reprodutividade do valor da riqueza, do capital privado. Justifica Oliveira (1999) que essa falsa consciência de desnecessidade do público decorre do surgimento de empréstimo de dinheiro das empresas e da herança da ditadura militar. Ao reconstituirmos a formação da sociedade brasileira, à luz das interpretações de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr, Sérgio Buarque de Hollanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, inferimos que é um processo complexo de violência, de proibição da fala, mais modernamente privatização do público, definido por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade entre dominação burguesa e democracia; em síntese de extinção da política, do dissenso, do desentendimento, tudo isso concebido por Oliveira (1999) como o processo de privatização do público.

Nessa perspectiva, perdura a preocupação com a diminuição dos gastos e com a progressiva ausência do Estado e prevalecem as exigências mercadológicas que imprimem a ideia de que cada um deve buscar e conquistar seu “lugar ao sol”, seu espaço, sua utilidade e produtividade, sua formação, seu mérito, e o Estado? Esse é apenas uma representação figurativa, quase nulo, sem compromisso com as políticas públicas e os direitos sociais.

Para Gaulejac (2007), o paradigma utilitarista transforma a sociedade em máquina de produção e o homem em agente a serviço da produção. A finalidade exclusiva da sociedade é a economia e o ser humano se torna “recurso”. O humano é um fator e um recurso da empresa, por isso se torna recursos humanos. Nessa perspectiva, o pesquisador alerta que a gestão se perverte quando favorece uma visão do mundo na qual o humano se torna um recurso a serviço da empresa. Ao adotarmos princípios da administração empresarial, tais como: separação entre concepção e planejamento das tarefas; incapacidade de pensar no momento de execução;

intensa divisão de trabalho; estímulo ao desempenho individual; atuação de especialistas que controlam as ações que foram se tornando como o modelo ideal para melhorar a qualidade da educação, estamos construindo uma visão hierárquica em que o gestor é quem toma todas as decisões (SÁ, 2011). Em uma gestão sustentada nesses princípios, o gestor assume a figura central, com plenos poderes para delegar atribuições, resolver os problemas, cobrar resultados; o professor torna-se, simplesmente, um tarefeiro, executor de programas e projetos, ficando o seu papel de ensinar relegado como atividade secundária e o aluno se transforma num consumidor do conhecimento que é o produto da escola com uma dinâmica empresarial.

Na visão de Cabral Neto e Castro (2011), é nessa concepção de gestão gerencialista que se materializam as características de uma sociedade burguesa na busca pela eficiência, pela melhor qualidade de serviços públicos, pela diminuição e controle dos gastos públicos, sendo o produto a prioridade em detrimento dos processos. Dourado (2007, p.938) entende que “pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais”. E, nessa perspectiva, o conceito de qualidade não deve se limitar a rendimento escolar, nem ser adotado como menção para definição de *ranking* entre as instituições de ensino. Assim, entendemos que é possível uma educação com qualidade social quando a situação econômica da comunidade, o seu contexto social, cultural, bem como as condições de vida dos alunos e de suas famílias, além da organização da própria escola e o seu cotidiano serem fatores inerentes e emergentes na gestão da educação.

3.2 (Re) significação de conceitos dos princípios da gestão democrática na lógica gerencialista

O gerencialismo surge como a Nova Gestão Pública, ainda nos anos 1970, com a crise do capitalismo que desde a II Guerra Mundial vinha se consolidando, primeiramente, na Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher. Ganhou espaço nos anos 1980 com a eleição de Ronald Reagan que conseguiu impor o plano reformista aos organismos internacionais. Nos anos 1990, o governo de Tony Blair busca convencionar livre mercado, regulação estatal e terceirização de serviços sociais, em continuidade à política conservadora, em consenso com os argumentos da terceira via. No final do século XX, com a proliferação das políticas neoliberais no país, o setor educacional é “viralizado” pelo modelo gerencial de

gestão advindo do setor privado com inspiração no toyotismo, imprimindo na gestão do sistema de ensino público um novo *layout* com diversas categorias: autonomia, meritocracia, descentralização, competitividade e desempenho que trazem novos significados à gestão e nos vinculam à perspectiva e lógica mercadológicas. De forma geral, o Estado neoliberal foi fundamental para condenar os direitos sociais, privatizar o patrimônio público; desregular a economia; flexibilizar a organização do trabalho; aumentar o desemprego e contribuir para a manipulação ideológica por meio dos processos tecnológicos da comunicação de massa (COSTA, 2011).

Partindo desses pressupostos, é no contexto da Reforma do Estado que a Nova Gestão Pública invade a realidade educacional brasileira, legitimando os critérios do mercado financeiro na educação do país, com uma preocupação central: alinhar o sistema de ensino às demandas da sociedade moderna interpretadas na autonomia financeira, impulsionando o aceleramento da formação nas tecnologias da informação e do conhecimento. Poli (2018) infere que é sob a égide desse argumento que a descentralização e a participação tornam - se ‘bandeiras’ da Nova Gestão Pública. A descentralização ganha o sentido de desconcentração tendo o envolvimento apenas na implementação e execução e a participação como ferramenta para endossar decisões previamente definidas. Essa gestão se estabelece em “parceria” com a sociedade e se configura como tecnocrática-gerencial ou gestão compartilhada, que passa a ser concebida pelos neoliberais e pela terceira via como se fosse uma gestão democrática.

A legitimação desses termos é constatada nos princípios gerencialistas adotados pelos sistemas de ensino e por inspiração na administração das empresas privadas, sendo eles: autonomia, regulação, competitividade, avaliação de desempenho, flexibilização, eficiência, eficácia, participação e descentralização. O desenvolvimento desses elementos característicos do modelo administrativo gerencial, introduzidos pelo toyotismo no mundo do trabalho, provoca o aumento da produtividade e da competitividade e consolida uma gestão centrada no indivíduo e em suas competências e habilidades. Transitamos de um modelo de ensino conservador, hierárquico e centralizador para um modelo descentralizador, “democrático” e autônomo, em que a gestão se reveste desses elementos que são intrínsecos à gestão democrática. No entanto, as concepções desses princípios contrariam os sentidos consoantes à gestão democrática quando seus conceitos são ressignificados na perspectiva neoliberal. Observamos que uma das estratégias tomadas pelo neoliberalismo é a posse de termos que são partes integrantes na pauta de reivindicação popular. Nesse sentido, discursos e planos com tendências de exploração econômica aparentam consideração aos interesses da classe trabalhadora que passa a ser aceita ou incorporada. Porém, contrariamente ao que se expõe,

esses termos são ressignificados para perspectiva neoliberal da terceira via, para executar os interesses econômico-corporativos que contribuem com o aumento da desigualdade social, como sustentado por Poli (2018, p.9) quando afirma:

É a partir dessa premissa que surge a polissemia acerca do conceito de gestão democrática e, conseqüentemente, de princípios que lhe são constitutivos: participação, socialização/descentralização de poder, regime de colaboração e autonomia. A produção desses múltiplos significados se dá em meio a um contexto histórico internacional que, buscando um impacto global, é difundido e adentra a realidade brasileira.

Para Gaulejac (2007), o termo gerencialismo evoca a ideia de arranjar, instalar e providenciar. O arranjo ou ordenação consiste em focar no conjunto daqueles que contribuem para essa perspectiva, a fim de melhor mobilizá-los em vista de um fim comum. Para o autor, o gerencialismo é a garantia da organização concreta da produção de um sistema que liga e combina elementos tão disparates quanto o capital, o trabalho, as matérias-primas, a tecnologia, as normas e os procedimentos.

Para Adrião (2006), no modelo gerencial, a autonomia é o foco da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática. As escolas são responsabilizadas pelo sucesso ou fracasso das políticas educacionais, sendo as responsáveis primeiras pela correção desse fracasso. Nesse sentido, a autonomia é tomada como mecanismo para aumentar a eficácia da escola, elevando seus índices educacionais. Portanto, a pretensão é viabilizar a implementação de práticas administrativas gerenciais no âmbito educacional, em nome de uma gestão supostamente democrática. E, ainda, acrescenta que a autonomia é desempenhada para que haja a implementação de políticas centralizadas como o sistema de avaliação do desempenho de alunos e de escolas. Essa perspectiva apresenta uma sistemática de monitoramento e avaliação do desempenho da escola e do trabalho docente decorrentes de padrões generalizados e pré-estabelecidos (quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade) como produto da escola. Aponta que é na lógica do controle sobre o trabalho do professor que se encontra o mais poderoso instrumento de introdução da lógica da gestão capitalista na educação e, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica (ADRIÃO, 2006). Quando se fala em autonomia, pressupõe-se que a comunidade escolar tenha liberdade para discutir, pensar, planejar e executar o seu projeto pedagógico, pois as determinações impostas pelas políticas não levam em consideração o consenso

construído coletivamente. Entendemos a autonomia, nessa perspectiva, como uma autonomia condicionada pelos poderes públicos e, também, pelo próprio contexto em que ela se efetiva.

Paro (2011, p.10) esclarece:

se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola.

Nesse sentido, compreendemos ser fundamental contextualizar as concepções de gestão que estão impregnadas no fazer das escolas públicas, problematizar as práticas pedagógicas, levando em consideração as tensões e percalços sociais decorrentes, refletir sobre a educação no contexto atual e reconhecer a política educacional como cerne do sistema de ensino público, pois são elas que definem os rumos e funções da educação, de acordo com os interesses e projetos político-econômicos predominantes na sociedade.

A concepção de autonomia presente no gerencialismo é individual, pois centraliza no gestor a autoridade capaz de exercê-la. Janela Afonso (2010, p.13) define-a como “autonomia do chefe, em detrimento da autonomia institucional”. Por se tratar de uma autoridade legitimada pela revalorização neoliberal do direito de gerir, converge com a ideia neoconservadora que concebe a “gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço da ordem social, política e econômica.”

O conceito de descentralização, a primeira vista, é semelhante da perspectiva democrática, porém apresenta incoerências e contradições que afloram as características neoliberais. Ao se materializar por meio da tomada de decisão, traduz-se em individualismo, pois não há participação de toda equipe nas decisões e definições, contrariando assim, a tomada de decisões coletivas como princípio democrático. Adrião (2006) entende que a descentralização se justifica a medida que diminui as estruturas administrativas do setor público e, conseqüentemente, o custo de sua manutenção. Seu motor é a própria economia que está associada a uma série de instrumentos avaliativos utilizados para mensurar o desempenho das escolas, apresentando como parâmetro para distribuição de recursos a definição de critérios meritocráticos, definindo padrões de desenvolvimento com metas e resultados a serem alcançados, num prazo de tempo estipulado. A partir dessas inferências, a proposta pedagógica da escola que deveria ser planejada coletivamente para atender aos anseios e à realidade da comunidade escolar se volta para o alcance dos índices e metas projetados pelos programas governamentais.

Lagares (2014, p. 100) argumenta que a chamada descentralização acarretada nos anos 1990 não corresponde às demandas de ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, como a expectativa das forças progressistas dos anos 1980. A autora entende que:

Os processos de municipalização intensificados no período, como parte das políticas de descentralização, caracterizam-se muito mais como práticas de desconcentração, uma vez que não agregam a capacidade de tomada de decisão política e financeira das esferas municipais, servindo para a manutenção das relações de submissão entre entes federados.

No período governamental de Fernando Henrique Cardoso (FHC), intensifica-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador como um dos eixos da reforma do sistema escolar. As análises do banco condenam a forma de organização dos sistemas de educação como um dos principais empecilhos para a melhoria da sua qualidade, principalmente no que se refere aos custos, vistos como altos, de sustentação de um sistema centralizado. A admissão de medidas indutoras de descentralização acontece em um contexto em que o Estado busca transferir atribuições que dispensassem o custo dos serviços prestados e restabelecessem sua capacidade de gerar investimentos produtivos (LAGARES, 2014). Com as contribuições e análises realizadas pela referida pesquisadora, compreendemos que a adoção de medidas de descentralização pelo Estado recai na transferência de responsabilidades pela execução, controle e resultados e, com isso, ocorre a desresponsabilização do Estado pela coisa pública. A gestão centraliza-se na pessoa do gestor que exerce com autoridade o papel de chefe, de gerente, de controlador e faz a mediação entre a instituição e os interesses externos.

Quanto à produtividade, elemento básico do mercado de trabalho, também está inserida no contexto educacional por meio da implementação das políticas de formação de professores com base em premiações do desempenho individual de cada profissional em parcerias com organizações, institutos e empresas privadas. Freitas (2012) identifica a educação como o canal de propagação das classes dominantes no poder, revestida de parcerias que defendem a iniciativa privada como a saída ideal para restaurar a educação. Considera ainda que essas ideias são uma nova configuração da pedagogia tecnicista, ou seja, um neotecnicismo, que é composto pelas categorias: responsabilização, meritocracia e privatização.

A responsabilização está relacionada aos testes e divulgação pública do desempenho das escolas, ligada a recompensas e sanções que integralizam o caráter meritocrático do sistema. Na concepção de Freitas (2012), a meritocracia é o alicerce da proposta que tem por finalidade oferecer igualdade de oportunidade e não de resultados. Esses mecanismos

encontram-se materializados no Prêmio Gestão Escolar (PGE), programa que busca contemplar projetos inovadores e gestores competentes na rede pública, a partir do atendimento aos critérios e instrumentos de seleção e indicadores de boas práticas de gestão determinados pelo PGE. Criado no ano de 1998 pelo Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), o Prêmio acontece a cada dois anos, por meio de parcerias firmadas entre: Ministério da Educação (MEC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Fundação Roberto Marinho, Embaixada dos Estados Unidos da América, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Natura, Gerdau, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita e Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). As escolas públicas que se inscrevem devem fazer sua autoavaliação segundo critérios e dimensões e apresentar todas as evidências do trabalho realizado, no ano avaliado. Os diretores das escolas vencedoras recebem o diploma Liderança em Gestão Escolar, um prêmio em dinheiro oferecido pela Fundação Roberto Marinho e participam de uma viagem de intercâmbio no Brasil e/ou exterior. O intercâmbio é custeado pelo CONSED e pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil e é uma entre muitas iniciativas da Missão que buscam promover o diálogo e o entendimento mútuo entre brasileiros e americanos. (CONSED, 2009).

Como contribuição para essas análises, destacamos a pesquisa de Carota (2016) que faz uma análise das ações do CONSED referentes às práticas de gestão democrática, realizadas através do PGE buscando uma aproximação entre o que o CONSED e o que as políticas públicas têm implementado em relação ao fortalecimento de uma concepção de gestão democrática da escola pública. Além da análise dos instrumentos utilizados pelo PGE, o autor debruça sobre a Carta Compromisso pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade⁶, proposta e assinada pelo CONSED, entidades e movimentos favoráveis à educação e defende que a execução de políticas públicas educacionais deve ser empreendida de forma colaborativa entre todos os níveis da federação, sendo o primeiro e mais decisivo passo a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, além de quatro compromissos governamentais fundamentais, os quais devem ser devidamente transformados em leis e políticas públicas,

⁶Carta escrita em conjunto com 27 instituições e movimentos favoráveis à educação, lançada no ano de 2010, considerando uma convocação ao Congresso Nacional e os futuros governantes. Seu principal objetivo visa à construção de um sistema nacional de educação, pautando-se por três grandes desafios como: a inclusão escolar de toda criança de 4 a 17 anos, superar o analfabetismo de jovens e adultos e garantir a plena alfabetização das crianças até os 8 anos de idade. Disponível no Portal do MEC.

sendo ampliação adequada do financiamento da Educação pública; implementação de ações concretas para a valorização dos profissionais da Educação; promoção da gestão democrática e aperfeiçoamento das políticas de avaliação e regulação.

Após reflexões, apresentou uma carta aberta ao CONSED e o PGE com recomendações quanto o estabelecimento de uma gestão entendida como um processo que, antes de tudo, torna-se político e uma posição de divisão do poder em que a comunidade passa a agir sobre as dimensões da gestão no cotidiano escolar. Entende que a gestão democrática como referencial garante que os objetivos da comunidade prevaleçam sobre os demais sujeitos, sem paternalismo ou personificação do modelo de gestão empregado por uma instituição escolar (CAROTA, 2016).

A efetivação desses princípios dentro do modelo de gestão gerencialista trata a educação como uma prestadora de serviços em que a sua mercadoria é o conhecimento, os gestores e professores como heróis que tem “super poderes” para atingir as metas e superar índices de desempenho em curto prazo, “fórmulas mágicas” para resolver todos os problemas sociais e a “imortalidade” para desempenhar suas atribuições com eficiência e eficácia, quase que em tempo integral, na maioria das vezes, sem as condições mínimas de trabalho. Os profissionais da educação se transformaram em recursos humanos e os alunos em clientes que devem emitir seu nível de satisfação em relação aos serviços que lhes foram prestados, exigindo qualidade total, na visão de que “o cliente tem sempre razão”. Identificamos com essas novas caracterizações uma supervalorização das necessidades mercadológicas em detrimento da função social da educação, ascendendo e priorizando os interesses da elite. Contudo, são práticas invasivas aos sistemas de ensino que descaracterizam o processo democrático com o desmantelamento das concepções de uma gestão democrática, concebendo assim, a política de um Estado regulador que golpeia constitucionalmente os princípios educacionais que devem servir aos interesses sociais e, especialmente, às camadas trabalhadoras.

Há muitas falácias, discursos acalorados e alienantes, apelos de artistas em programas, projetos e propagandas com a finalidade de manipular, em uma visão de globalização, a participação da sociedade como “voluntários” e, ao mesmo tempo, sendo responsáveis pela educação de nossas crianças, pois justificam a educação como um compromisso de todos, com respaldo em lei, pois conforme o artigo 205 da Constituição Federal de 1988: a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Mas, aqui é preciso compreender que a educação é direito e não dever de todos. E como dever é primeiro do Estado e depois da família, sendo a sociedade uma colaborada, incentivadora e não promotora da educação. Quando a sociedade é diretamente

responsabilizada pela educação, consideramos como uma deturpação do real significado da concepção de educação preconizada em lei. O que vem ocorrendo é a implantação de políticas de gestão no viés das empresas privadas, do comércio internacional e dos canais de comunicação de massa que veiculam os ditames de uma gestão totalmente voltada para o alcance de índices de desempenho, preestabelecidos, uma gestão que tem autonomia para resolver seus problemas, que é compartilhada e autônoma. Nessa perspectiva, o professor é visto como o principal responsável pelos resultados de aprendizagem de seus alunos, por isso precisa investir na sua formação contínua, ser proativo, criativo e produtor de índices de desempenho, sem levar em consideração as suas condições de trabalho e valorização profissional.

Semelhante às empresas, a educação também oferece incentivos aos professores a desenvolverem a criatividade, a iniciativa, o trabalho em equipe, a formação contínua, num movimento que impulsiona a competitividade, a quantidade, ou seja, quanto mais o professor faz, mais ele é capaz de fazer melhor, pois é preciso ser referendado, alcançar as metas para que não seja substituído, ou visto como um profissional resistente ao novo. Os profissionais da educação ainda enfrentam o grande desafio de traduzir esse discurso neoliberal para práticas “democráticas” nas escolas brasileiras. Portanto, presencia-se um distanciamento do pensamento democrático e a descontinuidade da luta e efetivação dos direitos sociais. Nessa direção, um dos programas criados pelo governo federal com o objetivo de promover e de fortalecer a gestão democrática do ensino público foi o Plano de Ações Articuladas- PAR, uma ferramenta de planejamento e monitoramento composta por quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa de visão estratégica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foi instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e contempla 28 diretrizes, em seu art. 2º:

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, [...];

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino [...] (BRASIL, 2007).

Várias políticas, programas e ações foram realizados pelo governo federal, na lógica gerencial e patrimonial. O Plano Nacional de Educação (PNE), os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME) se entendidos como planos de Estado, segundo Dourado (2007, p.929), “estes deveriam implicar redimensionamento das políticas e gestão e, fundamentalmente, da lógica de financiamento e, portanto, do orçamento público. Tal dinâmica encontra-se desarticulada e associada à lógica de desconcentração que tem marcado a educação nacional.” O PDE inaugurou um novo regime de colaboração entre os entes federados e a União, prevendo a participação da sociedade na melhoria da qualidade da educação brasileira; contou com a participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e grupos de empresários. O PDE resultou ainda de alianças políticas e redes sociais formadas no Brasil como o movimento Todos pela Educação (TPE) que surgiu de uma iniciativa empresarial levada adiante pelo Grupo Gerdau (empresa multinacional do campo da siderurgia), com a participação de outras empresas como, Suzano papel e celulose, Odebrecht, Dpaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Roberto Marinho e dos bancos Real, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Santander, bem como do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Ethos e pessoas físicas, incluindo secretários de Educação de alguns estados, diretores de órgãos do MEC, além de professores universitários (GHIRALDELLI, 2009).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é uma das metas do PDE, criado como indicador avaliativo de monitoramento da evolução da qualidade da educação básica, a partir do estabelecimento de metas bienais, com previsão de término para o ano de 2022. Funciona também como um condicionante para os repasses financeiros e assistência técnica do MEC, priorizando os estados e municípios que apresentam Ideb mais baixo (BRASIL, 2007). Identificamos nesta pesquisa a desvalorização da autonomia instituída aos entes federados e a forte presença da política de hierarquização no PAR, em que cabe a União estabelecer as metas a serem alcançadas pelos estados e municípios, delegando a esses o encargo de planejar, definir e executar as ações com base nos subsídios financiados pelo MEC. Portanto, o foco do PDE, por meio do Ideb, é o desenvolvimento de um modelo de avaliação em larga escala que funciona como mecanismo de controle social sobre a escola. “Como instrumento de planejamento, o PAR homogeneiza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira” (SOUSA, 2011, p. 10).

Em suas análises empreendidas do PDE, Saviani (2007) vai além das impressões, procurando desvendar a lógica que se encontra na base, tanto da formulação quanto na constituição do Plano; quais as peças que o integram e qual o significado de cada uma delas; compreender a singularidade desse Plano, o que implica sua comparação com os planos anteriores, em especial com o Plano Nacional de Educação que se encontra em vigor. Visando a responder as perguntas: Em que medida esse novo plano se revela efetivamente capaz de enfrentar a questão da qualidade do ensino das escolas de educação básica? Traz-nos a seguinte provocação: PDE: um plano de educação ou um programa de metas?

Saviani (2007, p.1237) esclarece:

[...] aquilo que está sendo denominado de “Plano de Desenvolvimento da Educação” consiste num aglomerado de 30 ações de natureza, características e alcance distintos entre si, o que traz à baila as seguintes questões: Por que esse conjunto de ações recebeu o nome de plano? Até que ponto é pertinente essa denominação? Admitida a pertinência, em que sentido essas ações formam um plano?

Ao confrontar a estrutura do PNE com o PDE, Saviani (2007, p. 1237) constata que o PDE não constitui um plano, em sentido próprio. “Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, constituíram-se em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE.” Porém, em suas conclusões, afirma que o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois ele não considera o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se arranja de ações desarticuladas do PNE. Estabelece uma comparação da lógica do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” a uma espécie de “pedagogia de resultados” utilizada pelo governo que se mune com instrumentos de avaliação dos produtos, obrigando, com isso, que o processo adapte às exigências postas pela demanda das empresas, numa lógica de mercado direcionada pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável (SAVIANI, 2007, p.1253). Uma visão mercadológica com elementos característicos da gestão gerencial com foco na descentralização administrativa, nos resultados, na produtividade, na prestação de serviços em que se pretende estabelecer um planejamento estratégico que se distancia da perspectiva de uma gestão emancipatória.

O PNE 2014/2024 contempla a gestão democrática em duas de suas vinte metas: Meta 7 e a Meta 19, sendo que a primeira trata da “qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades” e nomeia como uma de suas estratégias “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a

participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática” (PNE, Estratégia 7.16). Destacamos aqui: planejamento estratégico da educação; mecanismos de controle social e participação condicionada da comunidade no planejamento e na aplicação dos recursos, ou seja, não há garantia de participação nas definições e tomadas de decisão. A Meta 19 determina a necessidade de “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014, p.83). A efetivação da gestão democrática está condicionada a observância dos critérios técnicos e meritocráticos deixando a cargo de Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecer em lei esses critérios. Portanto, não garante à comunidade escolar o poder de eleger o Diretor segundo seus próprios critérios e através do voto direto e secreto. Esta meta, ao mesmo tempo em que garante a participação da comunidade, imprescindível para a gestão democrática, restringe a autonomia da comunidade escolar na escolha do Diretor. Pode-se inferir que essa meta ilustra o modelo gerencial de administração, com maior força para a meritocracia e, em segundo plano a participação da comunidade escolar, fato esse que incorre o gerencialismo da educação.

3.3 Gestão democrática e gestão gerencialista: enfrentamentos e tensionamentos

As tensões apontadas entre o modelo de gestão gerencial e de gestão democrática representam um embate e retrocesso na democratização da educação, na garantia dos direitos sociais, pois reduz o papel do Estado na garantia da educação como direito público, responsabilizando a escola pelo seu fracasso, uma vez que corrompe os conceitos dos princípios da gestão democrática com nuances da lógica empresarial. Em acordo, Pereira (2006) compreende que a efetivação de um modelo administrativo moderno - que são as práticas gerenciais - baseado na administração das empresas privadas, origina-se das formulações de políticas públicas estratégicas pelos Estados democráticos contemporâneos, que não apenas importam os modelos idealizados do mundo empresarial, mas reconhecem que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições. Dourado (2006) afirma que, nos contornos assumidos nas relações entre as políticas públicas e o Estado, há alterações substantivas na forma do Estado intervir, resultando na emergência de novos mecanismos e formas de gestão sob os moldes do gerencialismo, ao mesmo tempo, em que contraditoriamente, anuncia princípios democratizantes.

Ainda nos anos de 1990, a perspectiva da qualidade total ganhou espaço na educação e consigo trouxe elementos da teoria da gerência empresarial, com destaque à excelência nas escolas públicas em atender às necessidades dos alunos (aqui sendo clientes). Conforme Azevedo (2002, p.59), procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo, como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total. Sob a égide da qualidade total, o cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que as escolas fornecem a seus clientes (SAVIANI, 2007).

Em suas reflexões a respeito do caráter mercadológico na educação, o sociólogo e pesquisador inglês Ball (2004, p.1109) investigou, desde a década de 1980, sobre as origens, os desdobramentos e os efeitos das reformas educacionais produzidas no contexto mais geral das reformas do Estado, e vem se debruçando ao estudo das novas formas e modalidades de privatização da oferta e gerenciamento dos serviços públicos da educação na Inglaterra e em outros países e regiões do mundo. O autor observou que o setor educacional tem atraído, cada vez mais, o mundo dos negócios como uma área de consideráveis lucros em expansão e que, no contexto atual, as políticas sociais e educacionais estão sendo legitimadas em função do seu papel em “aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade”. Empresas multinacionais e investidores com interesses e influências internacionais vêm oferecendo serviços de gestão para a educação, pois consideram os serviços de educação como mais uma oportunidade de negócios, sem relevância social.

Ball (2004) considera e define duas tecnologias políticas usadas com objetivo de promover mudanças na gestão: a privatização e a performatividade. A educação concebida como uma oportunidade de negócios que visa resultados e lucros e está sujeita a inflexões e mediações, mas não que ela seja diferente ou excepcional. A performatividade é definida por Ball como “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (BALL, 2005, p.543). Em sua perspectiva, a performatividade funciona de diversas maneiras para “atar as coisas” e reelaborá-las. Ela promove o papel de monitoramento do Estado, “que governa a distância” – “governando sem governo”. A performatividade e a gestão também operam juntas para se livrarem das gentilezas fora de moda da ética profissional e a esta última são agregados mais valores financeiros do que os valores morais, pois a performatividade do mercado de trabalho faz com que o setor público priorize a propaganda, o marketing social, a imagem construída sobre si. O olhar se volta para a forma como apresentam as coisas mais do que como

as fazem funcionar. Logo, a ética “torna-se obsoleta num processo de cumprimento de metas, melhoria do desempenho e maximização do orçamento” (BALL, 2004, p.1117).

Empreende-se que a Nova Gestão Pública (de qualidade e excelência), inspirada na gestão das empresas privadas, provoca mudanças significativas no papel do professor e especialmente na sua subjetividade com efeitos que, para o autor, são aparentemente conflituosos, pois promovem a individualização em oposição a uma identidade profissional comum, além da questão da objetivação que transforma conhecimento em “resultados”, “níveis de desempenho”, “forma de qualidade”. (BALL, 2004). Alerta que, a educação como forma de produção não leva em consideração as particularidades das interações humanas do processo educativo que não podem ser mensuradas ou quantificadas. E, ainda, nesse processo de privatização do público, a sociedade se transforma em consumidora da “mercadoria” educação, instigando o processo de desencorajamento da efetiva democratização da gestão da educação. No entanto, há uma propagação crescente e efervescência do discurso sobre o “privado” e os “negócios” no setor público, articulado em especial por meio de noções como a de parceria.

No Reino Unido, segundo Ball (2004) existe a chamada Iniciativa de Finanças Privadas ou Parcerias Público-Privado [*Private Finance Initiative* ou *Public Private Partnerships*] que são arranjos de fornecedores do setor privado na construção e na gestão de escolas, hospitais, prédios universitários, por meio de um contrato de arrendamento de retorno (*lease-back*) e de gestão, em que a mão de obra direta do setor público é substituída pela do contratante e alguns críticos receiam que, num dado momento, essa contratação de mão-de-obra possa se desdobrar a tarefas como ensino, pesquisa etc. (“*soft services*”). Este modelo de financiamento tem inspirado o Banco Mundial como modelo de desenvolvimento que os países em desenvolvimento deveriam seguir (BALL, 2004).

Na perspectiva de Janela Afonso (2010), com as cobranças para atingir metas, os gestores tenderão a criar mecanismos mais severos para garantir as condições necessárias à obtenção de resultados educacionais satisfatórios e alerta quanto à possibilidade da escola ser transformada no novo mercado, desenvolvendo os mecanismos de controle e vigilância sobre os pares em decorrência da ideologia organizativa denominada de gestão da qualidade total, advinda das empresas lucrativas e implantada nas organizações educativas. Nesse modelo de gestão, que se encaixa na lógica de mercado, a avaliação é voltada para o alcance de índices, controle de resultados para alcançar ranques, por meio da publicização de resultados atingidos, desresponsabilizando assim o Estado.

Sob esse ponto de vista, Vieira (2007), ao estabelecer uma analogia entre sua vivência de três anos à frente de uma secretaria estadual de educação e uma reflexão de Marx (1983) em torno do método da economia política, aponta que a análise da(s) política(s) de educação requer uma compreensão que não se contenta com o estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas (União, Estados, Municípios). Esta deve alcançar a escola e seus agentes e, num movimento de ida e volta, procurar apreender como as ideias se materializam em ações, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional e escolar. Para Vieira (2007), as políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas, materializam-se na gestão.

Como resultado dos estudos e análises realizadas, podemos afirmar que a efetivação da gestão democrática vem se tornando um jargão, pois não há condições e nem interesses políticos para a sua construção ou implementação, constituindo-se, assim, em uma mera expressão da lei, pois é tomada pela política neoliberal que cria condições para a coexistência de uma gestão gerencialista. Embora a gestão democrática da educação seja um princípio constitucional a ser materializado nas escolas, tal constructo de gestão se constitui em um processo complexo e que não possui uma única concepção, assim como não há uma única concepção de gestão, de democracia e de participação (FREITAS, 2007). Desse modo, a vivência democrática é um processo a ser construído e fortalecido pela participação política da sociedade civil, pois a centralização se encontra no interior da própria escola em decorrência de nosso legado histórico que tem propiciado o esvaziamento e afastamento dos sujeitos, sociedade e comunidade local do processo de gestão democrática.

Ao discutir as concepções de representatividade e participação política da sociedade, Coutinho (2002) pontua que o processo crescente de democratização e socialização da política acaba por chocar-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder. Portanto, o que acontece é que a gestão democrática da educação surge no Brasil multiforme, ou seja, tanto como geradora de um projeto democrático voltado para a promoção de uma educação de qualidade e ampliação dos espaços de cidadania, como uma estratégia do gerenciamento econômico do sistema capitalista.

As instituições escolares não devem se curvar, segundo Dourado (2006), às práticas utilitaristas e produtivistas do mercado, mas, principalmente, devem buscar a qualidade da formação humana e política dos cidadãos, pois entende a gestão democrática como processo de aprendizado e de luta política que não se reduz aos limites da prática educativa, mas conjectura, nas características dessa prática social e de sua autonomia, a possibilidade de criação de mecanismos de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e,

consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2006, p.79).

Nesta lógica, Paro (1986 apud SÁ, 2011, p.69) aponta duas concepções de administração escolar, sendo que a primeira pauta-se na lógica empresarial, condicionada pelo capitalismo. Nessa perspectiva, a administração no âmbito escolar exige da gestão competência técnica, administrativa, pedagógica e política. A segunda volta-se para a lógica da transformação social e apresenta-se como construção e uma possibilidade de que as escolas possam contribuir na consolidação dos direitos sociais. Essa dicotomia entre a administração escolar e a escola esvazia o sentido da gestão educacional na dimensão da totalidade.

Os esforços envidados de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreram, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Conforme Carvalho (2013), as políticas referentes à democratização das relações, no campo da educação, precisam levar em conta o contexto em que estão inseridas, as necessidades existentes e as condições em que elas se efetivam. Essa compreensão reforça o papel das políticas que valorizam a democracia, em especial, aquelas que promovem a gestão democrática.

Em consonância, Sá (2011) traz a seguinte reflexão sobre a gestão democrática: um processo em construção? O que se constata é uma organização do sistema educacional que favorece propostas de gestão descontextualizadas de um projeto nacional. Na concepção de Melo (2008 apud SÁ, 2011, p.81), a política de gestão educacional, fundamentada nas teses neoliberais das leis do mercado, chega às escolas utilizando as mais variadas estratégias para se consolidar. Nesse movimento, escamoteiam os conflitos, as divergências e as contradições nas quais as relações são construídas. A escola é considerada *locus* privilegiado para a construção emancipatória que exigirá uma práxis reflexiva para a organização coletiva em relação à possibilidade de novas configurações relativas à concepção de gestão educacional.

Na concepção gramsciana, na construção de uma escola emancipatória, são também necessárias ideias contrárias à concepção vigente de escola como espaço limitado, portanto fruto da ideologia emancipatória neoliberal caracterizada pela competitividade impositora de vontades de intelectuais e de projetos individuais que fortalecem o ideário de que a emancipação dependeria de sujeitos isoladamente. Gramsci discorda da escola voltada a formar a mão de obra para o capital e defende uma escola humanística para os trabalhadores que deve representar a verdadeira práxis, sendo ela um espaço importante para a socialização do conhecimento, ou seja, a elaboração intelectual dos alunos, professores e comunidade. Não se trata apenas de uma nova escola, mas sim de outra, com significação para além da gestão neoliberal (SÁ, 2011).

Nos estudos de Sá (2011), a compreensão da educação como um processo emancipatório possibilita o papel do intelectual orgânico como parte de um organismo vivo, que se interliga a um projeto de sociedade em que não mais se justificam na escola ações isoladas, desagregadas e despolitizadas. Segundo SÁ (2011), Gramsci conceitua intelectual orgânico não somente o que domina uma técnica ou um conhecimento específico, mas aquele que, ao dominar os conhecimentos, compromete-se com uma nova concepção de mundo a partir do homem histórico. O pensamento gramsciano ajuda a entender que o homem pode ser sujeito de dois projetos de educação que, contraditoriamente, efetivam-se no mesmo espaço social: o da manutenção e o da mudança (SA, 2011).

Carvalho (2013, p.158) entende que, na perspectiva gramsciana, para ocorrer uma participação efetiva, é preciso existir uma cultura democrática que inclua, além de procedimentos participativos, a democracia como fim social, que seja capaz de articular direitos civis e políticos com as igualdades econômicas, ou seja, constituir uma nova hegemonia. O processo de democratização do gerir a coisa pública só poderá realizar-se se houver a socialização da participação política, a efetiva participação da sociedade civil, culminando com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista excludente.

No capitalismo, torna-se inviável a ação democrática, o que impossibilita o desenvolvimento de uma educação para a democracia, deixando assim o Estado de garantir espaços e mecanismos para a efetivação dos princípios garantidos na Constituição Federal e na LDB. Portanto, a concepção de “democracia, no viés do liberalismo, torna-se algo sem importância, sem espaço para se concretizar, pois de acordo com Wood “o capitalismo tornou possível a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo” (WOOD, 2009, p. 201) e, para superar os limites do capitalismo, faz-se necessário o seu aperfeiçoamento pelo socialismo, que se contrapõe à democracia liberal.

Vieira (2007) afirma que o dilema dos que pensam a gestão é de que se bastam com a teoria. Uma coisa é conhecer pela teoria, outra bastante distinta é conhecer pela experiência. Assim, é preciso ir da prática à teoria e desta àquela, tendo como norte a função social da educação e da escola. Nardi (2017), em suas pesquisas, aponta que tanto a orientação política, quanto a vontade política são elementos a se considerar em processos de democratização, pois ambos podem influenciar as opções político-institucionais dos sistemas de ensino, logo, os projetos locais necessitam de gestão democrática. Em concordância, entendemos que a institucionalização da gestão democrática da educação pública está associada ao projeto

societário, em que a orientação e a vontade política são forças propulsoras da legitimação das políticas públicas educacionais.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE ESTADOS PARTICIPANTES DA REDE MAPA: NORMATIZAÇÕES, (DES) DOBRAMENTOS E RELAÇÕES ENTRE CONCEPÇÕES E SUAS TENSÕES

Entre os anos de 2014 e 2019, foram desenvolvidas duas etapas na pesquisa da Rede MAPA (Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino), vinculada ao Grupo de Pesquisa em Rede da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), sob a coordenação geral do professor Dr. Elton Luiz Nardi, com o objetivo de analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino dos Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Maranhão, Ceará, Tocantins e Piauí.

A pesquisa está estruturada em subprojetos estaduais, envolvendo pesquisadores da Unoesc, Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estácio de Sá (Unesa), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Assenta-se em revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, com questionários aos dirigentes municipais de ensino e representantes de conselhos municipais de educação, buscando o mapeamento do quadro normativo sobre a matéria, que informa opções e princípios e que orienta a organização e a implementação da gestão democrática no âmbito dos sistemas, assim como de condições político-institucionais com que a gestão democrática é operada, de modo a focalizar estruturas, espaços, mecanismos e características da dinâmica de participação das comunidades escolar e local.

Intentamos, assim, nesta seção apresentar resultados da pesquisa supracitada, dos anos de 2016, 2017 e 2018, mais especificamente, o cenário da gestão democrática da educação pública nos sistemas municipais de ensino dos Estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, participantes da Rede Mapa, para identificar princípios da gestão democrática da educação tensionados pelas concepções gerenciais.

Para o *corpus* dessa seção, trabalhamos com resultados das pesquisas nos respectivos estados, encaminhados pelos coordenadores estaduais da pesquisa, publicizados em artigos de periódicos, capítulos de livros, livros completos, trabalhos completos em anais de eventos e dissertações de mestrado. Dos oito Estados participantes da Pesquisa Rede Mapa, recebemos as produções de quatro (50%) constituindo, assim, a delimitação empírica desta investigação, sendo MA, PI, SC e TO. Não sendo analisados, portanto, resultados dos demais estados: CE, RJ, PR e RS.

A coleta do material bibliográfico concentrou-se em nove meses (novembro de 2018 a julho de 2019). E, em seguida, fizemos uma leitura densa e analítica para: a) levantar princípios, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, com vistas à gestão democrática, estabelecidos nas normas dos sistemas municipais de ensino; b) identificar as categorias comuns às condições político-institucionais e dinâmicas que informam a gestão democrática do ensino público entre os sistemas municipais de ensino dos Estados; c) constituir uma perspectiva comparada dos resultados nos Estados por meio de mapas, cartogramas indicativos, gráficos, infográficos e quadros, e; d) analisar a relação entre os princípios de gestão democrática predominantes nos sistemas municipais de ensino dos Estados participantes da Rede Mapa, analisando as concepções de gestão para se identificar elementos característicos da lógica mercadológica.

A análise foi subsidiada pela revisão bibliográfica e documental, cujos resultados estão apresentados nas seções anteriores desta Dissertação. Para esta etapa da pesquisa, utilizamos de uma abordagem qualitativa, tendo a análise de conteúdo como método de investigação: “A análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2009, p.38).

Assim, o texto resulta de conteúdos extraídos dos materiais bibliográficos que tratam da gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino, tendo como aportes teóricos: Lagares (1998, 2014, 2017), Cury (2002), Dourado (2006), Bordignon (2009), Carvalho (2013), Soares; Cardozo (2018), Nardi (2016, 2017), Ribeiro (2018), Saviani (1983) e Veiga (2007); da análise do material documental, sendo leis e decretos municipais; bem como de produções bibliográficas da Rede Mapa dos estados do MA, SC, PI e TO.

4.1 Sistema Municipal de Educação - Descentralização ou Desconcentração?

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios foram considerados entes federados, mantendo autonomia semelhante a que gozavam os Estados e a União no que se refere ao poder político. “Porém, a criação dos sistemas de ensino veio carregada de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional” (BORDIGNON, 2009, p.23). De acordo com Lagares (2014), quando a educação passa a ser responsabilidade dos municípios, vivencia-se um período de transição entre uma cultura integrada ou de subsistema para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente.

Essa organização do Brasil na perspectiva sistêmica aparece sob a inspiração dos pioneiros da Escola Nova, cujo Manifesto, em seu teor, já apresentava a noção de sistemas de ensino. O termo sistema aparece no documento de forma genérica, referindo-se a sistema escolar e ao “erro capital que apresenta o atual sistema (se é que pode chamar de sistema)” (BORDIGNON, 2009, p.30). De acordo com o autor, os constituintes sensibilizaram-se com os impactos do Manifesto e a Constituição de 1934 instituiu os sistemas educativos e os conselhos de educação, atribuindo à União a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação.

Essa organização sistêmica foi retardada pelo advento do Estado Novo, reafirmada na Constituição de 1946, mas apenas retomada em 1961, pela primeira LDB- LEI nº 4.024, de 26/12/61). Porém, a política ditatorial dos anos de 1964 a 1985 retardaria essa utopia. Embora a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino, duas novas leis romperam com o princípio unificador: a lei para o ensino superior (Lei nº 5.540/68) e a outra para a educação básica (Lei nº 5.692/71). Esta última abria a possibilidade de atribuir algumas competências aos conselhos municipais de educação, delegadas pelos conselhos estaduais, embora o município não tivesse autonomia para instituir seu sistema de ensino (BORDIGNON, 2009, p.31).

Em 1988, com a redemocratização consolidada na Constituição Federal, por meio da participação da sociedade civil organizada nas discussões da constituinte, o Município surge como ente federado, e institui os sistemas municipais de ensino. Em seu art 18, a Constituição Federal de 1988 define a autonomia dos entes federados e em seu art. 211 institui os sistemas de ensino. A LDB nº 9394/96, em seu artigo 8º ratifica esse dispositivo constitucional, adicionando que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos da lei”. Já no parágrafo único do artigo 11 permite ao município que não quiser compor seu sistema próprio de ensino optar por seguir o do Estado, estabelecendo assim um regime de colaboração, não de hierarquização (BORDIGNON, 2009). Isto é, a relação entre os sistemas deve ser

estabelecida em regime de colaboração, não de subordinação, não podendo haver hierarquia entre eles, mas autonomia e descentralização. Ao constituir formalmente o Sistema Municipal, compreende-se o município dotado de autonomia que deve atuar em regime de colaboração com o Estado e a União.

A descentralização na perspectiva neoliberal não corresponde a demandas de ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, portanto, os processos de municipalização, impulsionados no período, caracterizam-se como práticas de desconcentração, servindo para a manutenção das relações de submissão entre os entes federados (LAGARES, 2014). Ainda nessa perspectiva crítica, a autora nos alerta que esse aumento da participação dos Municípios no sistema de educação no país não garante a qualidade do ensino, nem a sua capacidade de atendimento às inúmeras demandas educacionais locais, uma vez que as medidas indutoras de descentralização emergem em um contexto em que o Estado procura transferir atribuições que desonerem o custo dos serviços prestados e recuperem sua capacidade de promover investimentos produtivos. Com essas transferências de atribuições, Lagares (2014) esclarece que o Estado implanta diversos programas e projetos, denominados pela autora como “arranjos produtivos locais” que mais se caracterizam como medidas paliativas do que políticas públicas educacionais.

Para Bordignon (2009), o uso do termo sistema tem se expandido de uma forma que permite abrigar quase tudo, mas seu uso é mais frequente no campo das Ciências Sociais. Na área da educação, encontramos referências a sistema de ensino, sistema escolar, sistema universitário e outros. O autor situa princípios fundantes do conceito de sistema nas Ciências Sociais: totalidade, sinergia, finalidade ou intencionalidade, autonomia, organização e normatização.

- Totalidade: Um sistema se caracteriza como um conjunto de partes articuladas em interdependência formando um todo;
- Sinergia: as partes articuladas assumem novo significado no todo pela troca de energia que gera sinergia e confere a cada uma a força das demais. Ou seja, a sinergia gerada pela articulação confere a cada parte a força do todo. Neste sentido, a força do todo se torna maior do que a soma das forças de suas partes.
- Finalidade ou intencionalidade: A finalidade constitui a razão de ser de uma organização, de um sistema, o polo magnético, o princípio unificador, a energia que liga as partes no todo;
- Autonomia: Assumindo o princípio de que são as pessoas que constituem a organização, um sistema é aqui situado como um sujeito coletivo instituído;
- Organização: As partes não perdem suas especificidades, mas ganham novo significado em razão de sua função no todo. A organização estrutura o sistema, estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade;
- Normatização: A norma é o elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores. É articuladora, organizadora do sistema, que estabelece a coerência da ação das partes em vista da finalidade do todo e define os limites da autonomia. (BORDIGNON, 2009, p. 25-28).

No que se refere à construção do sistema municipal de ensino, o autor indica que se instituirá por meio de diálogos entre a sociedade civil e instituições, com base em estudos e reflexões sobre a concepção de educação e responsabilidades prioritárias do município. Primeiro é preciso refletir sobre a natureza do processo de institucionalização do Sistema, que se fundamenta em valores a serem legitimados por meio de normas. Nessa etapa inicial de construção do Sistema Municipal, o autor aponta para algumas perguntas básicas que devem ser feitas e respondidas: O que significa o Sistema Municipal de Educação? Por que criar o Sistema de Educação? Em resposta, a criação do Sistema Municipal de Educação se insere no processo da gestão democrática da educação, pois a municipalização aproxima o governo do cidadão, do território onde ele vive, permite o exercício mais ativo da cidadania e se configura numa estratégia de descentralização que cria espaços para participação da sociedade civil nas tomadas de decisão e contribui para melhoria na qualidade social da educação.

A criação do Sistema Municipal de Educação precisa ter uma fundamentação em referenciais teóricos, normativos e na realidade nacional, regional e local. Segundo o autor, para que não se constitua um mero ato legal, na construção do Sistema devem estar presentes: concepção de educação; dimensão de nacionalidade; contexto regional; realidade local; a história acumulada pelo município e autonomia do Sistema Municipal. Todo o trabalho deve estar pautado na filosofia do agir, em valores e princípios que orientam a ação. Bordignon (2009) destaca como princípios: o sistêmico que se constitui na articulação das ações educacionais do município em vista de sua finalidade; o democrático que requer espaços para participação, para o exercício do poder pelo cidadão, a expressão dos diferentes pontos de vistas do Executivo, da comunidade escolar e local; o do constituinte em que o Sistema é criado em lei que prevê espaços e mecanismos de participação; o do Município que educa em que o município, o bairro e a escola e sua comunidade são espaços públicos de convivência social e cultural pertencentes aos cidadãos.

Bordignon (2009, p. 44) defende que a instituição do Sistema depende, inicialmente, da vontade política dos dirigentes municipais de educação, que pode ser despertada e motivada pela manifestação dos educadores, das entidades da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais. A decisão da criação do SME deve ser formalizada em ato próprio, sendo mais democraticamente apropriado por meio de uma Lei Municipal. Destaca que todo esse processo deve ser precedido de ampla mobilização e conscientização social, por meio de Conferência Municipal sobre o tema, sobre a natureza e importância do Sistema Municipal de Educação.

A LDB nº 9394/96, como uma Lei que traça rumos/caminhos para a educação, aborda o discurso da descentralização ao determinar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público, a organização dos Sistemas Municipais de Ensino e as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes. Em uma análise mais profícua da utilização do termo, Carvalho e Lagares (2015, p.111) esclarecem:

[...] O termo descentralização tem sido muitas vezes utilizado como sinônimo de municipalização, prefeiturização, desconcentração e desobrigação. “Descentralização” entenda-se, o deslocamento de poder de uma esfera de governo a outra, fazendo acompanhar-se de autonomia e das condições materiais para a sua realização. [...] Diferindo-se da descentralização, a “desconcentração” consiste na delegação de determinadas funções, encargos e responsabilidades de uma esfera central às esferas regionais ou locais, sem o deslocamento do poder político de decisão.

Identificam-se incongruências na forma em que se materializa a descentralização, pois o que vem ocorrendo é a transferência de responsabilidades, sem condições materiais para efetivação, já que o poder político continua centralizado e os sistemas apresentam carências que não são supridas e nem consideradas no âmbito da legislação. Os Estados e Municípios, nessa perspectiva descentralizadora, passaram a se responsabilizar pela organização e regulamentação dos sistemas de ensino. Cunha (2005, p. 63 - 64) destaca que, juntamente com a autonomia, encargos e dificuldades foram adquiridos pelos municípios com a Constituição de 1988, o que emperra a governabilidade local e sua manutenção. A grande maioria dos municípios vive o impasse entre a dificuldade de recursos disponíveis, as demandas crescentes da população e os efeitos da globalização. Nessa mesma direção, Cunha (2005) adverte que começa a se delinear um novo conceito de governabilidade, em que a participação popular passa a ser parâmetro para a eficiência administrativa e manutenção da governabilidade. Tal cenário é reflexo das diretrizes neoliberais que buscam uma gestão pautada em resultados e racionalização de recursos.

Ainda, nesse contexto, persistem problemas e fragilidades históricas quanto à atuação das esferas federativas na institucionalização da educação e na garantia do direito à educação. Mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado a autonomia da gestão nos territórios municipais, é preciso lembrar que lidamos com a herança político-administrativa do ciclo autoritário desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional entre os sistemas de ensino (Lagares, 2014, p.111). A essa ampliação da autonomia dos sistemas municipais de ensino, definida como descentralização administrativa, pedagógica e financeira, entendemos como desoneração, desresponsabilização do papel do Estado quanto à garantia da oferta de um ensino de qualidade. Já os sistemas de ensino se consideram incapazes

de gerir seus próprios recursos, mediante a burocratização dos processos, critérios preestabelecidos, insuficiência dos recursos recebidos e a centralização do poder e das decisões que não consideram as heranças históricas, o contexto social local, a realidade dos alunos, e as estruturas das escolas e do ensino no desenvolvimento das práticas de gestão da educação. Corroborando com Freire (2001) nessa luta por fazer democracia, temos que enfrentar todo tipo de autoritarismo, num processo de resistência e de gestão participativa.

4.2 Princípios, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, com vistas à gestão democrática, estabelecidos nas normas dos sistemas municipais de ensino

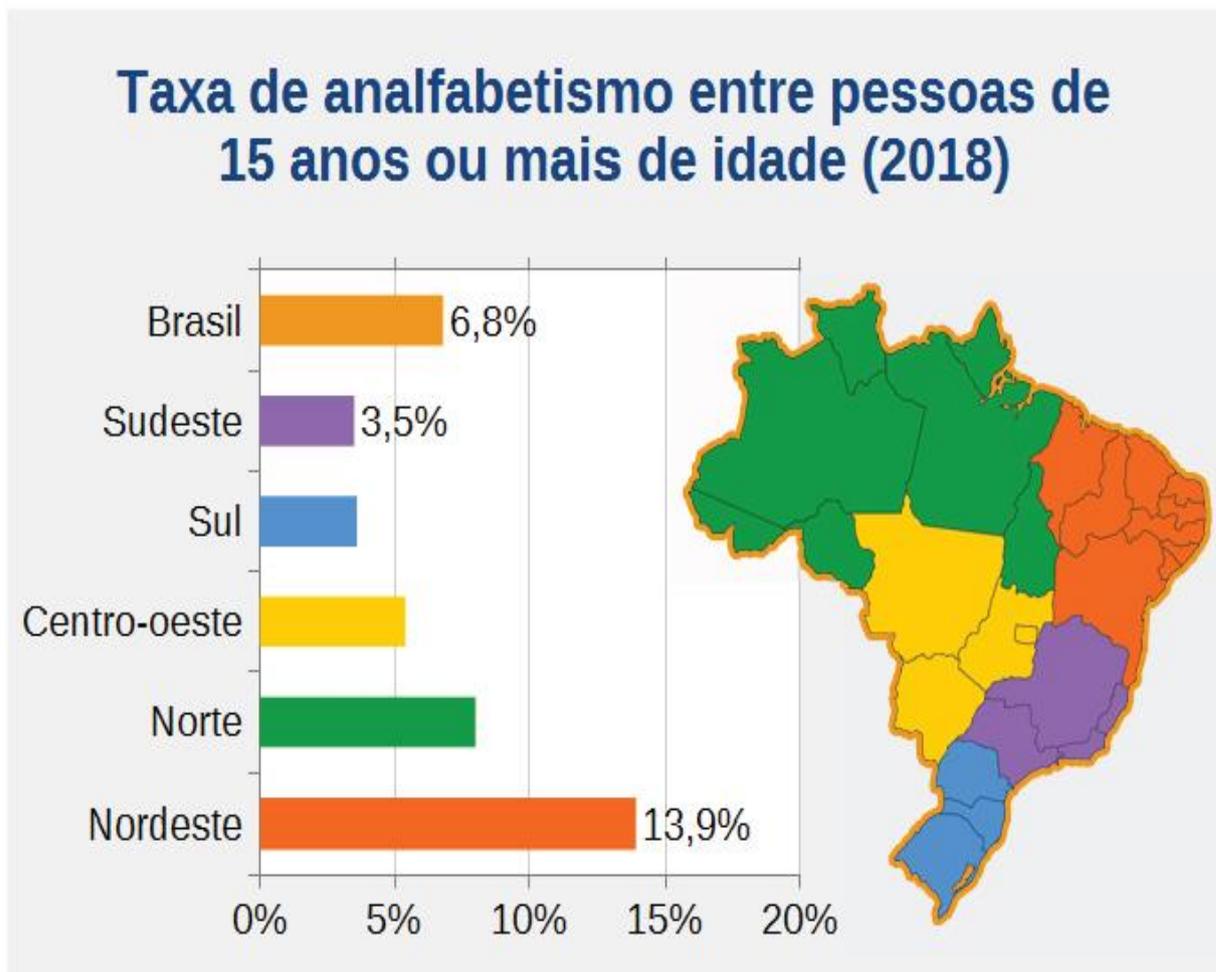
A gestão democrática, resultado da luta constante em busca da democratização, é garantida como princípio da educação no art. 206, inciso VI, da CF, e estabelecido na LDB nº 9.394/1996 em seu artigo 3º, inciso VIII: gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Em conformidade, o art. 14 da LDB nº 9.394/1996 estabelece que as normas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica serão definidas pelos sistemas de ensino, de acordo com suas peculiaridades, considerando-se os princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996). O PNE/2014 ratifica esse princípio ao indicar a criação de mecanismos de participação que promovam a democratização dos sistemas de educação e das instituições educacionais, de acordo com o artigo 2º, inciso VI, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (BRASIL, 2014).

Nos textos legais, não há especificações sobre a institucionalização do princípio de gestão democrática nos sistemas de ensino, o que recai na responsabilização dos sistemas pela organização, definição e efetivação desse princípio em sua instância. Essa indefinição na legislação, Dourado (2006) compreende que resulta na emergência de novos mecanismos e formas de gestão no modelo gerencial, ao mesmo tempo em que contraditoriamente, anuncia princípios democratizantes. Portanto, a institucionalização do SME é a alternativa que o município tem de assegurar sua autonomia em relação à política educacional municipal, tendo que se subordinar somente às normas de caráter federal (BORDIGNON, 2009).

Adentrando no contexto geopolítico brasileiro, de acordo com a divisão político-administrativa elaborada pelo IBGE, o território brasileiro é dividido em 27 Unidades da Federação - UF (26 Estados e um Distrito Federal), 137 Mesorregiões, 558 Microrregiões e 5.565 Municípios. Na área da educação, segundo percentual estimado de pessoas alfabetizadas

no **Brasil** apresentado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) **2018**, a taxa de **analfabetismo** das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em **6,8%** (11,3 milhões de analfabetos). A região **Nordeste** apresentou a maior taxa de analfabetismo **13,9%**, a Norte essa taxa foi **8,0 %**, a **Centro-Oeste 5,4%**, enquanto a região **Sul** 3,6% e **Sudeste** foi 3,5%.

Mapa 1:Analfabetismo no Brasil



Uma análise breve dos dados apresentados direciona o nosso olhar para os descompassos e as diferenças acentuadas nas taxas regionais de analfabetismo em nosso país, com maior relevância e incidência nas regiões Norte e Nordeste, conforme representa o Mapa

1. Os dados são reflexos do contexto histórico, político e econômico de regiões brasileiras onde, por muito tempo, coexistiram práticas coronelistas, autoritárias, regiões que ficaram no “esquecimento governamental” com índice alarmante de pobreza e, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Características dos Moradores e dos Domicílios, as duas regiões permanecem abaixo da média nacional em abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Apresentam vários problemas de ordem socioeconômica e ocupam as últimas colocações no ranking nacional de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a cada dois anos, elabora um relatório de monitoramento das metas do PNE para aferir a execução das metas estabelecidas, em cumprimento a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. De acordo com dados divulgados no relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018, a taxa de cumprimento do Plano Nacional apresenta-se muito baixa. Em relação a meta 19, na qual até 2016 dar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, com critérios de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar, de acordo com o INEP, ainda não foi cumprida por todos os estados, pois, os dados mostram que apenas 70% dos estados brasileiros realizam eleições e estabelecem critérios técnicos de mérito e desempenho na escolha de diretores de escolas estaduais (Figura 1). Outro dado apontado pelo relatório, ainda referente à meta 19, é que em 74% dos municípios brasileiros prevalece a indicação de diretores das escolas públicas das redes municipais.

Figura 1: Formas de seleção de diretores das escolas das redes estaduais no país, Brasil-2017

UF	Documento legal	Ano	Indicação	Eleição	Concurso	Mérito e desempenho	Formas de inscrição da candidatura	Avaliação do mandato	Tempo de mandato	Reeleição
Acre	Lei nº 1.513	2003		✓		✓	Individual		4	✓
Alagoas	Decreto nº 2.916	2005		✓			Chapa		2	✓
Amapá	Lei nº 1.503	2010		✓		✓	Chapa		3	✓
Amazonas	-----		✓							
Bahia	Decreto nº 16.385	2015		✓		✓	Chapa		4	✓
Ceará	Lei nº 13.513	2004		✓		✓	Individual		4	✓
Distrito Federal	Lei nº 4.751	2012		✓		✓	Chapa		3	✓
Espírito Santo	Lei Complementar nº 08	1990		✓			Individual		2	✓
Goiás	Lei nº 13.564	1999		✓		✓	Individual	✓	2	✓
Maranhão	Decreto nº 30.619	2015		✓		✓	Chapa	✓		
Mato Grosso	Portaria nº 317	2015		✓		✓	Individual		2	✓
Mato Grosso do Sul	Resolução SED nº 2.973	2015		✓		✓	Chapa ou Individual		3	✓
Minas Gerais	Resolução SEE nº 2.795	2015		✓		✓	Chapa		3	✓
Pará	Lei nº 7.855	2014		✓		✓	Chapa	✓	3	✓
Paraíba	Lei nº 7.983	2006		✓		✓	Chapa		2	✓
Paraná	Lei nº 18.590	2015		✓		✓	Chapa	✓	4	✓
Pernambuco	Decreto nº 38.103	2012		✓		✓	Individual		2	✓
Piauí	Decreto nº 14.607	2011		✓		✓	Individual	✓	2	✓
Rio de Janeiro	Lei nº 7.299	2016		✓			Chapa		3	
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 585	2016		✓		✓	Chapa		3	✓
Rio Grande do Sul	Lei nº 10.576	2012		✓		✓	Chapa		3	✓
Rondônia	Lei nº 3.018	2013		✓			Chapa		3	✓
Roraima	-----		✓							
Santa Catarina	Decreto nº 1.794	2013		✓		✓	Individual	✓	4	
São Paulo	Lei Complementar nº 444	1985			✓	✓				
Sergipe	Decreto nº 29.120	2013		✓		✓	Individual	✓	3	✓
Tocantins	Lei nº 3.071	2016	✓							

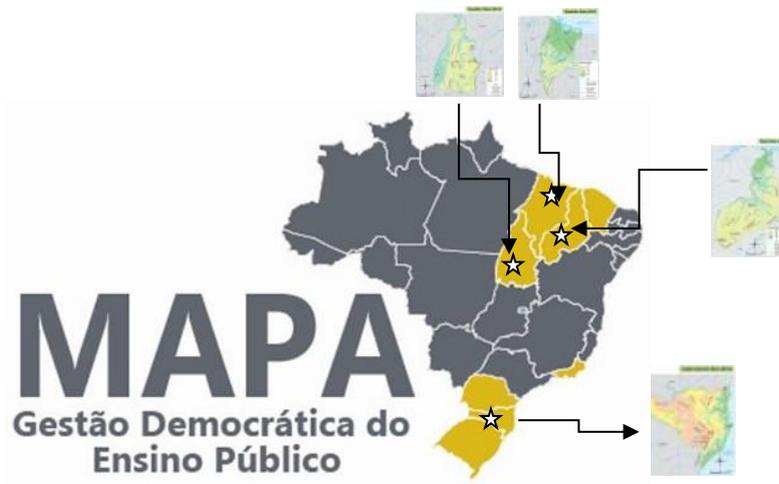
Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em documentos legais vigentes dos governos estaduais (leis, decretos, portarias, resoluções).

Fonte: Imagem do Quadro1- Características do processo seleção de diretores das escolas das redes estaduais de ensino público - Brasil-2017, extraída do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – junho/2018 (p.88).

Esses dados nos levam a refletir sobre a realidade educacional no nosso país e a questionar se, de fato, traduzem as características da gestão da educação brasileira? De que forma a gestão democrática tem se materializado nos sistemas de ensino? Quais elementos de participação fazem parte da gestão da educação? Quais princípios e mecanismos de participação fazem parte da legislação municipal?

Para levantar os princípios, espaços e mecanismos institucionalizados de gestão democrática, mapeamos o conjunto de elementos presentes nos Estados do MA, PI, SC e TO, levantados pela pesquisa da Rede Mapa, como demonstrado no Mapa 2.

Mapa 2: Estados da Rede Mapa considerados na pesquisa



Fonte: Organizado pela autora (2019) com base na logo da Rede Mapa e mapas do IBGE

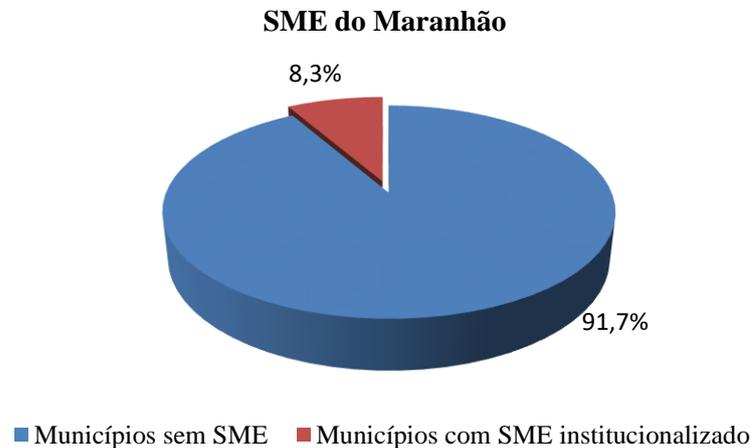
4.2.1 Dados do Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão é o 2º maior em extensão da região Nordeste, sendo o 8º estado maior do Brasil, ocupa uma área de 331.983,293 km² e cerca de 80% do seu território faz parte da Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2015, contava com uma população estimada em 6.904.241 de habitantes.

Com base no levantamento realizado pelos pesquisadores da Rede Mapa, dos 217 municípios pertencentes ao Estado do Maranhão, 18 possuem leis de criação do Sistema Municipal de Ensino: Alto Alegre do Pindaré, Barreirinhas, Belágua, Centro Novo do Maranhão, Codó, Governador Nunes, Freire, Icatu, Grajaú, Jenipapo dos Vieiras, Lago da Pedra, Olinda Nova do Maranhão, Paulino Neves, São Bento, Pedro do Rosário, Penalva, Poção de Pedras, Porto Franco e Turiaçu. O interesse inicial da pesquisa era investigar a legislação dos municípios pertencentes à região metropolitana de São Luís (São Luís, Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar); porém, verificaram que nenhum deles possui lei de criação do SME. Para então selecionar os municípios a serem pesquisados, estabeleceram três critérios: 1. Ter criado o seu Sistema Municipal de Educação em lei; 2. Ter criado o seu Conselho Municipal de Educação em lei; 3. Ter acesso à lei orgânica do referido município (SOARES; CARDOZO, 2018). Portanto, a escolha dos municípios não esteve vinculada à sua localização geográfica ou ao pertencimento à mesma mesorregião ou microrregião. Dando prosseguimento, buscaram

identificar o princípio da gestão democrática nas leis dos municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu, selecionados para a análise, conforme descrito e organizado no Gráfico 2.

Gráfico 1: Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base da Pesquisa da Rede Mapa (2017)

As etapas de organização, elaboração, síntese e estruturação dos elementos constantes no Quadro 1 sustentaram-se no levantamento e análise realizados nas informações/dados extraídos dos artigos científicos: A gestão democrática nos sistemas municipais de educação do estado do Maranhão (SOARES; CARDOZO, 2017); O sistema municipal de ensino como mecanismo de instituição da gestão democrática (SOARES; CARDOZO, 2018) e da dissertação: A gestão democrática nos marcos legais de municípios do estado do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação (SOARES, 2017).

Após a leitura e análise, levantamos os princípios, espaços e mecanismos de participação identificados pelos pesquisadores, destacando os de maior incidência. Conforme achados da pesquisa, todos os municípios fazem referência ao princípio da gestão democrática do ensino público nas leis de criação dos Sistemas Municipais de Ensino, copiando o que foi posto nos artigos 206 e 3º da CF de 1988 e LDB/1996, respectivamente, o que os pesquisadores consideram um avanço.

Destacamos que as leis dos municípios trouxeram outros elementos vinculados às concepções de democracia como forma de garantir a inclusão de todos os membros da comunidade escolar e local na tomada de decisão. “Percebemos que os municípios preocuparam-se em destacar outros princípios, tais como: progressiva autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira aos estabelecimentos de ensino” (SOARES; CARDOZO,

2018). Afirmam que ainda há limitação quanto aos processos de participação nas decisões das políticas públicas do município.

Ainda de acordo com os resultados das análises, nas leis de criação dos Conselhos Municipais de Educação-CME, não foi explícito o princípio da gestão democrática e as Leis Orgânicas dos municípios sequer citam tais diretrizes. Somente um município tem, no âmbito de alguma das suas leis, a indicação tanto da participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político pedagógico, quanto da comunidade local e escolar nos conselhos escolares. Os outros municípios ora abordam um, ora abordam o outro como importante (SOARES; CARDOZO, 2018).

Tabela 1 – Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado do Maranhão

Maranhão ⁷		Incidência em leis municipais ⁸
Princípios	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira.	33,3%
	Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, bem como de toda a comunidade escolar.	33,3%
	Participação da comunidade escolar na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares	33,3%
	Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares	33,3%
	Participação da comunidade escolar e local no Plano Municipal de Educação	22,2%
	Participação na elaboração do orçamento municipal	11,1%
Espaços e Mecanismos	Conselho Municipal de Educação	44,4%
	Conselhos escolares	33,3%
	Projeto Pedagógico	22,2%
	Conferência Municipal	11,1%
	Conselho do FUNDEF e FUNDEB	11,1%
	Conselho Municipal de Alimentação Escolar-COMAE	11,1%
	Plano Municipal de Educação	11,1%
	Eleição direta para diretor	0%
Grêmios Estudantil	0%	

Fonte: Elaboradora pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2017)

Com a definição dos elementos com maior incidência nas pesquisas, identificamos certo equilíbrio nos princípios de participação: progressivos graus de autonomia pedagógica,

⁷O Estado do Maranhão conta com 217 municípios, os pesquisadores da Rede MAPA, até dezembro/2016, tinham leis de criação do SME de 08 municípios e, destes, selecionaram 03 para a análise documental (Barreirinhas, Codó e Icatu).

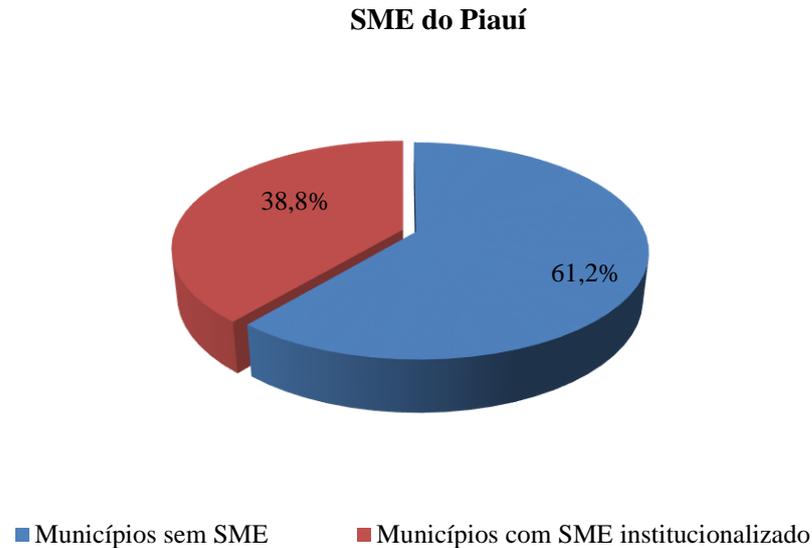
⁸Leis analisadas: Orgânica Municipal – LOM; do SME e do CME de Barreirinhas, Codó e Icatu. Total de 09 Leis analisadas.

administrativa e gestão financeira; participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, bem como de toda a comunidade escolar; participação da comunidade escolar na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares e participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares. Com essa constatação, as nossas lentes voltam-se para as condições dessa participação. Como e quando ocorre? Quem realmente participa? Em quais situações? Quais falas são ouvidas? Como são tomadas as decisões?

Verificamos, ainda, que a maior parte das leis 87,8% não contempla o Projeto político Pedagógico como mecanismos de participação. Em relação aos espaços e mecanismos, o Conselho Municipal de Educação se configura num espaço de referência, sendo citado em 44,4% das leis, seguido dos Conselhos Escolares que alcançaram 33,3%. Esses dados são resultados das discussões sobre criação dos conselhos que não é um tema recente, pois ao recorrer à história do Brasil, é possível constatar mobilizações populares que reivindicavam a institucionalização da presença da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Executivo que remontam a muito antes da Constituição Federal de 1988 (CUNHA, 2003). Nesse sentido, os conselhos se configuram em espaços de participação cidadã, compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil, nos quais devem ser discutidas políticas públicas, leis, ações, pois neles há o debate e tomada de decisão em torno dessas políticas.

4.2.2 Dados do Estado do Piauí

Na década de 1990, o Estado do Piauí ganhou nova divisão do seu espaço geográfico, em substituição à divisão por microrregiões homogêneas. Foi dividido em quatro mesorregiões: norte piauiense; centro-norte piauiense; sudeste piauiense e sudoeste piauiense (BRASIL, 2011). Dos atuais 224 municípios distribuídos nas quatro mesorregiões geográficas, somente 87 contam com sistemas municipais de ensino, ou seja, 38,84% dos municípios têm sistema municipal de ensino instituído, enquanto 61,16% não têm sistema municipal de ensino instituído em lei. Os dados apresentados na pesquisa compreendem os 87 municípios piauienses com sistemas de ensino institucionalizados. Ressalta-se que a formalização dos SME tenha ocorrido entre a promulgação da LDB e o mês de junho de 2016.

Gráfico 2: Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Piauí

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base da Pesquisa da Rede Mapa (2017)

De acordo com o levantamento de elementos gerais que caracterizam a institucionalização dos sistemas municipais de ensino no estado do Piauí, por meio da análise das leis municipais destinadas à organização dos sistemas de ensino, descritos nos artigos: Bases normativas e condições político-institucionais da gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado do Piauí (RIBEIRO; NARDI, 2016) e o princípio da gestão democrática e sua aplicação no ensino público no Piauí (RIBEIRO, 2018), identificamos os princípios, espaços e mecanismos com maior incidência, apontados na Tabela 2.

Tabela 2 – Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais - Estado do Piauí

(continua)

Piauí ⁹		Incidência em leis municipais ¹⁰
Princípios	Participação na elaboração e atualização do Plano Municipal de Educação	72,4%
	Participação dos profissionais da educação, pais e responsáveis na elaboração do projeto político-pedagógico.	41,4%
	Conferência Municipal de Educação como fórum máximo de deliberação	39,1%
	Eleição direta para o Conselho Escolar	37,9%
	Autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira	36,8%
	Participação da comunidade, dos conselhos e da sociedade civil	34,5%

⁹O Estado do Piauí tem 224 municípios, sendo que 87 possuem SME.

¹⁰Dados com base na análise de 87 leis municipais (REDE MAPA, 2016).

	Participação na elaboração do Plano Plurianual de Educação	27,5%
	Participação na elaboração do Orçamento Municipal da Educação e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	25,3%
	Participação da comunidade escolar e local em órgãos colegiados	25,3%
	Realização de eleição direta para a direção de escolas	20,6%
	Transparência nos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros	12,7%
	Participação na elaboração e atualização no Plano de Carreira, Cargos e Salários	12,7%
	Descentralização das decisões sobre o processo educacional	11,5%
	Liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar	10,3%
	Conselho Municipal de Educação	100%
	Plano Municipal de Educação	72,4%
	Projeto Político Pedagógico	40,2%
Espaços e Mecanismos	Conferência Municipal de Educação	39,0%
	Conselho Escolar	37,9%
	Plano Plurianual de Educação	27,5%
	Lei de Diretrizes Orçamentárias	25,3%
	Órgãos Colegiados	24,1%
	Eleição da equipe diretiva	20,6%
	Grêmios Estudantis	12,7%
	Conselho Fiscal	3,4%

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2017)

Para Ribeiro (2018), a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Piauí ainda se encontra em curso, as iniciativas começaram a partir do ano de 2000 e o processo tem sido irregular entre os municípios, ora com maior impulso, como ocorreu nos anos de 2006, 2007, 2009 e 2011, ora com menor mobilização, ou mesmo com nenhuma iniciativa, como ocorreu entre 1997 e 1999 e no ano de 2003. Os dados da pesquisa sinalizam que, em 38% dos 87 municípios piauienses que têm Sistema Municipal de Ensino, as respectivas leis de institucionalização não tratam do tema da gestão democrática do ensino público em específico.

Identificada a recorrência do tema nos textos da pesquisa, constatamos que a participação na elaboração e atualização do Plano Municipal de Educação apresentou alta incidência, assim também o Conselho Municipal de Educação é tratado em 100% das leis municipais. Um dado nos alerta é que a maior parte das leis (59,8%) examinadas não aborda o PPP como mecanismos de participação, sendo coerente com o índice de 58,6% de leis que não trazem como princípio da gestão democrática a participação dos profissionais da educação, pais e responsáveis na elaboração do projeto político-pedagógico.

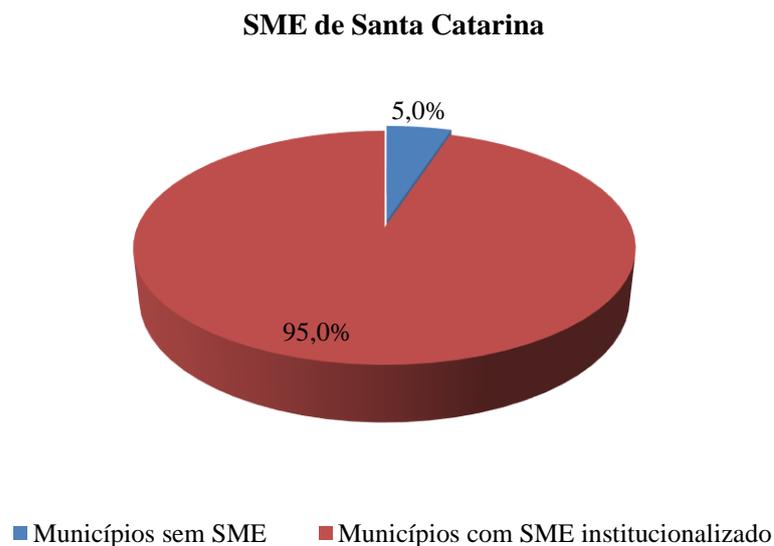
Ribeiro (2018) destaca a ausência em leis da participação da comunidade escolar e local em órgãos colegiados na mesorregião Sudoeste Piauiense, em compensação esse mesmo princípio registra maior proporção nas leis examinadas da mesorregião Norte Piauiense. Porém, dois princípios revelem certo equilíbrio nos registros em leis municipais, o princípio “participação na elaboração e atualização do Plano Municipal de Educação” presente em cerca de dois terços do conjunto de leis de cada mesorregião, e o princípio “autonomia das escolas na

gestão pedagógica, administrativa e financeira”, constante em cerca de um terço dos documentos de cada uma das quatro mesorregiões.

4.2.3 Dados do Estado de Santa Catarina

No caso do Estado de Santa Catarina, localizado na Região Sul do Brasil, possui extensão territorial de 95.703,487 quilômetros quadrados e a população de 6.248.436 habitantes (3,2% da população brasileira), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). É o menor e menos populoso dos estados da Região Sul do território brasileiro. O Estado possui 295 municípios, destes 280 possuem Sistema Municipal de Ensino institucionalizado.

Gráfico 3: Sistemas Municipais de Ensino do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base da Pesquisa da Rede Mapa (2017)

As análises e levantamentos aqui empreendidos se sustentam nos resultados de pesquisa que identificou princípios de gestão democrática e mecanismos de participação firmados em bases normativas de Sistemas Municipais de Ensino do Estado de Santa Catarina, cuja apuração se deu pela via de exame documental, com vistas ao mapeamento de condições político-institucionais de participação (NARDI, 2016). Ancoram-se nos textos: Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina (SANTOS; NARDI 2018); Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino

(NARDI, 2018); Gestão democrática do ensino público: retrato a partir de bases normativas em sistemas municipais de ensino catarinenses (MORAIS; SANTOS, 2018).

Tabela 3 – Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado de Santa Catarina

Santa Catarina ¹¹		Incidência legislação municipal ¹²
Princípios	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira	61,36%
	Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes	55,1%
	Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola	41,58%
	Participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto-político pedagógico da escola	30,53%
	Transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros	23,26%
Espaços e Mecanismos	Conselho Municipal de Educação	100%
	Projeto Político-Pedagógico	97,35%
Mecanismos	Plano Municipal de Educação	96,38%
	Conselho Escolar	77,11%

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2016/2017).

Os dados enfatizam a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, ou seja, apontam para o processo de descentralização do poder. Os mecanismos fundamentais previstos em leis foram os mais recorrentes: Conselho Municipal de Educação (Parecer CEB/CNE nº 30/2000); Projeto Político- Pedagógico e Conselho Escolar (artigo 14 da LDB) e o Plano Municipal de Educação (artigo 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). O que é retratado também nos resultados dos estados do Maranhão e Piauí.

Nardi (2018, p.134), quando examina as condições político-institucionais de participação, reconhece, com referência no leque de mecanismos ora assentidos em normas dos sistemas de ensino, possibilidades de configuração de arranjos institucionais com potencial de esforço à democratização da gestão do ensino público em nível de sistema e de escola, principalmente em vista do destaque à descentralização do poder decisório. Em suas análises, Nardi (2008) considera que serão os usos efetivos dos mecanismos desses arranjos institucionais que definirão a efetividade das ações no campo democrático, observando como

¹¹No Estado de Santa Catarina, 95% do universo de 295 municípios catarinenses possuem sistemas municipais de ensino institucionalizados (REDE MAPA, 2017).

¹²Dados analisados em 1,5 mil documentos de municípios com sistemas próprios de ensino (REDE MAPA, 2017).

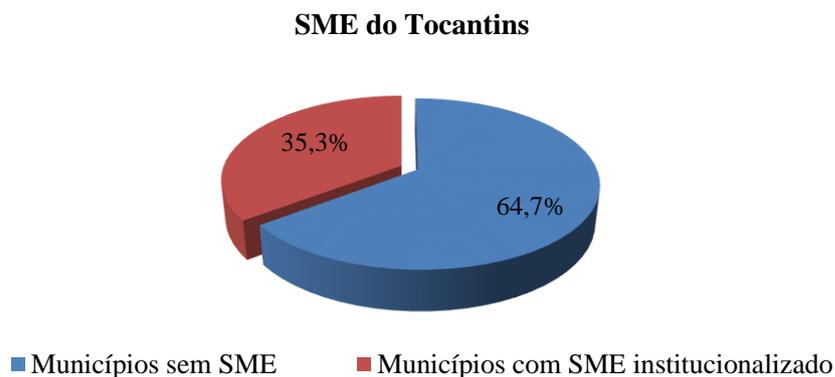
esses mecanismos são manifestados pelos sujeitos sociais enquanto espaços ou ferramentas de participação e decisão.

4.2.4 Dados do Estado do Tocantins

O Estado do Tocantins, até 1987, era conhecido como norte goiano, pois suas terras pertenciam ao estado de Goiás, localizado na região Centro Oeste. Desde o final do século XIX e no decorrer do século XX, existia um movimento separatista em torno da redivisão territorial do país, a ideia era de se criar o Tocantins, estado ou território. Somente em 1988, a Constituição Federal criou o Estado do Tocantins pelo desmembramento do estado de Goiás, em seu Art. 13 (BRASIL, 1988). O mais novo estado brasileiro se divide em duas mesorregiões: a ocidental e oriental, subdivididas em oito microrregiões com 139 municípios.

A mesorregião Ocidental do Tocantins, onde se localiza o trecho tocantinense da Rodovia Belém-Brasília, é composta por 93 municípios agrupados em cinco microrregiões: Araguaína, Bico do Papagaio, Gurupi, Miracema do Tocantins e Rio Formoso. A mesorregião oriental está situada no Sudeste tocantinense, agrupa três microrregiões: Jalapão, Porto Nacional e Dianópolis, formada por 46 municípios.

De acordo com o levantamento feito, através de instrumentos específicos, sobre as bases normativas da gestão democrática, junto aos municípios, identificamos e coletamos, via e-mail, *google drive*, telefone, *WhatsApp* e portais eletrônicos das Prefeituras, leis de criação dos Sistemas Municipais de Ensino dos municípios pertencentes a cada microrregião analisada, o que se constitui na pesquisa documental. Com a análise documental, detectamos que entre os 139 Municípios do Tocantins, 49 contam com Sistema Municipal de Ensino instituído, o que corresponde a 35,25%. Apenas um município instituiu seu sistema na década de 90, na vigência da LDB de 1971, os demais (48) instituíram entre os anos de 1997 a 2017, na vigência da LDB nº 9394/96.

Gráfico 4: Sistemas Municipais de Ensino do Estado do Tocantins

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base da Pesquisa da Rede Mapa (2017)

No Tocantins, a pesquisa da Rede Mapa foi realizada em duas etapas. A primeira realizada nos anos de 2016 e 2017 que consistiu na análise documental das leis municipais que institucionalizam o Sistema de Ensino e que tratam da Gestão Democrática; a segunda etapa, com os dados sistematizados dos municípios, foi realizada no segundo semestre de 2018, constituiu-se em pesquisa de campo junto aos Municípios que apresentaram leis de criação do sistema municipal de ensino promulgadas até o ano de 2017. Nesta etapa, realizou-se contato via telefone e e-mail com os municípios que indicaram um membro representante do segmento docente e um membro representante da sociedade civil, os quais responderam aos questionários semiestruturados, encaminhados por e-mail.

Realizamos um trabalho intenso de compilação de dados levantados pelas 08 microrregiões do estado do Tocantins, pois nos deparamos com algumas situações complexas que nos demandou persistência, propósitos e zelo no tratamento das informações. Levantamos as informações constantes no Tabela 4 com base nos dados sistematizados nos anexos 1, 2 e 3 da primeira etapa do projeto Rede Mapa e artigos publicados: Gestão democrática na instituição normativa de sistemas de ensino em municípios de uma microrregião do Tocantins (POLI; LEMOS, 2017); Gestão democrática: concepções e proposições político institucionais de sistemas municipais de ensino tocantinenses (BRITO; SANTOS; SANTOS, 2017); Gestão da educação municipal na microrregião Dianópolis Tocantins: parcas condições institucionais para democracia (LAGARES; SANTOS, 2017); Gestão democrática na microrregião de Porto Nacional - Tocantins: enfoques e destaques (ARAÚJO; RODRIGUES; SILVA, 2017); Sistemas municipais de educação e gestão democrática: compreendendo a microrregião de Miracema do Tocantins (SILVA; NASCIMENTO, 2017); Elementos de gestão democrática em alguns municípios do Tocantins (RODRIGUES; SANTOS; POLI, 2017); Sistema de ensino

na microrregião Bico do Papagaio, Tocantins: o plano municipal de educação e a participação democrática (SILVA; SOUSA; LAGARES, 2018).

Tabela 4 – Incidência dos princípios, espaços e mecanismos em leis municipais no Estado do Tocantins

Tocantins ¹³		Incidência em leis municipais ¹⁴
Princípios	Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.	63,97%
	Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	57,95%
	Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	50%
	Participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	45%
	Participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.	34,7%
	Descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento.	33%
	Transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.	29%
	Escolha de diretores escolares por meio de eleições.	26%
	Participação da comunidade no planejamento da educação municipal.	20%
	Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	18%
	Adoção de planejamento participativo.	14%
	Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.	4,9%
	Conselho Municipal de Educação	96,5%
	Projeto Político-Pedagógico	68,4%
Espaços e Mecanismos	Conselhos Escolares	42,97%
	Plano Municipal de Educação	36%
	Eleição Direta Para Diretores das escolas da rede municipal	24,9%
	Fórum Municipal de Educação	13,8%
	Conferência Municipal de Educação ou equivalente	5,26%
Grêmios Estudantis	2,62%	

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2017)

Além das leis instituindo os sistemas municipais, há outros documentos normativos da gestão da educação no âmbito dos sistemas. Em se tratando desse levantamento, a análise demonstrou que prevalece como princípios de gestão democrática do ensino público no estado do Tocantins: em 64% das leis, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, em 58% a participação dos profissionais de educação na elaboração do

¹³O Estado do Tocantins possui 139 municípios, destes 49 (35,2%) possuem sistemas municipais de ensino institucionalizados (REDE MAPA, 2017).

¹⁴Dados das leis municipais de 04 microrregiões do Estado do Tocantins, abrangendo 34 municípios.

projeto político-pedagógico da escola e, em 50%, participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Os espaços e mecanismos de participação em foco na legislação dos sistemas municipais são: Conselho Municipal de Educação; Projeto Político-Pedagógico e Plano Municipal de Educação, Associação de Pais e Mestres e Conselhos escolares e o Fórum Municipal de Educação. Tomando como pressuposto as normas nacionais da educação que dispõem acerca da gestão democrática da educação (BRASIL, 1988; 1996; 2014), compreendemos que os municípios apresentam importantes espaços e mecanismos, mas poucos (LAGARES, 2018). Em concordância, averiguamos a pouca ou nenhuma incidência nos dados analisados e chamamos a atenção quanto a escolha de diretores por meio de eleições, um dado presente nos municípios dos Estados em análise. Como desenvolver uma gestão democrática da educação sem a participação da comunidade na escolha dos diretores? Quais princípios estão sendo implementados na gestão de uma escola que tem um diretor indicado ou apadrinhado politicamente? Como mobilizar a participação da sociedade civil nos espaços de uma gestão autoritária e condicionada a interesses individuais?

4.3 Categorias comuns/as condições político-institucionais e dinâmicas que informam a gestão democrática do ensino público entre os sistemas municipais de ensino

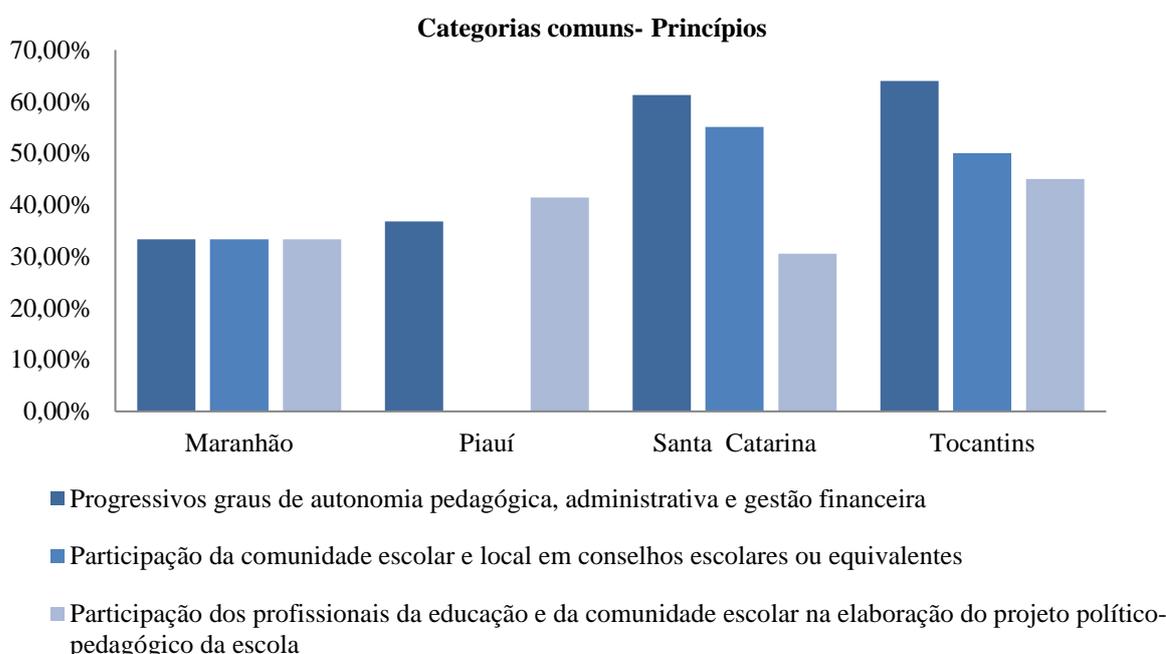
Entendemos aqui que os espaços e mecanismos de participação constituem ambientes e/ou ferramentas propostas para a materialização da gestão democrática do ensino público em nível de sistema e de escola, considerando os princípios levantados nos textos consultados. Com base nesse entendimento, mapeamos inicialmente, os princípios, os espaços e mecanismos mais incidentes nos Estados pesquisados.

Os dados apurados permitem-nos apontar ao menos três princípios derivados do conjunto analisado: progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; e participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, identificados com as ideias de autonomia e participação.

Ainda com o detalhamento, destacamos um conjunto de quatro espaços e mecanismos de participação: Conselho Municipal de Educação, Projeto Político-Pedagógico, Plano

Municipal e Conselho Escolar que são ambientes/ferramentas para a efetivação dos princípios de gestão democrática.

Gráfico 5: Categorias comuns dos princípios de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019

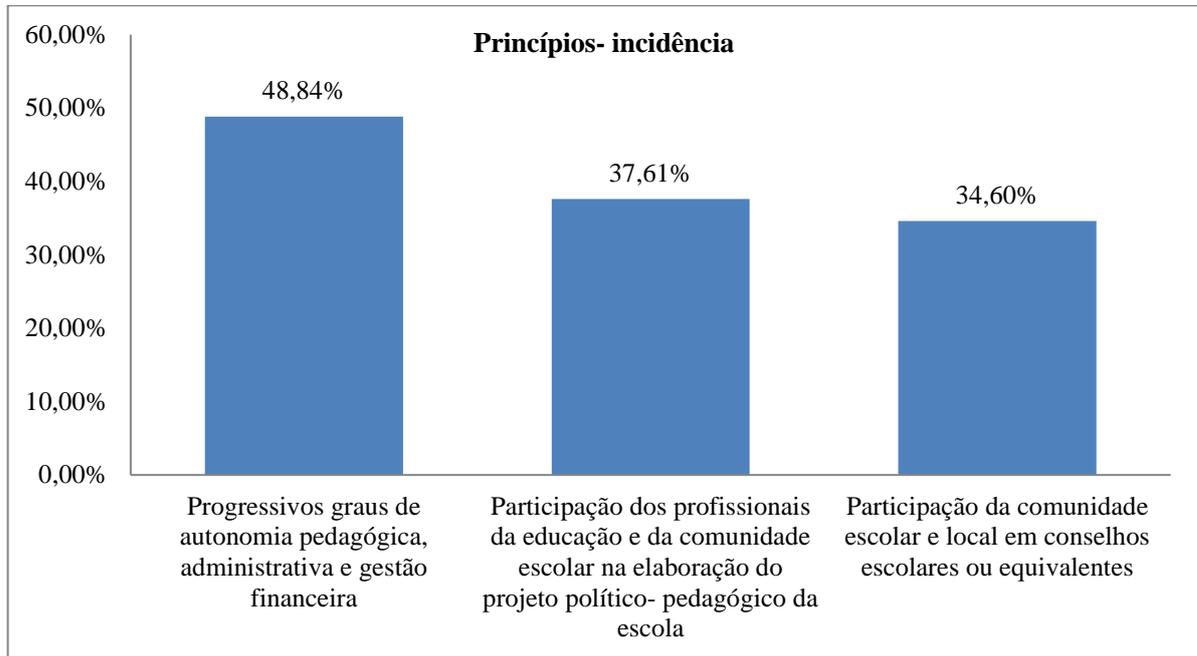


Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2017)

Com base nos dados sistematizados no Gráfico 5, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e gestão financeira é o princípio com maior incidência nas leis municipais examinadas, no entanto, é necessário considerar que, este princípio é garantido na legislação nacional, logo sua presença em leis municipais não representa algo novo, inédito e nem garante a efetivação e uma gestão democrática. Nesse sentido, observamos que, somente o registro em lei não traduz o provimento desses princípios, pois entendemos que podem se materializar a partir das condições/meios existentes nos sistemas de ensino para que a sociedade civil participe das decisões no sentido de efetivar a gestão democrática da educação.

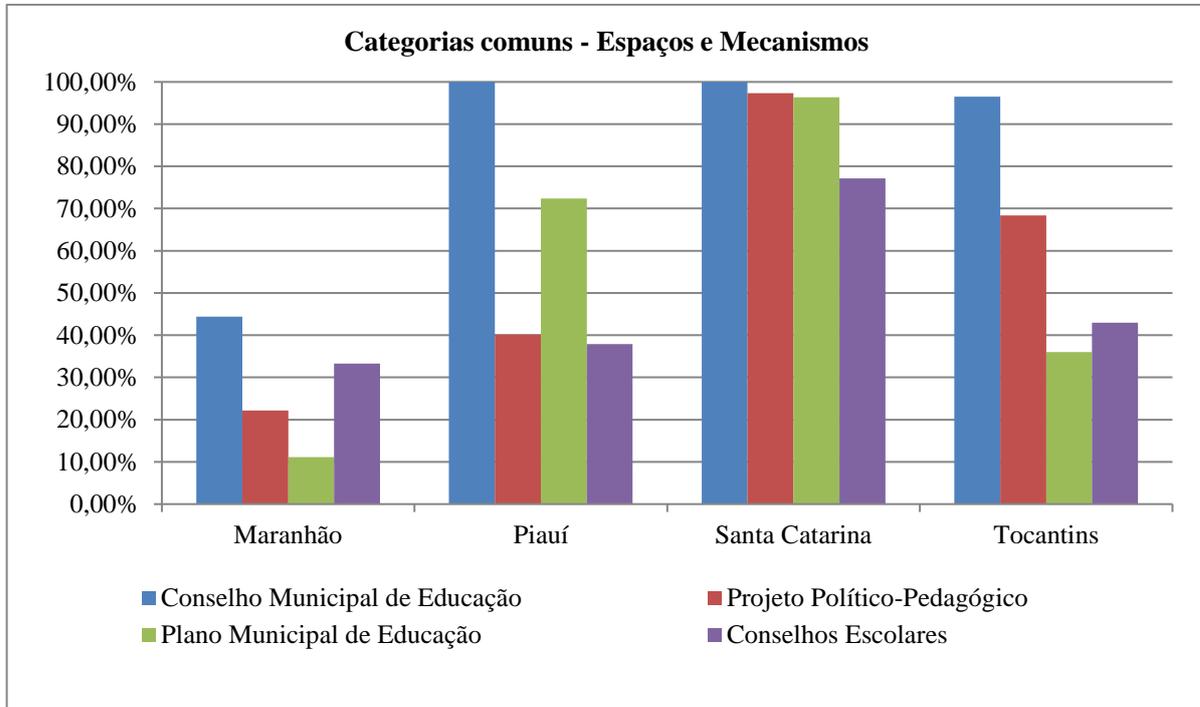
O Estado do Piauí não registrou o princípio participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, porém pontuaram a participação da comunidade escolar e local em órgãos colegiados, ficando uma lacuna quanto aos órgãos colegiados.

Gráfico 6: Incidência dos princípios de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019



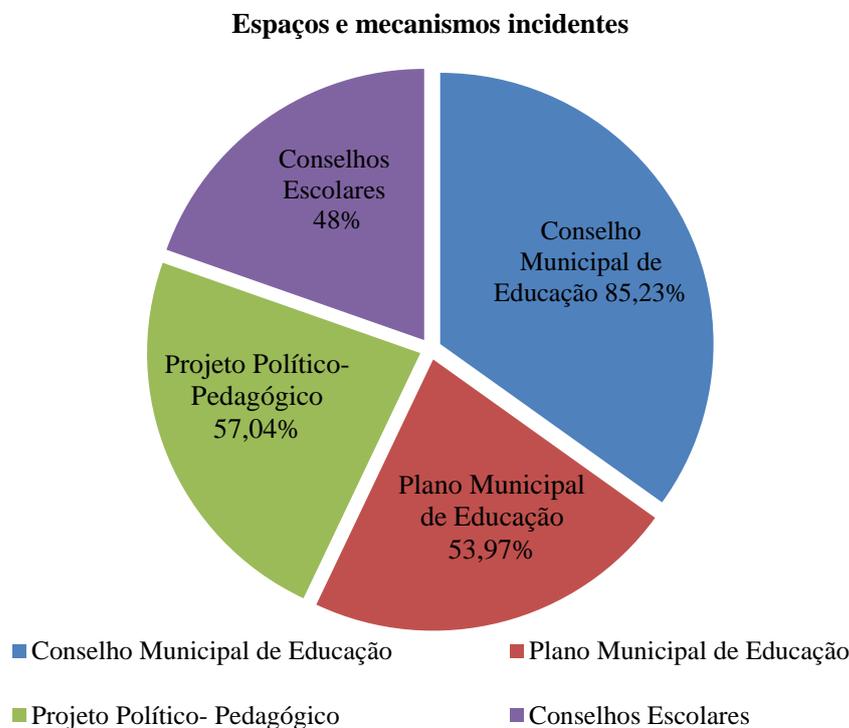
Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2017)

Gráfico 7: Categorias comuns dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2017)

Gráfico 8: Incidência dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa Rede Mapa (2017)

No que se refere aos espaços e mecanismos, verificamos certa harmonização entre os estados, pois houve unanimidade na identificação da existência no âmbito dos municípios: Conselho Municipal de Educação, Conselhos escolares, Projeto Político-Pedagógico e Plano Municipal de Educação. Esses dados convergem com os três princípios da gestão democrática confirmados no Gráfico. Para Nardi (2018, p.133),

uma leitura do quadro de mecanismos de participação patrocinado pelo conjunto de sistemas municipais de ensino, determinante de condições político-institucionais formalmente dirigidas à democratização da gestão do ensino público na educação básica, requer considerarmos o desafio de se fazer valer um projeto democrático em uma estrutura social tão desigual como a brasileira.

A maior incidência evidenciada no Gráfico 8 foi a existência do Conselho Municipal de Educação nos municípios pesquisados. Entendemos assim que, a presença do cidadão no controle social como representante de um segmento pressupõe uma prática participativa. Para tanto, Pereira (2008) define os conselhos como espaços para reflexão da atual sociedade e por meio deles a sociedade pode se organizar e realizar ações voltadas à descentralização do poder. Assim, entendemos que a atuação dos conselhos municipais de educação depende em grande

escala da vontade política do governo e da mobilização da sociedade civil na definição, fiscalização e efetivação de ações e na correta aplicação dos recursos destinados às políticas educacionais. Em consonância, Lima (2001 p. 229) considera que “o Estado não está preocupado com a democratização do ensino, mas com a desobrigação do mesmo”. Dessa forma, pondera que o conselho não é criado para efetivar controle social, mas para implementar políticas do Estado.

Identificamos uma baixa frequência e, até mesmo, infrequência, nos estados, do princípio a escolha de diretores escolares por meio de eleições. Esse dado nos causa grande preocupação, pois sabemos que a prática de “apadrinhamentos” e “indicação política” para o cargo de diretor ainda é uma constância nos sistemas de ensino, o que possibilita a manobra política e o gerencialismo na dinâmica da escola, engessando as possibilidades de funcionamento dos espaços e mecanismos de participação. Apesar das eleições para diretores se apresentarem como um importante mecanismo na luta pela democratização da escola e das relações sociais, Dourado (2000) argumenta que não é o único e que devemos ter olhar direcionado às limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, estruturada em interesses contraditórios e incongruentes.

4.4 Perspectiva comparada dos resultados nos estados por meio de mapas, cartogramas indicativos, gráficos, infográficos e quadros

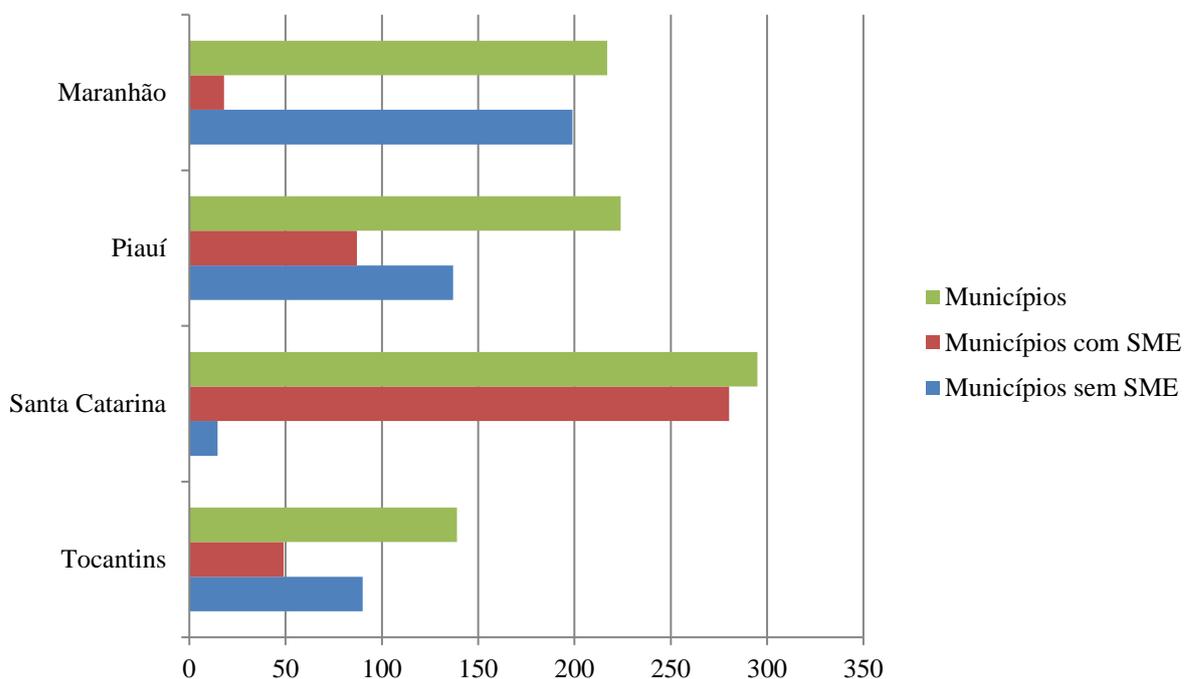
Com base na sistematização realizada, foram analisados os dados levantados nas leis municipais que tratam da criação do Sistema Municipal de Ensino de 875 municípios brasileiros dos estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, integrantes da pesquisa Rede Mapa. Desse universo, 50,4% dos municípios não têm Sistema Municipal de Ensino institucionalizado, conforme demonstra a Tabela a seguir.

Tabela 5: Sistema Municipal de Ensino por Estado

Estado	Municípios	Municípios sem SME	Municípios com SME
Santa Catarina	295	15(5%)	280 (95%)
Piauí	224	137 (61,2%)	87 (38,8%)
Tocantins	139	90 (64,7)	49 (35,3%)
Maranhão	217	199 (91,7%)	18 (8,3%)

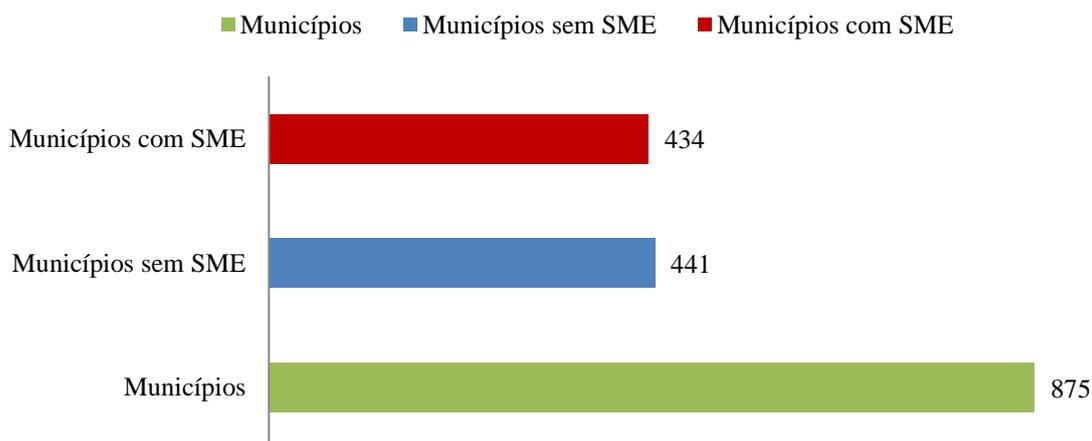
Fonte: Elaborada pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Gráfico 9: Representação do Sistema Municipal de Ensino nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Gráfico 10: Quantidade de Municípios com Sistema Municipal de Ensino nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019



Fonte: Elaborada pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Segundo Farinha (1990, p.11) “o processo educativo pode ser entendido como um sistema organizado de elementos que interagem entre si de forma significativa de forma a produzirem aquilo que designamos por educação”. Nessa lógica, partindo de uma abordagem sistêmica, defendida pelo autor como uma orientação teórico-prática, definimos como médio o

nível de sistemas municipais de ensino institucionalizados em nosso país, considerando o universo de municípios em foco. Esse indicador nos traz um alerta e preocupação quanto à possibilidade de não cumprimento do art. 9º da Lei nº 13.005/2014¹⁵ - que ressalta a importância da aprovação de leis específicas, nas três esferas de governo, para disciplinar a gestão democrática (BRASIL, 2014).

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos [...], adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade

Diante do exposto e dos resultados apresentados, provocamos: É possível os 441 municípios sem Sistema Municipal de Ensino, identificados na pesquisa Rede Mapa, normatizarem a gestão da educação? Como analisar, definir e implementar políticas públicas de gestão democrática sem um sistema de ensino instituído? Do outro lado, refletimos por que nem todos os 434 municípios com SME definiram em suas leis a normatização da gestão democrática? Quais são os percalços locais e regionais enfrentados pelos municípios nesse processo? A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, orienta que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”. A incumbência dos municípios quanto ao Sistema Municipal é instituída na LDB, no artigo 11, que prevê: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Nesse dilema, destacamos que somente a criação do Sistema Municipal de Ensino não garante a materialização das políticas educacionais e a democratização da gestão no território

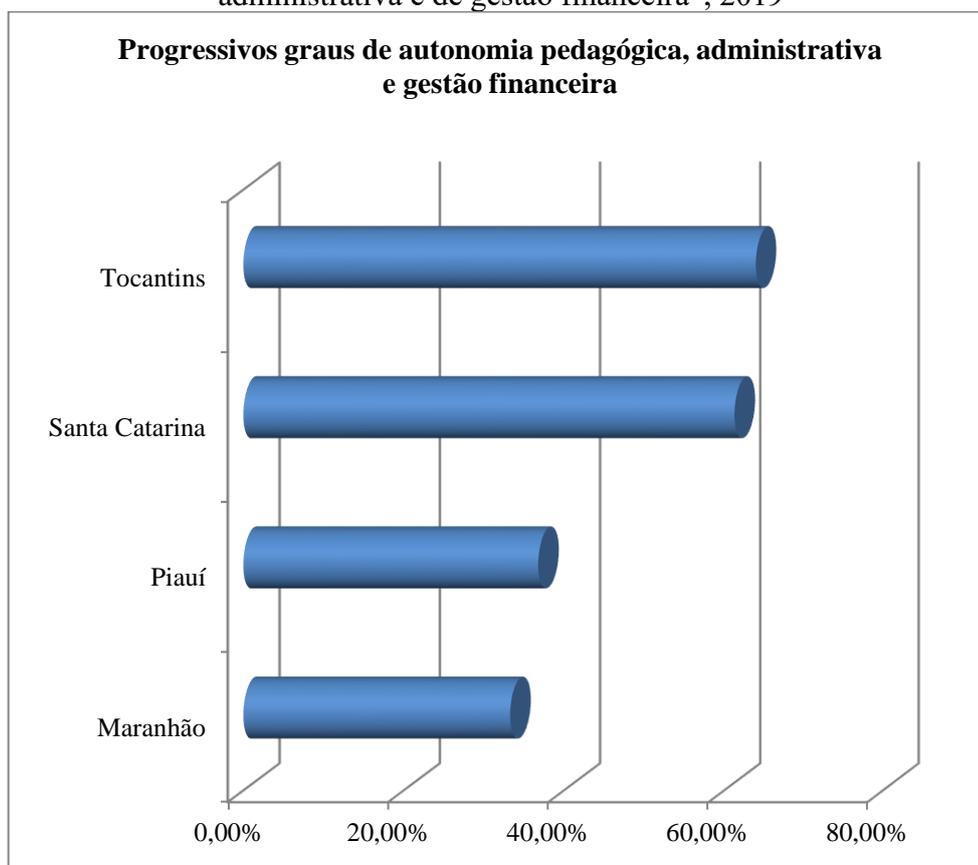
¹⁵Lei Federal de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação no DOU de 26/6/2014, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal. Define as diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação e X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Prevê a realização de duas Conferências Nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação e dá outras providências.

municipal, é preciso que seja organizado em regime de colaboração, normatizado e estruturado democraticamente, no âmbito de sua governabilidade, considerando elementos, como: planejamento coletivo e participativo, competência técnica, decisões com consulta pública, disponibilidade de recursos financeiros, esforço político. A perspectiva sistêmica ultrapassa o individualismo, o autoritarismo e o isolamento e parte para uma visão de coletividade, ações democráticas e participação na consolidação dos objetivos da educação. O papel do município como ente federado é exercer com responsabilidade, zelo e transparência o poder público que lhe é conferido em lei, cumprir com as suas competências, compromissos e responsabilidades sociais no que tange a permanente construção da qualidade social da educação. Nessa perspectiva, Nardi (2017) pondera que tanto a orientação política quanto a vontade política são elementos a se considerar em processos de democratização, já que ambos podem influenciar as opções político-institucionais dos sistemas de ensino.

Essas ponderações nos permitem uma reflexão inexorável sobre como deve se efetivar a gestão do sistema educacional, numa perspectiva democrática, quais os elementos/mecanismos que o integram e como se dá a constituição de um sistema. Em concordância, Saviani (1983) argumenta que essa reflexão radical, rigorosa e em conjunto, permitirá passar da consciência comum à consciência filosófica da práxis e defende que “é preciso atuar de modo sistematizado no sistema educacional para que ele se constitua como sistema; do contrário irá degenerar-se em ‘estrutura’. O burocratismo é um fator para isto” (SAVIANI, 1983, p. 36).

Os três princípios de gestão democrática do ensino público que apresentaram maior incidência, conforme ilustram os gráficos 11, 12 e 13, são: progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira, participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Gráfico 11 – Incidência do princípio “Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira”, 2019

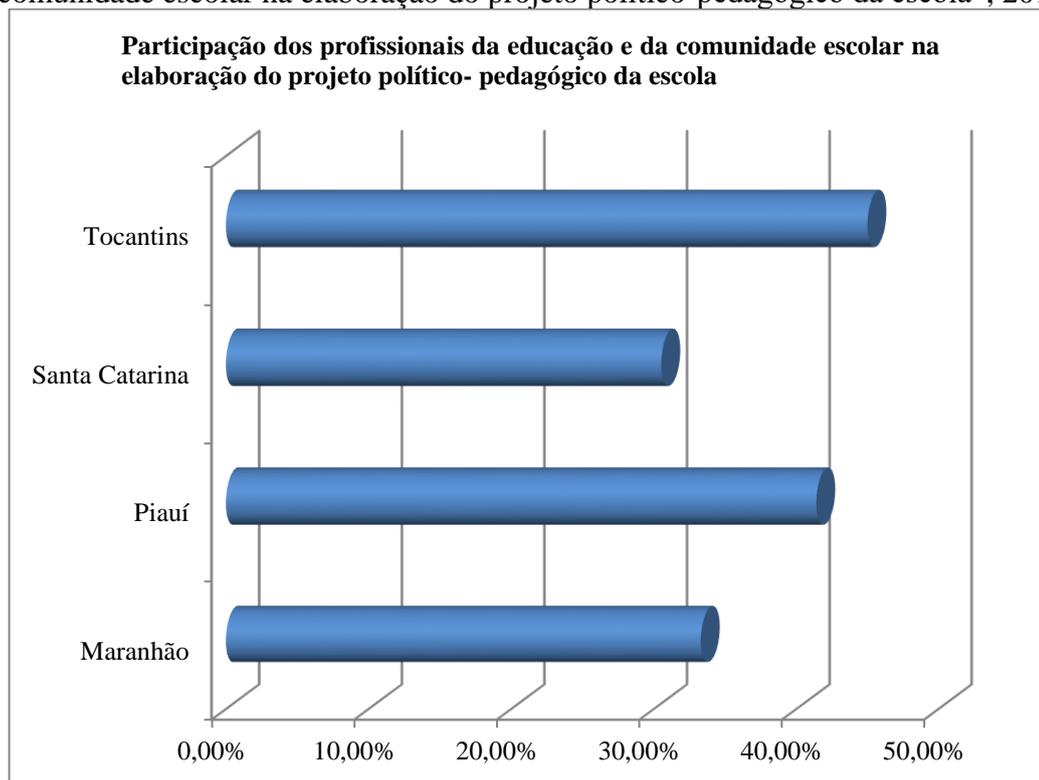


Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

De modo geral, os dados revelam que, na efetivação da gestão democrática em cada um dos Estados pesquisados, tem prevalecido o princípio: progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira. Esse resultado emerge numa dicotomia entre o registro da lei e o discurso dos profissionais da educação, pois ouvimos de muitos gestores queixas sobre a falta de autonomia das escolas em relação às questões pedagógicas, administrativas e, principalmente, financeiras. A LDB, em seu artigo 15, preconiza que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação Básica que os integram: progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]”. Inferimos que, os sistemas de ensino no Brasil, conforme definições de Saviani (1983), pontuadas anteriormente, não estão totalmente constituídos, e, com isso, estão incorrendo em transformar-se em estrutura. Alguns entraves estão ligados à morosidade, burocratização e lentidão na materialização desse artigo, pois falta intenção coletiva, aplicação devida dos recursos financeiros e vontade política. Mediante tudo isso, algumas redes de ensino, optam pela privatização de seus serviços, anulando espaços e mecanismos de participação das equipes

escolares e comunidade local nas tomadas de decisão, escolhas de materiais didáticos coerentes com a realidade local, na definição, elaboração e implementação dos projetos. É o processo de destituição da fala e privatização do público. Portanto, a autonomia escolar, garantida em leis, ainda se encontra incipiente no contexto educacional.

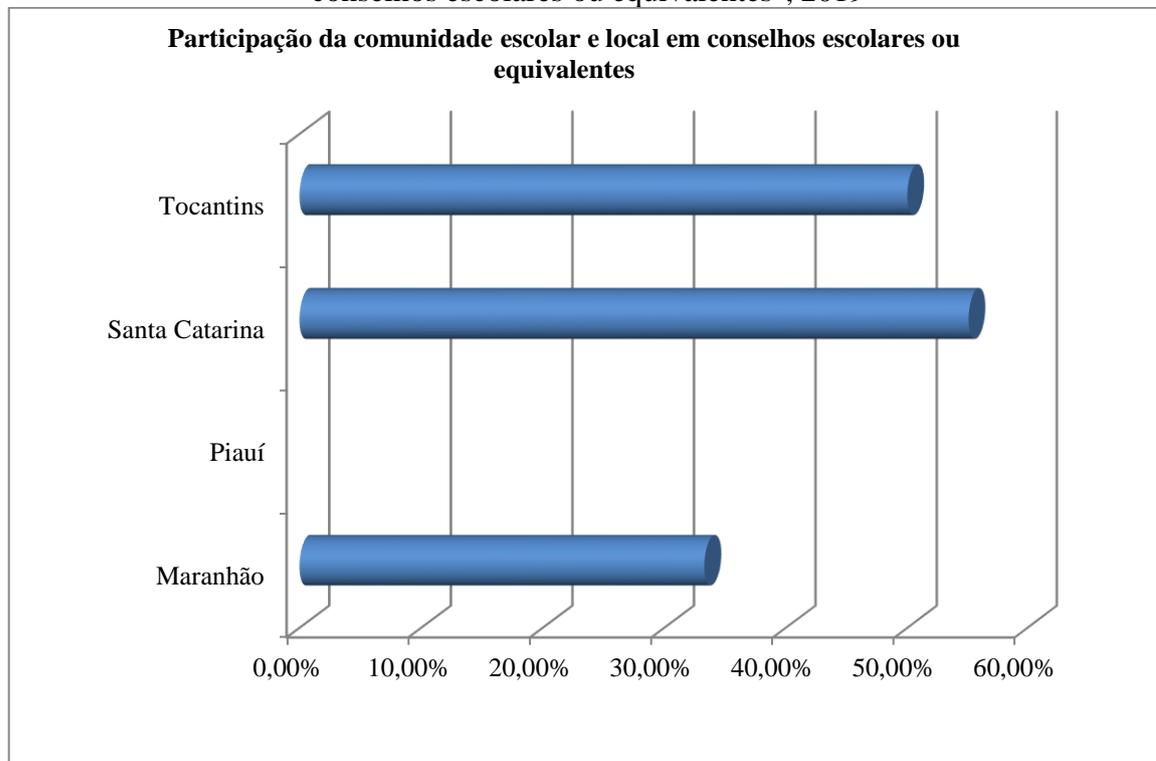
Gráfico 12: Incidência do princípio - “Participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola”, 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Ao voltar as nossas lentes para outro princípio democrático destacado pelos quatro Estados, identificamos a incidência da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. Conforme definição em lei (LDB, art.12, inciso I), cada escola deve elaborar e executar sua proposta pedagógica com a participação coletiva. Deve ainda exprimir sua concepção de educação, construir sua identidade, definir seus rumos, objetivos e projetos. Isto é, o PPP deve refletir a coletividade e a realidade de cada escola, não devendo ser algo que venha pronto, verticalizado ou feito pela equipe diretiva da escola. Portanto, esse princípio deve ser respeitado em todas as instâncias do poder público que deverá possibilitar a sua execução, conforme o planejado.

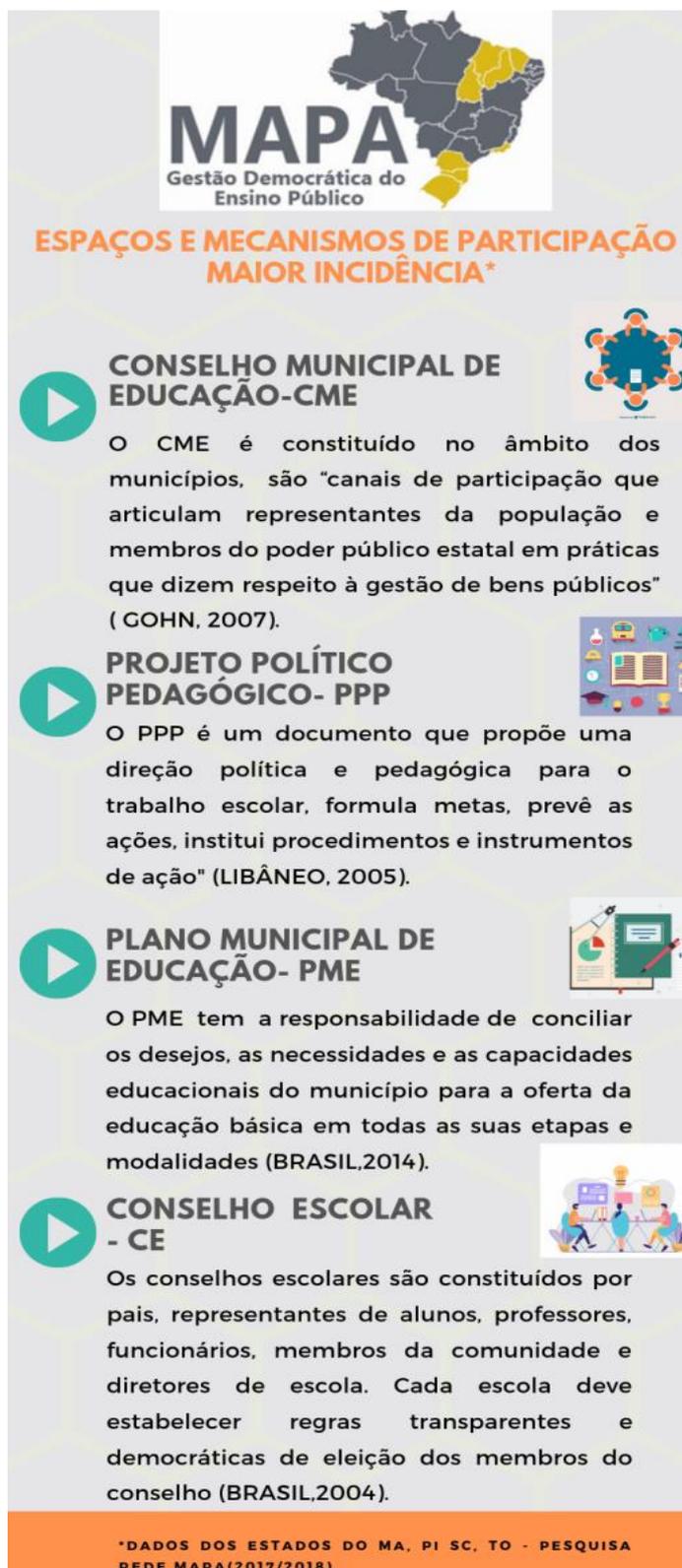
Gráfico 13: Incidência do princípio “Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Figura 2: Infográfico¹⁶ sobre espaços e mecanismos de maior incidência nos Estados MA, SC, PI, TO, 2019

¹⁶Para Fetter e Scherer (2010) infográficos são quadros informativos que usam simultaneamente texto e elementos visuais (fotos, gráficos, mapas ou ilustrações) para transmitir uma informação ao leitor. Os infográficos constituem-se de mecanismos que simplificam e auxiliam a compreensão de uma informação, independente de sua natureza, englobando em sua composição alguns elementos com a função de promover um bom entendimento do conteúdo representado (CAMPOS; BRAVIANO, 2013). Para criação do infográfico, realizamos uma pesquisa sobre as ferramentas e recursos online disponíveis de maior confiabilidade e então cadastramos no site: http://www.canva.com/pt_br/criar/infografico/.



MAPA
Gestão Democrática do Ensino Público

ESPAÇOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO MAIOR INCIDÊNCIA*

▶ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-CME

O CME é constituído no âmbito dos municípios, são "canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos" (GOHN, 2007).

▶ PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO- PPP

O PPP é um documento que propõe uma direção política e pedagógica para o trabalho escolar, formula metas, prevê as ações, institui procedimentos e instrumentos de ação" (LIBÂNEO, 2005).

▶ PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO- PME

O PME tem a responsabilidade de conciliar os desejos, as necessidades e as capacidades educacionais do município para a oferta da educação básica em todas as suas etapas e modalidades (BRASIL,2014).

▶ CONSELHO ESCOLAR - CE

Os conselhos escolares são constituídos por pais, representantes de alunos, professores, funcionários, membros da comunidade e diretores de escola. Cada escola deve estabelecer regras transparentes e democráticas de eleição dos membros do conselho (BRASIL,2004).

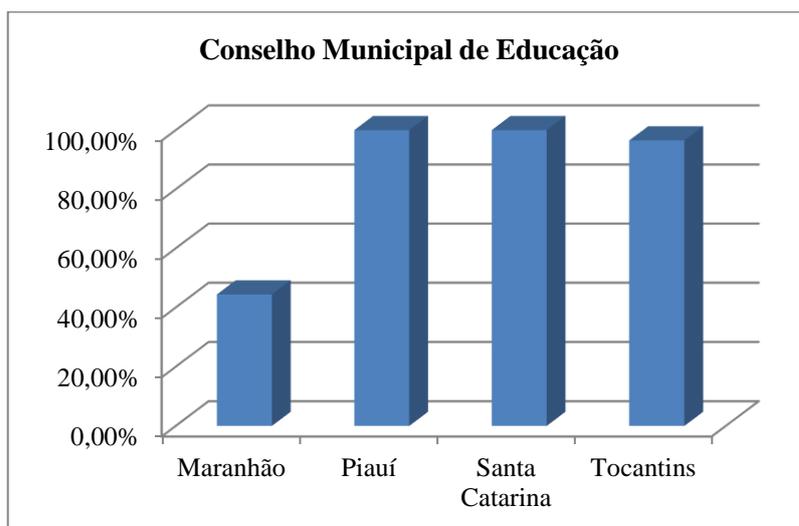
*DADOS DOS ESTADOS DO MA, PI SC, TO - PESQUISA REDE MAPA(2017/2018)

Fonte: elaborado pela autora (2019) no www.canva.com

Buscamos identificar e agrupar elementos que confirmam princípios da gestão democrática e espaços e mecanismos institucionalizados de participação, verificando a frequência e o conteúdo em nível estadual. Os resultados da análise dos dados coletados, os

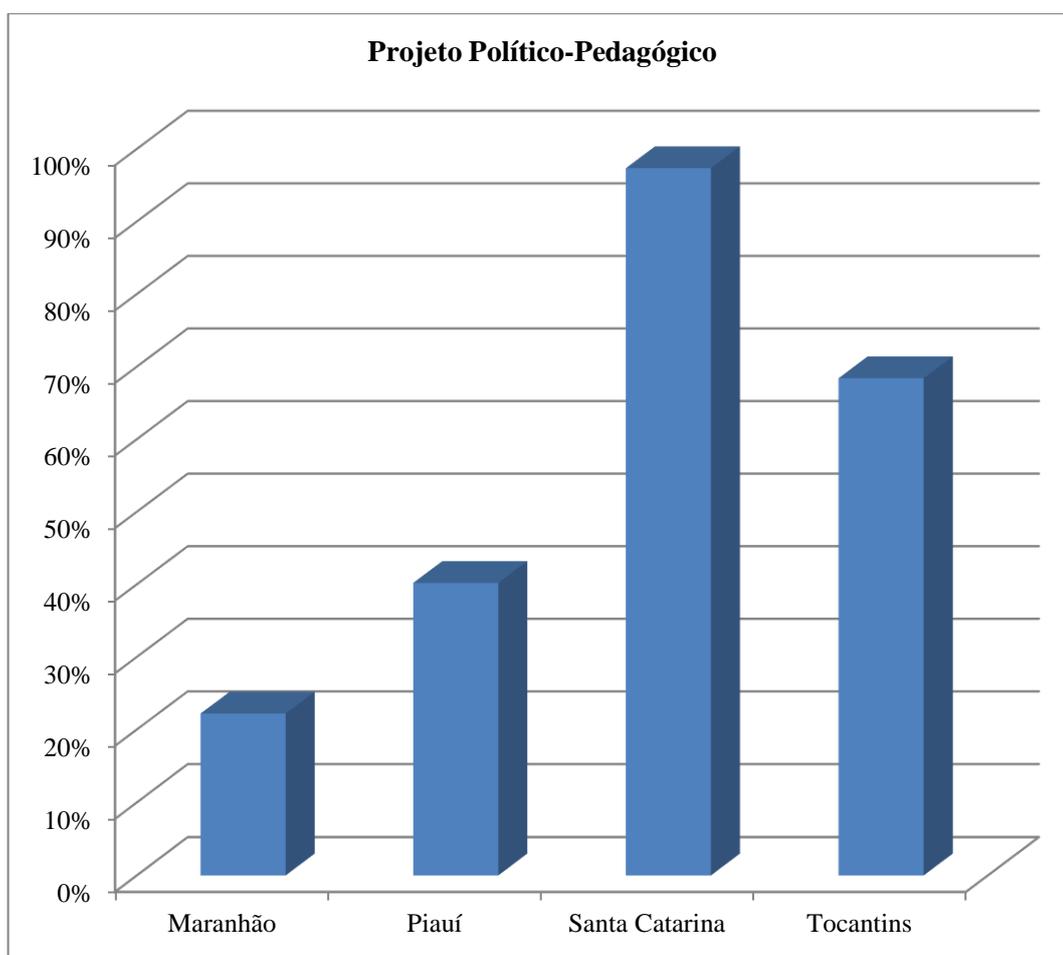
princípios, espaços e mecanismos de participação da sociedade na Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino dos municípios pesquisados levaram-nos a refletir sobre a conjuntura política, social e econômica excludente que se sustenta na lógica do capitalismo promotor das práticas clientelistas presentes tanto nos textos das leis quanto na gestão dos sistemas de ensino, o que paralisa o avanço da gestão democrática.

Gráfico 14: Incidência do espaço de participação “Conselho Municipal de Educação”, 2019



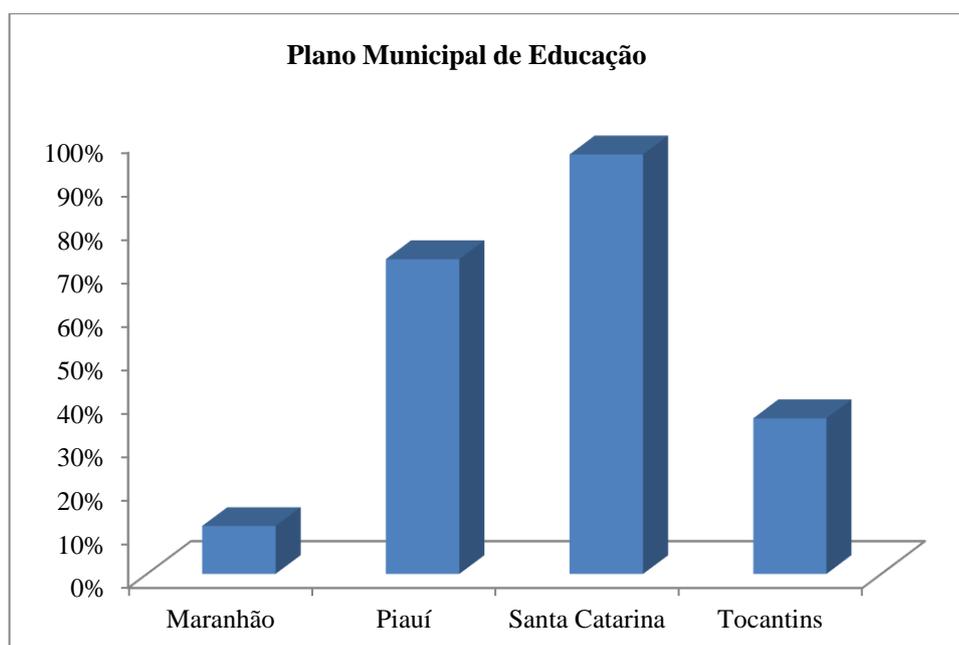
Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Na organização do sistema, é indispensável a existência do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação que oportunizam a participação dos segmentos da sociedade civil organizada no processo de democratização da educação, o que corrobora os princípios da gestão democrática. Os conselhos surgiram com objetivo de atender às demandas do governo e “os conselheiros eram escolhidos pelo Poder Executivo, com base em critérios de “notório saber” educacional e representatividade regional e dos diferentes graus de ensino” Bordignon (2009, p.51). Com o processo de redemocratização e, a partir da Carta Magna de 1988, os conselhos se tornaram de natureza de órgãos de Estado. Nesse sentido, defendemos que somente criar o Conselho Municipal de Educação em lei não é garantia de uma gestão democrática, é preciso ir além, transpor a “letra” e compreender a concepção, a natureza e a composição desses conselhos, além de considerar os princípios de totalidade, sinergia, intencionalidade, autonomia, organização e normatização que se consolidam por meio dos elementos constitutivos do sistema de ensino (BORDIGNON, 2009).

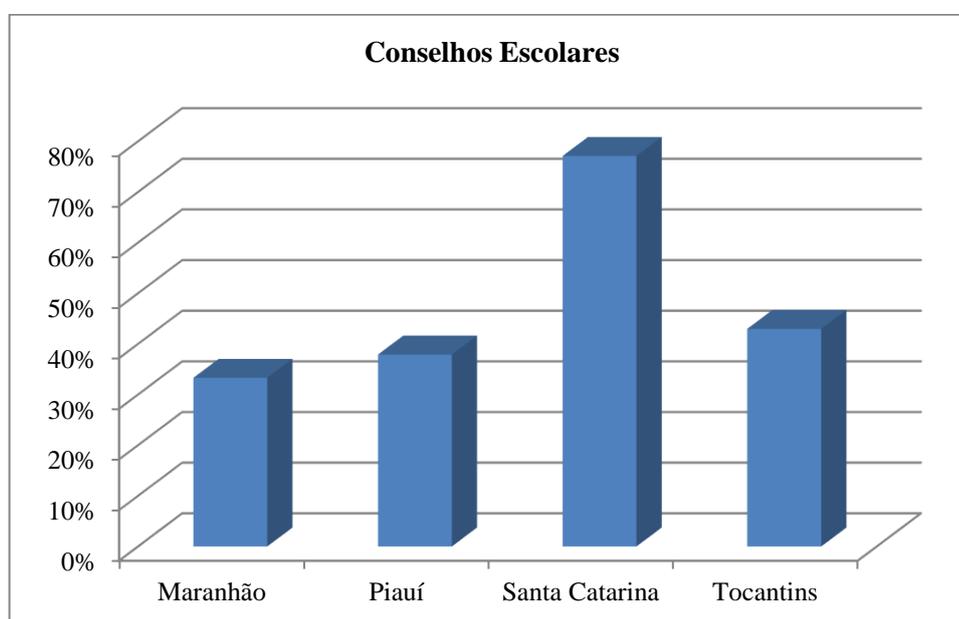
Gráfico 15: Incidência do mecanismo de participação “Projeto Político-Pedagógico”, 2019

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Embora o princípio da gestão democrática e o mecanismo de participação - Projeto Político Pedagógico estejam definidos nos sistemas de ensino, as leis municipais não preveem a eleição para diretor de escola como princípio da gestão democrática, o que sinaliza que a grande maioria das secretarias utiliza do critério indicação política como forma de escolha do diretor para a gestão escolar nos municípios. O que favorece uma tendência autoritária numa relação de apadrinhamento e de manipulação dos governantes, impossibilitando assim a autonomia das escolas e a democratização da educação. Em alguns estados brasileiros, as práticas democráticas sofrem estrangulamentos e dão lugar ao autoritarismo quando os cargos de: professor, auxiliar de serviços gerais, vigia, auxiliar administrativo e outros são repartidos entre vereadores, deputados estaduais e prefeitos para indicação, conforme os acordos e favores políticos. Estabelece-se, então, uma relação de dependência política e o sistema se torna estrutura.

Gráfico 16: Incidência do mecanismo de participação “Plano Municipal de Educação”, 2019

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Gráfico 17: Incidência do espaço de participação “Conselho Escolar”, 2019

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base na Pesquisa da Rede Mapa (2016-2018)

Em linhas gerais, buscamos aqui, apreender os princípios de gestão democrática predominantes nos sistemas municipais de ensino dos Estados participantes da Rede Mapa, compreendendo os conselhos como espaços de participação cidadã, de enfrentamentos, compostos por representantes dos profissionais da educação e da sociedade civil, nos quais

devem coexistir confrontos, debates, discussões, avaliações e tomada de decisões coletivas. Nesses espaços, a sociedade civil pode intervir na implementação de políticas públicas, questionar seu funcionamento e propor alterações, tendo em vista a garantia de uma participação livre de alienação.

Consideramos pertinente aqui relacionar espaços que vêm emergindo na conjuntura educacional e não receberam destaque nos dados levantados, mas que merecem nossa reflexão a respeito do seu papel no contexto das políticas educacionais. Primeiro, destacamos as Conferências Municipais / Estaduais / Distritais de Educação que, mesmo diante dos entraves, vêm constituindo-se em um espaço emergente de participação da sociedade. Segundo, o Fórum Nacional de Educação que é uma entidade criada na Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, por meio da Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Uma conquista histórica como mecanismo de diálogos entre a sociedade civil organizada e o poder público na busca de uma educação pública e de qualidade. A participação da sociedade civil nas ações de planejamento do executivo é garantida também por meio do Fórum Municipal de Educação, mas a ineficácia da atuação deste mecanismo afeta a inserção das necessidades e anseios da sociedade no planejamento da educação municipal, visto que são os Fóruns, em sua maioria, são os responsáveis legais pelo monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Portanto, as características das dinâmicas de participação apresentadas podem não ser suficientes para a materialização da gestão democrática da educação em seu rigor, conforme nos alerta Poli e Lagares (2017, p. 844): “Pelo contexto de dilemas, as condições de participação não serão dadas. Antes, devem ser construídas no processo de enfrentamento, repelindo discursos e atitudes imobilizadoras e conformistas.”

Diante da conjuntura política, surge a necessidade de se refletir sobre o Estado regulado pelas práticas e ideias neoliberais do sistema econômico que trouxeram para a gestão democrática os termos eficiência e eficácia do sistema público de ensino, atribuindo responsabilidades de resolver problemas educacionais à comunidade escolar. Isto é, descentralizar no sentido de desonerar o papel do poder público com os problemas educacionais e responsabilizando a comunidade pelo fracasso escolar. A principal possibilidade de construção do Projeto Político-Pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Ou seja, “a escola concebida como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva.” (VEIGA, 2007, p.14).

Compreendemos a necessidade de fomentar o fortalecimento dos espaços e mecanismos de gestão democrática, numa perspectiva crítica de forma organizada e articulada com outros espaços de deliberação para que se consolidem suas funções de consulta, proposição e

deliberação. Partindo dessa premissa, Carvalho (2013, p.63) entende que as políticas referentes à democratização das relações no campo da educação precisam levar em conta o contexto em que estão inseridas, as necessidades existentes e as condições em que elas se efetivam. Ressaltamos que o cenário encontrado nos sistemas municipais de ensino mostra apresenta certa consonância com as normas nacionais quando identificamos os princípios de gestão democrática instituídos atendendo a um dispositivo legal, porém, entendemos que as formas de organização, o funcionamento e as funções dos mecanismos de gestão democrática não são conhecidas por todos, em muitos casos, nem pelo próprio dirigente municipal, assim também não são definidos de forma participativa. E, isso implica na falta da institucionalização dos espaços e mecanismos de gestão democrática, e, conseqüentemente na atuação mecânica, passiva e utilitarista dos sistemas municipais de ensino frente aos desafios que lhes são impostos, com vistas ao atendimento das exigências de uma sociedade capitalista que defende, prioriza e concebe a gestão democrática na lógica da empresa privada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, pretendemos problematizar a gestão democrática da educação nos Sistemas Municipais de Ensino, abordando sua historicidade, suas concepções e os tensionamentos e desdobramentos nos Estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins. Para tanto, buscamos entender práticas administrativas de concepções autoritárias e gerenciais/estratégico-empresariais e identificar os mecanismos e espaços instituídos da gestão democrática da educação. Esta pesquisa foi realizada nos anos de 2017, 2018 e 2019 e sustentou-se na perspectiva crítica da educação.

Nesse intuito, contextualizamos historicamente a gênese, os tensionamentos e desdobramentos, identificamos na legislação definições e configurações da gestão democrática e analisamos o quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à Gestão Democrática da educação no âmbito dos sistemas municipais de ensino.

O princípio da gestão democrática surge na década de 1980, em meio a um cenário marcado por movimentos sindicais, greves, reivindicações por melhores condições de trabalho e de vida, dignidade humana, um período fortemente marcado pelo autoritarismo, ditadura militar e supremacia do Estado. A partir de 1990, a influência de um Estado neoliberal dissemina os princípios da democracia e do acesso aos direitos sociais universais, exigindo as mais variadas estratégias para se consolidar, enfatizando os profissionais como recursos humanos, o ensino como um produto, a escola como prestadora de serviços com metas para se alcançar e atingir a qualidade total dos serviços. Desse modo, a gestão da educação, sob os mecanismos do mercado, é impactada pelas representações de um modelo inspirado e sustentado no setor empresarial, atende a lógica do mercado amortecendo o seu papel social e identidade como instituição social promotora de conhecimentos. Esses tensionamentos inviabilizam confrontos, enfrentamentos, divergências, eliminando espaços para que as relações democráticas sejam construídas.

Na segunda seção, situamos historicamente a gestão democrática da educação no Brasil, identificando as bases legais e normativas que a regulamentam e os enfoques dados à Gestão Democrática a partir das mobilizações, Conferências Brasileiras de Educação, Carta de Goiânia. Analisamos as proposições/tratativas em que a educação brasileira foi e vem sendo definida em Leis/normas, por meio da análise do conteúdo. Foi um trabalho denso com muitas leituras, sínteses e diálogos teóricos. Constatamos que a Gestão Democrática tem sido utilizada para respaldar interesses de grupos políticos e mercadológicos, impossibilitando a validação na

prática de uma gestão democrática e participativa. O Estado neoliberal trouxe como demanda educacional a implantação da gestão das empresas privadas em que o aluno é o cliente, a escola a empresa e a educação o negócio que deve gerar lucros, ou seja, resultados e alcançar metas. Quando analisamos o que está posto em lei no que se refere à Gestão Democrática, fizemos em um movimento de ir além do aparente, do escrito e adentramos no contexto social e político para compreender como foi concebida a perspectiva da gestão democrática, e o que se extrai nas definições é uma gestão da educação como prestadora de serviço, desconectada e distante de um processo democrático autônomo e participativo.

Nas análises apresentadas na terceira sessão, apontamos as interferências decorrentes da reforma do Estado na organização e gestão da educação, visto que programas, projetos e planejamentos foram criados e implantados a partir de uma visão mercadológica e meritocrática, desconfigurando assim a escola como instituição social que tem como função formar cidadãos críticos, pensantes e atuantes que contribuam para o desenvolvimento social. O que tensiona para uma gestão que prioriza resultados, a operacionalização das ações, a produção, sem levar em consideração as condições de trabalho do professor, o contexto social e as estruturas e funcionamento do ensino. Discutimos configurações dos princípios de gestão democrática, tensionados por práticas administrativas de concepções autoritárias e gerenciais, tecendo diálogos entre os autores. Entendemos que por meio da gestão, espaços e mecanismos de participação e exercício democrático devem ser institucionalizados para que o poder seja realmente descentralizado e a qualidade do ensino se realize pela tomada de decisão e sua efetivação em prol do desenvolvimento social e não do mercado.

Os resultados da pesquisa Rede Mapa, dos anos de 2016, 2017 e 2018 nos sistemas municipais de ensino dos Estados do Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins foram analisados, categorizados e comparados na última sessão com zelo e atenção e observância de que somente a citação da gestão democrática em uma legislação não traduz a sua execução ou formalização. Foi possível identificar os mecanismos que acionam a gestão democrática, tensionados pelas concepções gerenciais, em que estabelecemos uma relação entre os princípios de gestão democrática predominantes nos sistemas municipais de ensino dos Estados participantes da Rede Mapa. Destacamos que os espaços e mecanismos de gestão democrática, da forma como estão postos, vêm reforçando a perspectiva neoliberal, enfatizando a promoção por meio de metas definidas pelo governo e a escolha de diretores com critérios estabelecidos como meritocracia, apadrinhamentos e processos seletivos. Os mecanismos, em sua maioria, foram instituídos sem a participação popular, porém não está institucionalizada a participação da sociedade civil.

Ainda nos resultados das análises da pesquisa, identificamos, por meio das categorias comuns e suas frequências nos documentos, que há um paradoxo no que está posto e o que se constata pouco ou quase inexistente a participação da sociedade civil nesses espaços, que foram criados e instituídos como democráticos. É possível afirmar que nos sistemas de ensino, os mecanismos de gestão democrática vêm se definindo em espaços instituídos de controle social, em que prevalece o individualismo, a privatização do público, tendo os professores e técnicos uma performatividade como prestadores de serviços, gerentes e técnicos.

Em suma, o campo da gestão democrática encontra-se em disputa e apresenta-se entremeadado de tensões, contradições e desdobramentos, pois entende-se que o princípio constitucional da educação: gestão democrática do ensino tem se sujeitado a padrões que lhes trazem nuances ora de uma gestão estratégica e/ou gerencial, ora de uma gestão compartilhada. Essa dicotomia nos revela que a gestão democrática da educação ainda não se consolidou de fato, pois não se constitui um processo mecânico, simples, impositivo, pois, é preciso participação mais efetiva e consciente dos indivíduos, sustentada na perspectiva crítica de educação, para que a sociedade seja transformada.

É inegável que democratizar a gestão da educação exige participação e envolvimento de todos nas discussões, avaliação das políticas educacionais, tomadas de decisão. Nessa perspectiva, é necessário que haja mobilizações, discussões e participação das representatividades dos setores sociais nas definições das políticas públicas educacionais, as quais não são estáticas, mas só se concretizam por meio de práticas sociais.

Consideramos como termômetro da materialização da gestão democrática da educação municipal os resultados desta pesquisa que poderão contribuir para reflexão sobre as condições político-institucionais, em que se encontra a gestão da educação municipal e como fomento de políticas de gestão que viabilizem e efetivem de fato e de direito a participação da sociedade civil e dos profissionais da educação nos espaços e mecanismos de gestão democrática, criados e instituídos democraticamente. Não pretendemos aqui encerrar a discussão sobre a gestão democrática, mas impulsionar novas pesquisas, inquietações, indagações que respondam aos desafios de se efetivar uma gestão democrática da educação. E, ainda, nos cabe uma indagação: Em que tipo/concepção de gestão estamos nos assentando? É possível definir? Consideramos que estamos numa gestão híbrida que mescla princípios como autoritarismo, democracia, tecnicismo, clientelismo e gerencialismo em uma mesma realidade social. E o que fazer?

Nos percursos trilhados para escrita deste trabalho, vários movimentos foram desencadeados a partir da aproximação/relação estabelecida entre a orientadora e a orientanda que se construiu de forma tranquila, dialógica, democrática, sem pressão, premiação, alienação

ou autoritarismo e fundamentou-se no compromisso, responsabilidade, respeito e liberdade de expressão e pensamento; o movimento de pensar a realidade em uma perspectiva crítica, sendo possível reconhecer a contradição (humanização/alienação) do que vivemos enquanto gestão da educação; o reconhecimento e análise dos elementos constitutivos das concepções de gestão, suas transformações, seus entraves e apreensão do que dela é necessário. Nessa perspectiva, durante todo o processo de construção da dissertação, vivenciei uma gestão humanizada, democrática e participativa, em que a gestora (minha orientadora) conduziu todas as etapas com profissionalismo, comunicação frequente, transparência e ética, impulsionou a minha capacidade crítico-reflexiva e produtiva enquanto pesquisadora e, ao mesmo tempo, fez-me sentir valorizada, respeitada, livre para falar, pensar e escrever e, ao confrontar-me, enxerguei-me alguém capaz de romper paradigmas. Outro ponto a considerar foi o exercício da coletividade que se deu por meio de diálogos, discussões, análises, orientações que contribuíram na compreensão das concepções de gestão da educação, seus tensionamentos e desdobramentos e como é possível avançar para uma gestão democrática participativa.

Por acreditar e defender a educação enquanto prática social estreitamente relacionada a um processo de produção de conhecimento que transforma, liberta e rompe com o que está posto, este trabalho define-se como a contraposição das inquietações e tensionamentos acerca da gestão não democrática, ou melhor, da gestão eclética, indefinida e, ao mesmo tempo, materializada nos princípios mercadológicos da sociedade capitalista.

Destacamos a autonomia constituída à orientanda na escrita deste trabalho e o vínculo afetivo construído entre orientadora e orientanda, relação que se formou em meio a tantos desafios impostos pelas responsabilidades individuais que assumimos. Tudo isso pode se constituir como princípios de uma concepção de gestão – a nossa utopia de gestão, contrária a tudo que criticamos no que se refere à gestão democrática da educação na lógica do gerencialismo.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

ARAÚJO, A.C.; RODRIGUES, A. C. SILVA, M. L. A Gestão democrática na microrregião de Porto Nacional-Tocantins: enfoques e destaques. In: **Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa**/ Elton Luiz Nardi (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 20 e 21 de novembro de 2017. ISSN: 2595-9956. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf> Acesso em 20/07/2018.

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: **Construindo uma Nova Gestão Pública** – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11133/Trabalho%20Individual%20-%20Daniel%20Palacio%20Alves%20-%20VERSAO%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 20/07/2018.

ARAÚJO, A. C. de. **Gestão democrática da educação**: a posição dos docentes. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (PPGE/Unb). Brasília, 2000.

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação & Sociedade**, São Paulo, Ano I, n. 2, p. 36-46, janeiro 1979.

AZANHA, J.M.P. **Autonomia da escola**: um reexame. Série Ideias n. 16. São Paulo: FDE, 1993 p. 37-46.

AZEVEDO, F. de. **A transmissão da cultura**. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1976.

_____. **A cultura brasileira**. 5 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. 79 p

_____. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro, 2002.

BALL, S.J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade**. Cadernos de Pesquisa, v.35, n.126, p.539 - 564, set./dez. 2005.

_____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.25, n.89, p.1105-1126, Set./Dez. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís A. Reto e Augusto Pinheiro. 5ed. Lisboa: Edições 70/ 2009.

BAUMAN, Z. **Vida líquida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

_____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed, 1986, p. 12.

_____. **Estado governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 10. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. – São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: editora da Universidade de Brasília, 9ª Ed. 1997.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (p. 53-111).

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-176.

BORON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. R.J, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 02/05/2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. R.J, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 02/05/2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. R. J, 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 15/5/2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** . Brasília, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 16/05/2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. R.J, 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 16/5/2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 10/06/2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. 4. Ed. São Paulo: Saraiva 1990.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun 2014.

_____. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF. 1961. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em 10/05/2019.

_____. Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 15/01/2019.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em 15/01/2019.

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em 15/01/2019.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827, vol. 1 pt. I (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html. Acesso em 10/01/2019.

_____. **Portaria nº. 1.407, de 14 de dezembro de 2010.** Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. MEC, Brasília, DF, 2010.

BRAVIANO, G.; CAMPOS, B. **Componentes de um Infográfico: Mapas Mentais, Gráficos e Símbolos.** UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Artigo Pós Design, 2013.

BRITO, K.C.C.F; SANTOS, L.V.; SANTOS K.P. Gestão democrática: concepções e proposições político institucionais de sistemas municipais de ensino tocantinenses. In: **Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa/** Elton Luiz Nardi (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 2017. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf>. Acesso em 20/07/2019.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva 2002.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2001.

CABRAL NETO, A. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (org.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Liber livro, 2009.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação e Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.

CAROTA, F. P. **A gestão democrática da escola pública no Prêmio Gestão Escolar: concepções e modelos da organização escolar** / Dissertação Mestrado Profissional – Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”-Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. 129 f, Franca : 2015.

CARTA DE GOIÂNIA. **IV Conferência Brasileira de Educação**, de 2 a 5 de setembro de 1986. Goiânia- GO, 1986. Disponível em http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986_4cbe.pdf. Acesso em 10/01/2019.

CARVALHO, R. F.de. **Gestão e participação universitária no século XXI**. Curitiba/PR: Editora CRV, 2013. (Seção 2, p. 49-89)

CARVALHO, R. F.de. Esfera pública, democracia e participação nas instituições sociais. In: OLIVEIRA, A. M. de; FREIRE, J. S. E. **Educação, participação política e identidade cultural: uma contribuição multidisciplinar para a formação docente no Tocantins**. (Parte II, p. 129-164). Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2016.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, A. C; CASTRO, A. M. D; FRANÇA, M; QUEIROZ, M. A. de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Origem e trajetórias**. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.p. 115-144.

COSTA, F. L. O. **As reformas políticas e econômicas neoliberais no contexto dos países desenvolvidos**. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 2, p. 161-187, jul./dez. 2011

COUTINHO, C.N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In. LIMA, J. C. F. (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**: Editora FIOCRUZ, 2006. (173-200).

CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, E. D. **Gestão municipal participativa e o papel da escola**. RJ: Anna Blume, 2005. (p. 44-91).

CUNHA, L. A. **A Educação na Nova Constituição**. Revista ANDE, Ano 6, nº 12, p. 5- 10, 1987.

_____. A organização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação e Sociedade**, n. 9, p. 5-48, maio de 1981. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n37/a01n37.pdf>. Acesso em 20/12/2018.

_____. **O legado da ditadura para a educação brasileira: a simbiose estado-capital**. Depoimento de Cunha durante a 126ª audiência pública da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” em parceria com a Comissão Nacional da Verdade no dia 30 de maio de 2014.

CUNHA, M. V. da. A antinomia do pensamento pedagógico: o delicado equilíbrio entre indivíduo e sociedade. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 189- 204, jul. /dez.1993.

CURY, C.R.J. Gestão Democrática dos sistemas Públicos de Ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (org.). **Gestão Educacional: Novos olhares Novas abordagens**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 15-21

_____. Estado e Educação na Revisão Constitucional de 1926. **Educação e Sociedade**, Campinas: Cedes, n. 55, ago/1996.

_____. A Educação na primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, O. **A Educação nas constituintes brasileiras**. Campinas -SP: Autores Associados, 1996, p. 69- 80.

_____. **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Adm. da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002a

DEWEY, J. **Como pensamos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

_____. **Logic: The Theory of Inquiry**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

_____. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br/Acesso> em 20/12/2018.

_____. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FARINHA, J. **Abordagem sistêmica em educação**- Uma perspectiva em filosofia da educação. Universidade de Coimbra/ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Coimbra, julho de 1990.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: Ferreira, N. S. C.; M. A. da S. A. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. Editora Cortez, 2ª ed. SP, 2001.

FETTER, L. C.; SCHERER, F. de V. **Infografia**: o design visual da informação. 9º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design. São Paulo, SP, Brasil, 13-16, Outubro, 2010.

FIORI, J.L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. (Orgs). **(Des)ajuste global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p.127-188.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 501-521, ago. 2007.

FREITAS, M. C. de; BICCAS, M. de S. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. [S.l: s.n.], 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. [Trad.: Ivo Storniolo]. Aparecida/São Paulo: Ideais e Letras, 2007. (p. 39-79).

GATTI, B. A. **Pesquisa, educação e Pós-modernidade**: confronto e dilemas. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, nº 126, vol 35, set/dez. 2005. p. 595-608.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**: da colônia ao governo Lula. 2º ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, M. G. Movimentos Sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

JANELA AFONSO, A. **Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa**: breve dicotomia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Editora: Maria Beatriz Luce. Porto Alegre: ANPAE. V.26, n 1, p.13-30, jan-abr. 2010.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. — (Coleção Primeiros Passos: 23) 6a reimpr. da 28. ed. de 1981.

LAGARES, R. Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. **DESAFIOS**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins – V. 1, n. 01, p. 93-113, jul/dez. 2014. Disponível em <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/923>. Acesso em 15/11/2018.

_____. **Educação Municipal, Descentralização Política**– a experiência de Ponte Alta do Tocantins. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Educação (UFG/FE), Goiânia, Goiás, 1998.

_____. **Institucionalização de sistemas municipais de educação: concepções e complexidade.** Roteiro, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 149-168, jan./jun. 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.18593/r.v40i1.4268>. Acesso em 10/04/2019.

LAGARES, R. OLIVEIRA, J. F. ROCHA, J. D. T. (Ogrs.). **Educação no território municipal.** Goiânia: Editora Acadêmica, 2015. (Parte II, p. 129-207).

_____. **Educação no território municipal.** Goiânia: Editora Acadêmica, 2015. (p. 41-68; 105-128)

LAGARES, R.; SANTOS, L.V. Gestão da educação municipal na microrregião Dianópolis-Tocantins: parcas condições institucionais para democracia. **Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa/** Elton Luiz Nardi (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 2017. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf>. Acesso em 20/07/2019.

LIBÂNIO, J. C. – **Democratização da escola pública** – a pedagogia crítico-social dos conteúdos. Coleção Educar, São Paulo, 2006.

LIMA, A. B. de. **Conselhos Municipais na Educação:** perspectiva de democratização da política educacional municipal. Tese de Doutorado. PUC/São Paulo, 2001.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 35-45, 2007.

MARCÍLIO, M. L. **História da Escola em São Paulo e no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto Fernand Braudel, 2005.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo:** democracia e patrimonialismo na educação brasileira, Laplane: Campinas, 2000.

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da Nova República e do Neoliberalismo .In: ANDREOTTI, A., LOMBARDI, J. C., MINTO, L. W. **História da administração escolar no Brasil:** do diretor ao gestor. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

NARDI, E. L. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 123-136, mar./abr. 2018.

NARDI, E.L.; SANTOS, A. B. In: 2 **Anais do XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação:** Tensões e agendas em (des)construção. João Ferreira de Oliveira, org., 26 a 28 de abril de 2017. João Pessoa, PB. Disponível em <https://www.anpae.org.br/XXVIIIISIMPOSIO/publicacao/AnaisXXVIIIISimposio2017.pdf> Acesso em 20 de julho de 2019.

NARDI, E. L. **Gestão democrática do ensino público**: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino. Joaçaba, SC: Unoesc, 2014. Projeto de pesquisa.

NARDI, E.L.; SANTOS, A.B. Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina. **Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa/Elton Luiz Nardi** (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 20 e 21 de novembro de 2017. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf>. Acesso em 20/07/2019.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: Uma introdução crítica. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NÓVOA, A. **Os professores e as histórias da sua vida**. In: NÓVOA, A. (Org.). Vidas de professores. 2. ed. Porto: Porto Editora, 1995b.

OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. 2ª ed. Petrópolis; RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999, p. 55-81.

PAGNI, P. A. **Do Manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico**: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

PARO, V. H. **Administração Escolar**: Introdução crítica. 15ª edição. São Paulo: Cortez, 2008. _____. A importância dos clássicos da Pedagogia para a administração escolar. In: PARO, V. H. (Org.). **Administração escolar à luz dos clássicos da Pedagogia**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 7-22.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA- Brasília, IBGE,2018. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em 30 de julho de 2019.

PEREIRA, L. C. B. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, T. L. **Conselhos Municipais de Educação**: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas. 2008. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista-FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2008.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. Conselhos municipais de educação em tempos de redefinição do conceito democracia In: SOUZA, D.B. **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008 a.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã, 2008b. p. 111-127.

PIMENTA, S. G. **Formação de Professores - Saberes da Docência e Identidade do Professor**. Nuances- Vol. III- setembro de 1997.

PIMENTA, S. G. & ANASTASIOU, L. das G. C. **Docência no ensino superior**. São Paulo: Cortez, 2002.

PINO, I. R.A II Conferência Brasileira de Educação: avanços e recuos. **Educação & Sociedade**. Campinas: Autores Associados; Cortez; Cedes. n. 12. 1982.

PIRES, M. F. C. O materialismo histórico-dialético e a Educação- **Comunicação, Saúde, Educação**, v.1, n.1, 1997.

POLI, L. C. **Gestão democrática na construção da meta 19 do plano nacional de educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa**. Dissertação de Mestrado, vinculada à linha de pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins. UFT-TO, agosto/2018.

POLI, L. C.; LAGARES, R. **Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública**. RBPAAE - v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017. Disponível em [file:///C:/Users/seduc/Downloads/76080-329304-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/seduc/Downloads/76080-329304-1-PB%20(2).pdf). Acesso em 10/06/2019.

POLI, L.C.; LEMOS, P. de M. G. L. Gestão democrática na instituição normativa de sistemas de ensino em municípios de uma microrregião do Tocantins. In:**Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa/** Elton Luiz Nardi (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 20 e 21 de novembro de 201. ISSN: 2595-9956. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf>. Acesso em 20/07/2019.

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Evolução política do Brasil**. Ensaio de interpretação materialista da história brasileira. São Paulo: Empresa Gráfica “Revista dos Tribunais”, 1933.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**. Colônia. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RIBEIRO, R.M. da C. & NARDI, E.L. **Bases normativas e condições político-institucionais da gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado do Piauí**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.26, n. 98, p. 7-31, jan./mar. 2018.

RELATÓRIO DO 2º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) – INEP, 2018. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/>. Acesso em 20/11/2019.

RIBEIRO, R.M. da C.O princípio da Gestão Democrática e sua aplicação no ensino público no Piauí. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 24, p. 529-542, nov./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 20/07/2019.

ROSA, J. G., **Grande sertão**: veredas. 11ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976, p.20.

ROSAR, M. de F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº69, dezembro/99. (p.165-176).

SÁ, G. T. R. **A gestão educacional na contemporaneidade e a construção de uma escola emancipatória à luz da teoria de Gramsci**. Campinas/SP: Mercado de Letras, 2011. (p. 19-134)

SANDER, B. Gestão Educacional: concepções em disputa: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

_____. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007a.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1983.

_____. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Escola e Democracia**. 25 ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

_____. História da história da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, v.10 n. Especial, p. 147-167, 2008.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. Ed. Ver. e ampl – Campinas, SP: autores associados, 2008.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análises do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100, Campinas/ SP: UNICAMP, out/2007a.

_____. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas/SP: Autores Associados, 2007b.

_____. A filosofia da educação e o problema da inovação. In: GARCIA, W.E. (Coord.). **Inovação educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez /Autores Associados, 1989.

_____. **Educação: Do senso comum à consciência Filosófica**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1980. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Escola e Democracia**. 36 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

_____. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, D. et al. (org.) **O legado educacional do século XX no Brasil**, Campinas: Autores Associados, 2004. p. 11-57.

_____. **Pedagogia histórico crítica: primeiras aproximações/D. S.- 11.ed.rev.** Campinas, SP: Autores Associados, 2011. — (Coleção educação contemporânea)

_____. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**. PUC-Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SHIROMA, E.O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R.M. C. **Decifrar textos para compreender a política**: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, M. L. A.; NASCIMENTO, P. R. Sistemas municipais de educação e gestão democrática: compreendendo a microrregião de Miracema do Tocantins. In: **Anais do II Seminário Nacional da Rede Mapa**/ Elton Luiz Nardi (coordenador). – Joaçaba, SC: Unoesc, 2017. Disponível em <file:///C:/Users/seduc/Downloads/16517-Texto%20do%20artigo-53530-3-10-20190125.pdf>. Acesso em 20/07/2019.

SILVA; A.C.; SOUSA, A.R; LAGARES, R.R. Sistema de ensino na microrregião Bico do Papagaio, Tocantins: o plano municipal de educação e a participação democrática. In: **Anais do III Seminário Nacional da Rede Mapa**, Fortaleza-CE, 21,22 e 23 de novembro/2018. Faculdade de Educação da UFC-FACED. Disponível em <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/RedeMapa/article/view/20062/10739>. Acesso em 20/03/2019.

SILVA, S. Democracia, Estado e Educação: uma contraposição entre tendências. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**. Editora: Maria Beatriz Luce. Porto Alegre: ANPAE. V.26, n 1, p. 31-54, jan-abr. 2010.

SOARES, E. L.; CARDOZO, M. J. P. B. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do estado do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. **PRÁXIS EDUCATIVA** (UEPG. ONLINE). v.13, n. 1 p.1 - 21, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5212/PraxEduc.v.13i1.0011>. Acesso em 20/07/2019.

SOARES, E. L.; CARDOZO, M. J. P. B. A gestão democrática nos sistemas municipais de educação do Estado do Maranhão In: 38º Reunião Nacional da ANPED, 2017, São Luís. **Democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência**. Rio de Janeiro: Anped, 2017. v.1.

SOARES, E. L.; CARDOZO, M. J. P. B. Sistemas municipais de educação do estado do Maranhão: primeiras aproximações. In: **Políticas públicas na educação brasileira: gestão e resultados**. 1 ed. Curitiba: Atena, 2017, v.1, p. 416-431 ISBN 978-85-93243-29-5 DOI 10.22533/at.ed.2952006 (online).

SOARES, J. A. CACCIA-BAVA, S. **Os desafios da gestão municipal democrática**. SP: Cortez, 1998. (p. 91-192)

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

_____. **Formação da sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.

SOUSA, B. O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? In: **Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, 2011, São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

TRIVIÑOS, A. N. da S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VEIGA, I. P. (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da escola**: uma construção possível. 23. ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 2007.

VIEIRA, S. L. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. RBPAAE – V. 23, n. 1, P. 53-69, jan./abr. 2007.

_____. **Gestão para uma comunidade de aprendizes**. Gestão escolar e qualidade da educação. Fortaleza: SEDUC, 2005.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2009.