



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

SONIA DE OLIVEIRA DA SILVA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: UM PARADOXO DA
DEMOCRACIA LIBERAL BURGUESA? - O CASO DO CEARÁ.**

FORTALEZA

2021

SONIA DE OLIVEIRA DA SILVA

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: UM PARADOXO DA
DEMOCRACIA LIBERAL BURGUESA? - O CASO DO CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, como requisito para à obtenção do título de Mestra em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Profa. Dra. Clarice Zientarski.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S583g Silva, Sonia de Oliveira da.
Gestão democrática do ensino público: um paradoxo da democracia liberal burguesa? - o caso do Ceará. / Sonia de Oliveira da Silva. – 2021.
124 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Clarice Zientarski.

1. Estado. 2. Sociedade Civil. 3. Gestão democrática do ensino público. I. Título.

CDD 370

SONIA DE OLIVEIRA DA SILVA

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: UM PARADOXO DA
DEMOCRACIA LIBERAL BURGUESA? - O CASO DO CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, como requisito para à obtenção do título de Mestra em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Aprovada em: 30/03/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clarice Zientarski (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Profa. Dra. Antonia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profs. Profa. Dra. Isabel Maria Sabino de Farias
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Dedico o estudo, a pesquisa e as reflexões em torno desse trabalho aos meus pais Abrão e Zeny, esposo, irmãs, minha orientadora, e aos companheiros e companheiras de caminhada.

AGRADECIMENTO

À Deus pelo dom da vida.

À Professora Dra. Clarice Zientarski, pelo tempo dedicado a orientação, pelo apoio e suporte durante todo o percurso, sem os quais não seria possível esse trabalho, também pelo respeito e amizade e por ter acreditado na possibilidade da construção e produção que foi marcada por diversidade, contratempos e muitos desafios, mas que ao final foram superados e vencidos.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, na qual só foi possível ser realizado esse trabalho devido seu apoio financeiro, do qual me vali durante toda a realização da pesquisa.

Aos membros participantes da banca examinadora: Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha e Profa. Dra. Isabel Maria Sabino de Farias, pela dedicação a leitura e as tantas importantes críticas e sugestões que permitiram as correções e superar as lacunas e fragilidades do trabalho.

À minha família, em especial: meus pais Abrão e Zeny, pelo exemplo de humanidade e caráter, amor, dedicação, e suporte em mais essa etapa da minha vida; ao meu esposo Ocelo, pelo amor, companheirismo, paciência, apoio e suporte; as minhas irmãs Sandra e Simone e irmão Asafe, por terem apoiado, incentivado, sonhado e curtido essa caminhada comigo como também se fosse a deles; a prima Lurdinha grande incentivadora a qual também fez parte desse percurso.

Aos companheiros da Linha Trabalho e Educação, pelos muitos momentos de estudos e reflexões.

Em especial, ao amigo de caminhada Mestre e doutorando Hermeson Cláudio Mendonça Menezes, pelo companheirismo e generosidade na socialização do conhecimento, as muitas reflexões sobre a temática e principalmente pelo incentivo que foi tão importante para a conclusão desse trabalho.

“[...] qualquer tipo de poder social precisa ser cercado pela proteção da liberdade de associação, de comunicação, de diversidade de opiniões, de uma esfera privada inviolável etc. qualquer futura democracia continuara a receber lições sobre esses temas da tradição liberal, tanto na teoria quanto na prática.” (WOOD, 2006. p. 204).

RESUMO

A pesquisa analisa as possíveis relações entre a gestão democrática do Ensino público no estado do Ceará e a relação paradoxal entre a concepção da gestão democrática e a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro e o contexto cearense. Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se como recorte a investigação dos sistemas municipais de ensino público de dezesseis municípios localizados na região geográfica Imediata de Fortaleza. Em relação à teoria, ao método e metodologia a pesquisa embasou-se na perspectiva materialista histórico-dialética e utilizou-se de instrumentos que colaboram no desenvolver da coleta de dados e informações, que possibilitaram o diálogo teórico com o campo da pesquisa em um processo contínuo de análise qualitativo-quantitativo. Foram analisados documentos de leis instituídos a partir da década de 1990 e que tratam sobre a gestão do ensino público. Ao discorrer sobre as principais concepções de sociedade civil e Estado, a formação do Estado brasileiro e a educação ao longo das constituintes, foi observado que a sociedade civil faz parte do Estado e é permeada por conflitos de interesses das classes sociais pertencentes à estrutura econômica. Igualmente, é ela a esfera que vai operar condições, organizar e defender esses interesses, disputar a hegemonia e nessa disputa influenciar diretamente todo o processo de implementação da gestão democrática. Na análise dos dados coletados evidenciou-se, que na legislação municipal, a menção dos princípios, espaços e mecanismos de participação, se fazem presentes, mesmo que de modo pouco frequente. Também apontam que, apenas, em alguns poucos casos, o conjunto de espaços e mecanismos de participação correspondem aos princípios da gestão democrática. Conclui-se que embora, a democracia em um contexto de sociedade e Estado no modo de produção capitalista, pareça ser fragilizada, ela ainda representa uma possibilidade de participação. Assim, os condicionantes internos da participação, materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos, não existindo, não quer dizer que não haja ações em benefício da participação. Desse modo, entende-se que a gestão democrática é firmada no contexto de lutas, enfrentamento e disputa política.

Palavras-chave: Estado; sociedade civil; gestão democrática do ensino público.

ABSTRACT

The research analyzes the possible relationships between the democratic management of public education in the state of Ceará and the paradoxical relationship between the conception of democratic management and the excluding sociopolitical and economic order that marks the Brazilian state and the Ceará context. For the development of the research, the investigation of the municipal public education systems of sixteen municipalities located in the immediate geographic region of Fortaleza was adopted as a cut-off. Regarding theory, method and methodology, the research was based on the historical-dialectical materialist perspective and used instruments that collaborate in the development of data and information collection, which enabled the theoretical dialogue with the research field in a process continuum of qualitative-quantitative analysis. Documents of laws instituted from the 1990s onwards and dealing with the management of public education were analyzed. When discussing the main conceptions of civil society and the State, the formation of the Brazilian State and education along the constituents, it was observed that civil society is part of the State and is permeated by conflicts of interests of social classes belonging to the economic structure. Likewise, it is the sphere that will operate conditions, organize and defend these interests, dispute hegemony and, in this dispute, directly influence the entire process of implementation of democratic management. In the analysis of the collected data, it was evident that, in municipal legislation, the mention of principles, spaces and mechanisms of participation are present, even if infrequently. They also point out that, in only a few cases, the set of spaces and mechanisms for participation correspond to the principles of democratic management. It is concluded that although democracy in a context of society and State in the capitalist mode of production seems to be weakened, it still represents a possibility of participation. Thus, the internal conditions of participation, material, institutional, political-social and ideological, not existing, does not mean that there are no actions to benefit participation. Thus, it is understood that democratic management is established in the context of struggles, confrontation and political dispute.

Keywords: State; civil society; democratic management of public education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 –	Regiões Geográficas Imediatas do Ceará.....	64
Mapa 2 –	Região geográfica imediata de Fortaleza.....	65
Mapa 3 –	Percentual de sistemas municipais de ensino institucionalizados na Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.....	69
Gráfico 1 –	Cronologia da institucionalização dos sistemas municipais de ensino na região Imediata Geográfica de Fortaleza – 1993 – 2018.....	70
Mapa 4 –	Incidência do princípio de Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	91
Mapa 5 –	Incidência do princípio de <i>Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis</i> , conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	92
Mapa 6 –	Incidência do princípio de <i>Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes</i> , conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.....	94
Mapa 7 –	Incidência do princípio de <i>Participação da comunidade no planejamento da educação</i> municipal, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.....	95
Mapa 8 –	Incidência do espaço de participação <i>Grêmios Estudantis</i> conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	98
Mapa 9 –	Incidência do espaço de participação <i>Conselho Municipal de Educação</i> conformado na legislação dos sistemas de ensino de	

	municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	99
Mapa 10 –	Incidência do <i>espaço</i> de participação <i>Conselho Escolar</i> conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	99
Mapa 11 –	Incidência do <i>mecanismo</i> de participação <i>Projeto Político Pedagógico</i> conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	100
Mapa 12 –	Incidência do <i>mecanismo</i> de participação <i>Eleição de Diretores</i> conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.....	100

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Sistemas municipais de ensino institucionalizados na mesorregião Região geográfica imediata de Fortaleza– 1993 a 2018..... 68
- Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018..... 79
- Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018..... 84
- Quadro 4 – Princípios com Maiores incidências conformados na legislação da Região geográfica imediata de Fortaleza..... 97

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e população total da Região geográfica imediata de Fortaleza..... 65
- Tabela 2 – Número de matrículas da educação básica da Região geográfica Imediata de Fortaleza - 2018..... 67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIC	Centro Industrial do Ceará
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DRB	Divisão Regional do Brasil
FACED	Faculdade de Educação
GEPGE	Grupo de Estudos sobre Política Gestão Educacional e Formação de Professores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
RGIn	Regiões Geográficas Intermediárias
RGIm	Regiões Geográficas Imediatas
PDR	Plano Diretor – MARE
PT	Partido dos Trabalhadores
SME	Sistema Municipal de Ensino
ONU	Organizações das Nações Unidas
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
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 SÍMBOLOS

% Porcentagem

§ Inciso

§§ Incisos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 A pesquisa crítico-dialética e seu contributo ao estudo da política educacional.....	24
2 A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO: A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	28
2.1 A relação Sociedade Civil e Estado	29
2.2 O estado nacional brasileiro: as “determinações” histórico-particulares.	40
2.3 As constituições brasileiras: tessituras entre sociedade civil, Estado, e os rumos da educação.....	50
3. OS PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CONFORMADOS NA LEGISLAÇÃO DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE FORTALEZA: ESPAÇOS E MEIOS DE DISPUTAS POR HEGEMONIA	63
3. 2. Os instrumentos legais de consolidação de espaços democráticos	71
3.3 Os princípios, mecanismos e espaços de participação presentes na legislação dos sistemas municipais de ensino da região imediata de Fortaleza ...	77
4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: O MARCO LEGAL E A REALIDADE DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE FORTALEZA	88
4. 1 A gestão do ensino público, dispositivos legais conformados: princípios da gestão democrática.....	89
4.2 As correlações entre princípios, mecanismos e espaços de participação na região geográfica imediata de Fortaleza	96
4.3 O paradoxo entre a concepção da gestão democrática, a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro e o Ceará	103
5 À GUIA DE CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Este é um estudo sobre a gestão democrática da educação pública, mais precisamente, o trabalho busca analisar as possíveis relações entre a gestão democrática do Ensino público no estado do Ceará e a existência de uma relação paradoxal entre a concepção da gestão democrática e a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro e o contexto cearense. Esta analogia, por sua vez, agudiza-se com o avanço da ordem democrática liberal burguesa, cuja (re)produção é operada pelas diretrizes da *New Public Management* (Nova Gestão Pública), segundo à lógica do Capital.

O interesse por pesquisar esse tema, remonta ao período de graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal do Ceará – UFC, quando cursei a disciplina de Estrutura Política e Gestão Educacional, na qual me identifiquei com o campo da política educacional. Este interesse intensificou-se durante o período em que fui bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do qual fiz parte do Projeto de Pesquisa Rede Mapa¹, no período entre os anos de 2015 a 2017, pesquisa essa que envolveu pesquisadores da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Estácio de Sá (UNESA), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal do Ceará (UFC).

Dessa forma, ao fazer parte da pesquisa, pude, já na graduação, iniciar os primeiros passos na pesquisa acadêmica. Esse momento inicial na pesquisa permitiu fazer um levantamento bastante significativo de dados e o mapeamento da gestão democrática em sete mesorregiões geográficas do Ceará², no período dos anos de 2015 a 2018. A pesquisa ainda resultou em produção de relatórios e a

¹ Projeto de pesquisa em rede, que busca: caracterizar a base legal relativa à normatização da gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino dos Estados integrantes da Rede Mapa; identificar elementos constituintes do quadro normativo da gestão democrática do ensino público em cada sistema de ensino investigado; levantar princípios, estruturas, espaços e mecanismos institucionalizados de participação estabelecidos nas normas dos sistemas municipais de ensino; levantar informações que caracterizam as dinâmicas de participação em cada sistema (em nível de sistema e de escola pública). O projeto é coordenado pelo Professor Elton Luiz Nardi, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) e no estado do Ceará, especificamente, coordenado pela Professora Clarice Zientarski. (REDE MAPA, 2014).

² Metropolitana, Sertões Cearenses, Noroeste Cearense, Jaguaribe, Sul Cearense, Norte Cearense e Centro-Sul Cearense.

publicação de artigos em revistas da área³. Em consonância ao processo de pesquisa, também pude participar do Grupo de Estudos sobre Política Gestão Educacional e Formação de Professores (G.E.P.G.E/UFC/CNPQ), coordenado pela professora Dra. Clarice Zientarski, apropriando-me assim do aporte teórico através do estudo de textos, artigos e obras referente à temática.

A gestão democrática da educação pública, inserida de forma inédita como princípio na Constituição de 1988, tem sido ao longo das décadas amplamente pesquisada. A importância dada ao tema pode ser explicada por ser essa temática influenciada pelos movimentos de democratização ocorridos naquele período. Logo, seu estudo leva também à observação do contexto das reformas políticas, econômicas e sociais ocorridas e que culminou na inserção do princípio da gestão democrática da educação na Carta Magna de 1988.

Esse contexto tinha como temas a redemocratização política do Brasil, como também o processo de privatização. Nesse novo modelo era central o ideário desenvolvimentista a nível global, e a temática da educação estava intrinsecamente ligada a esses processos, logo pesquisar a temática é também relevante do ponto de vista, de compreender os arranjos sociais e institucionais que permeiam a educação pública no Brasil.

Assim, no intuito de também contribuir na pesquisa dessa temática, a nível local, foi adotado para o desenvolvimento desta pesquisa, como recorte, a gestão democrática nos sistemas municipais de ensino público localizados na região geográfica Imediata de Fortaleza.⁴ A escolha desta região geográfica se justifica pela diversidade socioeconômica, cultural e política que a caracteriza e pelo fato de boa

³ Dentre as produções estão dois artigos, produzidos em parceria, intitulados “*Gestão Democrática no ensino público: um paradoxo do estado neopatrimonialista brasileiro? – o caso do Ceará*”, publicado na revista Educação em Revista, Belo Horizonte-MG e “*Gestão e controle social: em discussão o Conselho Municipal de Educação de Fortaleza/CE*”, publicado na Revista Educação (UFESM), Santa Maria - RS ambos publicados no ano de 2019. (ZIENTARSKI; MENEZES; SILVA, 2019).

⁴ A Divisão Regional do Brasil (DRB) em Regiões Geográficas Imediatas (RGIIm) e Regiões Geográficas Intermediárias (RGIIn) 2017 apresenta um novo quadro regional vinculado aos processos sociais, políticos e econômicos sucedidos em território nacional desde a última versão da DRB publicada na década de 1990. É composta por 20 municípios, sendo esses: Aquiraz, Beberibe, Cascavel, Caucaia, Chorózinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Palmácia, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu. BRASIL. IBGE. Divisão Regional do Brasil. (IBGE, 2019).

parte dos municípios dessa região possuir sistema municipal de ensino, aumentando assim a amostragem da pesquisa.

A gestão democrática do ensino público, prerrogativa legal fundamentada na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/96) e reafirmada no Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13005/2014, tem por princípio a participação social na gestão educacional e a autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira. Estes princípios são resultado das lutas sociais travadas especialmente nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil, quando os movimentos sociais de caráter popular, de uma sociedade civil em consolidação e efervescência, buscavam construir uma sociedade democrática.

A gestão democrática começa a ser pensada durante o processo de redemocratização nacional, ou seja, eclode em um cenário marcado pela dialeticidade histórica que opõe, de um lado, a elite burguesa, com seu projeto conservador, excludente e reacionário e, do outro, a classe trabalhadora estranhada do processo produtivo e sedenta por participação política e acesso ampliado à educação pública, gratuita e de qualidade.

No encadeamento desse processo, ela se estabeleceu como parte importante da pauta de reivindicações abraçadas por amplos setores da sociedade civil, dos movimentos sociais de caráter popular e por segmentos ligados a educação, propugnadores de projetos/ações que visavam uma “revolução” educacional no país. O encadeamento de ações em prol da educação levou Saviani (2008) a considerar a década de 1980, como extremamente fecunda e relevante para a organização do campo educacional brasileiro.

As ações e transformações no campo educacional, por sua vez, precisam ser compreendidas na conjuntura sociopolítica e econômica global marcada pela já mencionada redemocratização do Brasil na década de 1980, bem como, pelo avanço das políticas neoliberais, da reestruturação produtiva e das propostas educacionais elaboradas pelas agências e organismos multilaterais, que durante as décadas de 1970-1990 empreenderam uma série de eventos/agendas com a finalidade de traçar os rumos da educação a nível global.

Dentre os principais encontros destacam-se as conferências ocorridas na Tailândia (1990), Dakar (2000) e, mesmo que não diretamente tratando da educação, mas impactando a educação, o Consenso de Washington (1995). Estes

eventos foram fruto de uma sintonia orquestral dos organismos multilaterais como: Organizações das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2011; SAVIANI, 2016).

A busca por superar as barreiras visíveis e invisíveis impostas pela elite burguesa no Estado moderno é um dos grandes desafios para nossa sociedade. Nesse contexto, a democratização da gestão da educação não pode restringir-se apenas à atuação dos que estão em seu interior, professores e gestores, ou a esporádica participação da população nos espaços. O pensar a educação não pode fazer-se de maneira estanque ou dissociado com o mundo, com a *totalidade concreta*⁵. Em uma sociedade marcada pelo avanço das forças produtivas que tendem a coisificar o ser, alienando-o a partir de uma lógica voltada para o mercado, a própria condição de cidadania esvazia-se para que a condição de consumidor aflore.

Nessa conjuntura, o estado do Ceará ocupa, no cenário brasileiro, uma posição de destaque por ter sido um dos pioneiros na implantação do projeto neoliberal, com sua organicidade moldada pela ideia de Estado mínimo. Em sua onda reformista, o governo cearense construiu o discurso de ruptura com as estruturas políticas arcaicas e retrógradas imperantes no Estado, como o clientelismo e o neopatrimonialismo que podem ser compreendidos, inicialmente, como relações de dependência e uso da coisa pública para fins privados, respectivamente.

Esses aspectos da política cearense refletem o contexto de modernização do Estado brasileiro⁶, quando o governo Tarso Jereissati implementou na segunda

⁵A categoria da *totalidade concreta* na visão Marxista é entendida a partir da compreensão de que a realidade é a totalidade concreta. Essa realidade por sua vez, se transforma em estrutura importante para cada fato ou conjunto de fatos em um movimento de contradição dialética. Sobre essa categoria Kosik, aponta para a “[...] posição da totalidade, que compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela sob a superfície e a casualidade dos fenômenos as conexões internas, necessárias, coloca-se em antítese à posição do empirismo. (KOSIK, 2011, p. 41) e Lukács vai dizer que “[...] não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são a realidade “formas de ser, determinações da existência” elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas, dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto intensivo quanto extensivo”. (LUKÁCS, 1979, p. 28).

⁶Teoria da Modernização, que influenciou expressivamente setores da elite nacional em seus projetos desenvolvimentistas.

metade da década de 1980 uma política “reformista”. Nesse momento deram-se os primeiros passos do que viria a ser a incorporação das políticas de gerencialismo, que resulta no fenômeno da *New Public Management*. Isso contribuiu no processo de desresponsabilização do Estado (diante das questões sociais) e na constituição de um Estado Gerencial-Avaliador, que tem conduzido à implantação das políticas de *accountability* educacional (responsabilização, prestação de contas, avaliação, informação e controle) no país. (AFONSO, 2015).

Assim, o pioneirismo cearense, também se fez sentir no campo educacional, pois o estado foi um dos pioneiros na implementação da gestão democrática do ensino público que, na esfera educacional, constitui uma das bandeiras eleitorais dos grupos que dominam há décadas a política cearense. (BARREIRA, 1996; MARTIN, 1993).

Nesse contexto, se observa no estado do Ceará relações político-sociais, a princípio, paradoxais: de um lado, têm-se as práticas históricas de clientelismo e neopatrimonialismo ainda presentes; e, por outro lado, observa-se o cenário da nova administração pública baseada na introdução de mecanismos de mercado, na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição e ranqueamento nos mais variados setores da administração pública.

Nesse sentido, quando Shumpeter (1984, p.p 308-309) teoriza que o “[...] povo nunca como tal pode realmente governar ou dirigir”; e, ao afirmar que a democracia é um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, na qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SHUMPETER, 1984, p. 328), ele auxilia a compreender a relação entre democracia liberal e exclusão. Tal ideia ampara a própria noção de instrumentalização da educação, de uma gestão democrática cujas bases são essencialmente representativas e elitistas, opondo-se à educação emancipatória (MÉSZÁROS, 2008) e de participação efetiva.

No âmbito da participação da sociedade na gestão da educação, conforme os ditames da gestão democrática do ensino público. Paro (2008) ajuda a elucidar o que se entende por construção participativa, ao defender que:

A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidade que a realidade apresenta para a ação. [...] não obstante guiada por alguma

concepção teórica do real e de suas determinações e potencialidades, a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta. (PARO, 2008, p. 18).

Gohn (2001), ao abordar sobre o exercício da democracia, pontua que esse não se baseia em um conjunto de regras, uma engenharia, mas sim, um processo de participação de amplos os segme

ntos da sociedade civil. Essa participação não é estática, ela é marcada por movimento de aproximação contínua e que precisa respeitar “[...] a diversidade, seja plural, aberto às identidades de cada grupo/organização/movimento, [...] que superem os faccionismos e costurem alianças objetivando atingir determinadas metas.” (GOHN, 2001, p. 64).

Com isso, passou-se a questionar o papel do Estado, bem como a própria concepção de participação e autonomia política, o que tem reverberado na crítica à democracia liberal. Além disso, a luta pela efetivação de espaços democráticos tem aprofundado a tensão sobre o modelo de composição da política nacional e regional, estruturada (reproduzida) em relações marcadas por paradoxos: uma concepção de democracia liberal, em uma sociedade regida pela lógica do Capital, que mantém práticas tradicionais de poder e, ao mesmo tempo, cria leis que, em tese, objetivam a gestão democrática, ou a inserção da sociedade civil na tomada de decisões e no gerir a coisa pública, visando o bem comum.

Tendo em vista estas considerações iniciais, o problema central desta pesquisa consiste em perguntar:

- Quais as possibilidades, da construção de uma gestão democrática do ensino público, no contexto da lógica da nova gestão pública e em uma sociedade como a cearense, marcada por paradoxos e contradições, e pelo avanço da exclusão social, fruto das políticas da Democracia liberal?

A forma como se conduz a gestão pública no Ceará com suas características, peculiaridades e contradições, conduzem ao questionamento da viabilidade na implantação da gestão democrática do ensino, considerando-se, por exemplo, a concepção de democracia que permeia a política e a administração do estado. Assim, definido o problema central da pesquisa, algumas questões se apresentam como importantes no sentido na estruturação do texto, sendo elas:

- As políticas de (des)responsabilização e descentralização do Estado, a nova gestão pública, possibilita a existência do Estado democrático mediante a participação da Sociedade Civil?
- A constituição dos mecanismos e dispositivos legais insere-se na disputa por hegemonia, entre a classe dominante e a classe dos subalternos?
- Pode-se conceber uma gestão democrática da educação pública a partir da perspectiva do gerencialismo e seus pilares marcados por valores neoliberais?

Nessa perspectiva, parte-se da premissa de que há uma relação paradoxal entre a concepção de uma gestão democrática, a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro, sob a lógica da nova gestão pública, que se afirma no contexto de democracia liberal burguesa, alimentada na lógica do Capital, bem como, pelos fenômenos do neopatrimonialismo e clientelismo, que afetam o cotidiano da relação Estado-Sociedade no Brasil.

Ao trazer à tona os questionamentos e as características que permeiam a gestão democrática do ensino público, evidencia-se a relevância da pesquisa, pois, para além da prerrogativa legal que estabelece a gestão democrática juntamente com seus dispositivos, mecanismos de participação e princípios democráticos, o aprofundamento na discussão sobre em qual sociedade e Estado essa gestão se estabelece, se faz necessário, bem como, quais arranjos são instituídos e as suas reverberações.

A análise da gestão democrática, tendo em conta a prerrogativa legal como sendo parte de sua materialização e não como o todo, se faz necessária. Igualmente, é importante também, que essa análise seja feita em conexão com as discussões teóricas presentes na formação do Estado e sua relação com a sociedade civil, pois ao considerarmos essas questões se amplia as discussões sobre a gestão democrática da educação a qual a presente pesquisa se propõe.

Assim, justifica-se o debate em torno dos aspectos sociopolíticos e econômicos que abrangem a gestão democrática do ensino público – o paradoxo de uma gestão democrática em um sistema econômico excludente, em vista que, especialmente na conjuntura atual, de retrocessos aos princípios democráticos a temática assume relevância.

Nesse sentido, com o propósito de responder às questões de pesquisa, tem-se por objetivo geral: Analisar a gestão democrática do ensino público no Ceará e sua possível relação paradoxal com a democracia liberal burguesa em uma sociedade marcada por paradoxos e contradições.

Nesta esteira, adotam-se os seguintes objetivos específicos:

- Problematizar as concepções presentes na formação, confluência e organização do Estado em relação com a sociedade civil e as políticas educacionais.
- Identificar a partir do mecanismo de instituição dos sistemas municipais de ensino, e dispositivos legais que compõem a gestão democrática, os espaços e meios de disputas por hegemonia entre a classe dominante e classe dos subalternos.
- Discutir a gestão democrática, a partir dos marcos legal e a realidade evidenciada nos sistemas municipais de ensino da região geográfica imediata de Fortaleza.

1.1 A pesquisa crítico-dialética e seu contributo ao estudo da política educacional

Consideramos que a escolha do método é prioritária porquanto se refere “aos diversos modos como se constrói a realidade, às diferentes maneiras como nos aproximamos do objeto do conhecimento” (GAMBOA, 2012, p.70), mas que o objeto de pesquisa deve ter primazia ante o método e deve ser “escolhido em função dos pontos de partida e chegada dados pelo objeto” (OLIVEIRA, 2012, p.145), toma-se em conta a complexidade e especificidade do objeto pesquisado.

As pesquisas em políticas educacionais, que tomam por base essa perspectiva, além de proporem uma análise contextualizada da totalidade de relações que permeiam o contexto de investigação, articulam o “[...] tema de pesquisa com o contexto político e socioeconômico mais amplo (determinações mais amplas), bem como com o conjunto de políticas implementadas”. (MAINARDES, 2009, p. 8) e assumem uma perspectiva crítica a qualquer forma de seletividade do processo de acumulação de conhecimentos (DUARTE, 2006).

O percurso investigativo dialeticamente traçado, encontra-se centrado na materialidade concreta da história, uma vez que, a pesquisa crítico-dialética objetiva

desvelar os conflitos presentes, desde as interpretações até os interesses, o que impactam na análise dos dados. Isto implica “compreender a educação escolar tal como ela se manifesta no presente, mas entendida essa manifestação como resultado de um longo processo de transformação histórica” (SAVIANI, 2011, p. 80).

No que diz respeito à teoria e à metodologia a pesquisa embasa-se na perspectiva materialista histórico-dialética, em um processo contínuo de análise qualitativo-quantitativo. Para isso, recorre-se ao levantamento bibliográfico e documental, buscando as relações concretas e efetivas por trás dos fenômenos. Tal investigação não se faz de forma isolada, uma vez que se deve compreender o aspecto histórico do fenômeno investigado, pois para o método dialético, tudo está conectado, tendo em vista que se entende a realidade social como totalidade concreta (KOSIK, 2011).

A teoria, bem como a metodologia utilizada, necessita de instrumentos. No caso da presente pesquisa se optou pela análise documental, mais necessariamente, os documentos de leis. Esses instrumentos, por sua vez, colaboram no desenvolver da coleta de dados e informações que possibilitam o diálogo teórico com o campo da pesquisa.

Nesse sentido, como já destacado, as preocupações dessa pesquisa focalizaram a região geográfica Imediata de Fortaleza, que é composta por vinte (20) municípios, a saber: Aquiraz, Beberibe, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Palmácia, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante e São Luís do Curú.

Para o desenvolvimento dessa etapa empírica de levantamento documental, que é disposto no capítulo quatro dessa pesquisa, foram delimitados alguns procedimentos, e esses realizados em fases. Na primeira realizou-se a interlocução junto às prefeituras e câmeras legislativas dos municípios da respectiva região recorte da pesquisa. Esse contato objetivou levantar quais municípios possuíam sistemas de ensino institucionalizado e a partir desse levantamento constituiu-se o panorama da institucionalização nessa região, como mostra o Quadro 1 descrito mais adiante no texto (no item 3.1 *Caracterização sobre a região geográfica Imediata de Fortaleza na conjuntura Cearense*). Desse universo,

dezesseis (16) municípios possuem sistema de ensino institucionalizado, entre os períodos dos anos de 1993 a 2018.

Na segunda fase, já definidos os municípios que possuíam sistemas municipais de ensino instituídos, foram realizados os contatos com esses para o acesso e levantamento dos documentos legais.

Compõe esse levantamento, dois conjuntos de documentos de leis que foram instituídos a partir da década de 1990 e que tratam a gestão da educação: o primeiro a seção da Lei Orgânica Municipal; e o documento de lei que dispõe sobre o sistema municipal de ensino; o segundo compreende outros documentos de leis que dispõe sobre a gestão do ensino público (leis, decretos, portarias e resoluções).

Nos casos em que não houve retorno por parte desses municípios em relação ao acesso a esses documentos, foram realizadas consultas em sites públicos em que se podia ter acesso a esses documentos legais. Na terceira fase, de posse desses, foi realizada a leitura de cada um, buscando levantar princípios, estruturas, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, estabelecidos nas normas desses sistemas municipais de ensino.

A análise dos aportes legais teve como sustentação teórica a análise de conteúdo de Bardin. (BARDIN, 2010), com base na qual se buscou sistematizar através de quadros, tabelas e mapas todos os dados da pesquisa e as possíveis presenças (frequências) dos princípios, mecanismos e espaços de participação presentes nesses documentos. Para esse levantamento foi elencado pelos menos doze (12) princípios⁷ e dez (10) espaços e mecanismos⁸ de participação, formando assim, o quadro normativo das condições político-institucionais que envolve a gestão democrática do ensino público na região imediata de Fortaleza.

⁷ Princípios: **1** Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes; **2** Participação da comunidade no planejamento da educação municipal; **3** Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; **4** Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; **5** Escolha de diretores escolares por meio de eleições; **6** Participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino; **7** Transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; **8** Participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; **9** Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes; **10** Descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento; **11** Adoção de planejamento participativo; **12** Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.

⁸ Espaços e Mecanismos: **1** Conselho Municipal de Educação; **2** Plano Municipal de Educação; **3** Projeto Político-Pedagógico; **4** Conselho Escolar; **5** Eleição de diretores; **6** Fórum Municipal de Educação; **7** Conferência Municipal de Educação; **8** Grêmios Estudantis; **9** Assembleia Escolar; **10** Congresso, seminário e/ou plenárias.

Definidas as balizas teórico-metodológicas da pesquisa, ou seja, seus princípios ou ordem expõe-se a estrutura dos capítulos. A dissertação está estruturada, excetuando a introdução e as conclusões, em três capítulos interdependentes.

O primeiro capítulo busca investigar as concepções presentes na formação, confluência e organização do Estado em relação com a sociedade civil e as políticas educacionais, por meio das constituições federais. O segundo capítulo tem como objetivo identificar, a partir do mecanismo de instituição dos sistemas municipais de ensino, e dos dispositivos legais que compõem a gestão democrática em nível de Brasil e Ceará, e os espaços e meios de disputas por hegemonia entre a classe dominante e classe dos subalternos na região geográfica imediata de Fortaleza. No terceiro capítulo analisa-se a categoria gestão democrática, a partir dos marcos legal e concepções presentes, em relação intrínseca com a realidade evidenciada nos sistemas municipais de ensino da região geográfica Imediata de Fortaleza.

Por fim, a título de *Considerações Finais*, apresentar-se-á as possíveis relações entre a gestão democrática do ensino público no estado do Ceará e a possível existência de uma relação paradoxal entre a concepção da gestão democrática e a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro e o contexto Cearense.

Este, portanto, é o teor desta dissertação, que se apresenta a seguir.

2 A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO: A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Neste capítulo, discute-se a sociedade civil e sua relação com Estado, a formação do Estado brasileiro e suas múltiplas determinações, estabelecendo conexões com a política educacional ao longo das Constituintes. Nesse sentido, busca-se sintetizar, de forma breve, as principais concepções, que são apresentadas, concentrando na discussão sobre Estado e Sociedade Civil a partir de Gramsci e outros pesquisadores e autores que tratam sobre a formação do Estado brasileiro.

Inicialmente, apresenta-se o Estado em relação com a sociedade civil, a partir de autores clássicos como Hegel, Marx, Gramsci, Hobbes, Locke e Rousseau, salientando que dentre as concepções que envolvem estes entes, algumas tem se destacado como necessárias na análise da relação Estado e sociedade civil. Neste sentido, argumenta-se, a partir das concepções jusnaturalista, hegeliana e a marxiana. Na teoria jusnaturalista concebe-se a ideia do direito natural, mediado pelo contrato social, no qual o conceito de sociedade civil é sinônimo de sociedade política e a sociedade civil também nesse caso é Estado.

Já a tradição hegeliana e marxista vai se contrapor a essa concepção jusnaturalista, pois o direito, segundo Hegel não pode ser compreendido a partir da formalidade, de conjuntos de regras, muito menos do ponto de vista de uma obediência cega a esse direito. Em Hegel essa ideia de que a sociedade civil surge de um pacto social, sendo ela uma soma das vontades particulares, é criticada.

Em Marx compreende-se a sociedade civil como sendo campo onde as relações econômicas acontecem e estão presentes os conflitos de classes resultantes dessas relações. O pensador desenvolve sua teoria sobre a concepção de Estado dentro de uma conjuntura de sociedade capitalista-industrial e, nesse contexto, aponta a sociedade civil como sendo à estrutura na qual a vida material e sua reprodução é expressa, pois abrange o conjunto das relações materiais dos indivíduos.

Gramsci defende que as superestruturas do bloco histórico formam um conjunto complexo, distinguindo em seu interior duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil e que estas, mantêm entre si uma relação de identidade-distinção,

e ambas, em conjunto, formam o Estado integral. Para Gramsci, a sociedade civil se coloca como o terreno em que se dá a luta pelo poder ideológico e onde se exerce a hegemonia das classes dominantes, sobre todo o corpo social, também como o lócus no qual se disputa essa hegemonia e constrói uma nova hegemonia.

Assim, além destas questões, discute-se no capítulo sobre a constituição e organização do Estado brasileiro, como resultado de múltiplas determinações, que é fruto de um longo processo histórico, ligado à formação econômico-social, resultado de um período de subordinação, inicialmente à lógica do mercantilismo português e atualmente a globalização neoliberal. Salienta-se que o Estado brasileiro é marcado por contraditórias e múltiplas determinações histórico-particulares.

E, na continuidade do capítulo, aborda-se a educação ao longo das constituições, tendo em vista, que é necessário compreender essa relação entre Estado e sociedade civil, em uma nação de estruturas políticas ligadas ao conservadorismo, no qual as relações sociais, por sua vez, são influenciadas por uma ordem tradicional, que tem suas bases fincadas nas relações de poder pessoal, neopatrimonialistas e conservadoras. Desafiar-se, neste sentido, implica em compreender a dialeticidade que envolve estas relações bem como o corolário exercido pelo Estado em confluência com a hegemonia dos grupos sociais hegemônicos.

2.1 A relação Sociedade Civil e Estado

O conceito de sociedade civil é complexo, pois ele envolve a própria historicidade desta sociedade e sua conceituação que é marcada por diversas correntes de pensamento. Tanto em sua conceituação, como em sua própria instituição, a sociedade civil é também campo de embates e intensas lutas sociais, entre as concepções liberais e as concepções críticas.

Pensar a relação sociedade civil e Estado demanda também pensarmos a nossa herança teórica, a nossa herança cultural que é ocidental. Nessa perspectiva, é importante destacar que as noções mais modernas de Estado nos remetem a Hegel (1770-1831), que em sua abordagem aponta para a sociedade civil como sendo posterior ao Estado, ou seja, primeiro vem o Estado e depois a sociedade

civil. Esta percepção, todavia, é contraposta por Karl Marx (1818-1883), que aponta primeiro vir à sociedade civil e depois o Estado.

Entre essas concepções há algumas que se destacam e tem sido sumariamente discutida e tida como importante e necessária quando se vai analisar a relação Estado e sociedade civil. Destacam-se então as concepções jusnaturalista, hegeliana e a marxiana. Essas, muitas vezes antagônicas, pois na teoria jusnaturalista se concebe a ideia de haver um direito natural, mediado pelo contrato social, no qual o conceito de sociedade civil é sinônimo de sociedade política e a sociedade civil também nesse caso é Estado.

Na concepção jusnaturalista⁹, o Estado, é resultado da vontade dos indivíduos e traz em sua configuração um *contrato*. O homem, segundo essa concepção, independente de participar ou não no Estado, é o titular de direitos.

Nessa abordagem destaca-se Tomas Hobbes (1588-1674), que compreende as instituições políticas como sendo resultado de um acordo humano e o Estado como sendo um pacto, esse pacto, um contrato. Ao dar notoriedade à frase “o *homem é o lobo do homem*”, em sua obra *Leviatã*, Hobbes compreende que o homem na tentativa de se auto preservar teria como atitude mais admitida, eliminar sumariamente qualquer ameaça que pudesse vir sobre si por parte do outro, a aniquilação desse outro, ou seja, o homem como sendo o seu maior inimigo. (HOBBS, 2010). Essa concepção de Hobbes rompe com a visão antropológica de Aristóteles¹⁰ (384 a.C. – 322 a.C) de que o homem seria um ser social por natureza.

⁹O Jusnaturalismo é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um "direito natural" (*iusnaturalis*), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo). Este direito natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer. O Jusnaturalismo é, por isso, uma doutrina antitética à do "positivismo jurídico", segundo a qual só há um direito, o estabelecido pelo Estado, cuja validade independe de qualquer referência a valores éticos. Às vezes o termo é reservado, por antonomásia, a doutrinas que possuem algumas características específicas comuns, de que se falará a seguir, e que defenderam as mesmas teses nos séculos XVII e XVIII: tanto que se gerou a opinião errônea de que a doutrina do direito natural teve a sua origem apenas nesse período. (BOBBIO, 1993)

¹⁰A concepção aristotélica concebe o estado como sendo uma necessidade natural do homem em criar instituições que possam garantir a felicidade de seus cidadãos. Nesse sentido para Aristóteles o homem é por natureza um animal político. “[...] aquele que não pode viver em sociedade, ou que de nada precisa por bastar-se a si próprio, não faz parte do estado; é um bruto ou um deus...” a formação da cidade ou estado político é produto de uma necessidade natural do homem de se associarem em vista de superar as adversidades. (ARISTÓTELES. 2009)

Pois, essa sociabilidade natural não permitia visualizar os verdadeiros conflitos da vida em sociedade.

Nesse sentido a sociedade civil, para Hobbes, não é natural, pois o homem como sendo “o lobo do homem” não é um ser social por natureza, porém, ele encontra nessa sociedade civil maneiras para obter benefício a si próprio, um deles, sobretudo, é a preservação da própria vida. A fim de, assegurar essa autopreservação, há para Hobbes uma alienação dos indivíduos aos seus direitos naturais em função do estabelecimento de uma instância, que seria ao mesmo tempo guardião da soberania absoluta e o sujeito responsável pela preservação da vida dos indivíduos. Ao privar, e abrir mão do seu direito, o homem acaba renunciando e até mesmo transferido para outro homem esse direito. Esse ato de renunciar para Hobbes, implica em declarar por meios eficientes, sinalizando que não é mais o desejo de exercer ação a qual anteriormente lhe era por direito concedida.

Ao transferir esse direito, o homem se declara, de forma aberta, que àquele a qual esse direito é transferido, tem uma espécie de “carta branca” para operar, sem que haja resistência e nem tentativa de impedimento por parte daquele que transferiu esse direito. (HOBBS, 2010).

A esfera que surge nesse momento de alienação é o Estado, e, é somente a partir dessa instauração que o homem abandona o estado de natureza e passa a viver em sociedade. Nesse sentido a relação sociedade civil e Estado em Hobbes, é uma relação de subordinação da sociedade civil ao Estado, a ideia de um Estado absolutista.

Hobbes pontua que se a multidão fosse capaz de aceitar a “observância da justiça e das outras leis naturais”, sem que houvesse um “poder comum” para manter o respeito, não a haveria necessidade de qualquer “governo civil, ou Estado”. (HOBBS, 2010, p.129). Nesse sentido, ele compreende que o Estado ou sociedade, é uma só entidade, que tem como objetivo garantir os princípios da liberdade, da paz, da segurança e da civilidade.

Nesta percepção jusnaturalista destaca-se também o filósofo John Locke (1632-1704), que não rompia diretamente com a ideia de natureza humana, mas ele acrescenta a propriedade com sendo fundamental, na qual há uma vigência de

liberdade e igualdade entre os indivíduos, que é quebrada apenas quando ocorre a violação dessa propriedade privada. (LOCKE, 1994).

Essa propriedade privada e a razão no Estado de natureza já estariam presentes como direitos naturais dos indivíduos e a passagem do Estado civil conservariam essas faculdades precedentes dos indivíduos. (LOCKE, 1994). Em Locke a noção de sociedade civil se altera, pois o Estado é o garantidor dessa propriedade e na defesa dessa propriedade devem-se acatar as reivindicações dos proprietários. Dessa forma, todo homem comporia a sociedade civil, porém, apenas aqueles que fossem proprietários poderia fazer reivindicações.

Nessa abordagem a concepção de sociedade civil e sua relação com o Estado, nos remete a ideia de que o Estado se sobrepõe a sociedade civil. Mas, ao mesmo é a instância garantidora e mantenedora dos interesses de todos, e dos interesses privados, expressados na sociedade civil.

Noutra perspectiva Rousseau (1712-1778), também em uma abordagem jusnaturalista, se utiliza do termo *état* civil para significar Estado. Em sua abordagem, a sociedade civil também é marcada por conflitos entre os indivíduos, porém esses não tem a extensão de um conflito permanente como em Hobbes. Rousseau leva à suposição de que para haver um pacto político, um contrato social, seria necessária uma preexistência de uma sociedade civil. Ele não rompe com a ideia de contrato social, formuladas por Hobbes e Locke, em que no pacto pensado por esses, o Estado cumpria a função positiva de garantir os direitos naturais, a vida e propriedade, mas, para ele, o pacto representa o que ele chama de alienação desses direitos, ocorrendo prejuízos dos indivíduos.

Na passagem do estado de natureza ao estado civil o homem perde pelo contrato social “[...] a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui”. Nessa conceituação de liberdade há a distinção entre o que Rousseau aponta como liberdade natural e liberdade civil, liberdade natural quando “[...] tem por limites apenas as forças do indivíduo”, e a liberdade civil limitada pela vontade geral. (ROUSSEAU, 1996, p. 26).

O corpo político formado para atuar na defesa dessas vontades, que em Hobbes e Locke são alienadas, só é legitimado e assegurado mediante a realização dos interesses do soberano, no caso reformulado por Rousseau, o povo, sendo essa

soberania do povo inalienável “[...] nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; pode transferir-se o poder não, porém, à vontade”. (ROUSSEAU, 1996, p.33).

No entanto, existe a necessidade concreta de representações políticas, mas essas não poderiam agir em benefício próprio, usurpando a soberania da sociedade civil. Como proposta à minimização dessa situação de usurpação, a constante rotatividade minimizaria os riscos de degeneração dos governos, a soberania da sociedade civil, do Estado a serviço da comunidade, rotatividade representativa e participação popular na elaboração da legislação.

Compreende-se então a sociedade civil nessa abordagem jusnaturalista como sendo, aquela sociedade que implica garantir através de um contrato social os direitos e também deveres dos indivíduos, sendo as leis públicas os elementos dessa garantia. Nesse caso, ela se origina no contraste a esse estado primitivo o qual Hobbes aponta ser o homem o lobo do homem, no qual não havia outras leis a não serem aquelas naturais. É nessa sociedade civil, na concepção jusnaturalista, que se realizam as condições para que leis da razão sejam observadas.

Esse cenário, nem sempre plenamente marcado por antítese é que vai dar as bases para o debate entre a tradição hegeliana e marxista. Hegel vai se contrapor a essa concepção jusnaturalista. O direito, segundo Hegel não pode ser compreendido a partir da formalidade, de conjuntos de regras, muito menos do ponto de vista de uma obediência cega a esse direito.

Em Hegel essa ideia de que a sociedade civil surge de um pacto social, sendo ela uma soma das vontades particulares, é criticada. Nesse sentido, para Hegel os indivíduos não vão formar a sua identidade social através de um contrato, pelo contrário, é por meio do reconhecimento e esse reconhecimento é condicionado a um indivíduo reconhecer o outro, para que assim ele possa realizar suas próprias necessidades. Em sua definição sobre a sociedade civil, Hegel afirma que.

[...] A sociedade civil é a diferença que intervém entre a família e o Estado, embora a sua formação plena ocorra mais tarde do que a do Estado, pois, como diferença, ela pressupõe o Estado, que ela, para existir, tem de ter diante de si como algo subsistente por si. (HEGEL, 1998, p. 15).

Observa-se nessa passagem de Hegel, a família como sendo a primeira instituição social, ocupando assim, um papel importante na vida dos indivíduos. Hegel apresenta o indivíduo que dentro sua particularidade de vida, com suas

necessidades escolhas e seus interesses, vive de acordo com duas vertentes o *particular* e o *universal*. (HEGEL, 1998). Hegel aponta essas duas vertentes como sendo.

A pessoa concreta, que como particular fim para si, enquanto ela é um todo de carências e uma mistura de necessidade natural e de arbitrário [...] mas a pessoa particular, enquanto ela está essencialmente em relação à outra tal particularidade, assim que cada uma se faça valer e se satisfaça mediada pela outra e, ao mesmo tempo, pura e simplesmente só enquanto mediada pela forma da universalidade, é o outro princípio. (HEGEL, 1998, p. 15).

Essa passagem em Hegel permite compreender que para eleo individuo na sua particularidade, e que é sujeito de interesses e vontades e necessidade. Mesmo que essa necessidade seja individual de cada um, ela estando dentro de um contexto social se tornara a mesma para todos, ou seja, o sentido universal das coisas. Essa questão remete a ideia de bem comum, do particular que vai procurar sua expressão no universal, o individuo usufruindo daquilo que lhe é próprio, conseqüentemente se sente membro integrante de uma parcela nessa convivência.

Karl Marx (1818-1883), embora comungue com Hegel em relação à crítica a concepção jusnaturalista, vai debater em função da estrutura do capital. Ele aborda a sociedade civil como sendo campo onde as relações econômicas acontecem e estão presentes os conflitos de classes resultantes dessas relações.

Ao desenvolver sua teoria sobre a concepção de um Estado dentro de uma conjuntura de sociedade capitalista-industrial aponta a sociedade civil como sendo à estrutura na qual a vida material e sua reprodução é expressa abrangendo “todo o conjunto das relações materiais dos indivíduos”, como bem citam Marx e Engels em a *Ideologia Alemã*. (MARX, 1998, p.33).

[...] A sociedade Civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um estágio de desenvolvimento determinado das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação. (MARX, 1998, p.33).

Observa-se então em Marx como existe a relação entre estado, a nação e a sociedade civil. No Brasil a noção de nação sempre foi problemática, temos uma noção de nação muito tardia no Brasil. Porque para haver esta ideia de nação é necessária uma unidade, uma identidade.

Nesse sentido, pode-se compreender também a grande relevância de Gramsci, que no início do século XX, herdeiro da tradição Marxiana, traz novos olhares para a ideia de sociedade civil e do próprio Estado, ao discutir o Estado ampliado.

Esse Estado ampliado em Gramsci não se reduz a apenas um Estado legítimo de violência, enquanto coerção, ele também é dado pelo consenso. Gramsci identifica nesse Estado ampliado, o Estado, a religião, os meios de comunicação, a cultura e é sobre esses aspectos que se constrói o consenso. Nesse Estado ampliado a questão legal, não é o único caminho para conquistar o domínio da sociedade.

Gramsci (1980) ao tratar essa questão, diz que a classe dominante também utiliza os meios da direção e do consenso, ou seja, há uma relação entre a socialização do poder com a concepção de hegemonia, e ao ocupar uma posição no Estado, o grupo dirigente se utiliza dessa dupla perspectiva na qual:

[...] se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. (GRAMSCI, 1980, p. 50).

Acontece então, a fase que ele vai chamar de “mais abertamente política”, assinalando de forma clara, a passagem da “estrutura para esfera das superestruturas complexas”. (GRAMSCI, 1980, p. 50). Essa passagem, como desenvolve Gramsci (1980).

[...] é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em choque e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral. (GRAMSCI, 1980, p. 50).

Pois, não se pode utilizar apenas o uso da força para domínio, usa-se também a dominação ideológica e para que haja essa dominação ideológica é necessário que haja o controle dos aspectos éticos e morais da sociedade. (GRAMSCI, 2007). Essa hegemonia, não pode ser estruturada apenas no plano econômico-político, ela também é realizada e estruturada no campo das ideias e da cultura e essa cultura é um instrumento importante no sentido de possibilitar uma consciência de fato criadora de uma nova ordem hegemônica.

Em Gramsci o Estado não é formado apenas pelo Estado Governo, mas sim por duas instancias, a sociedade política- composta pelo governo e que é o aparelho repressivo do Estado e a sociedade civil –, intuições, partidos políticos, mídia, religiões e sindicatos. A sociedade civil como sendo a (direção cultural e moral) e a sociedade política (aparelho estatal e suas relações recíprocas). Sobre esses dois planos pontua Gramsci (2007).

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente de ‘privados’) e do da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que expressa no Estado e no governo jurídico. (GRAMSCI, 2007a, p.p 20-21)

Esse estado ampliado é a junção entre sociedade política mais a sociedade civil e é nesses dois planos superestruturais que Gramsci observa a correspondência desses à função de hegemonia. Gramsci ainda vai dizer que no estudo sobre as determinações do conceito de Estado, usualmente o Estado é entendido “[...] como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento)”. Mas, em sua compreensão o Estado ampliado, é o.

[...] equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.).(GRAMSCI, 2005b, p. 84).

Concebe-se, assim, a ideia do Estado como sendo um “organismo próprio de um grupo”, que tem como proposta a criação das “condições favoráveis”, para a “expansão máxima desse grupo”. Há nessa situação uma combinação de interesses, o interesse do grupo dirigente, com o interesse dos grupos subordinados, e nessa combinação de interesses, a “vida estatal” se move em uma “contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei), entre os interesses de ambos”. (GRAMSCI, 1980, p. 50).

É importante frisar que na distinção dessa sociedade civil e sociedade política, essas duas esferas não são autônomas isoladas, elas só podem ser distintas metodologicamente, porque organicamente elas são uma coisa só e a hegemonia é justamente esse processo de surgimento do Estado moderno,

surgimento do Estado capitalista, que é um estado que se apresenta como universalista, acima das classes, mas ao mesmo tempo é um Estado de classes.

Nesse sentido hegemonia é exatamente esse processo que constrói o consenso, mas ao mesmo tempo esconde o caráter de classe, por causa dessa universalização. Enquanto a burguesia consegue incluir o seu interesse no próprio interior do seu interesse, ela vai ser hegemônica e quando essa burguesia entra em crise e vai necessitar cada vez mais de usar a força porque perde a capacidade de direção política. Ela vai cada vez mais reprimir, porque perde a capacidade de satisfazer os interesses do conjunto da sociedade, de manter o consenso.

Gramsci vai dizer que.

[...] uma classe é dominante em dois modos, isto é, 'dirigente' e 'dominante'. É dirigente das classes aliadas e dominante das classes adversárias. Por isso, já antes da chegada ao poder uma classe pode ser 'dirigente' (e deve sê-lo); quando chega ao poder torna-se dominante, mas continua a ser 'dirigente'. (GRAMSCI, 2007, p. 41).

Essa construção da hegemonia precisa começar na sociedade civil, uma classe precisa ser primeiro dirigente, primeiro criar o consenso para depois se tornar dominante. Então, uma classe se torna dirigente dos grupos aliados na sociedade civil, ou seja, do conjunto das classes que detém o capital, os meios de produção, e torna-se dominante das classes adversárias, do conjunto dos subalternos¹¹ quando ela consegue se tornar dominante.

Nessa abordagem, a hegemonia implica em conquistar a direção político-ideológica, bem como a do consenso, conquistando de forma processual ou progressiva os espaços. Gramsci ao falar sobre "o exercício normal da hegemonia" pontua que.

¹¹ O termo "subalterno" foi empregado por Gramsci para designar a submissão de uma pessoa a outras, inicialmente, em relação à hierarquia militar. Nos *Cadernos do Cárcere* ele amplia o significado, em relação aos nexos dialéticos com a sociedade civil, o Estado, a ideologia, a hegemonia, a cultura e à filosofia da práxis. Isso indica, que no estudo das classes subalternas, precisa ser observada uma série de mediações. Necessita identificar, por exemplo, as relações com o "desenvolvimento das transformações econômicas"; a "adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes"; as lutas travadas a fim de "influir sobre os programas dessas formações para impor reivindicações próprias"; ainda, a formação de "novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos"; a caracterização das reivindicações dos grupos subalternos e "as formas que afirmam a autonomia". (GRAMSCI, 2002, p.140).

[...] no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. (GRAMSCI, 2002, p. 95).

Nesse sentido, Gramsci leva a compreensão de que a hegemonia é fundamento do Estado e tanto a força como o consenso são fundamentos desse Estado, porém, isso não acontece de modo intercalado, em que quando o consenso atua a força deixa de atuar, pelo contrário, eles não se sucedem no tempo e sim coexistem. A força e o consenso se equilibram, mesmo quando força não está em ação, mesmo quando o estado não está reprimindo a força esta subtendida.

É nessa superestrutura que Gramsci identifica um estamento social, onde ocorrem os embates das ideias que estão em choque permanente, na qual uma delas se sobrepõe. Estado ampliado - voltado ao interesse dos diferentes segmentos da sociedade civil. Restrito - voltado para o interesse de uma única classe - Estado como expressão da sociedade civil.

Cabe nessa discussão abordar de forma breve, mas necessária, o conceito de bloco histórico, elemento esse importante no pensamento gramsciano. É necessário porque é exatamente a relação entre a estrutura e superestrutura que é a característica essencial da ideia de bloco histórico.

Gramsci (1999) pontua que.

Se a relação entre intelectuais e povo nação, entre dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados, e dada graças a uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, desta forma, saber (não de uma maneira mecânica, mas vivida), só então a relação e de representação, ocorrendo a troca de elementos individuais entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto e, realiza-se a vida do conjunto, a única que é força social; cria-se o “bloco histórico”. (GRAMSCI, 1999, p.222).

Portelli (1977) vai dizer que a questão relevante sobre as relações estruturas-superestruturas, estão ligadas ao “estudo do vínculo que realiza sua unidade” e que Gramsci qualificava esse vínculo como sendo orgânico. Esse vínculo orgânico é correspondente à organização social concreta, ou seja, uma “situação histórica global”. (PORTELLI, 1977, p. 14).

Gramsci (1999) desenvolve a ideia de que:

[...] a estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas e o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a subversão da práxis. Se se forma um grupo social 100% homogêneo ideologicamente, isto significa que existem em 100% as premissas para esta subversão da práxis, isto é, que o “racional” é real ativo e efetivamente. O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura reciprocidade que é precisamente o processo dialético real. (GRAMSCI, 1999, p. 250).

Destaca-se então, mediante a correspondência a essa situação histórica e organização social concreta, uma estrutura social, na qual as classes vão depender: [...] diretamente da relação com as forças produtivas – e, por outro lado, uma superestrutura ideológica e política [...]. Essas superestruturas formam um conjunto complexo, no qual Gramsci vai assinalar duas esferas: A [...] sociedade política, que agrupa o aparelho de Estado, e a sociedade civil, isto é, a maior parte da superestrutura. (PORTELLI, 1977, p. 14).

É esse Estado, que compreende os complexos de atividades prática e teóricas, no qual a classe dominante tanto justifica como mantém seu domínio e obtém o consenso daqueles que são governados. Essa realidade vai nos permitir a compreensão de que a hegemonia não está apartada do mundo produtivo, pelo contrário, a classe dominante, ao mesmo passo que é politicamente dominante, é também economicamente dominante.

Essa hegemonia não tem como base apenas o fato de uma classe se submeter à outra, ela também converge no sentido de possibilitar e oportunizar um olhar transformador daqueles que são subalternos, um olhar no sentido de transformar a realidade, possibilitando mudanças e reforma intelectual e moralmente, como se pode observar nessa passagem de Gramsci (1999).

A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. (GRAMSCI, 1999, p. 314).

Como já abordado, esse Estado não se sustenta unicamente pela coerção, uso da força, da violência, não é restrito apenas a sociedade política. É organizado político e juridicamente, no qual a organização da sociedade civil e suas intervenções é que vão, de certa forma, serem definidores, e elementos transformadores desse Estado e sociedade. Essas mediações acontecem pelo embate entre as classes sociais, em uma mediação de correlações de forças.

Sobre essas correlações de forças Liguori (2007) em sua análise dos *Cadernos de Gramsci*, vai pontuar que essa sociedade civil é.

[...] um dos principais teatros da luta entre as classes em que se manifestam intensas contradições sociais. E a sociedade civil é um momento da superestrutura político-ideológica, condicionada em última instância pela base material da sociedade; como tal, não é de modo algum uma esfera situada – como se sustentou nos últimos anos – ‘além do mercado e do Estado’. (LIGUORI, 2007, p. 46).

É por meio da sociedade civil que as classes irão exercer a sua hegemonia, mediante seu posicionamento e direção política, bem como o consenso. Nesse caso, a sociedade civil é pertencente ao Estado ampliado, como aponta Carlos Montaña (2002), [...] a ‘sociedade civil’ gramsciana faz parte do Estado (*latosensu*) que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica. (MONTAÑO, 2002, p. 126).

Nesse contexto, compreende-se que a sociedade civil em Gramsci aponta para o sentido de que essa é a esfera na qual as classes vão se organizar e defender seus interesses. Na defesa desses interesses, essas classes também disputam a hegemonia. (DURIGUETTO, 2007).

É nesse processo de disputas que as políticas públicas vão se delineando e a gestão da educação com a participação da sociedade civil acontece em um cenário marcado por esses conflitos de interesses das classes sociais.

Por isso, a importância de se compreender que a formação desse Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil vão influenciar diretamente em todo processo da implementação das políticas públicas.

2.2 O estado nacional brasileiro: as “determinações” histórico-particulares.

A constituição do Estado brasileiro, pensado como resultado de múltiplas determinações, fruto de um longo processo histórico, está ligada à formação econômico-social resultante do período colonial (1500-1822), fase na qual o Brasil esteve subordinado à lógica do mercantilismo português. Nesse período o Brasil é marcado por uma administração colonial que tinha como característica o controle e intervenção da metrópole sobre a colônia.

Do ponto de vista econômico, o Brasil desse período, é pautado por uma estrutura agroexportadora na qual era fornecida a matéria prima, porém não

havendo uma base industrial, realizava desse modo um papel secundário no capitalismo, um capitalismo periférico. Assas estruturas agrícolas eram baseadas no latifúndio, que por sua vez, tinha suas origens lá nas capitâncias hereditárias¹².

Elas, porém, foram importantes no sentido de garantir que houvesse a posse colonial e que fossem compensadas as perdas mercantis advindas do comércio com as Índias. Pois, nesse sistema o ônus da ocupação, como também a proteção e exploração da colônia, era então transferido para a iniciativa privada.

Na história do Brasil, e seu processo formativo outro fator também importante, e sem dúvida uma das maiores marcas da nossa história, foi a forte presença da mão de obra escrava negra¹³. Essa mão de obra vai ser uma das maiores marcas da exclusão social, e que foi assinalada também por muita resistência, de lutas e formas de quebrar essa resistência.

Nesse contexto, a igreja Católica também teve papel importante e de destaque no processo de formação do Brasil, principalmente no período colonial, com a atuação de várias ordens religiosas¹⁴, sendo a Companhia de Jesus¹⁵ a que mais se destaca, e através da catequese e educação, atuou no sentido de consolidar e ampliar a fé católica. Portanto, é questionável se esse Catecismo tinha como base, uma proposta humanizadora, ou a dominação cultural dos índios, e através dessa dominação, facilitar que esses se submetessem aos domínios dos colonizadores.

Faz-se necessário à compreensão de que há nesse processo de formação do Estado brasileiro particularidades e especificidades próprias, que

¹²“O processo de formação das Capitâncias Hereditárias na então pré-colônia Portuguesa na América se deu a partir do ano de 1534, quando o então Rei D. João III percebeu que havia necessidade de colonizar essas terras, com o intuito de melhor explorá-las, como também, povoá-las. O monarca estabeleceu a divisão da costa brasileira em quinze lotes (que iam do litoral ao interior), formando-se assim doze capitâncias, que era uma forma de administrar o território colonial.” (SANTOS, 2018). Não havia nesse processo de implantação das capitâncias a posse da propriedade da terra pelo donatário, mas apenas o usufruto. O rei tinha em seu poder a decisão tanto de entregar, como também de tomar a capitania de volta. Os donatários tinha o poder administrativo, sobre a capitania, como também poderes jurídicos e militares.

¹³ “No continente americano, o Brasil foi o país que importou mais escravos africanos. Entre os séculos XVI e meados do XIX, vieram cerca de 4 milhões de homens, mulheres e crianças, o equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro”. (IBGE, 2000)

¹⁴ Carmelitas, Dominicanos e Beneditinos.

¹⁵ “O primeiro grupo de jesuítas chegou à Colônia brasileira em 1549, na mesma época em que desembarcou o Governador-Geral Tomé de Sousa. Eram chefiados pelo padre Manuel da Nóbrega, que se tornou o primeiro Provincial com a fundação da província jesuítica brasileira em 1553, permanecendo no cargo entre 1549-1559 e sendo substituído por Luís de Grã (1559-69).” (SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B., 2008).

diferenciam o Brasil dos países centrais, como França e Inglaterra, até mesmo de Portugal. No caso Inglaterra com seu pioneirismo no processo industrial, frutos de transformações políticas sofridas ao longo do século XVII. A França ideologicamente constituída e Portugal por sua vez, uma nação com um comércio forte.

Essas especificidades são forjadas em um contexto próprio de sua gênese colonial, como apontada nos parágrafos anteriores, na qual como mostra Mazzeo, “se articula ontologicamente como uma particularidade capitalista, a partir de especificidades próprias à sua gênese colonial, no que se refere às suas relações de produção e às forças produtivas.” (MAZZEO, 2015, p. 88).

Cabe salientar que, a sociedade que está sendo formada, nesse contexto, traz em suas características o conservadorismo, que tem sua expressão nos ideários das classes dominantes, bem como também em sua prática político-econômica. Conservadorismo esse que na sua conceituação teórica, traz como referência, e considerado pai do conservadorismo o Filósofo e teórico político Inglês Edmund Burke (1729-1797), duro crítico da Revolução Francesa, e que em sua obra *Reflexões sobre a revolução na França* (2014) estabelece então o que podemos chamar de conservadorismo clássico, manifestando a defesa dos interesses econômicos e políticos da aristocracia, e que propõe a defesa dos ideais das classes sociais, mais necessariamente a aristocracia feudal, que fora duramente atacada pela Revolução Francesa.

Em uma de suas pontuações Edmund Burke (2014) defende que:

Em todas as sociedades, consistindo em várias categorias de cidadãos, é preciso que alguma delas predomine. Os niveladores, portanto, somente alteram e pervertem a ordem natural das coisas, sobrecarregando o edifício social ao suspender o que a solidez da estrutura requer seja posto no chão. (BURKE, 2014, p. 70)

Essa ideia apontada por Edmund Burke (2014) reforça que, as mudanças só poderiam acontecer se fossem de cima para baixo, de preferência localizada, com a preservação das tradições já postas e que pudessem ser conduzidas apenas por um grupo específico da sociedade, no caso aqueles que fossem proprietários. O ideário conservador apontado por Burke (2014) traz como centralidade a ideia de que a decisão política, o direito a participação política e o fazer político só poderia

ser realizado pelos proprietários, sendo esses os sujeitos naturais, no sentido de preservar e manter a ordem vigente, o status quo.

Ainda sobre o conservadorismo e suas características O *Dicionário de Política*, aponta uma ligação da prática conservadora às várias ações realizadas para “a manutenção do sistema político existente e dos seus modos de funcionamento, apresentando-se como contraparte das forças inovadoras”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1993, v. 02, p. 242).

Esse conservadorismo, ainda que com algumas outras nuances, faz parte das especificidades, como apontado anteriormente, nessa sociedade brasileira que está sendo formada, cujas classes dominantes almejavam e idealizavam a manutenção do sistema político vigente, implementando mudanças, porém, sem que o status quo seja alterado.

Nessa lógica, conquistava-se o poder do Estado, e conseqüentemente, juntos, se esmeravam na busca por perpetuar sua “soberania econômica e social” (BATISTA, 2007, p. 389). Objetivando construir uma nação moderna, se libertando do domínio metropolitanos as atividades produtivas, mas sem que a estrutura socioeconômica fosse alterada, e tendo como base de apoio o grande latifúndio e o regime de trabalho escravo.

Esse viés conservador, configurado pela ação de uma burguesia agrário-mercantil, se conecta de modo inseparável à estrutura da forma de produção, que no caso brasileiro, nesse período era rudimentar autocrática, estruturas agrícolas baseadas no latifúndio. É nessa estrutura latifundiária que vai se entender a concentração de riqueza, concentração de poder, que vai gradativamente ser as bases para a constituição de determinadas mazelas nacionais como o clientelismo e o paternalismo.

Com o declínio português, em um cenário no qual se maturava o ideário capitalista e o vislumbamento da possibilidade de certa liberdade comercial, a burguesia questiona o repasse da renda produzida no Brasil à coroa portuguesa, desejosa de que o que fora produzido não seja mais repassado a metrópole. Essa conjuntura, permeada pela crise dos sistemas coloniais pelo mundo, cria de certa forma ambiente favorável à emancipação política brasileira.

Essa emancipação não traz em seu ideário, na sua gênese, uma real proposta de mudança, que seja pautada no econômico-social, e que pretendesse o

desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção no modelo dos moldes burguês Europeu. Pelo contrário, essa burguesia, conservadora, escravagista, é quem conduz esse processo, que é capitaneado pelos senhores de terras, que apesar dessa expectativa de uma liberdade comercial, no que tange a questão econômica, não almejou romper com a estrutura do modelo econômico colonial.

A noção de desenvolvimento e modernização que se propõe é excludente, de capitalismo periférico e de dependência. As elites, especificamente em torno do que se chama essa burguesia, vão empreender políticas de constituição desse Estado. Essas políticas, por sua vez, não objetiva um compartilhar, mas de certa forma uma restrição da participação social. A grande discussão dessa questão, é que se tem uma elite que defendia de certa forma um liberalismo, mas um liberalismo comercial, e não um liberalismo de “igualdade”, “liberdade” e “fraternidade”. Como aponta Mazzeo (2015).

Assim, as contradições que permaneciam latentes (com eclosões ocasionais) começariam a se manifestar, na medida em que a colônia do Brasil inicia a tornar-se um conjunto territorial unificado, não mais pelos vínculos com a metrópole – como até então se dera –, mas movido por interesses específicos e historicamente possíveis de sua burguesia, os quais passam a ser materializados a partir de um *liberalismo fundamentalmente econômico*, que põe em xeque o monopólio e o absolutismo metropolitanos. O liberalismo, assimilado por este prisma, era dessa forma “justificador” ideológico da liberdade pretendida, uma liberdade que não ia além da autonomia de comerciar sem os entraves do “exclusivo colonial” metropolitano. Esse liberalismo pouco ideológico, assumido pragmaticamente para justificar a diminuição da interferência metropolitana nos negócios internos dos ricos fazendeiros, evidenciava a necessidade de uma nova estruturação do poder político, sempre tendo em conta o cuidado em excluir os outros segmentos componentes da estrutura social brasileira. (MAZZEO, 2015 p. 100)

Nesse sentido é possível compreender que não houve alterações nas relações de produção e tão pouco de classe. Desencadeando assim, para uma permanência da estrutura produtiva nos mesmos moldes da economia colonial, ou seja, a proposta de uma revolução anticolonial não se configurou para além da ruptura com Portugal no que diz respeito à questão política.

É importante destacar que nesse cenário da Independência, como também a República, a elite portuguesa em aliança com a elite nacional é quem toma as decisões políticas, decisões essas que tinham em seu cunho a manutenção

de seus interesses, a manutenção de um status quo, sem que houvesse uma efetiva participação da maioria da população, ficando essa a margem.

Essas tomadas de decisões políticas por parte da burguesia, para a manutenção de seus próprios interesses vão de encontro ao que Costa (1981) afirma sobre o processo de independência do Brasil:

[...] as coisas vão simplesmente acontecendo: no jogo das circunstâncias e das vontades individuais, no entrechoque de interesses pessoais, de paixões mesquinhas e de sonhos de liberdade, faz-se a independência do país. (COSTA, 1981, p. 65).

Apesar das elites brasileiras terem em sua conta a prerrogativa de serem propugnadoras das ideias liberais, há de se observar que apenas esse aspecto não é o que compõe a sua superestrutura. Mazzeo (2015) vai apontar que.

[...] desde a sua formação, o Estado Nacional brasileiro trará em seu âmago [...], pelo menos dois outros aspectos, importantes [...] que comporão a sua superestrutura: de um lado, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciaram situações tardias de desenvolvimento capitalista (em que se insere Portugal); de outro, *aspectos específicos inerentes à situação de particularidade escravista e latifundiária*. (MAZZEO, 2015, p. 91).

Esses outros dois aspectos, os elementos ideológicos e a particularidade escravista e latifundiária apontados por Mazzeo (2015) mostram que mesmo as elites brasileira sendo os “manipuladores das ideias liberais” [...] esse é apenas um dos aspectos e se configura como simples epifenômeno determinado pela anatomia social brasileira, uma vez que a “absorção colonial” do liberalismo é, concretamente, *engendrada pela organização produtiva agroexportadora e escravista*. (MAZZEO, 2015, p. 91).

Pode-se observar diante dessas questões apontadas, que na formação do Estado brasileiro as ideias reformistas propostas, mesmo sendo o resultado de um processo de modernização não trazem como norte mudanças que sejam importantes e tenha relevância do ponto de vista a modificar a estrutura social e também produtiva, pelo contrário, é uma espécie de modernização refreadora dessas mudanças, na qual “[...] valem-se das “novas” teorias [...] da ilustração [moldando-as] à “reação conservadora” que já delineava na Europa”. Buscando assim, não um “liberalismo revolucionário”, mas a transformação desse em um “liberalismo conservador”. (MAZZEO, 2015, p. 98)

Nessa modernização conservadora como aponta Domingos (2002).

[...] as tradicionais elites agrárias forçaram uma burguesia relutante e avessa aos processos de democratização a um compromisso: a modernização fazia-se, sob a liderança e levando muito em conta os interesses dos proprietários agrários, conformando-se uma “subjetividade coletiva” centrada em um bloco transformista, cauteloso e autoritário em suas perspectivas e estratégias”. (DOMINGOS, 2002, p.460)

Um dos importantes pontos a ser observado em relação a essa liberdade almejada e que ela não se manifestava tendo como elemento propulsor um liberalismo de cunho ideológico. Na contramão disso, o que se buscava estava muito mais relacionada à questão a comercialização sem que houvesse interferências e barreiras colonial metropolitana, uma espécie de pragmatismo, no qual afastava as interferências metropolitana.

Batista (2007) vai dizer que apesar dessas elites terem de acomodar-se a forma de se organizar de acordo com a ordem legal imposta pelo poder político, ao fazê-lo transformava esse governo em uma espécie de “dominação estamental”, havendo uma “[...] dualidade estrutural presente na constituição das relações sociais no Brasil [...]” e que afetará diretamente a configuração da sociedade civil. (BATISTA, 2007. p.391).

[...] Apesar desse conservadorismo, o Estado moderno brasileiro surgia como substrato da doutrina liberal, fruto do novo modelo de organização social que emergia no ocidente. E nesse sentido que, na sociedade brasileira, realizaram-se “arranjos” que possibilitaram a acomodação entre as formas de dominação consagradas pela tradição e as de poder, criadas pela ordem legal [...]. (BATISTA, 2007, p.390).

Dualidade porque se tem a forte presença de elementos patrimonialistas no modelo de dominação, nas práticas políticas, na gestão sócio estatal e nas interações sociais, convivendo ao mesmo tempo com formas de modernização.

Um das características e especificidades da formação do Estado brasileiro, na implantação da ordem burguesa, é que essa, em seu processo de implantação, não acontece por haver uma luta contraposta entre forças econômicas e sociais, como em outras sociedades. Diferente do caso europeu, no Brasil a elite colonial é que funda o Estado, posteriormente, se apropria dele, transformando-o.

Como resultado, o que se observa é a transformação desse Estado em espaço privado. Trata-se de um modelo de Estado que surge através de um protótipo de relações sociais influenciadas por uma ordem tradicional, que tinha

como fundamentação as relações de poder pessoal e patrimonialista. Pode-se afirmar então, a partir desses apontamentos que, como fala Batista (2007).

Essa especificidade seria a gênese da concepção tutelar de Estado, cujo resultado pode ser observado a partir do avanço de uma democracia apenas formal que, em vez de gerar mecanismos para uma cidadania ativa, cria mecanismos de cooptação e de exclusão social e política.(BATISTA, 2007, p. 392).

O estudo sobre a constituição do Estado nacional tem se dividido, grosso modo, em duas correntes interpretativas: a via “clássica” e “prussiana”. Esse aspecto multifacetário do liberalismo, como aponta Mazzeo (2015), não permite dizer que esse liberalismo seja apenas uma “ideologia manipulatória” da burguesia. Ele pontua que esse caráter ambíguo que o liberalismo assume, é nele que.

[...] reside *sua concretude*, expressa seu momento histórico mesmo. Localizando-o em sua *historicidade concreta* é que percebemos por que o liberalismo se apresentou como revolucionário e conservador, subversivo e conformista. (MAZZEO, 2015, p. 108).

Na questão sobre como se pode definir o caminho capitalista nesse processo de formações sociais brasileiro tendo como origem o colonialismo, Mazzeo (2015) se utiliza dos trabalhos que desenvolvem uma análise dessas formações sociais considerando as “determinações particulares”, ou seja, histórico-geneticamente. Ele traz três importantes autores Coutinho, Vianna e José Chasin. Vianna e Coutinho [...] partem da conceituação leniniana de “via prussiana”, adaptando esse conceito à situação da formação social brasileira, já que são processos de desenvolvimentos do capitalismo que se assemelham. (MAZZEO, 2015, p.111). José Chasin, seguindo a mesma conceituação leniniana de “via prussiana”, porém, trazendo de forma concreta as especificidades “*da particularidade histórica brasileira*”, e através disso chegando à noção de “via colonial” do capitalismo desenvolvido no Brasil.

Esse aspecto “prussiano”, categoria trabalhada por Mazzeo (2015), e que surge como característica “desse processo tardio de acumulação de capital”, consagra a análise leniniana, ou seja, [...] uma *forma de desenvolvimento burguês, que se enquadra nas grandes tendências gerais de análise da entificação do capitalismo*. (MAZZEO, 2015, p.114). Porém, como bem aponta Mazzeo.

[...] a “via prussiano-colonial” é a que melhor define a “via” do desenvolvimento capitalista no Brasil, pois [...] é a que mais expressa sua geneticidade, [...] respeita a legalidade histórica de sua condição colonial e, ao mesmo tempo, considera a configuração tardia [...] e agrária do processo de acumulação e posterior industrialização do Brasil. (MAZZEO, 2015, p. 114)

Definida conceitualmente a “via” do desenvolvimento capitalista no Brasil – a “via prussiano-colonial” – podemos, agora mais seguramente, discutir o caráter do processo emancipacionista brasileiro. Vimos que as ideias liberais chegam à colônia pelo viés do mercantilismo ilustrado português, assim como já estabelecemos os limites que esse viés proporciona e que estão presentes quer na metrópole, quer na colônia.

Esse viés do mercantilismo, a não existência de condições históricas para que houvesse uma burguesia revolucionária é ainda mais agravado pela escravidão, sendo essa impeditiva do desenvolvimento da ideologia liberal. Em tipos de sociedade onde “formas plenas de desenvolvimento burguês encontraram travagens históricas”, e a “via clássica” não seja o caminho percorrido, o liberalismo apresenta-se de forma conservadora e também reacionária. (MAZZEO, 2015, p. 114)

Esse liberalismo desenvolvido no Brasil nesse período colonial é restrito ao aspecto econômico, tendo como base o direito de livre comércio e produção, que no caso brasileiro se limitava a produção agrícola. Já no campo político as concepções de *liberdade*, *igualdade* e *fraternidade*, presentes nos ideais revolucionários franceses e estadunidenses, bem como também a ideia de *sociedade civil-burguesa*, é circunscrita apenas aqueles possuidores de terras, dinheiro e escravos, desmentindo como aponta Mazzeo (2015) os princípios do liberalismo revolucionário.

Dessa forma as ideias liberais desenvolvidos no Brasil traz em seu desdobramento uma espécie de amesquinamento, produzindo como analisa Schwarz (1977), “três tipos de classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”, na verdade dependente.” Desses dois primeiros, para Schwarz (1977) a relação é evidente, já o terceiro tipo de classe “homem livre” não tão livre assim, não proprietário e nem proletário, é o que vai adentrar na vida social dependendo do favor, tanto direto como indireto de outro, no caso “um grande”. Como bem observa Schwarz (1977).

Nota-se então, que essa realidade de uma formação social do Brasil escravista, não permite um liberalismo clássico. No entanto, essa especificidade dessa realidade, não impedira que esse Estado gerado assemelha-se a esse liberalismo, e traga em sua configuração um aparelho estatal, que se utiliza até mesmo da violência, mantendo assim protegida sua estrutura fundamental, mantendo a margem, e fora do campo político os escravos e homens livres. Mesmo que haja golpes e contragolpes, cuida-se para esses estejam entre os grupos dominantes, sem que aconteçam alterações significativas em suas bases.

No processo de formação do Estado brasileiro e sua emancipação é possível observar como dito anteriormente que não há alterações significativas, pelo contrário, acontece uma espécie de *continuidade reformada* desse passado colonial. E nesse processo de emancipação há de forma pacífica a transferência do poder metropolitano para o brasileiro. (MAZZEO, 2015)

A classe dominante tem papel fundamental nessa transferência, pois é ela que a executa, e de modo consciente a faz de forma a deixar a nação fora desse processo. Opta-se pela monarquia, uma vez que, um governo republicano, poderia tornar possível a abertura de espaços os quais não seria bem vindo pela classe dominante.

Mazzeo (2015) vai dizer que distinto dos processos bonapartistas clássico, no processo brasileiro de modernização, ele não só concilia com as estrutura produtiva colonial, mas também com a burguesia brasileira. E nessa conciliação, se abdica do poder econômico, a fim de manter o poder político. Esse poder político não é um poder total, ele é limitado pelas potências industriais europeias e nessa cadeia o Brasil não se apresenta como sendo elo forte.

Desse modo, pensar as determinações históricos-particulares da formação do Estado brasileiro, é compreender que esse processo de formação, em um contexto mundial do capitalismo, se efetiva tendo como finalidade a manutenção das bases coloniais no que tange a organização produtiva, uma vez que há uma articulação entre a burguesia agroexportadora e a burguesia industrial britânica.

2.3 As constituições brasileiras: tessituras entre sociedade civil, Estado, e os rumos da educação

O Estado brasileiro conforme abordado anteriormente é marcado por contraditórias e múltiplas determinações histórico-particulares. Sua constituição foi tardia, deu-se apenas no século XIX, o que influenciou a própria estruturação da nação. Um Estado que traz em sua constituição um processo de modernização, porém, essas não provocando mudanças significativas no sentido de alterar a estrutura social.

Abordar a educação ao longo das constituições é relevante porque é compreender a própria tessitura dessa relação entre Estado e sociedade civil, em uma nação de estruturas políticas ligadas ao conservadorismo, no qual as relações sociais, por sua vez, são influenciadas por uma ordem tradicional, que tem como fundamentação as relações de poder pessoal, neopatrimonialista e conservadora. No qual ao mesmo passo que, mantém um padrão autoritário em sua organização também respalda o modelo neoliberal, porém, mantendo nas estruturas políticas, sociais e econômicas a exclusão.

As políticas educacionais no Brasil foram ditadas por um Estado centralizador, marcado por conflitos entre grupos sociais, reflexo da própria contradição do Estado e da ordem do capital. Nesse sentido, a maneira como a educação vai ser tratada ao longo das constituições reflete as estruturas sociais e políticas existentes no Brasil.

Os avanços ou retrocessos presentes nos textos das constituições ao abordar a educação mostram as mudanças que vão sendo operadas no país. Observa-se no processo de elaboração das políticas educacionais, haver uma sujeição dessas aos ditames de uma economia capitalista, e isso vai refletir diretamente no curso da implantação dessas políticas.

Analisar como a educação é tratada ao longo das constituições possibilita entendermos os arranjos e os caminhos percorrido nessa relação entre sociedade civil e Estado, pois como bem afirma Vieira (2007) “as constituições expressam desejos de reforma da sociedade” - aponta possibilidades e permite observar o - “contraditório movimento da educação enquanto um valor que passa a incorporar-se aos anseios sociais”. (VIEIRA, 2007, p. 291).

Essa ideia de que a educação tratada nas constituições incorpora os anseios sociais, mesmo que esses não ofereçam de fato uma cidadania plena, nos remete ao fato de que a sociedade civil, ao ser muitas vezes o sujeito da educação, também é o ator dessas, muitas vezes encontrando nos espaços e mecanismos a possibilidade da participação.

A educação no Brasil e os anseios do Poder Público em relação a ela estão presentes ao longo de todas as constituições. É possível observar isso desde a primeira constituição outorgada por D. Pedro I no ano de 1824 até a Constituição de 1988.

É significativo compreender que essa importância ou não dada à educação nas constituições, tem a ver com a própria formação do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil, pois nessa relação à educação se insere como objeto importante no contexto das lutas entre as classes. Ela tanto pode ser objeto de emancipação da classe subalterna, ou objeto de domínio pela classe burguesa, como bem pontua Gramsci (2004).

A educação, a cultura, a ampla organização do saber e da experiência significam independência das massas em face dos intelectuais. A fase mais inteligente da luta contra o despotismo dos intelectuais de profissão e contra as competências por direito divino está constituída precisamente pelo empenho no sentido de intensificar a cultura, de aprofundar a consciência. E esse empenho não pode ser adiado para amanhã, para quando formos politicamente livres. Esse empenho é ele mesmo liberdade, estímulo para a ação e condição de ação. (GRAMSCI, 2004a, pp. 212-213).

Gramsci (2004) ao colocar a educação e a cultura como também objeto de emancipação, compreende que em cada sociedade, no decorrer das fases de desenvolvimento das forças produtivas, vai ser estabelecido projetos que tendem a atender o modelo de produção dominante daquele período. Nesse sentido ao se “intensificar a cultura”, “aprofundar a consciência”, vai proporcionar que através da cultura e a educação possa haver uma independência das massas no sentido de superar o modelo vigente. (GRAMSCI, 2004a, pp. 212-213)

Como já observado anteriormente a educação que está sendo tratada nas constituições é reflexo das estruturas sócio-políticas daquele contexto, nesse sentido se entende que ela traz os aspectos da ideologia dominante. Isso nos remete ao que Marx e Engels (2007) na obra *Ideologia Alemã* pontua.

Os indivíduos que constituem a classe dominante também têm, entre outras coisas, consciência, e daí que pensem; na medida, portanto, em que dominam como classe e determinam todo o conteúdo de uma época histórica, é evidente que o fazem em toda a sua extensão, e portanto, entre outras coisas, dominam também como pensadores, como produtores de ideias, regulam a produção e a distribuição de ideias do seu tempo; que, portanto, as suas ideias são as ideias dominantes da época. (MARX; ENGELS, 2007, p. 47).

Na primeira Constituição brasileira, datada de 1824, apesar de ela tratar a inviolabilidade dos Direitos Cívicos e políticos, já é possível perceber que a educação não era central nesse debate, ela é tratada em poucas linhas, e é citada como instrução, como aponta o texto da lei.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte: [...] XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos; XXXIII. Collegios, e Universidades, onde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (BRASIL, C.F. 1824).

Cabe salientar que esse direito de instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, excluía negros e escravos, pois esses não eram considerados cidadãos. Nota-se que o direito nesse caso era uma questão de privilégios, esse privilégio muito mais voltado aos proprietários, fala-se em instrução primária, mas não há um artigo que estabeleça quem tem direito e essa educação.

Outro fator importante da Constituição desse período, é que ela descentralizou a responsabilidade educacional. Era de incumbência das províncias o direito de legislar e também ter o controle no que se referia ao ensino primário e médio e o ensino superior era do poder central a exclusividade tanto de promover como regular. (RIBEIRO, 1981).

Nessa primeira Constituição, promulgada em um contexto do período de Independência do Brasil, no qual se tinha a pretensão de uma autonomia, mas ao mesmo tempo se convivia ainda com os ideários da antiga Colônia, vai se estabelecer como aponta Mazzeo (2015), “[...] o caráter autocrático do Estado e reforçou o poder pessoal do imperador”, no qual “resguardava os interesses da burguesia agrária”. (MAZZEO, 2015, p. 119-120).

Nela a gratuidade universal da educação primária também se faz presente, mas é inserida pelo Estado não como resposta a um clamor social, pois os direitos e as garantias elencados no texto da lei trazem como pano de fundo tanto os

interesses dos “liberais-radicais”, que viam na pessoa de Dom Pedro a “personificação do autocrata” e por outro lado, também os conservadores, que observavam não haver mais correspondências entre suas intenções com as do imperador, mas já percebiam e temiam a “ameaça da restauração portuguesa”. (MAZZEO, 2015, p. 120).

É interessante observar que as discussões sobre consciência e cultura formuladas por Gramsci (2004), já estão presentes nessa primeira constituição quando vai se tratar a educação. No texto da lei pode ser visualizado que a educação não tem centralidade alguma, nenhuma relevância, e isso reflete uma sociedade pouco preocupada com a formação humana e educacional.

O que se desenhava nesse momento da primeira constituição do Brasil, como aponta Mazzeo (2015), ao abordar as origens da autocracia burguesa no Brasil, era uma “saída política que tentava pintar D. Pedro como representante do povo”. (MAZZEO, 2015, p. 120). E produzia uma situação que.

[...] caminhava rapidamente para uma radicalização, e ambiente tornava-se fértil para os liberais exaltados, de extração pequeno-burguesa urbana, que propunham mudanças mais fundas, pela via revolucionária. Forma-se, então, uma verdadeira frente ampla para isolar o imperador e a reação portuguesa. Na vanguarda, estavam os donos de terras, que usavam os setores radicais urbanos para seus fins [...]. (MAZZEO, 2015, p. 120)

Após a proclamação da República em 1889, é promulgada a primeira Constituição Republicana do Brasil em 1891. Essa, diferente da primeira constituição de 1824 do período do Império, leva em conta a participação, pois reúne em Congresso constituinte os representantes do povo brasileiro.

No primeiro capítulo do texto da Lei, já é possível observar no artigo primeiro, que o Brasil adota a forma de governo sob o regime representativo e a educação ainda que tratada de forma sucinta, sem muitos detalhes, traz no texto da lei, mais dispositivos do que na Constituição anterior, como mostra o texto.

Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal; 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, 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. [...] Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 6º - Será leigo o ensino ministrado

nos estabelecimentos públicos. § 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados. (BRASIL, 1889).

Apesar de estabelecer a laicidade do ensino ministrado, consagrando assim, a separação Estado/Igreja e prezar pelo princípio da liberdade, os constituintes não referenda a gratuidade do ensino e muito pouco se fala em direito, a educação é tratada em segundo plano e a questão do ensino laico está muito mais presente e debatida do que o próprio direito a educação.

Já a Constituição da República de 16 de julho de 1934, é promulgada em um contexto sob a influência da *Revolução de 1930*. De caráter liberal e progressista, influenciou na popularização da figura de Vargas, era fruto também das reivindicações de uma nova carta magna reivindicada pela Revolução Paulista de 1932 e trouxe em seu texto, importantes dispositivos no que diz respeito também às questões trabalhistas.

Em relação à educação a constituição de 1934 trouxe importantes avanços, no que se refere a assegurar à educação como sendo um direito de todos e assim como a constituição de 1824, a questão da gratuidade do ensino primário é também referendada e ainda é proposto que se estenda essa gratuidade a outros níveis de ensino. Ela é tratada da seguinte forma na Constituição.

[...] 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, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário; e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. (C.F. 1.934).

Destaca-se do Art 149 que trata acerca da família, da educação e da cultura, que a educação é inserida como dispositivo de forma bastante explícita o

que não havia nas outras constituições. Ela também referenda o direito a educação como corresponsabilidade do Estado e a família quanto a sua ministração. Do ponto de vista legal a Constituição desse período traz significativos avanços, pois detalha a responsabilidade da União sobre várias ações, dentre elas, fixar o Plano Nacional de Educação (PNE), fundar e manter escolas secundárias e superiores gratuitas.

Pode-se dizer que nela é regulamentada e estabelecida, pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, a educação como direito de todos. Essa inserção da educação como direito de todos está muito ligada ao *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*, em que a necessidade de ser ter escola e a escolarização da sociedade era muito enfatizada por esses, pois ela seria um projeto de país para aquele momento. O que se tinha nesse momento no Brasil era um emergente projeto de uma industrialização, um modelo de Estado voltado para o nacional desenvolvimentismo e que despontado por uma industrialização tardia buscava a substituição dos produtos que eram importados por produtos produzidos no país. (RIBEIRO, 1981).

O Manifesto de 1932 tinha como base a necessidade de se ampliar o desenvolvimento da industrialização e para que houvesse essa ampliação era necessário que fosse substituído o setor agroexportador. Isso claramente não poderia ser feito sem que fosse proposto um projeto modernizador, que superasse o conservadorismo até então muito presente. A questão política nesse sentido era importante e deveria estar presente na proposta pedagógica educacional e a questão escolar inserida como sendo uma questão social, que combinava a questão política com a economia. Seria formar tanto o cidadão como também mão-de obra para esse desenvolvimento industrial. (LIMA, 2012).

A Constituição de 1937 se configura como sendo a segunda constituição outorgada no período, dito *Estado Novo (1937-1945)*. Nessa constituição a educação pública não é uma preocupação e muito menos houve a participação do povo em sua elaboração. Pois, imbuída de um autoritarismo, rompendo coma Constituição de 1934, ela é marcada por um contexto de golpe de Estado, no qual o Brasil República experimenta seu primeiro regime ditatorial.

No que se refere à educação, a constituição desse período congrega tanto a educação como a cultura em um mesmo capítulo. Nela, a educação passa a ser

incumbência da família, e ao Estado cabe facilitar a sua execução e suprir lacunas que possam surgir na educação particular.

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 126 - Aos filhos naturais, facilitando-lhes o reconhecimento, a lei assegurará igualdade com os legítimos, extensivos àqueles os direitos e deveres que em relação a estes incumbem aos pais. (BRASIL, 1937).

Nela o artigo que aborda a educação como sendo direito de todos vai ser suprimido. Há muito mais preocupação com o financiamento do ensino religioso no qual a questão educacional é voltada para os valores civis da educação como desenvolvimento econômico. O sentido público da educação não é preocupação, pelo contrário, é estabelecida a livre iniciativa e cabem aos pais o dever e o direito da educação integral aos filhos.

Nota-se que nessa Constituição é expresso um grande retrocesso em comparação a Constituição anterior, pois é atribuída a família a incumbência de promover a educação integral da sua prole, e mesmo o texto abordando não ser estranho ao Estado esse dever, ele apenas será um colaborador, suprimindo as deficiências ou lacunas dessa educação familiar.

Após o término do *Estado Novo* (1937-1945), o Brasil pela primeira vez experimenta o que se poderia chamar um ensaio democrático, trazendo o populismo e o nacionalismo como principais características. (CREMONESE, 2011). Na Constituição de 1946a educação e tratada de forma mais ampla como mostra o seu texto.

Art. 166 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. [...]Art. 167 – O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. Art. 168 – A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ultraterior ao primário sê-lo-á 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; IV – as empresas indústrias e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores; V – o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais e de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu

representante legal ou responsável. VI – para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade; VII – é garantida a liberdade de cátedra. [...] Art. 169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] Art. 170 – A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios. Parágrafo único – O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos escritos limites das deficiências locais. [...] Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único – Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional. [...] Art. 171 – Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. Art. 173 – As ciências, as letras e as artes são livres. [...] Art. 174 – O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único – A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior. [...] Art. 175 – As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. (BRASIL, 1946).

O artigo sobre a educação como sendo direito e sua gratuidade do ensino primário volta a ser regulamentado e reafirma a educação como direito de todos, além também de haver uma discussão sobre o vínculo orçamentário na educação. Esse momento é chamado de redemocratização da educação brasileira fim do Estado Novo (1937-1945), passando assim o Brasil por um novo ordenamento.

No Art. 171, a organização dos Sistemas de Ensino é inserida, cabendo a União à organização do sistema Federal de Ensino e dos Territórios. Para o desenvolvimento desses Sistemas a União contara com o auxílio pecuniário que em relação ao ensino primário, será provido através do Fundo Nacional.

Essa Constituição pode ser considerada um importante marco, pois já se tem um debate sobre a educação como um direito social e a reafirmação da educação como direito de todos, havendo toda uma mobilização da sociedade brasileira em torno dessa questão. Nela a educação será dada no lar e na escola, e cabe a responsabilidade sobre as questões educacionais também ao Estado.

Sobre essa organização do Sistema Nacional de Ensino, Saviani (2016) pontua que essa organização inserida na Lei, permitiu pensar o sistema nacional de educação, também, como um instrumento no processo de democratização da educação e isso reforçado pelo acesso a escola básica, ou seja, através da universalização dessa escola. (SAVIANI, 2016).

Depois dessa breve experiência democrática, o Brasil no que diz respeito aos direitos civis e políticos, passa por um período da Ditadura Civil Militar (1964-1985), um período que sem dúvida pode ser considerado o mais sombrio da sua História.

Na Constituição de 1967 o Brasil está sob a égide do Regime Militar, nela a o artigo sobre educação como sendo direito de todos e dever da família reaparece, embora a questão da educação esteja muito mais focada no sentido da abertura dos setores da educação particular, uma educação privada como podemos observar nos artigos da Constituição.

Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Podêres Públicos. § 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Podêres Públicos, inclusive bolsas de estudo. § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: [...] II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; [...] III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior; [...] IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio. [...] V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial; [...] VI - é garantida a liberdade de cátedra. (BRASIL, 1967)

Art. 169. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. [...] § 1º A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. [...] § 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (BRASIL, 1967)

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. [...] *Parágrafo único.* As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores. (BRASIL, 1967)

Art. 171. As ciências, as letras e as artes são livres. *Parágrafo único.* O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1967).

Art. 172. O amparo à cultura é dever do Estado. *Parágrafo único.* Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas. (BRASIL, 1967).

Poder ser observado no texto da lei, haver um grande movimento de abertura para a expansão da escola particular. Por outro lado, tem-se naquele momento um Brasil sob uma ditadura militar, um controle dos movimentos sociais, e, portanto, um entrave na mobilização da sociedade. Uma das características marcantes desse período, foi a centralização, reforçam-se os poderes da República, diminuindo e limitando os poderes Legislativo e o Judiciário, o que antes era competência dos Estados e Municípios agora é trazido para o domínio da União. (COSTA, 2006).

O projeto educacional desse período, da Constituição de 1967, está diretamente ligado à ideia de uma educação condicionada ao desenvolvimento econômico. Não seria possível esse condicionamento sem que fossem definidas todas as etapas de cada nível de ensino e nessa definição seria importante haver de forma bastante clara um planejamento e ordenamento de como isso seria executado. A educação que melhor representaria esse condicionamento ao desenvolvimento econômico é uma educação tecnocrática e economicista, uma educação própria da *teoria do capital humano*. (SHULTZ, 1971).

Na *teoria do capital humano*, a educação torna-se elemento essencial para o desenvolvimento do capital e o planejamento das questões econômicas, como afirma o próprio Shultz (1971), que “[...] tratar a educação como capital humano nada mais é senão um passo à frente rumo a uma captação consciente de todo o capital.” (SCHULTZ, 1971, p. 130).

Compreende-se então, que uma educação a partir da ótica dessa teoria, está muito mais aliada a uma adaptação da educação como instrumento que vai corresponder às necessidades do sistema produtivo do modo de produção vigente, no caso o capitalista. Apesar de apenas essa educação formalizada não ser perpetuadora desse sistema produtivo, ela acaba por produzir conformidade ou até mesmo consenso, tantos quando for capaz. E isso se dá também através da institucionalização e das leis sancionadas e estabelecidas. (MÉSZÁROS, 2008).

No Brasil após já se notar um enfraquecimento do regime militar, as aspirações pelo estado de direito volta a ser retomada. Em 1983 cresce um forte movimento¹⁶, com grande participação da população, com a aderência de diversos

¹⁶ Movimento Diretas Já.

segmentos da sociedade pedindo por eleições diretas, que atingiria seu ápice no ano de 1984 quando a emenda constitucional das eleições diretas foi colocada em votação, entretanto, essa emenda não foi aprovada. As eleições Diretas só vieram a ocorrer no ano de 1989, quando foi estabelecida na Constituição de 1988, sendo então eleito o Presidente Fernando Collor de Melo.

A Constituição Federal de 1988, fruto do processo de redemocratização do país, diferente de todas as outras Constituições, traz tanto em seu texto como na sua própria elaboração importantes mecanismos e dispositivos que propunham garantir participação da sociedade no processo da gestão da Educação. Nela a educação assim como a saúde, o lazer, a moradia, o trabalho é tratada como sendo direito social.

Anterior a essa Constituição, mais precisamente na década de 1970, as reivindicações por mudanças na educação estavam em plena efervescência. Como aponta Shiroma, Evangelista e Moraes (2011), que os mais diversos segmentos da sociedade “[...] cobriam um amplo espectro de reivindicações, a começar pela exigência de constituição de um sistema nacional de educação orgânico –recorrente desde a década de 1930”. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 41).

É possível visualizar isso no próprio texto da Constituição que dedica diversos artigos¹⁷ para tratar a educação, dentre eles se destaca o Art. 205 que trata especificamente o dever do Estado e da família e a colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação e o 206 que vai tratar os princípios sob os quais o ensino será ministrado.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos,

¹⁷Na constituição Federal de 1988 a educação é tratada nos Arts. 205 ao Art 214.

assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988).

Nessa constituição como se pode observar no Art 206 VI, a gestão democrática aparece como um princípio. Apesar de ainda se delinear um ambiente cujas políticas estão alinhadas em torno da lógica do capital, a gestão democrática se insere como elemento importante na possibilidade da participação da sociedade civil e democratização da educação.

Em relação à abrangência da Constituição de 1988 e seus impactos Costa (2008) vai considerá-la como sendo uma Constituição que representou uma verdade reforma de Estado, pois.

[...] proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. (COSTA, 2008, p.858).

Contudo, mesmo sendo contemplados na Constituição de 1988 os princípios democráticos e a inserção na sociedade civil como parte do processo da gestão da educação, a efetividade dos princípios democráticos ainda é desafiador. Esse desafio está muito ligado à própria formação do Estado brasileiro em suas particularidades, porém, há de se considerar relevante à inserção, pela primeira vez em um texto da Constituição a gestão democrática da educação como sendo um princípio. (ADRIÃO, CAMARGO, 2007).

Sobre esse alinhamento das políticas em torno da lógica do capital, Batista (2007), vai afirmar que as políticas públicas sociais no Brasil, estão condicionadas por fatores tanto de cunho estrutural que tem haver com a formação do Estado brasileiro, como também de cunho conjuntural, no caso brasileiro, o modelo capitalista de produção orientada pela lógica do liberalismo, diminuição da intervenção do Estado, principalmente no que se refere às políticas sociais.

Sobre esses dois fatores, o de cunho estrutural e cunho conjuntural, Batista (2007) vai afirmar que eles.

[...] convergem no que se refere ao conservadorismo político e econômico e terminam por aumentar a barreira, apesar de todo o movimento pela

(re)democratização do país iniciado na década de 1980, a implantação efetiva de uma sociedade democrática no Brasil. (BATISTA, 2007, p. 398).

Dessa forma, ao se abordar a questão legal, como a educação foi tratada ao longo das constituições, nos traz a compreensão de que a legislação precisa, por um lado, ser tomada sim, como uma fonte, mas por outro lado, ela também precisa ser vista como um elemento de mediação, como elemento síntese de múltiplas determinações de uma época. Toda legislação também é fruto de um debate no campo da relação sociedade civil e Estado, independente das ideologias dos propugnadores que a debatem.

Ela é fruto das contradições da dinâmica social, é um processo que mesmo em um cenário de um governo ditatorial, vai refletir o que está sendo imposto naquele momento, a relação daquela sociedade com o Estado, o que se visa controlar, combater ou até mesmo ocultar. Pode-se observar que a tratativa educacional ao longo das constituições expressa um conjunto de ideários de uma época, servindo tanto para legitimar como também coibir uma prática e apesar dessa importância como fonte e também elemento de mediação das constituições, elas não se consolidam e são cumpridas a risca, pois na sua própria elaboração há um conjunto de contradições, e são alocados os mais diversos interesses, e sua aplicação é também fruto de múltiplas determinações.

Essas múltiplas determinações, explica o porquê, no Brasil, o desenvolvimento da educação ter tratativas tão distintas, marcada por recuos, avanços e retrocessos. Ora, avançando nas questões como laicidade, direito, e gratuidade, ora retrocedendo e coibindo ao povo os direitos básicos de acesso a educação como um direito social.

Na continuidade deste trabalho, pretende-se identificar a partir do mecanismo de instituição dos sistemas municipais de ensino, e dos dispositivos legais que compõem a gestão democrática, os espaços e meios de disputas por hegemonia entre a classe dominante e classe dos subalternos. Para tanto, parte-se, inicialmente, de uma breve exposição sobre o contexto que envolve o Estado do Ceará e sua composição, enfatizando os aspectos que permeiam a região geográfica imediata de Fortaleza, para, na sequência, apresentar os dados que foram coletados sobre a instituição dos sistemas de ensino e os dispositivos que tratam da gestão democrática do ensino na referida região.

3. OS PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CONFORMADOS NA LEGISLAÇÃO DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE FORTALEZA: ESPAÇOS E MEIOS DE DISPUTAS POR HEGEMONIA

Nessa seção do trabalho apresenta-se uma breve síntese sobre a região Imediata de Fortaleza na conjuntura cearense, considerando as peculiaridades, as suas características socioeconômicas, políticas e geográficas.

Também discorre sobre os instrumentos legais de consolidação de espaços democráticos e os princípios e mecanismos de participação presentes nos sistemas municipais de ensino, com seus arranjos institucionais na promoção da democratização da gestão do ensino público.

Para isso foi analisado o conjunto de documentos já relacionados na *Introdução* no texto (item 1.1 *A pesquisa crítico-dialética e seu contributo ao estudo da política educacional*), e assim evidenciar os princípios da gestão democrática, os espaços e mecanismos de participação conformados na legislação.

Tal análise possibilita observar as peculiaridades desses sistemas, as condições, bem como as possibilidades existentes no sentido de potencializar e fortalecer a democratização da gestão do ensino público nos sistemas de ensino desses municípios.

3.1 Caracterização sobre a região geográfica Imediata de Fortaleza na conjuntura cearense

O estado do Ceará possui 184 municípios, está na décima segunda posição no quadro de quantidade de municípios por estado no Brasil, localizado na região do Nordeste brasileiro, tem como principal base econômica a agricultura, pecuária e extrativismo, também nas últimas décadas tem se destacado na área do turismo, muito decorrente da beleza de seu litoral.

O Estado se divide em 18 regiões¹⁸ geográficas imediatas, estas agrupadas em seis regiões geográficas intermediárias¹⁹ (IBGE, 2017) conforme Mapa 1

¹⁸ “As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços

Mapa 1: Regiões Geográficas Imediatas do Ceará.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados cartográficos do IBGE (2017).

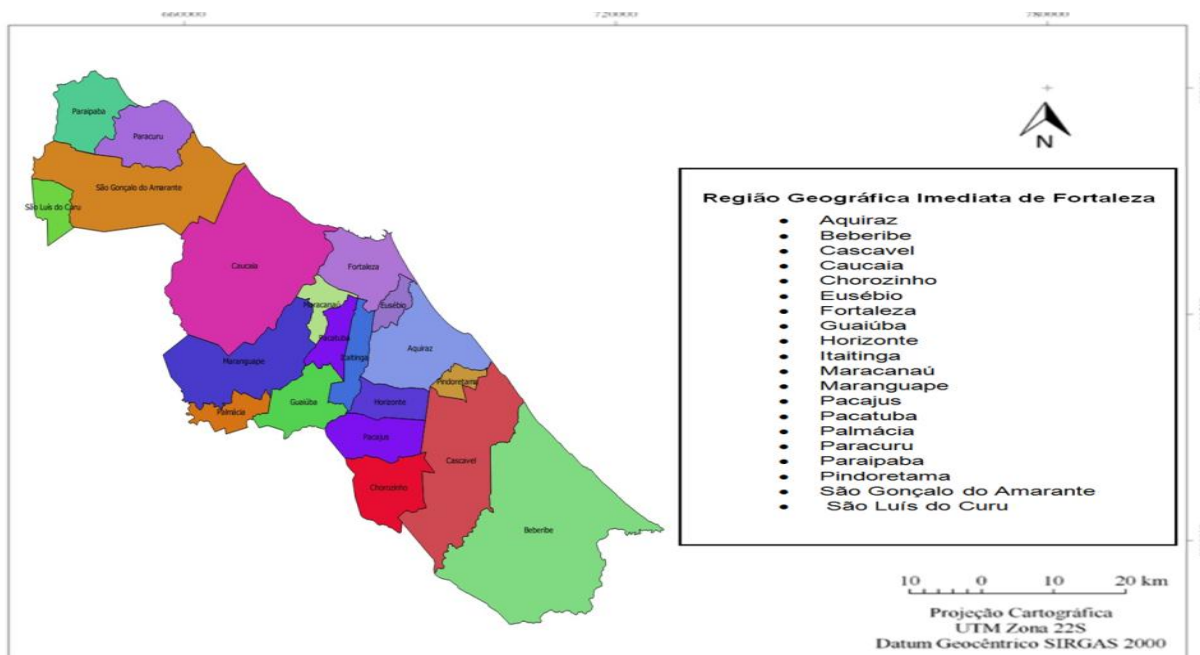
De acordo com o IBGE, o novo recorte das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias no ano de 2017, agrupa as várias mudanças que ocorreram no Brasil durante as três últimas décadas. Sendo que o processo no qual se deu essa nova divisão sócio espacial e norteou-se a partir da interpretação das diversidades resultantes do que já se tinha de estudos anteriores sobre os diferentes modelos territoriais. Nesse sentido, como bem aponta.

A região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas. (IBGE, 2017, p. 19).

A região geográfica imediata de Fortaleza conforme mostra o Mapa 2, é composta por 20 municípios, possui uma população de acordo com o IBGE (2017), de 4.062.792,00 habitantes e uma área total de 8.246,623 km², desses municípios a cidade de Fortaleza é a que concentra a maior população da região, com 2.627.482,00 habitantes, sendo o município de Beberibe o que possui a maior extensão territorial, com 1.616,389 km².

públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros". (IBGE, 2017).

¹⁹"As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais." (IBGE, 2017)

Mapa 2 . Região geográfica imediata de Fortaleza.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados cartográficos do IBGE (2017).

Na Tabela 1, abaixo no texto, é possível visualizar em detalhes a população total o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁰ que configura as três dimensões, renda, educação, saúde e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) Educação, que está diretamente relacionado aos indicadores da Educação, como índice de escolaridade, qualidade da educação, analfabetismo, frequência e evasão escolar. (PNUD, 2010).

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e população total da Região geográfica imediata de Fortaleza.

Município	IDHM Censo	IDHM Educação	População total IBGE
	2010	2010	2017
1. Aquiraz	0,641	0,550	79.128,00
2. Beberibe	0,638	0,571	53.110,00

²⁰O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de acordo com o PNUD (2010) é a medida composta por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: a longevidade, a educação e a renda. Tendo uma variação do índice de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 for esse índice, maior o desenvolvimento humano. Como metodologia para se obter o IDHM a dimensão longevidade considera a esperança de vida ao nascer, a dimensão educação considera taxa de alfabetização, a taxa bruta de frequência a escola, e a dimensão renda considera a renda mensal *per capita*. (PNUD, 2010).

3. Cascavel	0,646	0,578	71.079,00
4. Caucaia	0,682	0,632	362.223,00
5. Chorozinho	0,604	0,522	19.197,00
6. Eusébio	0,701	0,621	52.667,00
7. Fortaleza	0,754	0,695	2.627.482,00
8. Guaiúba	0,617	0,560	26.331,00
9. Horizonte	0,658	0,610	65.928,00
10. Itaitinga	0,626	0,548	39.310,00
11. Maracanaú	0,686	0,665	224.804,00
12. Maranguape	0,659	0,618	126.486,00
13. Pacajus	0,659	0,596	70.911,00
14. Pacatuba	0,675	0,652	82.824,00
15. Palmácia	0,622	0,551	13.145
16. Paracuru	0,637	0,581	33.894,00
17. Paraipaba	0,634	0,602	32.515,00
18. Pindoretama	0,636	0,588	20.644,00
19. São Gonçalo do Amarante	0,665	0,646	48.265,00
20. São Luís do Curu	0,620	0,593	12.849

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Atlas Brasil, PNUD (2010) e IBGE (2017).

Dessa forma é importante destacar que a região geográfica Imediata de Fortaleza é uma região bastante peculiar por congregar boa parte dos municípios que se concentram na área litorânea do estado e metropolitana da cidade de Fortaleza, e por isso também, uma região de grande interesse no setor político e econômico, refletindo no desenvolvimento de políticas educacionais nessa região.

Percebe-se então que o “atual quadro de metropolização de Fortaleza reforça o peso das atividades industriais e de turismo nesta dinâmica”. Isso se deve à “implantação do CIPP²¹, a construção de grandes condomínios fechados e de grandes resorts turísticos”, ainda “a atração de empresas por meio de incentivos fiscais locais e estaduais são marcas deste novo contexto da região”. (IPEA, 2015. p.11).

²¹ Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). Teve suas atividades iniciadas em novembro de 2001. Localizado entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, a 60 quilômetros da capital Fortaleza. Foi criado com a intenção de desenvolver a economia local, regional e nacional.

No que diz respeito à educação, a Tabela 2, traz alguns dados importantes em relação às matrículas nos municípios que compõe a região.

Tabela 2: Número de matrículas da educação básica da Região geográfica imediata de Fortaleza - 2018.

Dependência Administrativa	Número de matrículas	Percentual em relação ao total de matrículas na Região geográfica imediata de Fortaleza.	Percentual em relação ao universo de matrículas do CE.
Federal	4519	0,49 %	0,21 %
Estadual	185.328	20,01 %	8,52 %
Municipal	457.725	49,43 %	21,04 %
Privada	278.428	30,07 %	12,79 %
Total	926.000	100 %	42,56 %

Fonte: elaborada pela autora com base em dados da SEDUC/CE (2018).

Nota-se que a região concentra 926 mil matriculados, o que equivale a 42,56% do universo de matrículas da educação básica de todo o estado do Ceará, é, portanto, quase a metade de todas as matrículas do estado. Outro dado que chama a atenção nesse quadro é que há uma grande incidência no número de matrículas na dependência administrativa municipal, com um total de 49,43% do total de número de matrículas de toda região.

Nesse sentido, pode-se observar diante dos dados, que no processo de municipalização dos sistemas de ensino da educação, fica em evidência a descentralização política, um marco da Constituição de 1988. Em que é atribuído aos municípios uma boa parte na responsabilidade no atendimento da educação básica, e introduz dispositivos, responsabilizando os municípios em relação à implementação das políticas públicas da educação, principalmente no que diz respeito ao ensino fundamental e a pré-escola como pontua o Art. 211 § 2º (BRASIL, 1988).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, esses dados sobre os números de matrículas na região possibilitam visualizar a dimensão da rede de ensino desses municípios. Como se observa a rede municipal compreende a maior parte dessas matrículas.

Assim, a institucionalização desses sistemas municipais de ensino, os princípios, espaços e mecanismos de participação que compõe a gestão democrática da educação são elementos fundamentais a serem destacados nessa região geográfica.

No Quadro 1 se destaca a institucionalização dos sistemas municipais de ensino da região geográfica pesquisada.

Quadro 1 – Sistemas municipais de ensino institucionalizados na Região geográfica imediata de Fortaleza– 1993 a 2018.

Município	Tipo de Documento	Nº do ato/ano	Ano da institucionalização
1. Aquiraz			2000
2. Beberibe	Lei	Nº 1.253/2018	2018
3. Cascavel	Lei	Nº 5694/2010	2010
4. Caucaia	Lei	Nº 2.593/2014	2014
5. Chorozinho	Lei	Nº 493/2001	2001
6. Eusébio	Lei	Nº 402/2000	2000
7. Fortaleza	Lei	Nº 13.719/2007	2007
8. Guaiúba	Lei	Nº 658/2013	2013
9. Horizonte	Lei	Nº 359/2002	2002
10. Itaitinga	Lei	Nº 174/2000	2000
11. Maracanaú	Lei	Nº 614/1998	1998
12. Maranguape	Lei	Nº1190/1993	1993
13. Pacajus	Lei	Nº 440/2016	2016
14. Pacatuba	Lei	Nº 01015/2010	2010

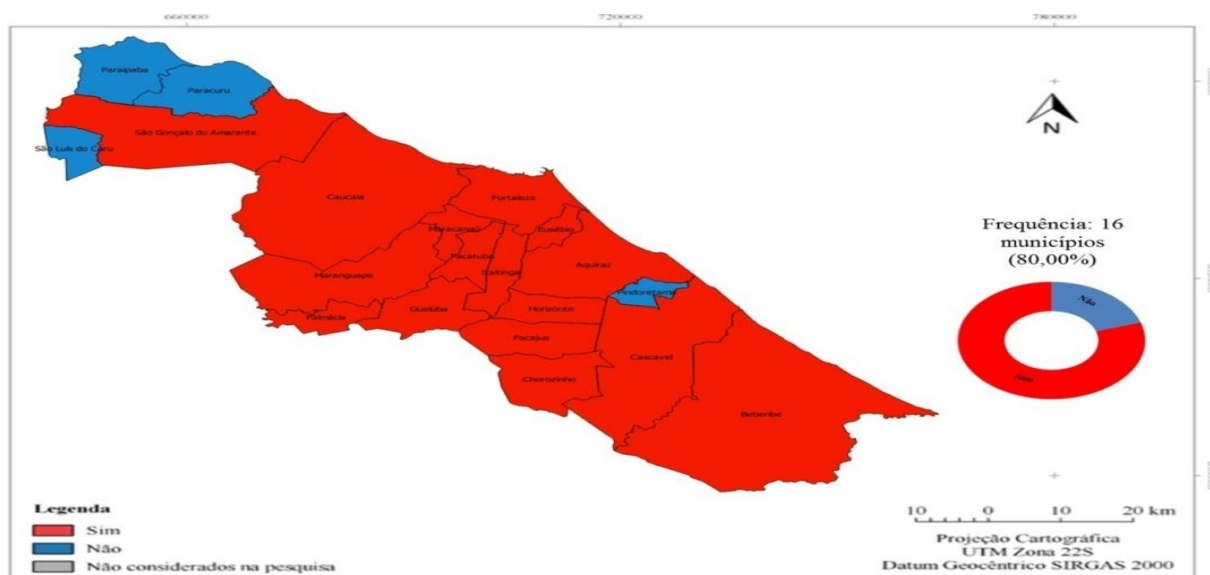
15. Palmácia	Lei	Nº 1011/2011	2011
16. Paracuru	*		
17. Paraipaba	*		
18. Pindoretama	*		
19. São Gonçalo do Amarante	Lei	Nº 1.077/2011	2011
20. São Luís do Curu	*		

*Não possui sistema municipal de ensino institucionalizado.

Fonte: elaborada pela autora com base em análise dos documentos de Leis municipais.

Como mostra o Quadro 1, na Região geográfica imediata de Fortaleza dos vinte (20) municípios que compõe a região, dezesseis (16) deles possui sistema de ensino institucionalizado, compreendido entre o período dos anos de 1993 a 2018. No Mapa 3 é identificada geograficamente a porcentagem dessa institucionalização.

Mapa 3 – Percentual de sistemas municipais de ensino institucionalizados na Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.



Fonte: elaborada pela autora com base em análise dos documentos de Leis municipais.

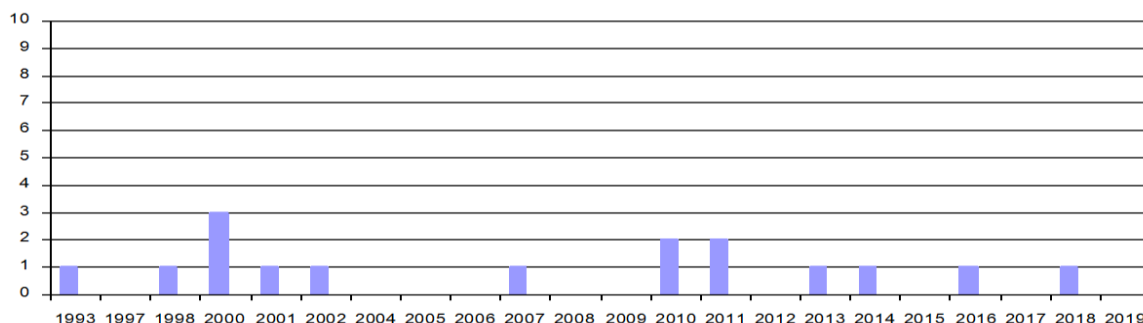
Sobre essa institucionalização dos SME no Brasil, cabe destacar alguns acontecimentos, mais necessariamente no início dos anos da década de 1990, em um contexto político que se moldava através do ideário neoliberal, evidenciavam-se propostas concernentes à diminuição da ação do estado.

Nas pautas referentes à educação, os segmentos sociais, voltados mais à esquerda, num primeiro momento, defendiam propostas que buscavam restringir à autonomia desses sistemas. Nesse período, acreditavam que atribuir aos municípios à exclusividade na responsabilização de implementação do ensino básico, agravaria a defasagem entre esses municípios, tendo em conta o fato desses não serem homogêneos, nem autônomos, no que diz respeito aos recursos.

Porém, ao longo dos anos, esses segmentos passam a apontar distintos posicionamentos em relação à autonomia dos Sistemas Municipais de Educação (SME), ora defendendo uma maior intervenção da União na implementação da educação básica, ora uma menor intervenção, mas passando a apoiar a autonomia política desses municípios. (DUARTE, 2002)

O Gráfico 1 ilustra bem a cronologia dessa institucionalização dos SME nos municípios da região pesquisada.

Gráfico 1 – Cronologia da institucionalização dos sistemas municipais de ensino na região Imediata Geográfica de Fortaleza – 1993 – 2018.



Fonte: elaborada pela autora com base em análise dos documentos de Leis municipais.

Dessa forma na caracterização da Região geográfica imediata de Fortaleza, a institucionalização dos SME através da legislação se faz presente em 80% dos municípios da região. Constata-se, ainda, que no ano de 2000, ano de eleições municipais, houve a maior incidência na institucionalização dos sistemas, seguido dos anos de 2010 e 2011, sendo o estado governado por Tasso Jereissati e Ciro Gomes, respectivamente.

A análise da legislação dos municípios pesquisados é elemento importante no sentido de fornecer dados sobre as normas e regulamentação da gestão democrática do ensino públicos nos municípios pesquisados, uma vez que,

as bases normativas evidenciadas a partir da inserção do princípio da gestão democrática na CF 1988, e outros documentos de Leis como a LDB nº 9.394/96, e a Lei Federal nº 13.005/2014 que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), não podem de maneira algum ser renunciados, pois são instrumentos que regulamentam direitos.

Nesse sentido, também sinalizar os instrumentos legais de consolidação dessa gestão democrática, é parte do presente trabalho. Assim, a próxima seção traz os principais instrumentos legais que fazem parte da gestão democrática do ensino público no Brasil.

3. 2. Os instrumentos legais de consolidação de espaços democráticos

A nova Constituição de 1988, nascida em um contexto de redemocratização do Brasil, evidenciam em seu texto alguns avanços no sentido de contemplar os anseios dos movimentos sociais da época, que tinham como balizador de suas lutas a crítica ao autoritarismo instalado no período ditatorial, a instituição de políticas públicas locais e a proposição de uma democracia forte. Uma democracia que fosse para além das representações parlamentares, que contemplasse e desse voz a sociedade.

Cabe dizer que a partir desse período de transição democrática, mais necessariamente ao longo da década de 1990, intensificou-se um processo de materialização das liberdades políticas, que se deu muito por meio dos instrumentos legais instituídos através das conferências, leis e planos. No que diz respeito à educação a Constituição de 1988, apontou uma importante sinalização quanto aos instrumentos legais na implementação da gestão democrática do ensino público como mostra o Art. 206 que discorre sobre como o ensino será ministrado.

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 - VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**
 - VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, CF, 1988, **grifo nosso**)

Ao tratar sobre as incumbências dos sistemas de ensino o texto da Lei das Diretrizes e Bases – LDB nº 9.394/96 estabelece no título II, artigo 3º parágrafo VIII “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, deixando a responsabilidade a cada sistema definir quais normas na execução dos princípios da gestão democrática. Em relação aos mecanismos, espaços e princípios que configuram no sentido da participação, os artigos 14 e 15 da Lei definem:

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

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. 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**, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (LDB. LDB, Lei nº 9.394/96, **grifo nosso**).

No Art. 14 podemos observar que a ideia de participação se faz presente em pelo menos duas frentes: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, essa participação pode se dizer, estar configurada em um contexto mais local dentro do espaço escolar; e, a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Essa, uma participação mais externa, que vai para além do espaço da escola, e que amplia a participação da sociedade civil.

Já no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014, com vigência por dez anos, traz em seu texto a gestão democrática do ensino, reforçando assim o princípio constitucional já disposto no Art. 206 da C.F de 1988, que discorre sobre a Gestão democrática do ensino público. Ao abordar as diretrizes do PNE a lei discorre nos artigos 2º, 6º e 9º as seguintes diretrizes.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; [...] Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (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, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

[...] 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 contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014).

Cabe salientar, que apesar dos avanços no sentido da atenção dada à temática da gestão democrática em suas diretrizes, o PNE retrocede em algumas questões, como a descrita na Meta 19, que discorre sobre essa gestão estar associada não apenas a comunidade escolar, mas também a “[...] critérios técnicos de mérito e desempenho [...]”.

Meta 19: 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).

Essa ideia de mérito e desempenho atrelada a consulta pública à comunidade, nos apresenta uma questão bastante interessante no qual se evidencia as muitas contradições e as disputas presentes no contexto educacional. Essas contradições e disputas estão diretamente ligadas à própria elaboração da LDB, no qual se tinha projetos antagônicos de educação.

De um lado, a concepção ligada e alinhada aos setores mais progressistas, que tinham como defesa a educação pública, em que os ideários de emancipação e liberdade fossem considerados na implementação dessas políticas. Por outro lado, uma concepção norteadas pelos ideários neoliberais, os movimentos conservadores e atrelados aos segmentos empresariais da educação privada.

Sobre isso a Drabach; Mousquer, (2009) pontuam.

[...] a desejada Gestão democrática do Ensino público surge multifacetada. De um lado, guardadora de um projeto democrático com vistas à ampliação dos espaços de cidadania e construção de uma educação de qualidade, de outro, como estratégia do gerencialismo econômico global no fortalecimento do sistema capitalista de sociedade.” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 279).

No processo de tramitação do PNE, essa disputa de diferentes projetos alinhados a essas concepções também se evidenciaram, porém notadamente, se observa um retrocesso no sentido de atender as concepções mais progressistas, que buscavam um alargamento dos direitos a educação pública. Estabeleceu-se, como um resultado do tipo de intervenção dos reformadores empresariais na política educacional brasileira. Com Marx e Engels (2007), pode-se compreender como a burguesia ao reivindicar sua representação como sociedade civil e como classe, organizou-se nacionalmente e deu ao seu interesse uma configuração geral. Neste sentido, “como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política” (MARX e ENGELS, 2007, p. 76).

Freitas, nesse sentido, sublinha que:

Para os empresários, os quais só agora se interessaram pela qualidade da educação, isso não conta. É preciso resolver de imediato o problema educacional para puxar o aumento de produtividade de imediato. Sem isso, dizem, perde-se competitividade internacional – ou seja, os lucros não são os esperados. O argumento é oportunista, pois eles bem sabem que o aumento da produtividade não depende apenas da educação. O conflito que aparece entre educadores profissionais e os empresários diz respeito ao que se entende por uma boa educação: para os empresários é saber ler, escrever, contar e algumas competências mais que estão sendo esperadas na porta da fábrica, medidas em um teste padronizado. Se as notas aumentam, então houve melhoria. Se há mais formandos, houve melhoria. Para os educadores, isso é apenas uma pequena parte da tarefa. Nota alta não é sinônimo de boa educação. (FREITAS, 2014 a, p. 51).

No PNE se observa a ênfase ao prazo de 2 (dois) anos após a promulgação da lei, para que os sistemas de ensino, em cada âmbito específico, assegurem condições para a efetivação da gestão democrática, e para isso, sinaliza alguns critérios, dentre eles à consulta pública à comunidade escolar.

Freitas afirma ainda que,

[...] face à iniciativa destes para ampliar o papel da avaliação no controle da escola (Lei 13005/2014 do Plano Nacional de Educação) e por definir os objetivos de ensino (através de uma base nacional comum, também incluída no PNE) nos termos de uma matriz formativa que preserve o formato atual da escola e trave o par dialético dos conteúdos/métodos (com apoio da Lei de Responsabilidade Educacional). (BRASIL, 2014).

Essa ênfase em assegurar condições, estipulando inclusive prazos, vai muito de encontro ao que se segue no texto ao traçar as estratégias da meta 19:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a **nomeação dos diretores e diretoras de escola**, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a **participação da comunidade escolar**;

19.2) ampliar os programas de apoio e **formação aos (às) conselheiros (as)** dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as **conferências municipais, estaduais e distrital** bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus **planos de educação** ;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o **fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais**, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua **articulação orgânica com os conselhos escolares**, por meio das respectivas representações;

19.5) **estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional**, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; 19.6) **estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares**, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de **autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira** nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014, grifos nossos).

As 8 (oito) estratégias especificadas no PNE, evidenciam alguns temas como, programas de formação aos conselheiros, o fortalecimento de grêmio

estudantis e associações de pais, autonomia pedagógica e financeira, participação da comunidade em conselhos.

Sobre essa participação em conselhos, o fortalecimento dos grêmios estudantis e associações de pais, as estratégias 19.4 e 19.5 contemplam com bastante destaque a necessidade de se assegurar a esses os espaços adequados, bem como as condições de funcionamento nas escolas e condições de funcionamento autônomo dos conselhos. (BRASIL, 2014).

Essa estratégia, do ponto de vista legal, vem no sentido de sanar uma dificuldade bastante recorrente no processo de mobilização da sociedade na participação desses colegiados, que é a falta de infraestrutura que acabava por desmobilizar essa participação.

É notável que os documentos de leis que contemplam a gestão democrática do ensino público se amparam nos princípios de descentralização, participação e autonomia. Porém, esses princípios inseridos nos textos das leis, são muito mais resultantes do próprio contexto da época, que tinha de um lado a pujante participação dos movimentos populares na conquista por espaços de participação e democratização da educação, e por outro, a crise econômica. (VIEIRA, 2007). Essa crise advinda da queda dos lucros, o arrefecimento do modelo *taylorista/fordista*²² de produção.

Gentili (2002) ao discorrer sobre a proposta neoliberal voltada a solucionar os problemas educacionais, diz ser essa o produto da combinação de duas lógicas a

[...] *centralizadora* e descentralizadora: centralização do controle pedagógico (em nível curricular, de avaliação do sistema e formação de

²² No Fordismo “[...] a grande novidade técnica e em termos de organização da produção no chão de fábrica foi à introdução da esteira rolante, que ao fazer o trabalho chegar ao trabalhador numa posição fixa, conseguiu dramáticos ganhos de produtividade”. Esse modo de produção não significou simplesmente um novo modelo de [...] organização racional do trabalho e da produção, mas também a constituição de um novo modo de vida. Do mesmo modo que os princípios do taylorismo caminhavam em direção ao controle do trabalho, também o fordismo tinha como seu fundamento o controle do processo de trabalho. Mais do que uma ruptura, o fordismo representou a continuidade e intensificação do processo de controle da força de trabalho viva que já havia iniciado com o taylorismo. No entanto, apesar do fordismo incorporar elementos do taylorismo na sua dinâmica, é possível estabelecer diferenças fundamentais entre ambos. [...] A principal diferença entre o fordismo e o taylorismo é que o fordismo tinha um projeto de hegemonia. Ele não queria apenas dominar a força de trabalho, ele queria conquistar sua adesão. Hegemonia não é só dominação, hegemonia é capacidade de direção, quem dirige é quem é capaz de conquistar a adesão dos outros. Dominar é diferente de dirigir, nem toda classe dominante é classe dirigente”. (RIBEIRO, 2015, p. 68-71).

docentes) e *descentralizadora* dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema. (GENTILI, 2002, p. 25).

Nesse contexto, a questão da autonomia, a descentralização e a participação, tanto enfatizadas nos documentos de leis, assume também outra perspectiva, como bem aponta Lima (2001). Em que esses

[...] conceitos como 'autonomia', 'comunidade educativa', 'projecto educativo', continuarão a ser convocados, e até com maior frequência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas. (LIMA, 2001, p. 31).

Não se pode negar, que esses princípios são norteadores e basilares no processo de democratização da educação. Porém, há de se problematizar o contexto político-social e econômico por traz desses projetos de Leis educacionais. Pois neles, os princípios da gestão democrática são inseridos, mas surgem de forma heterogênea, norteados por um projeto de democratização que busca, por um lado, ampliar os espaços de cidadania e uma educação para além do mercado, mas por outro lado, também marcado por estratégias do gerencialismo econômico global, no qual se tem como prioridade o fortalecimento do sistema capitalista de sociedade. (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

Desse modo, na análise dos instrumentos legais dos sistemas de ensino dos municípios que compõe a Região Imediata de Fortaleza, foram considerados os documentos das leis municipais, Leis Orgânica e Leis que instituem os SME outros documentos legais que discorrem sobre os mecanismos e espaços de participação.

Atentar para esses documentos, significa também compreender como os instrumentos legais desses municípios que compõe a região estão inseridos e quais as possibilidades na consolidação dos espaços de participação.

3.3 Os princípios, mecanismos e espaços de participação presentes na legislação dos sistemas municipais de ensino da região imediata de Fortaleza

Na Constituição de 1988 a gestão democrática é inserida de forma bastante expressiva no texto da lei. Essa inserção se deu também muito decorrente e influenciado pelo movimento de redemocratização que repercutia na década de 1980 e também do próprio alinhamento do Estado brasileiro às políticas

macroeconômicas, que teve um processo de reorganização buscando atender as demandas das agências multilaterais.

Desse modo, ao inserir a gestão democrática da educação a C.F. de 1988 promoveu importantes avanços no sentido de propor uma significativa continuidade dos processos de democratização e participação da sociedade, e o fortalecimento das experiências democráticas. (CURY, 2005).

Maria Glória Gohn (200) ao falar sobre a participação da sociedade pontua ser esse um conceito difundido no processo de universalização dos direitos. Que por sua vez, amplia suas dimensões para além das puramente jurídicas, norteando assim um novo entendimento da função e do caráter do Estado, no qual os debates das temáticas de políticas públicas passam também pelo debate público.

Nesse sentido, ela compreende essa participação como sendo concebida por uma intervenção social, realizada de forma periódica, planejada e articulada em todo o percurso da implementação dessas políticas públicas. (GOHN, 2004).

Pode-se dizer que nesse contexto, a participação deve ser entendida a partir de uma articulação na qual há uma aproximação entre estado e sociedade, possibilitando assim que aqueles que fazem parte dessa interação possam atuar intervindo na vida pública. Essa interação, a participação da sociedade, está por sua vez, atrelada aos mecanismos e espaços de participação que possibilitem a observância dos princípios democráticos na gestão da educação, que como bem aponta Dourado (2007) vai forjar as condições para a materialização dessa gestão democrática.

Assim, a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. (DOURADO, 2007, p. 922).

A fim de observar princípios, mecanismos e espaços de participação conformados na legislação da região pesquisada, foi considerado para a análise dos documentos, o conjunto de legislação de cada município que compõe a região, e que possui o SME instituído. Esse exame possibilitou identificar alguns princípios.

Entretanto, cabe salientar que uma análise puramente legal não nos permite de fato compreender na sua totalidade os complexos que envolvem a participação da sociedade no processo da gestão democrática do ensino público, mas ela se insere como elemento fundamental e ponto de partida. Olinda Evangelista (2012) em seu artigo intitulado: "Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional", chama a atenção sobre três frentes quando se trabalha com documentos: a posição do pesquisador em que aborda o sujeito pesquisador na condição de produtor de conhecimento, a posição dos documentos, que invariavelmente, expressam determinações históricas, que precisam ser apreendidas pelo pesquisador e a posição da teoria que possibilita a mediação entre sujeito e a realidade em estudo. (EVANGELISTA, 2012).

Sobre isso, Tereza Adrião e Camargo (2007) pontua que é necessário compreender os limites e possibilidades presentes na legislação, pois, “para além das normas jurídicas e genéricas, é preciso compreendê-las mais como um instrumento de indução das práticas sociais concretas”. (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 78). Nesse sentido, o mapeamento desses princípios, espaços e mecanismos de participação, permite vislumbrar quais os arranjos institucionais presentes nas configurações desses sistemas municipais de educação.

No Quadro 2, são listados pelo menos doze (12) princípios, alguns já conformados na CF de 1988, LDB e no PNE, que seriam norteadores da análise do texto de Leis de cada município considerado na pesquisa.

É importante pontuar que a questão legal que tratou a educação nas constituições, é também elemento de mediação, ela se torna importante no sentido de sintetizar o que se está sendo determinado naquela época específica.

Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino da região geográfica Imediata de Fortaleza– 1993 a 2018.

Princípios	Municípios	Frequência
		Região
(1) Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes.	Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Fortaleza, Horizonte, Itaitinga, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, São Gonçalo do Amarante.	62,50% (10)

(2) Participação da comunidade no planejamento da educação municipal.	Beberibe, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Fortaleza, Itaitinga, Pacajus, São Gonçalo do Amarante	50% (8)
(3) Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	Cascavel, Horizonte, Maracanaú, Pacatuba, São Gonçalo do Amarante.	31,25% (5)
(4) Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.	Cascavel	6,25% (1)
(5) Escolha de diretores escolares por meio de eleições.	Cascavel, Eusébio	12,50 % (2)
(6) Participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.	Fortaleza, Pacatuba	6,25% (1)
(7) Transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.	-	0,0% (0)
(8) Participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	Horizonte, Pacatuba	12,50% (2)
(9) Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	Aquiraz, Beberibe, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Horizonte, Itaitinga, Pacatuba, São Gonçalo Amarante.	68,75% (11)
(10) Descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento.	Pacatuba	6,25% (1)
(11) Adoção de planejamento participativo.	Pacajus	6,25% (1)
(12) Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.	Aquiraz, Beberibe, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Horizonte, Itaitinga, Pacatuba, São Gonçalo do Amarante.	68,75% (11)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Legislação municipal.

Como se observa no Quadro 2, as frequências de cada princípio são bem dispares. Para que haja uma melhor sintetização dos princípios presentes na legislação dos dezesseis (16) municípios considerados pela pesquisa na região geográfica Imediata de Fortaleza, após o exame de todas as leis esses foram

agrupados e na análise, divididos em maior frequência, menor frequência e nenhuma frequência.

Dessa forma, os princípios com maiores frequências foram: (1) participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes com 62,50% de frequência; (9) respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes e (12) apoio ao funcionamento de grêmios estudantis, se destacam tendo ambos uma frequência de 68,75%; (2) Participação da comunidade no planejamento da educação municipal com frequência de 50%.

Nota-se que os princípios que configuram participação e autonomia estão conformados em boa parte dos documentos de leis que dos SME pesquisados. É um dado bastante importante a ser considerado, pois esses princípios são basilares em se tratando do processo de democratização da educação pública.

Alex Tocqueville (1998), em sua importante obra *A democracia na América*, aponta a participação como sendo um dos princípios fundantes da democracia norte-americana. Para ele é através da participação política-social que se é permitido também realizar o princípio da soberania. (TOCQUEVILLE, 1998). Evidencia-se em sua obra que a democracia norte-americana, foi intrinsecamente resultante da participação social na gestão da coisa pública.

É basilar a participação da comunidade, tanto em conselhos como nos colegiados (grêmio estudantis, associações de pais) é elemento fundante na implementação da gestão democrática. Desse modo podemos afirmar que não é possível conceber a gestão democrática sem que esse princípio esteja manifesto, seja nas ações implementadas como também nos documentos que formalizam essa gestão.

Bordenave defende que a participação é “inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e os clãs do tempo primitivo, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje”. Assim, “a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social”. (BORDENAVE, 1994, p. 17.).

Ainda sobre participação no contexto da gestão educacional, Gadotti (2004) pontua ser essa um importante instrumento que possibilita haver um aprofundamento do grau de organização da sociedade, contribuindo assim no

processo de democratização “[...] das relações de poder no seu interior e, conseqüente, para a melhoria da qualidade do ensino [...]”. (GADOTTI, 2004. p. 16).

A presença dos princípios que observa a participação da comunidade em conselhos, no planejamento, que respeita a autonomia da organização da comunidade escolar (pais, estudantes e servidores) e o apoia o funcionamento dos Grêmios estudantis, presentes na análise dos documentos de leis da maioria dos SME analisados, traz um importante indicativo de que mesmo diante dos inúmeros desafios na implantação da gestão, esses princípios estando presentes nas leis sinalizam a possibilidade do fortalecimento dessa participação.

Por outro lado, os princípios que tiveram menores frequências foram (3) Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, com uma frequência de 31,25%; (5) Escolha de diretores escolares por meio de eleições e (8) Participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, ambos com 12,50% de frequência; (4) Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, (6) Participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino, (10) Descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento e (11) Adoção de planejamento participativo, ambos com 6,25% de frequência.

Em relação à eleição de diretores e a participação dos profissionais e da comunidade escolar no Projeto Político Pedagógico (PPP), a baixa frequência é preocupante, pois no caso do PPP, ele está atrelado ao comprometimento não apenas individual, mas coletivo, e isso requer um processo de descentralização na tomada de decisões. Sobre isso pontua Veiga (1998).

A principal possibilidade de construção do projeto político-pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva. Portanto, é preciso entender que o projeto político-pedagógico da escola dará indicações necessárias à organização do trabalho pedagógico, que inclui o trabalho do professor na dinâmica interna da sala de aula, ressaltado anteriormente. (VEIGA, 1998, p. 12).

O fato, portanto, do princípio da não participação dos professores na elaboração dos projetos políticos pedagógicos da escola além de ser preocupante,

mostra indícios de que os projetos são elaborados em gabinetes, por pessoas que estão distantes das salas de aula, algumas vezes são os técnicos, outras vezes os supervisores, as equipes das SME ou as direções, ou ainda, se trata de um modelo padrão utilizado em todas as escolas do município. Ainda indica a separação do trabalho manual e intelectual, lembrando que os especialistas técnicos representam na escola, o que na empresa representa o pessoal de mando como necessário para o tipo de reorganização do trabalho, modelo que se afirma quando da industrialização maciça a partir do século XIX.

Esta condição em relação ao PPP é questionada por Veiga (2003), pois considera que sua elaboração,

[...] sob a perspectiva da inovação emancipatória é um processo de vivência à medida que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar e acadêmica participam dela, tendo compromisso com seu acompanhamento e, principalmente, nas escolhas das trilhas que a instituição irá seguir. Dessa forma, caminhos e descaminhos, acertos e erros não serão mais da responsabilidade da direção ou da equipe coordenadora, mas do todo que será responsável por recuperar o caráter público, democrático e gratuito da educação estatal, no sentido de atender os interesses da maioria da população. (VEIGA, 2003, p. 271).

Compreende-se, nessa ótica que tanto a elaboração, quanto à execução do PPP deve ser feita coletivamente, envolver não apenas os professores, mas toda a comunidade escolar, tendo em vista que a escola não é uma empresa, trata-se, sim, de uma instituição com função social, política, cultural e pedagógica.

Convém destacar em relação aos princípios que não tiveram nenhuma frequência, o princípio (7) que indica transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros. Esse dado acende um alerta, pois o princípio da transparência entende-se como obvio de uma gestão democrática, pois é através dele que é garantido o direito de a comunidade participar dos procedimentos e decisões nos domínios da administração pública, e acessar as informações sobre as ações e práticas realizadas por esses, diminuindo o distanciamento entre a comunidade escolar.

A transparência é um dos elementos definidos pelo Banco Mundial como pilar da “boa” governança. (WORLD BANK, 1992). Ela se insere como um dos princípios da *accountability* que conforme o BM é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992, p. 14). Assim, dada às devidas ressalvas

em relação ao BM, de uma ou outra maneira, a transparência é um mecanismo importante para a comunidade, à medida que pode representar uma forma da administração pública prestar contas de suas ações.

Nesse sentido, é importante retomar o conceito de boa governança tratado por Borges (2001, p 127) o qual encontra definição nos documentos do Banco Mundial. Após a exposição sobre esse formato organizacional da participação e transparência, o autor apresenta uma síntese importante para a compreensão do seu significado:

Finalmente, a boa governança diz respeito a questões de transparência e participação. Essas duas dimensões, consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas. (BORGES, 2001 p. 127).

Assim, como já dito anteriormente, a presença dos princípios da gestão democrática formalizados nos documentos legais, indicam possibilidades reais de fortalecimento do processo de democratização da educação, porém cabe também frisar, que para que esses princípios sejam de fato implementados, é necessário haver espaços e mecanismos fortalecedores da prática da gestão democrática.

O Quadro 3, procura de forma sintetizada mostrar os espaços e mecanismos de participação configurados no exame das leis dos SME da região.

Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.

Mecanismos e espaços	Municípios	Frequência Mesorregião
(1) Conselho Municipal de Educação	Aquiraz, Caucaia, Fortaleza, Horizonte, Itaitinga, Maranguape, Pacajus, Pacatuba.	50% (8)
(2) Plano Municipal de Educação	Aquiraz, Cascavel, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Palmacia	56,25% (9)
(3) Projeto Político-Pedagógico	Horizonte, Maracanaú, Pacatuba	18,75% (3)

(4) Conselho Escolar	Cascavel, Horizonte, Pacatuba	18,75% (3)
(5) Eleição de diretores	Cascavel, Eusébio	12,50% (2)
(6) Fórum Municipal de Educação	Itaitinga, Maranguape	12,50% (2)
(7) Conferência Municipal de Educação	-	0,0% (0)
(8) Grêmio Estudantil.	Beberibe, Cascavel, Chorózinho, Pacatuba, São Gonçalo do Amarante.	31,25(5)
(9) Assembleia Escolar	-	0,0% (0)
(10) Congresso, seminário e/ou plenárias.	-	0,0% (0)
(11) Associação de Pais e Professores	-	0,0% (0)

Fonte: Legislação municipal.

É observado com a maior incidência, ou seja, 56,25%, o mecanismo (2) Plano Municipal de Educação, vindo em seguida o espaço (1) Conselho Municipal de Educação (CME) com 50% de incidência. Entre esses dois mecanismos e espaços de participação cabem um destaque ao CME, pois esse é tratado na legislação como órgão deliberativo, consultivo e normativo da administração municipal.

Em sua formação e composição, é considerado o seu caráter público, um espaço de participação da sociedade e composto por representantes das mais diversas entidades que atuam na área educacional. Sobre o espaço de participação conselho, Gohn (2006), vai discorrer ser esse não uma forma nova utilizada na gestão pública, ou outros coletivos da sociedade civil, mas

[...] uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “conselhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias.”(GOHN, 2006, p. 5).

No Brasil como aponta Bordignon (2009) os conselhos de educação remontam ao período Imperial. Sobre isso ele pontua,

A partir de 1840, até a primeira década de 1900, diversas propostas para criação de um conselho de educação em âmbito nacional foram formuladas pelo Governo ou pelo Congresso, mas não viabilizadas. Somente em 1911, mais de duas décadas após a proclamação da república, foi criado e passou a funcionar o Conselho Superior de Ensino, transformado em Conselho

Nacional de Ensino, em 1925; Conselho Nacional de Educação, em 1931; Conselho Federal de Educação; em 1962; e, novamente, em Conselho Nacional de Educação, em 1994, por meio de Medida Provisória, e em 1995, pela Lei Nº. 9.131, de 24 de novembro, lei em vigor atualmente. São 97 anos de efetivo funcionamento de um conselho de educação em âmbito nacional. (BORDIGNON, 2009, p. 11)

A ideia de conselhos de educação no Brasil, mais necessariamente ao longo do século XX, está intimamente vinculada a uma concepção de órgão governamental, em que sua atuação era muito mais voltada no sentido de assessorar e dar suporte, muito mais normativo e consultivo do que deliberativo. Talvez isso explique ser esse o espaço de participação com mais incidência no exame das leis dos municípios pesquisados, em detrimento de outros espaços importantes de participação como conselho escolar que aparece com pouquíssima incidência.

Apesar desse histórico mais normativo e consultivo do que deliberativo, os CME têm a partir das últimas décadas, se constituído como espaço democrático importante, contribuindo assim na democratização da gestão educacional dos municípios pesquisados. É imprescindível a existência do CME para que se concretize um Sistema Educacional, tendo em vista que se trata de um órgão que é indispensável na constituição de um SME, principalmente porque “É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua” (BORDIGNON, 2009 p. 53–54).

Os Conselhos Municipais de Educação foram instituídos efetivamente há pouco tempo, apesar de terem sido propostos pelos *Pioneiros da Educação Nova*, especialmente Anísio Teixeira. A sua existência passa a ser estimulada somente após a sinalização de Sistema Municipal de Ensino pela CF/1988 e a institucionalização pela LDB/1996, com funções próprias relativas ao SME, sendo objeto privativo das leis orgânicas de Estados e Municípios.

A CF de 1988 colocou “o cidadão na condição de governante e não mais de mero governado. Neste cenário, os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, nova posição dos conselhos”, que consistem em: “responder às aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções”. Nesse caso, “os conselhos de educação, assumem uma nova natureza: a de órgãos de Estado e,

assim, representam e expressam a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais”. (PEREIRA, 2018, s/p).

Já com menor frequência os mecanismos como (3) projeto político pedagógico, (4) conselho escolar, (5) eleição de diretores, (6) fórum municipal e grêmio estudantil aparecem com uma frequência abaixo de 31,25% indicando que do ponto de vista legal, esses espaços e mecanismos não são priorizados na elaboração dos documentos de Leis. Esse dado pode ser um indicativo que reflete ao uso incorreto da prerrogativa da autonomia dada aos municípios quanto à regulação e normatização da gestão democrática no âmbito municipal. Uma vez os municípios tendo essa autonomia, agem em alguns momentos como se esses princípios não fossem importantes, tão pouco basilares na implementação da gestão democrática, a ponto de nem se fazerem presentes nos documentos de leis.

Como resultado do exame da legislação dos municípios da região, é possível afirmar que, assim como nos documentos de Leis Federais que trata a gestão democrática da educação pública, os avanços e retrocessos são evidenciados.

Em alguns municípios é possível visualizar uma predominância importante de alguns princípios como participação, porém se considerarmos a porcentagem da maior frequência dos princípios, mecanismos e espaços que foi de 68,75%, no universo dos sistemas pesquisados, nota-se que até mesmo do ponto de vista da regulamentação, na normatização da gestão democrática através da legislação, essa se mostra frágil.

Esta condição talvez expresse o que Wood (2006) sinaliza, quando afirma que a democracia é incompatível com o modo de produção capitalista, visto que a desigualdade social restringe o acesso às políticas públicas e sociais, e contribui com a negação à própria compreensão do significado de direito social.

4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: O MARCO LEGAL E A REALIDADE DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE FORTALEZA

O presente capítulo aborda a gestão democrática, os dispositivos legais conformados na região geográfica imediata de Fortaleza, observando na primeira seção os aspectos que norteiam a gestão democrática e os princípios conformados na legislação da região.

Parte do pressuposto de que a democratização da educação pressupõe a democratização do conhecimento e do acesso, a garantia de permanência e a democratização da gestão. Estas prerrogativas têm sido de maneira geral, as bandeiras levantadas pelos movimentos sociais de caráter popular e, as mesmas reivindicações chegaram a ser formalizadas na Lei, conforme visto no decorrer deste trabalho, porém, como a Lei por si só não garante os direitos, o poder econômico e político aumentaram seus privilégios e a concepção de democracia fragilizou-se.

Na sequência, aborda as correlações entre os princípios de participação e os espaços e mecanismos de participação. Evidenciando os desafios e possibilidades na efetivação da gestão democrática nessa região. Esse marco legal torna evidentes os princípios democráticos, mas é importante compreender o período em que estes se tornam leis, pois, ele é marcado pela prática de um modelo de globalização neoliberal que em nome da democratização lança para a sociedade civil o compromisso com a educação .

E, por último, discorre sobre as contradições existentes na materialização da gestão democrática em uma sociedade capitalista, marcadamente desigual que solapa direitos, exclui a ampla maioria da população e mantém privilégios dos grupos que se beneficiam e alimentam a desigualdade.

Neste modelo:

[...] tem sido frequentes as representações destas formas de (des)sociabilização, que se expressam como se a humanidade tivesse atingido seu ponto alto, o seu tólos. Muitas são as formas de fetichização: desde o culto da sociedade democrática, que teria finalmente realizado a utopia do preenchimento, até a crença na desmercantilização da vida societal, no fim das ideologias. Ou ainda aqueles que visualizam uma sociedade comunicacional, capaz de possibilitar uma interação subjetiva, para não falar daqueles que visualizam o fim do trabalho como a realização concreta do reino da liberdade, nos marcos da sociedade atual, desde que um pouco mais regulamentada e regida por relações mais contratualistas (ANTUNES, 2001, p.35).

A gestão democrática, que foi bandeira dos movimentos sociais populares, do professorado em suas lutas, acaba sendo solapada pelo Estado, que se colocada a serviço da valorização do capital e encaminha para a sociedade civil (haja vista sua natureza contraditória) e empresariado, a responsabilização sobre as políticas públicas e sociais, como, por exemplo, sobre a educação (ZIENTARSKI, 2017). Este, portanto, é o conteúdo deste capítulo.

4. 1 A gestão do ensino público, dispositivos legais conformados: princípios da gestão democrática

A gestão democrática do ensino público é uma temática amplamente discutida por diversos estudiosos e pesquisadores. A literatura produzida ao longo do tempo e os estudos publicados somam uma boa parte das publicações em torno das políticas públicas da educação. Esse grande interesse pela temática por parte dos estudiosos e pesquisadores, revela seu caráter instigante e a importância do aprofundamento em torno da temática no processo de democratização.

Apesar, de recorrentes estudos e pesquisas na área, essa temática está longe de ser esgotada, talvez por ser essa política educacional, sobretudo, um processo também político. Logo, ela acontece intrincadamente conectada com a realidade que a cerca, considerando o complexo contexto sociopolítico e econômico na relação sociedade e Estado.

Sobre esse caráter político da democratização da gestão da educação, que compreende também a gestão escolar, Lima (2000) vai pontuar ser ela.

[...] uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc. (LIMA, 2000, p. 19).

Nesse prisma, a gestão democrática como sendo um feito político, em um contexto da relação sociedade e Estado, sua implementação e formulação não acontece apartada da dinâmica que envolve as relações sociais, ela é construída em um contexto dessas interações. Sendo assim, pensar na gestão democrática da

educação implica em considerar como basilar a participação da sociedade nas decisões que envolvem o contexto educacional.

O SME tem sido nesse processo, o *lócus* onde se pode observar a materialização dessas relações e interações em torno das políticas educacionais no âmbito municipal. Na LDB o Art. 14., institui que “[...]os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e

[...] os princípios de [...] 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 Art. 14 deixa bastante claro que as normas da gestão democrática serão definidas pelos Sistemas Municipais de Educação, respeitando obviamente as peculiaridades de cada local. Entretanto, são enfatizados os princípios da participação da comunidade em conselhos e dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico.

Assim, o marco legal da gestão democrática nos SMEs se torna importante objeto de exame e análise para compreendermos as condições institucionais estabelecidas na realidade do âmbito municipal.

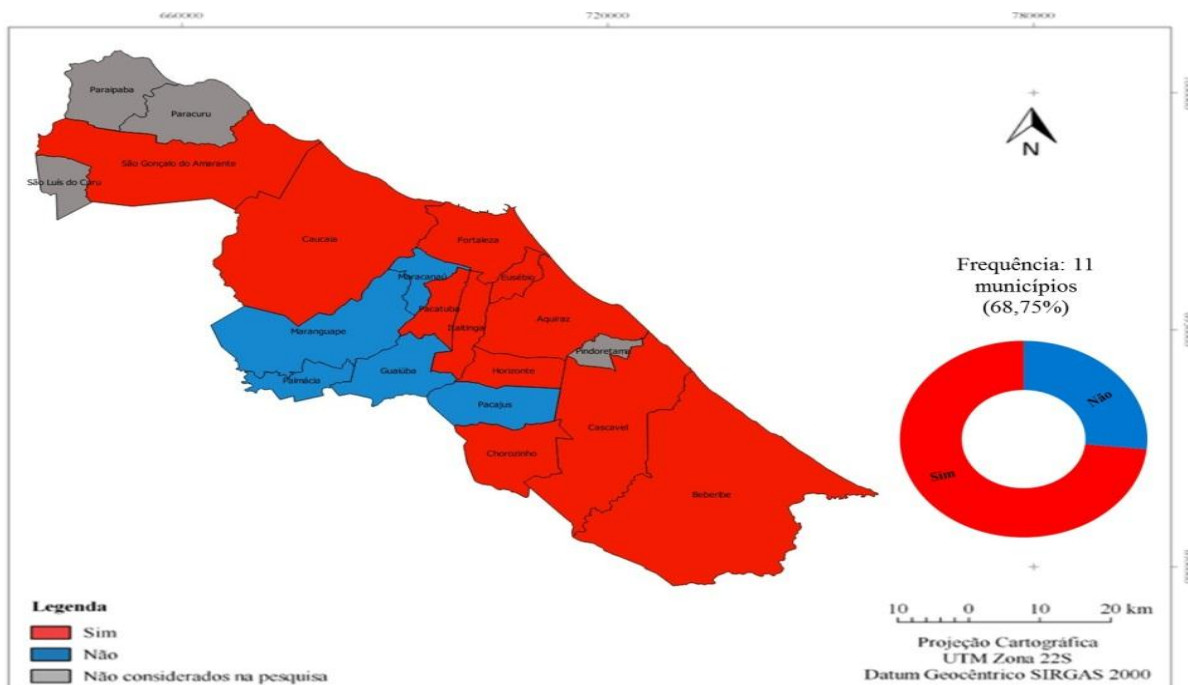
Nesse sentido, não se pode renunciar a esse, mesmo o marco legal não sendo a única via para a materialização da gestão democrática, pois essa depende também de outras condições, a falta dessa normatização é elemento limitador da democratização da gestão.

Essa seção apresenta a sintetização, através de quadros e mapas, os dados coletados na pesquisa. Para a sistematização e sintetização desses, foram examinados na íntegra em torno de cem (100) documentos de leis, entre decretos, portarias e resoluções.

Dessa forma, o conjunto de mapas, nesse primeiro momento, evidencia os princípios que apareceram com maior incidência nos municípios da região.

O Mapa 4 apresenta o princípio de respeito à *autonomia de organização de pais, professores*, com uma incidência de (68,75%).

Mapa 4 – Incidência do princípio de Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza.



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal dos municípios da região.

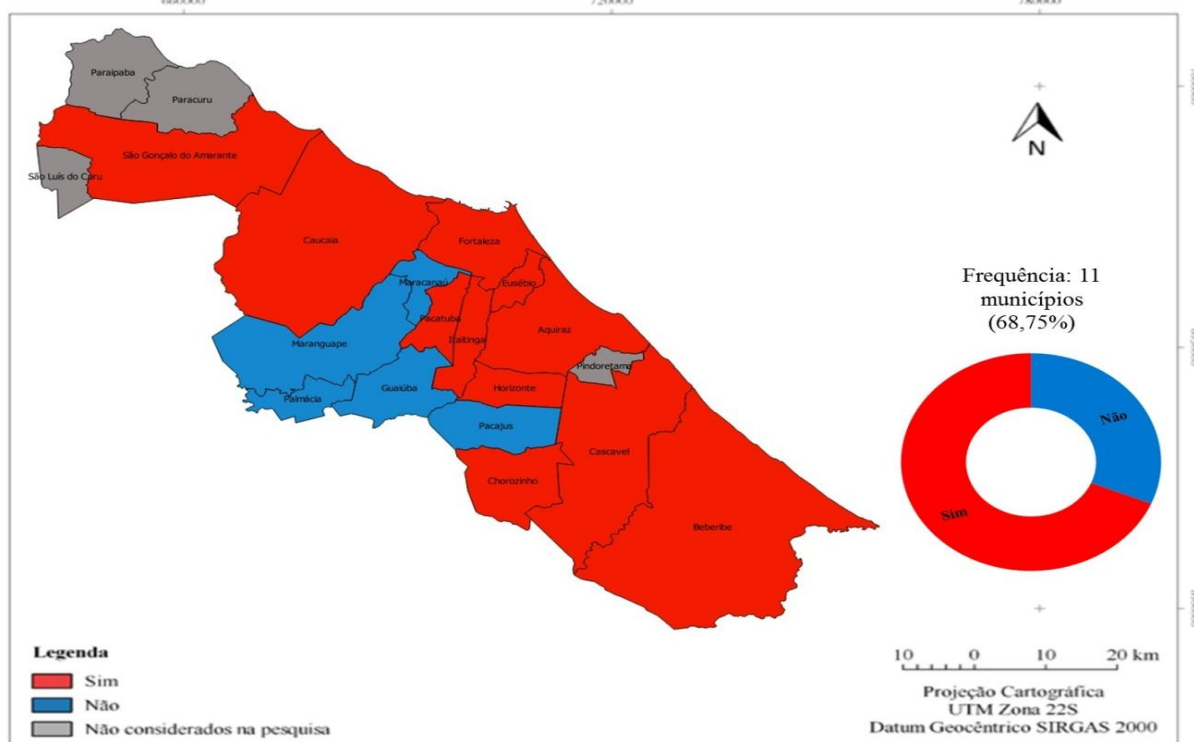
Esse princípio é bastante importante, pois essa autonomia de organização da comunidade escolar permite como aponta Dourado (2007), a “[...] criação de canais e efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas [...]”. (DOURADO, 2007, p. 79).

Como apontado esse é um princípios bastante importante, entretanto, ainda que não abranja todos os municípios da região, o que seria o ideal, é um primeiro passo para sua consolidação e criar um ambiente em que é possível, como aponta Libâneo (2006).

[...] adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes. (LIBÂNEO, 2006, p. 328)

Outro princípio, também com incidência de (68,75%) presente na legislação dos municípios da região foi o apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.

Mapa 5 – Incidência do princípio de *Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis*, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza.



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal dos municípios da região.

Esse dado, ainda que em uma porcentagem não tão significativa do ponto de vista do número total de municípios da região, sinaliza um movimento importante no reconhecimento do papel histórico dos grêmios estudantis ao inseri-lo na legislação dos SME. Pois, os segmentos que agrupam os estudantes têm sido ao longo da história, reconhecidos como sendo um segmento de cunho revolucionário, capaz de fomentar ações que atuam na modificação de padrões culturais e sociais.

Nesse sentido, apoiar o funcionamento dos grêmios estudantis é fundamental, e, sobretudo pontua Gracio e Aguiar (2002) que

[...] o grêmio organiza-se, com mais facilidade quando a escola encontra-se num momento de gestão democrática, em que a correlação de forças é menos desigual e tem vínculos firmes com a comunidade e com outras instituições. (GRACIO; AGUIAR, 2002, p.81).

Na história da educação e do processo de redemocratização do Brasil esse protagonismo dos segmentos estudantis foi bastante perceptível. Tanto, que nas décadas de 1960 a 1980 a repressão política, tinha seu foco também na desarticulação dos movimentos estudantis, pois esses eram os que agitam as massas e reivindicavam espaços de participação. (DUARTE, 2006).

Um dos segmentos estudantis de maior resistência nos mais diversos períodos no cenário sociopolítico brasileiro foram os Grêmios Estudantis. Esse caráter histórico tem muito a ver com o próprio papel que esses tinham na formação política, social, educacional e, por ser o espaço no qual os estudantes iniciavam seus primeiros passos na vida social e política.

Logo, esse princípio estando presente na legislação, sinaliza também um movimento de resistência. Dessa forma, pode-se inferir que a consolidação do movimento estudantil se deu pelas reivindicações políticas, econômicas e culturais. Valle (2008, p. 37) sublinha que:

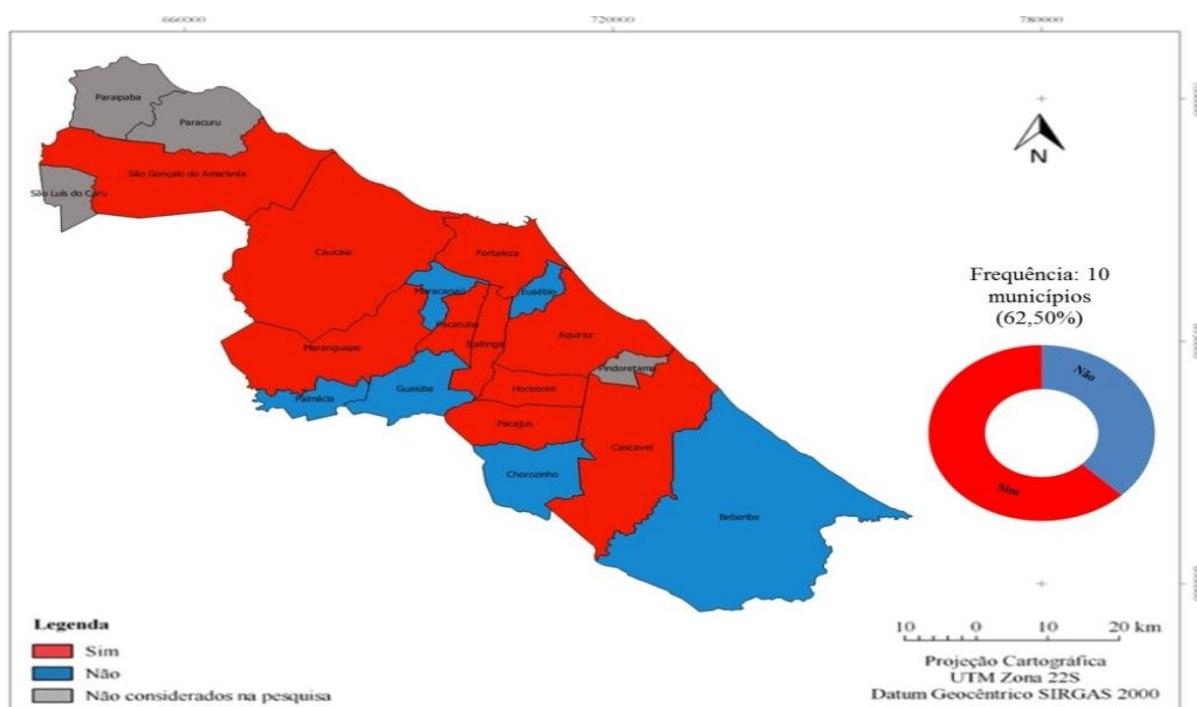
Em junho 1968, as manifestações estudantis tomam novamente as ruas, sendo vinculadas pelo governo às manifestações estudantis que eclodem em diversos países, a partir de maio, fortalecendo a divulgação de um plano internacional de subversão e da construção do inimigo externo. (VALLE, 2008, p.37)

No Brasil, o movimento estudantil assumiu um cunho político no período da ditadura civil militar (1964-1989), manifestando-se ferrenhamente contrário ao modelo, da mesma maneira a favor da anistia (1979); nas “Diretas Já” (1984); no “Fora Collor” (1993), na ocupação das escolas do ensino médio (2016), dentre outros momentos.

Defende-se, que os estudantes precisam ser vistos como “atores centrais desse processo, o alvo a ser atingido pela gestão democrática, pois a formação de alunos críticos, criativos e autônomos não vai ocorrer de forma espontânea, e deve ser estimulada e facilitada numa gestão democrática” (ARAÚJO, 2009, p. 258).

No que diz respeito ao princípio de Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes, houve a incidência de (62,50%) nos municípios da região como mostra o Mapa 6.

Mapa 6 – Incidência do princípio de Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.



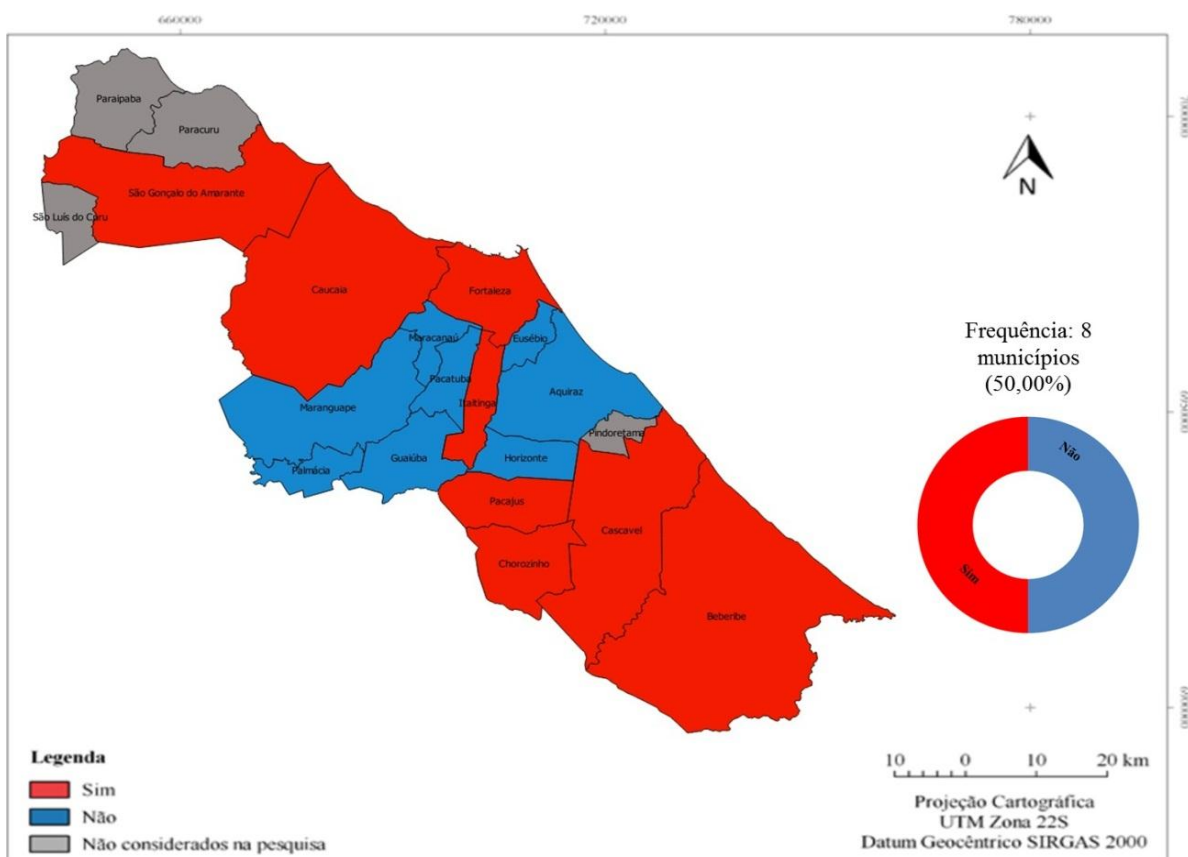
Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal dos municípios da região.

A incidência desse princípio do ponto de vista legal reforça o que já está configurado na legislação nacional (C.F e LDB). Seria inconcebível esse não estar também presente da legislação no âmbito municipal, porém, percebe-se uma porcentagem ainda baixa. A participação se torna efetiva, quando os sistemas de ensino criam mecanismos que garantem a participação da comunidade escolar no processo de organização das instâncias.

Assim, se a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra muitos obstáculos, pela própria condição de vida da comunidade educativa, aponta-se mais uma razão pela qual ela precisa ser colocada como um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la, portanto, os próprios sistemas precisam estar convencidos da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades. (PARO, 2008).

Por último, mas não menos importante, com uma percentual de (50%) o princípio de participação da comunidade no planejamento da educação municipal, como mostra o Mapa 7.

Mapa 7 – Incidência do princípio de Participação da comunidade no planejamento da educação municipal, conformados na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino da Região geográfica imediata de Fortaleza – 1993 a 2018.



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal.

Esse principalmente, igualmente como o princípio anterior, é pressuposto na legislação Federal. O próprio PNE indica a necessidade de todos os municípios adequarem ou elaborarem seus planos dentro de um período de até um ano após sua publicação. E que, esse trabalho precisa ser feito, considerando a consulta pública. (MEC, 2014).

Sobre o planejamento da educação no âmbito municipal é determinado que,

[...] o PME precisa estar alinhado ao PNE e ao PEE. Considerando que os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município. O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das

metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs. (MEC, 2014, p. 7).

Esses princípios estarem presentes em maior incidência não é por acaso, o fato dos princípios da autonomia, participação em conselhos e do planejamento estarem conformados na legislação Federal ²³, inclusive descritos nos artigos de forma mais clara que os demais princípios, permitem pressupor que, esses só estão presentes na legislação municipal como mera instrumentalização, no sentido de contemplar o que já é indicado no âmbito Federal. Logo, os demais princípios, tão importantes quanto, são desconsiderados, mostrando uma baixíssima incidência.

Como resultado dessa análise dos princípios da gestão democrática evidenciou-se a baixíssima frequência dos princípios não relacionados na legislação Federal. Isso mostra não haver um avanço significativo, do ponto de vista legal, da implementação dos princípios norteadores do processo de democratização na região geográfica imediata de Fortaleza.

Entende-se que a normatização desses princípios, traz como já visto anteriormente, a possibilidade, ainda que com algumas limitações, da efetivação dessa participação da sociedade no processo da gestão democrática, logo eles não estando presentes nem no marco legal evidencia os desafios/dificuldades existentes, no âmbito municipal, para a implementação da gestão democrática.

Afim, de analisarmos também, a correlação entre princípios e mecanismos e espaços de participação conformados na legislação da região é que segue a próxima seção.

4.2 As correlações entre princípios, mecanismos e espaços de participação na região geográfica imediata de Fortaleza

Após discorrer e enfatizar sobre os princípios, mais recorrentes, presentes nas leis dos SME da Região Imediata de Fortaleza, serão tratadas as correlações entre os princípios e mecanismos/espaços de participação.

Ao fazer essa análise entende-se que, esses compõem um conjunto de instrumentos propulsores no sentido de materializar a democratização do ensino público. Uma vez eles se fazendo presentes na legislação, permite compreendermos

²³A Constituição Federal de 1988, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

do ponto de vista legal as possibilidades existentes para uma gestão democrática do ensino nos municípios da região pesquisada.

Diante do exposto, considerando-se a importância desses espaços e mecanismos de participação, como sendo ferramentas de consolidação da gestão democrática do ensino público nesses SME pesquisados, se apresenta suas correlações.

O quadro4 destaca a sistematização dos princípios que tiveram a maior frequência no exame da legislação, e é sobre esses princípios e suas correlações que iniciaremos a análise, ilustrando os mapas dos mecanismos correspondentes.

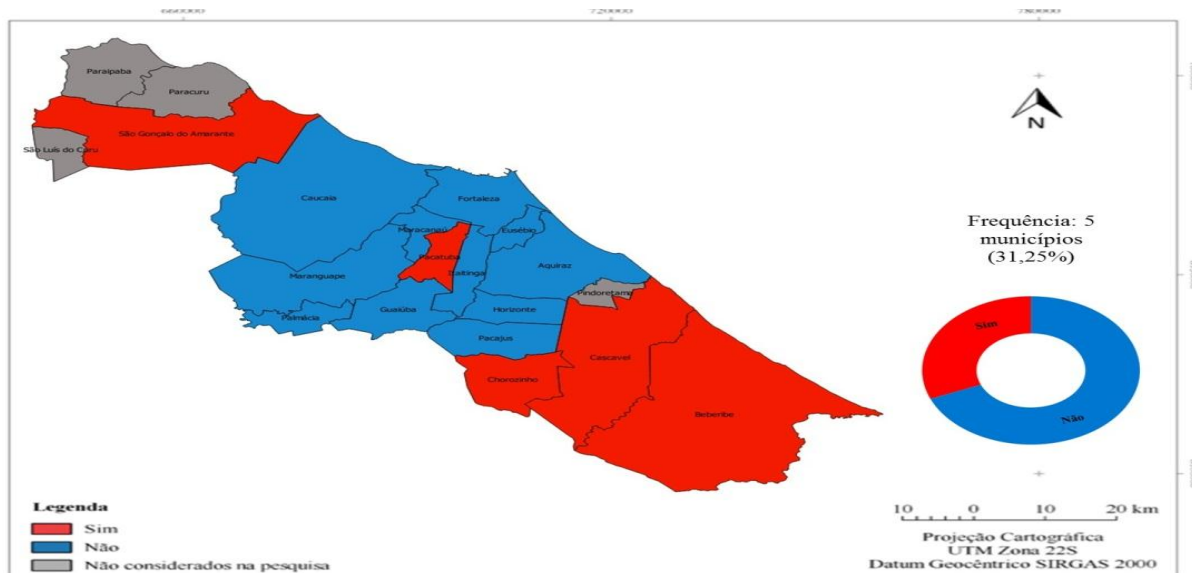
Quadro 4 – Princípios com Maiores incidências conformados na legislação da Região geográfica imediata de Fortaleza.

	Maior incidência	Frequência
Princípios	(1) Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	68,75% (11)
	(2) Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.	68,75% (11)
	(3) Participação da comunidade escolar e local nem conselhos escolares ou equivalentes.	62,50% (10)
	(4) Participação da comunidade no planejamento da educação municipal.	50% (8)

Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal.

Os mapas a seguir, diz respeito aos mecanismos correspondentes aos *princípios de respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes (1) e Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis (2)*.

Mapa 8 - Incidência do espaço de participação *Grêmio Estudantil* conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.

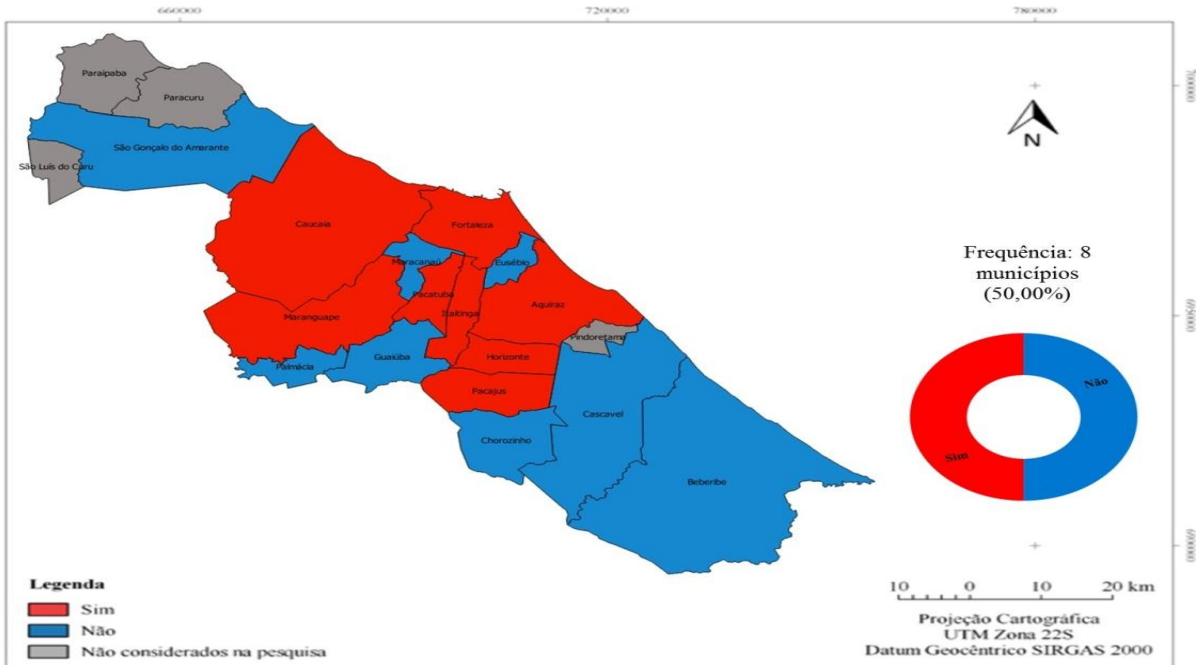


Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal.

Na leitura do Mapa oito (8) a correlação entre os princípios e o mecanismo/espacos de participação, que viabiliza a materealização do princípio, pode se verificar, estar presente oespaco do *grêmio estudantil*, porém esse se mostra em uma porcentagem muito inferior (31,25) em relação ao princípio de autonomia de organização. Temos então, uma questão importante na análise dessa correlação, uma vez o princípio estando conformado na lei, sem que haja mecanismos e espacos de participação correspondentes, evidencia uma impossibilidade da participação de fato dos envolvidos. O apoio citado ao grêmio estudantil, não se efetiva quando diz respeito ao espaco necessário para sua efetivação, o gremio estudantil.

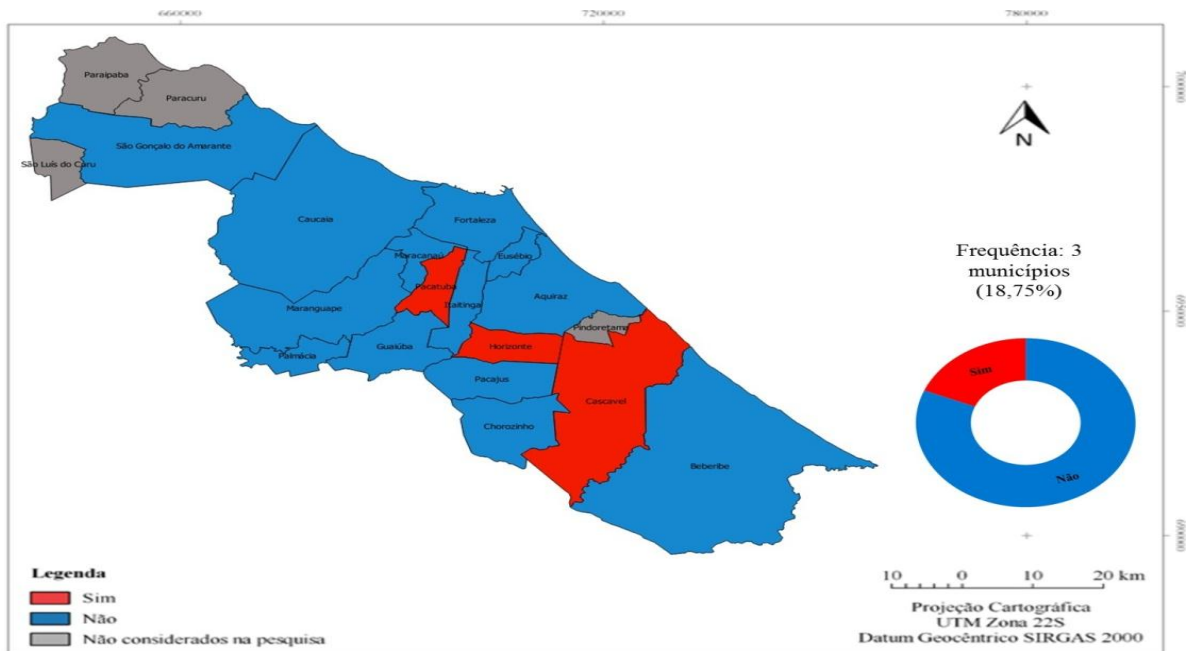
No conjunto dos Mapas nove (9), dez (10), onze (11) e doze (12), são apresentandas espacos e mecanismos de pariticipação correlacionados aos princípios de *Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes* (3) e *Participação da comunidade no planejamento da educação municipal* (4).

Mapa 9 - Incidência do espaço de participação *Conselho Municipal de Educação* conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.



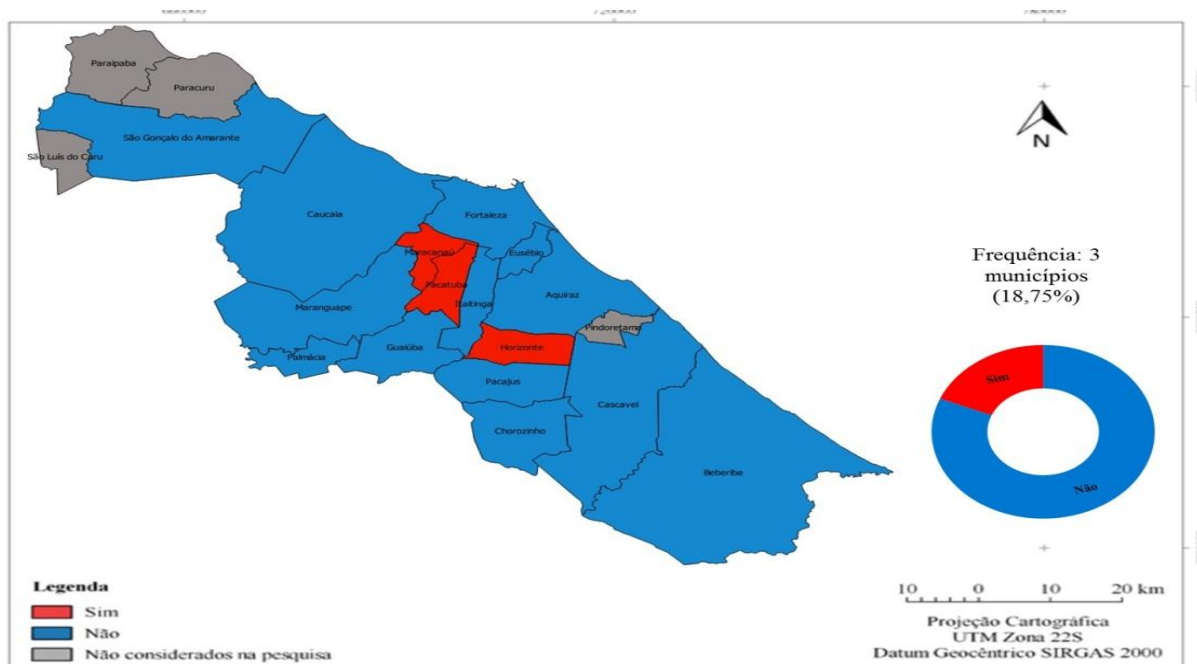
Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal dos municípios da região.

Mapa 10 - Incidência do espaço de participação *Conselho Escolar* conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.



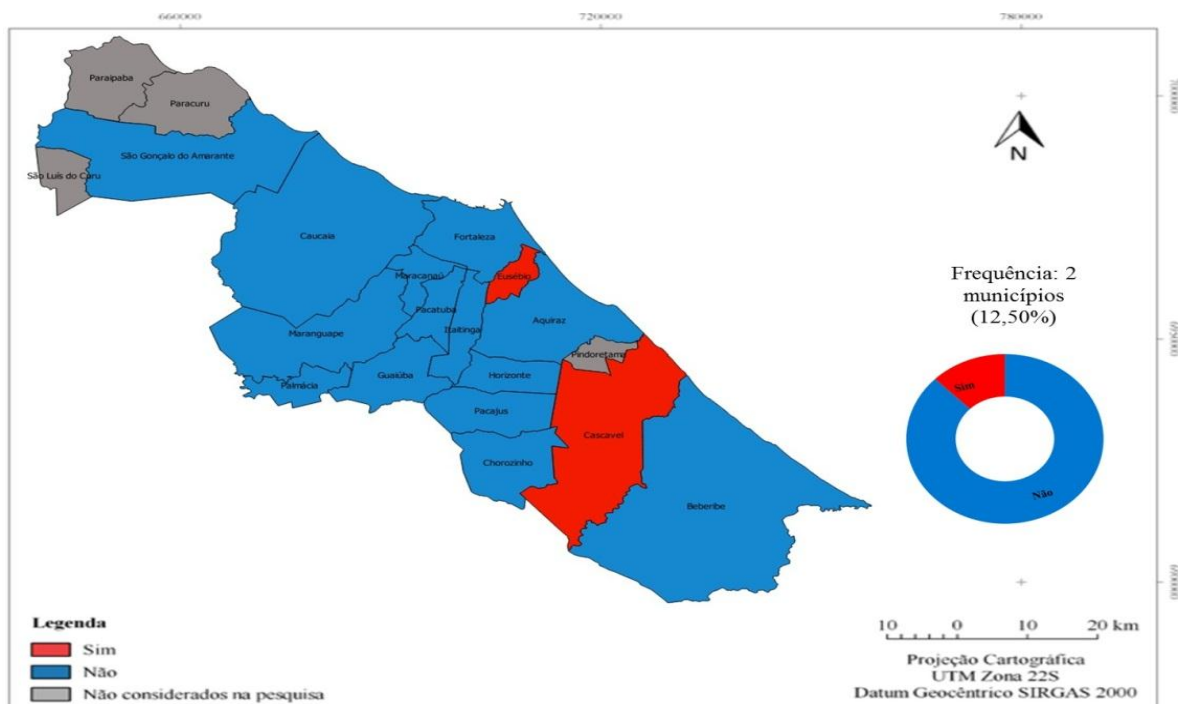
Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal.

Mapa 11 - Incidência do *mecanismo* de participação *Projeto Político Pedagógico* conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal dos municípios da região.

Mapa 12 - Incidência do *mecanismo* de participação *Eleição de Diretores* conformado na legislação dos sistemas de ensino de municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza.



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da Legislação municipal.

Conforme mostra o Mapa nove (9) o espaço de participação *Conselho Municipal de Educação* se faz presente na legislação de em (50%) dos municípios da região. Essa correlação com o princípio (3) evidencia-se uma ligeira correspondência entre o princípio e o espaço de participação, porém apenas metade dos municípios da região tem o CME conformado na legislação. O fato de haver correspondência sinaliza ambos andarem juntos, no que diz respeito a sua inserção na legislação.

Ao tratar sobre os conselhos de controle social, é necessário destacar que eles são órgãos formalizados a fim de organizar a sociedade civil para a participação democrática no sentido de fiscalizar, deliberar e desempenhar papel consultivo no que diz respeito às questões pertinentes às diversas instituições e políticas educacionais, sociais, do meio ambiente e de saúde na gestão da atividade pública no país.

Os canais de gestão democrática são estabelecidos e partem de encaminhamentos políticos, econômicos e sociais e cumprem a importante tarefa de institucionalizar a participação dos grupos sociais via representação paritária entre sociedade civil e sociedade política tendo em vista a construção das políticas públicas no espaço do Estado.

Neste prisma, se formos considerar os conselhos de educação como espaço de luta, poder-se-ia, a partir de critérios de formação representativa organizada, de uma vontade coletiva, tendo a sociedade civil e política na condução da gestão educacional, estabelecer a gestão democrática em sua essência.

Em relação ao Mapa (10) que ilustra a incidência do espaço de participação Conselho Escolar, na correlação entre o princípio (3), evidencia-se uma discrepância considerável. Mostrando que a conformação do espaço de participação do Conselho Escolar na legislação dos Sistemas Municipais de Ensino, ainda é um desafio a ser superado. O que se tem levantado nas pesquisas do Grupo GEPGE/UFC, é que mesmo nos municípios que tem o Sistema Municipal instalado, ele não possui caráter deliberativo e, muitas vezes, é composta em sua ampla maioria por pessoas ligadas à Administração Municipal, restando aos demais componentes da sociedade civil uma participação ínfima, embora esteja especificada na composição a contemplação dos demais.

No que diz respeito ao Conselho Escolar, as pautas da construção coletiva

de projetos pedagógicos e regimentos escolares conduziram a organização de conselhos escolares. Isso implica em colocar o conselho escolar como órgão complementar e que ocupa o espaço da estrutura burocrática da escola, contudo precisa ter poder deliberativo, não basta estar presente na escola como uma figura fictícia. O Conselho Escolar e a gestão democrática da educação precisam estar imbricados como uma forma para se buscar a democratização da gestão do ensino em sua plena dimensão.

O Mapa (11) ilustra a incidência do mecanismo de participação *Projeto Político Pedagógico*, esse está presente em apenas (18,75%) dos municípios do universo pesquisado, sua correspondência com o *princípio (4)* é também discrepante. Nesse sentido, salienta-se, novamente, que cada escola precisa ter seu PPP.

Igualmente, como no Mapa (12) a incidência do Mecanismo *Eleição de Diretores* é mínima (12,5%) está presente em apenas dois (2) municípios. Sendo esse um mecanismo bastante relevante do ponto de vista da prática democrática, sua pouca incidência evidencia, a centralização e verticalização na gestão da escola o que destoia da própria concepção da gestão democrática.

A leitura do conjunto de Mapas permitiu a correlação entre os princípios presentes em maior frequência e seus mecanismos e espaços de participação, apresentando um retrato sobre a dinâmica de participação da comunidade escolar no processo da gestão nos municípios da Região geográfica imediata de Fortaleza. Permitiu também, visualizar a pouca incidência dos princípios que regem a participação, e quando esses estavam presentes, os mecanismos e espaços de participação em sua maioria não correspondia.

Assim, o mapeamento da gestão democrática na região pesquisada, no que diz respeito os princípios, espaços e mecanismo de participação conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino, se mostra ainda bastante incipiente.

Nesse enfoque, as concepções de autonomia, descentralização, cidadania e democratização apresentam-se como uma falácia, visto que na conjuntura neoliberal:

[...] qualquer tipo de poder social precisa ser cercado pela proteção da liberdade de associação, de comunicação, de diversidade de opiniões, de

uma esfera privada inviolável etc. qualquer futura democracia continuara a receber lições sobre esses temas da tradição liberal, tanto na teoria quanto na prática. Mas o liberalismo – até mesmo como ideal, para não falar de sua realidade carregada de imperfeições- não está equipado para enfrentar as realidades do poder numa sociedade capitalista, muito menos para abranger um tipo mais inclusivo de democracia do que o que existe hoje. (WOOD, 2006. p. 204.).

A gestão democrática do ensino público não pode ser apenas concebida do ponto de vista do marco legal e sua instrumentalização, por esses não dar conta de explicar as complexidades envolvidas no processo de participação e implementação da gestão democrática, porém a existência dos marcos legal e sua investigação, a conformação desses na legislação municipal é ponto de partida, logo essa não se consolidando, impossibilita o avanço do processo de democratização da gestão da educação nesses locais.

4.3 O paradoxo entre a concepção da gestão democrática, a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o estado brasileiro e o Ceará

A concepção de democracia liberal burguesa é despontada e firmada como sendo a forma organizacional sociopolítica que rege o Estado contemporâneo, o Estado capitalista, no qual são firmados os arranjos institucionais.

Nessa seção, depreende um esforço do sentido de sintetizar respostas ao problema central da pesquisa em que a questão gira em torno da possibilidade de se construir uma gestão democrática do Ensino público, sob a lógica da nova gestão pública, em uma sociedade marcada pelo avanço da exclusão social, fruto das políticas da Democracia liberal. Ao longo do trabalho vem sendo apresentada a problemática, bem como as nuances que envolvem a temática, necessitando complementar com os aspectos que envolvem a sociedade cearense.

No Ceará na década de 1980, as críticas centraram-se “contra o Pacto dos Coronéis que perpetuava as práticas oligárquicas e clientelistas”, porque de acordo com os “grupos autoproclamados ‘modernizadores’, eram as culpadas pelo atraso econômico do Nordeste”. (ZIENTARSKI, MENEZES, SILVA, 2019, p-p 12-14). Nesse sentido, “entidades ligadas à indústria nascente, como a CIC²⁴, iniciaram ações políticas para reorganizar o mapa do poder no estado.” Estes, financiados

²⁴Centro Industrial do Ceará – CIC.

pelo CIC, iniciaram “uma série de fóruns para debater economia e política, com a participação, inclusive, de figuras representativas da esquerda brasileira, como a economista Maria da Conceição Tavares” (ZIENTARSKI, MENEZES, SILVA, 2019, p.14). Nesta perspectiva, contra a prática neopatrimonialista no Ceará, alguns setores da esquerda, com amplo apoio dos movimentos sociais, conseguiram eleger a candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à Prefeitura de Fortaleza (1985), Maria Luíza Fontenele, derrotando o candidato do governo.

O Centro Industrial do Ceará (CIC) apoiou a candidatura de Tasso Jereissati, em 1986, ao governo do estado, como alternativa ao clientelismo e à corrupção dos coronéis, obtendo a vitória sobre Adalto Bezerra. Assim, “Tasso coloca-se como novo paradigma das relações entre o Estado, a economia e a sociedade”. (ZIENTARSKI, MENEZES, SILVA, 2019, p.15). A partir daí intensificam-se os debates em torno da profissionalização administrativa da coisa pública, sendo tema recorrente na agenda política nacional e cearense (GONDIM, 1995; ALBUQUERQUE, 2005). Ampliou-se, neste prisma, a influência da administração derivada do setor privado sobre o setor público, possibilitando o avanço de concepções como o gerencialismo, a governança pública, ou seja, a *New Public Management*.

Com estes princípios já definidos, as elites políticas cearenses acabam solapando as próprias demandas por direitos, autonomia, pela necessidade de sobrevivência, os mecanismos para se fortalecerem politicamente. É talvez sob estas perspectivas que a Secretaria de Educação Básica (SEDUC/CE), alinhada à conjuntura nacional e internacional, desenvolveu, no plano local, os projetos Todos pela Educação de Qualidade para Todos e o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS/SEDUC 95/98), contemplando a promoção da política da gestão democrática nas escolas, sendo que ela resulta,

[...] num processo de aprendizagem político e organizacional tanto para os professores/diretores como para os alunos, seus pais e a própria população, pois terão que assumir responsabilidades enquanto dirigentes técnicos e políticos, conviver com pontos de vista diferenciados, comprometer-se com o projeto pedagógico da escola onde estão inseridos (CEARÁ: PDS/SEDUC 95/98, p.05).

Com a implantação desse mecanismo, salienta-se, que apesar de ao longo da história da democracia, essa sofrer transformações importantes, ela é marcada pelos grandes embates sociais. Nesses embates, nas sociedades democráticas, o conceito de democracia vai para além das relações puramente políticas, ampliando sua esfera ao campo da democracia social²⁵. Assim, as relações de poder, a definição de quem os detém, são determinadas por alianças e contraposições.

Na vida social brasileira, como já abordado nas seções anteriores, o processo de redemocratização, foi deflagrado, pós-período Ditadura Militar (1964-1985) e reforçado na nova Constituinte de 1988, que assinalava a construção de um Estado Democrático de Direito, em que os direitos sociais e individuais, o direito a liberdade, a segurança, o bem-estar, eram pautados no sentido de assegurá-los. (PIOVESAN, 2000).

Nesse sentido, o “paradoxo”, termo utilizado no título dessa dissertação, compreende as contradições existentes na materialização da gestão democrática em uma sociedade capitalista, nos moldes liberal e neoliberal, e que ao não ser superados, coloca em questionamento, a própria lógica que a defende. Assim, percebe-se as divergências entre as propostas de democratização da gestão do ensino público e as propostas pautadas pelos organismos multilaterais, em um contexto de implementação também dos ideários neoliberais, que buscam adequar a políticas educacionais a lógica do Capital.

A década de 1990, com o fim da Guerra Fria²⁶, Crise do Estado Keynesiano²⁷ – interventor e definidor de direitos - severamente criticado pela

²⁵ Pautada pelos ideais de liberdade, igualdade e redução das desigualdades sociais, porém sem abolir ao modo capitalista.

²⁶ Guerra fria

²⁷ Teoria econômica que surge no começo do século XX, centrada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes. Ele defendia que o Estado com o objetivo de atingir o pleno, deveria intervir na economia, foi empregado principalmente durante as crises que ocorreram no século XX. Nos Estados Unidos, por exemplo, foi a doutrina econômica que deu suporte ao plano New Deal do presidente Roosevelt, voltado para tirar a economia norte-americana da profunda crise provocada pela Quebra da Bolsa de Valores de 1929 (Grande Depressão). Os países europeus, cujas economias estavam estraçalhadas no final da Segunda Guerra Mundial, também recorreram aos fundamentos do keynesianismo para tirar suas economias da crise. Nesta situação era de fundamental importância a interferência do Estado, como fonte de promoção do desenvolvimento econômico e social. A doutrina econômica keynesiana enfraqueceu muito nas últimas décadas em função do avanço do neoliberalismo. O processo de globalização econômica mundial impôs, de certa forma, aos países a adoção de medidas voltadas para a abertura da economia e pouca interferência estatal. A maioria dos países do mundo segue o neoliberalismo, com suas especificidades, como forma de se manterem ativos neste mundo voltado para a globalização e para a economia de livre

política monetarista, é marcada pelo avanço do neoliberalismo, que se afirma também nas concepções de modernidade em que o ideário de Estado de bem-estar social, já não atende mais as demandas do capital. (BIANCHETTI, 2001, p. 28-34).

No Brasil nesse mesmo período iniciam-se inúmeras reformas, na realidade, contrarreformas. (BEHRING, 2003.) Na formulação dessas contrarreformas, o Plano Diretor de Reforma do Estado – PDR – MARE, teorizado e formulado por Bresser Pereira, traz como foco o Estado gerencial, eficiente, forte e avaliador. Instala-se um Estado alinhado com as diretrizes dos Organismos Multilaterais²⁸.

Nessa mesma década importantes conferências relacionadas à Educação são realizadas, Darkar (2000), Jontiem, (1990), Consenso de Washington (1989). A conferência de Jontiem que tinha como temática a “Educação para todos”, apontava aos países a proposta de garantir a educação básica a crianças, jovens, adultos, mulheres e homens, essa por sua vez foram tratadas com enfoque. A questão nesse contexto das conferências era a formação da mão de obra consumidora. (SHIROMA; EVANGELISTA. 2001). A educação nesse sentido passa a ter um forte viés mercantilista, e reverbera o contexto da reestruturação produtiva, atrelada ao modelo liberal e mundialização do capital.

Desse modo, ao mesmo tempo em que não se coíbe as iniciativas do mercado, abre-se também espaços para a participação da sociedade civil, concentrando as mudanças na forma de gerir, pautados nos elementos de: democratização, transparência, eficiência administrativa e descentralização. (MARTINS, 2005).

É, exatamente, no esforço de se responder a essa questão que parto da premissa de que há de um lado políticas que buscam a implementação e reforçar os princípios, mecanismos e espaços de participação, mas por outro lado essa política acontece de modo instrumentalizado (muito mais do ponto de vista legal), respaldada por uma tendência neoliberal, própria do capitalismo globalizado. Nesse contexto, o a gestão democrática do ensino público

mercado. A obra de John Maynard Keynes em que o keynesianismo é explanado de forma completa é a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicado em 1936. Keynes também é autor de outras obras importante como, por exemplo: *As consequências econômicas da paz* (1919), *Tratado sobre a moeda* (1930) e *Como pagar pela guerra* (1940).

²⁸ UNESCO, FMI, ONU e Banco Mundial.

[...] passa a ser um dos motes da reforma governamental-burguesa ao vincular a desresponsabilização do Estado com a educação pública, uma vez que o Estado busca transferir, por meio dela, a responsabilidade de políticas públicas para a sociedade. (ZIENTARSKI; MENDONÇA; SILVA, 2019, p. 20).

Nessa relação paradoxal, muitas vezes também contraditória, o estado do Ceará se insere como elemento constatador, no qual é possível observar um estado que ao mesmo passo desponta em um processo modernizador da nova gestão pública “New management”, com políticas de *accountability*, em um modelo neoliberal de desenvolvimento, mas ainda traz em sua base sociopolítica e econômica as práticas clientelistas e neopatrimonialistas que fragilizam e também inviabilizam, principalmente a nível local, a materialização da gestão democrática nos SME.

No neoliberalismo, o Estado assume característica de uma “pessoa”, que pode acumular também poderes, porém limitados. Nessa concepção do pensamento liberal a sociedade política e a sociedade civil assumem diferentes âmbitos de atuação. No Estado, a sua função se restringe no estabelecimento de normas que serão aplicadas as situações gerais, e os indivíduos devem ser deixados livres para atuar de acordo com seus interesses individuais. Sobre essa relação sociedade civil e Estado nos moldes do pensamento neoliberal a ideia de “bem comum” afirma Biachetti (2001).

[...] é muito limitada dentro da concepção neoliberal, já que, segundo ela, existe uma dificuldade para estabelecê-lo, dado que, na sociedade capitalista as relações sociais são relações de competência entre os interesses individuais, e na qual a única garantia deve ser a igualdade jurídica dos atores. (BIACHETTI, 2001, p. 78).

Essa afirmação de Biachetti (2001) nos remete a própria limitação da regulamentação através dos instrumentos legais, como se evidenciou na seção anterior, essa ainda ser bastante frágil e um obstáculo a ser transposto.

O novo modelo de gestão no estado do Ceará, iniciado pelo governo Tasso Jereissati, traz em seu bojo a característica de uma proposta modernizadora, configurando uma nova forma nas relações entre Estado, economia e sociedade civil. Essa proposta modernizadora busca “equilíbrio orçamentário”, e a eficiência da “máquina administrativa”. Ordenava assim, uma forte relação entre o Estado e a

economia, no qual é proposto um modelo de desenvolvimento em que o setor público é indutor de investimentos. (GONDIM, 1995, p. 6).

Nesse mesmo contexto nas últimas décadas, mais necessariamente 1990 e 2000, ocorre no Brasil uma forte e progressiva municipalização do ensino – básico/fundamental –essa municipalização tem como pano de fundo a criação de programas do Governo Federal que passa a assumir a descentralização como parte dos princípios das políticas educacionais. Essa descentralização passa então, a nortear a ação do Estado, principalmente no que diz respeito às mudanças na forma de administração, antes burocrática, e que agora passa a ter um viés voltado para uma gestão gerencial.

A década de 1980 no ideário da reforma política a descentralização se desdobra como importante princípio ordenador dessas reformas. Essa descentralização parte do processo internacional, difundida nos países capitalistas avançados para outros países ditos subdesenvolvidos. Nesse sentido, a descentralização é tida como poderoso mecanismo, em que as desigualdades educacionais, poderiam ser corrigidas por meio da otimização dos gastos públicos. (BERINGH, 2003)

A descentralização apresenta nos seus postulados o ideário democrático, esses por sua vez, são justificados quando na transferência de competências da esfera central para o poder local, porém, orientados e respaldados na concepção neoliberal de Estado, em que se objetiva a redução do Estado às suas funções mínimas. (AZEVEDO, 2002).

Em uma sociedade imersa nessa lógica capitalista, em uma realidade de desigualdade a qual a maioria da população se insere, e que é excluída, política, social e culturalmente, ficando à mercê dos poucos direitos básicos para a sua subsistência, pensar a gestão democrática do ensino público nesse cenário, é compreender o desafio da sua efetivação dentro de uma conjuntura em que há um processo de coisificação, alienando-o a partir de uma lógica voltada para o mercado, na qual sua própria condição de cidadania, a participação da sociedade e sua relação com o Estado esvaziam-se para que a condição de consumidor aflore.

Como se observa, em um modelo e “projeto de sociedade que provoca e referencia a divisão em classes sociais, seria necessário que a democracia

recuperasse o sentido de governo pelo povo ou poder do povo”, conforme defende Ellen Wood, para isso é “necessário transformar radicalmente o capitalismo, que é um sistema que reduz gradativamente as esferas da vida social do controle popular e democrático”. Esperar, portanto, que na “escola pública, instituição subsumida pelo Estado e pelo modo de produção capitalista de valorização do capital a democracia se efetive é afirmar com Paro a ‘utopia da gestão democrática’”. (ZIENTARSKI, 2017, p. 180).

Como se desenvolve a luta de classes na sociedade e a existência dos conselhos e sistemas municipais de educação - já que as demandas educacionais posicionadas nas pautas para o debate são questões de interesses diferentes, se pode afirmar que a não identificação de diferentes concepções leva ao conformismo,

Isto significa que um grupo social, que tem sua própria concepção do mundo, ainda que embrionária, que se manifesta na ação e, portanto, de modo descontínuo e ocasional — isto é, quando tal grupo se movimenta como um conjunto orgânico —, toma emprestado a outro grupo social, por razões de submissão e subordinação intelectual, uma concepção que não é a sua, e a afirma verbalmente, e também acredita segui-la, já que a segue em “épocas normais”, ou seja, quando a conduta não é independente e autônoma, mas sim submissa e subordinada. (GRAMSCI, 2007a, p.97).

Por esta razão, cabe destacar que não se deve incorrer no equívoco, como bem aponta Lamas e Oliveira (2017), de “[...] atribuir ao Estado a possibilidade de emancipar os sujeitos sociais dentro de uma ordem burguesa”. Pois esse “[...] atende aos interesses particulares, [...] de uma classe específica, detentora dos meios de produção.” (LAMAS; OLIVEIRA, 2017, p 105).

Lama ainda pontua que

O capitalismo pode conviver perfeitamente com a defesa da ampliação da cidadania e dos direitos civis e políticos, pois estes direitos não afetam a lógica da acumulação do capital. Não por acaso assistimos a uma reafirmação de valores como democracia, cidadania e direitos, defendidos pela própria burguesia como algo muito abstrato. (LAMAS, 2017, p. 105).

Assim, compreende-se que as políticas sociais, são mecanismos para atingir determinados segmentos. Então, não se deve recortar ou fragmentar as lutas sociais, entretanto, deve ser “[...] colocadas no âmbito das relações de produção e de trabalho, como elemento da mediação da

superação da ordem capitalista e não no imediatismo da necessidade egoísta ou indenitária do reformismo burguês”. (LAMAS; OLIVEIRA, 2017, p. 108).

Porém, se faz necessário também a compreensão de que

[...] a ideologia dominante tem uma grande vantagem na determinação do que pode ser considerado um critério legítimo de avaliação do conflito, já que controla efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade. Pode usar e abusar abertamente da linguagem, pois o risco de ser publicamente desmascarada é pequeno, tanto por causa da relação de forças existente quanto ao sistema de dois pesos e duas medidas aplicado às questões debatidas pelos defensores da ordem estabelecida. (MÉSZÁROS, 2004, p. 59)

Nesse prisma, apesar do paradoxo que envolve a política da gestão educação e sua materialização não se deve ter uma visão apenas instrumental da política social. É necessária a compreensão de que as tensões existentes entre *democracia* e *capitalismo*, são frutos das relações sociais, econômicas e políticas, essas, entretanto, nem sempre contradições antagônicas. Pois, em situações peculiares, mesmo adversas, é possível construir novas relações de forças, em um processo contra hegemônico. Assim, o “paradoxo” compreende o acirramento das contradições e não a estagnação das lutas em prol da democratização da educação. (FLEURY, 2018).

5 À GUIZA DE CONCLUSÃO

Ao tratar a gestão democrática do ensino público, no contexto de uma ordem sociopolítica e econômica excludente, pautada na dinâmica da democracia liberal burguesa, se faz necessário considerar os aspectos que envolvem a relação sociedade e Estado. Dessa forma, a presente pesquisa norteou-se no debate em torno da gestão democrática do ensino público no âmbito municipal, tendo como recorte os Sistemas Municipais de Educação da Região geográfica imediata de Fortaleza.

Nesse prisma, discorrer sobre as concepções de Estado e sua relação com a sociedade civil se fez necessário. Assim, é observado que, esse Estado não está apartado do modo de produção vigente. Então, há de se considerar também que na implementação das políticas educacionais, a temática da gestão democrática traz em sua constituição reverberações dessa relação sociedade civil e Estado e dos arranjos sociais firmados no contexto das relações capitalistas.

Ao discorrer sobre os aspectos centrais que embasam teoricamente a pesquisa, em um primeiro momento, buscou-se sintetizar, de forma breve, as principais concepções de sociedade civil e Estado, discorrendo sobre sua conceituação e herança teórica, destacando desse modo, a noção mais moderna de Estado e as concepções Jusnaturalista, hegeliana e a marxiana.

Mas, é a concepção gramsciana, herdeiro da tradição marxiana, que vai nortear a discussão dessa relação sociedade civil e Estado. Pois, nessa concepção a sociedade civil faz parte do Estado, e é permeada por conflitos de interesses das classes sociais pertencentes à estrutura econômica. Nesse sentido, a sociedade civil é a esfera que vai operar condições, organizar e defender seus interesses e na defesa desses interesses, vai disputar a hegemonia. (GRAMSCI, 2007).

O estudo dessa concepção gramsciana, da relação sociedade civil e Estado, permitiu ao longo do trabalho, no exame das leis, na análise dos dados coletados, compreender que é nesse delinear das disputas que a política da gestão democrática vai se configurando e sendo influenciada. Ora, fortalecida e

implementada, ora impedida até mesmo do ponto de vista da legislação, de se materializar.

Dessa forma, na compreensão de que a relação sociedade civil e Estado, irão influenciar diretamente todo o processo de implementação de gestão democrática, se fez necessário compreender também a formação do Estado nacional brasileiro e suas as “determinações” histórico-particulares, pois na constituição desse Estado, foi possível identificar que ele é pensado como resultado de múltiplas determinações fruto de um longo processo histórico.

Em um segundo momento evidenciou-se, tendo como base o estudo dos teóricos e pesquisadores que discorrem sobre a formação do Estado brasileiro, mais necessariamente Mazzeo (2015). Identificando assim, que no processo brasileiro de modernização, o Estado não só vai acordar com a estrutura produtiva do período colonial, como também com a burguesia brasileira.

Desse modo, as determinações históricas-particulares na formação desse Estado, aconteceram permeadas pelo contexto de mundialização do capitalismo, acomodando a burguesia agroexportadora e a burguesia advinda do contexto de desenvolvimento industrial britânico. (MAZZEO, 2015).

Esse Estado, por sua vez, marcado por contraditórias e múltiplas determinações histórico-particulares, se constitui tendo como predominantes estruturas políticas ligadas ao conservadorismo, no qual as relações sociais, vão ser influenciadas por uma ordem tradicional, em que as estruturas políticas são ligadas ao conservadorismo. Nessa relação conservadora, neopatrimonilista, se observa um padrão autoritário em sua organização, mas ao mesmo tempo respalda o modelo neoliberal.

Após, discorrer sobre a relação sociedade civil/Estado, e a formação do Estado Brasileiro, em um terceiro momento, a partir da ideia de que as políticas educacionais no Brasil são constituídas em um cenário marcado por conflitos, reflexo da própria contradição do Estado em um contexto capitalista o texto faz uma análise da educação nas Constituintes, evidenciando os avanços e retrocessos no campo educacional e na implementação das políticas da educação.

Por fim, os dois últimos capítulos discorrem, no âmbito dos SME da Região geográfica imediata de Fortaleza, sobre os princípios, mecanismos e espaços de participação conformados na legislação dos municípios que compõe a

região, sua consolidação e os arranjos institucionais na promoção da democratização da gestão do ensino público. Ainda, discorre sobre o paradoxo entorno da concepção da Gestão democrática e a ordem sociopolítica e econômica excludente que marca o contexto brasileiro, reverberando assim, no estado do Ceará e região pesquisada.

Os resultados obtidos mostram a maioria dos municípios que compõe a região possuem sistema municipal de ensino institucionalizado. Sobre a cronologia da institucionalização os dados mostraram o período correspondente os anos de 1993 a 2018, observa-se regularidade no período com tendência ao crescimento no ano de 2000.

Em relação aos princípios de gestão democrática destacam-se com maior frequência: o respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes; apoio ao funcionamento de grêmios estudantis, a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Aparecendo com menor frequência, os princípios de: escolha de diretores por meio de eleições; participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões, descentralização da gestão e do orçamento; adoção de planejamento participativo.

A respeito dos espaços e mecanismos de gestão democrática referendados na legislação dos municípios foco da pesquisa, apareceram com maior frequência: o Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação e com menor frequência ficaram os espaços e mecanismos: projeto Político-Pedagógico; Conselho Escolar e Eleição de diretores.

O resultado da análise dos dados permitiu visualizar os avanços e retrocessos presente no âmbito dos SME, na busca pela materialização da gestão democrática da educação e os desafios presentes para uma real participação da sociedade.

Desse modo, ao tratar a temática da gestão democrática, considera-se de extrema relevância a ligação que se estabelece entre sociedade, Estado e apropria educação. Pois essa se encontra implantada no campo de disputa por hegemonia. Nesse sentido, o espaço público é estratégico, privilegiado por possibilitar ações contra hegemônicas, e é nesse ambiente de choques de interesse que se caracteriza o antagonismo de classes presente na sociedade no contexto capitalista.

Embora, a democracia em um contexto de sociedade e Estado no modo de produção capitalista, pareça ser fragilizada, ela ainda representa uma possibilidade de participação. Assim, os condicionantes internos da participação, materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos, não existindo, não quer dizer que não haja ações em prol da participação. Desse modo, na conclusão da pesquisa, entende-se que a gestão democrática é firmada no contexto de lutas, enfrentamento e disputa política.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Tereza Maria de Freitas; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **A gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. In. OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (org.). Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

AFONSO, Almerindo Janela. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. **Educação e Pesquisa** [online]. São Paulo: FE/USP, v. 41, n. spe, p. 1313-1326, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508145423>. Acesso em: 7 dez. 2019.

ALBUQUERQUE, Maria Flávia Coelho. **Zona Costeira do Pecém: de Colônia de pescador a região portuária**. 2005. 217f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Curso de Mestrado Acadêmico em Geografia – MAG da Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001, p. 35-48.

ARAÚJO, Adilson Cesar de. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução do grego por Nestor Silveira Chaves – 2. ed. Revisada. Bauru: EDIPRO, 2009, p.16.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**. [online]. Campinas: CEDES, 2002, v. 23, n.80, p. 49-71.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>. Epub 11 Dez 2002. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>. Acesso em: 2 Out. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa; 70 – LDA, 2010.

BARREIRA, Cesar. Os pactos na cena política cearense: passado e presente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo: USP, n. 40, 1996. p. 31-49.

BARREIRA, Maria do Socorro C. **Intervenção planejada e o discurso da participação**. In. BRAGA, Elza M. F.; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. (org.). A política da escassez. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus, 1991, p. 77-109.

BATISTA, Neusa Chaves. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **EccoS Revista Científica**, São Paulo: Universidade Nove de Julho, v. 9, n. 2, jul./dez. 2007, p. 387-408.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Ângela da S. (org.). *Gestão da educação : impasses, perspectivas e compromissos*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de janeiro de 1967)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
Disponível em:
http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf
Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional - 24/2/1891, Página 523 (Publicação Original)**. Coleção de Leis do Brasil - 1891, Página 1 Vol. 1 (Publicação Original).

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, n.120 .a, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O plano municipal de educação**: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC, SASE, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf, Acesso em: 20 set. 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**; Tradução de Carmen C, Varrialeet ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1993. p. 665-666. v. 1.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política** [online]. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2001. p.159-179. n. 53. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução na França**. Tradução José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2014.

COSTA, Emília Viotti. Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil. In: MOTTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1981.

COSTA, Emília Viotti. **STF**: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006, p. 83-94.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** [online]. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, v. 42, n. 5, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CREMONESE. Djalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. **Desenvolvimento Em Questão**. Ijuí: Editora Unijuí, v. 5, n. 9, p. 59-84, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2007.9.59-84>. Acesso em: 22 dez. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Prefácio. *In*: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (org.) **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos Primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**. Brasil, v. 9, n. 2, p. 258-285, 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/drabach-mousquer.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

DOMINGOS, José Maurício. A Dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, v. 45, n. 3, p. 459- 482, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300005>. Acesso em: 14 mar. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Campinas: CEDES-Unicamp, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: ação da união e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**. Florianópolis: CCE-UFSC, v. 20, n. 2, p. 303-327, jan. 2002. Disponível em: <https://antigo.periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10380/9977>. Acesso em: 11 abr. 2019.

DUARTE, Newton. A Pesquisa e a formação de intelectuais críticos na pós-graduação em Educação. **Perspectiva**. Florianópolis: CCE-UFSC, v. 24, n.1, p. 89-110, jan./jun., 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10313/9574>. Acesso em: 15 set. 2018.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

EVANGELISTA, O. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. *In*: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (org.). A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. Campinas: Alínea, 1. ed., v. 1, p. 52-71, 2012.

FLEURY, Sonia. Capitalismo, democracia, cidadania - contradições e insurgências. **Saúde em debate** [online]. Rio de Janeiro: Cebes, v. 42, p.108-124, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010311042018000700108&lng=es&nrm=iso&tlng=pt. Acessado em: 25 jun. 2020.

FREITAS, Luis Carlos de. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores Empresariais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. Salvador: UFBA, v. 6, n. 1, p. 48-59, jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/12594/8857>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**. 6. ed. São Paulo: Cortez, (Guia da escola cidadã; v.1), 2004.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo. Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (org.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, p. 57-94, 2004.

GOHN, Maria da Gloria. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista de Ciências Sociais**. São Leopoldo: Unisinos, v. 42, p. 5-11, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/938/93842101.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019.

GONDIM, Linda Maria. Os 'governos das mudanças' no Ceará: um populismo weberiano? Encontro anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais (ANPOCS), 19., GT Políticas Públicas, 1995, Caxambu. Anais. Caxambu: **ANPOCS**, 1995.
Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/19-encontro-anual-da-anpocs/gt-18/gt16-15/7654-lindagondim-modelo/file>.
Acesso em: 8 dez. 2020.

GRACIO, Juçara da Costa; AGUIAR, Regina Célia Ferreira. **Gestão democrática**. Rio de Janeiro, 3. ed. 2002.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 1999.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed., v. 3, 2002.

GRAMSCI, Antônio. **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2005.

GRAMSCI, Antônio. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2004.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, Antônio. **Quadernidel cárcere**. Edizione critica. A cura di Valentino Gerratana. Torino: Einaudi. 3. ed., v. 4, 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel**. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2007.

HEGEL, G. W. F. **Linhas fundamentais da filosofia do direito**. Tradução de Marcos Lutz Müller, Campinas: IFCH/UNICAMP, textos didáticos n. 32, mai. 1998.

HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

IBGE. **Censo Demográfico** [S.I.]: IBGE, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html>. Acesso em: 22 jul. 2020.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil**. [S.I.]: IBGE. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisaoregional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=sobre>. Acesso em: 10 mar. 2019.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**, 2017. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança Metropolitana no Brasil**. Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana da RM de Fortaleza. Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana. 2015.

Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150928_relatorio_arranjos_fortaleza.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

LAMAS, G.F; OLIVEIRA, G.A. Democracia e luta de classes na atual ordem sócio metabólica do capital. **Revista Katálysis**. Florianópolis: UFSC, v. 20, n. 1, p. 103-110, jan./abr. 2017.

LIBÂNEO, J.C. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização Coleção docência em formação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006. Série saberes pedagógicos.

LIMA, Antônio Bosco. Manifesto dos Pioneiros de 1932: leituras de seus 80 anos. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. 47, p.185-204, set. 2012.

LIMA, L. **Organização Escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

LIMA, L. C. **A Escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Guido Liguori; tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LUKÁCS, György; **Ontologia do Ser Social**: Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**. Itajaí: UNIVALI, v. 9, n.1, p. 4-16, jan./abr., 2009.

MARTIN, Isabela. **Os empresários no poder**: o projeto político do CIC (1978-1986). Fortaleza, Secretaria de Cultura e Desporto do Ceará, 1993.

MARTINS, Humberto Falcão. Gestão de Recursos Públicos: Orientação para resultados e Accountability. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./out./nov., 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=51>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Coleção Clássicos Filosofia Ciências/Sociais).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29-95.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, D. A. **Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola**. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (org.). Política e gestão da educação. 1. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 26, n. 101, p.1372-1392, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440362018000401372. Acesso em: 20 mar. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. In: LEITE, George Salomão (org.). Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

REDE MAPA. **Gestão democrática do ensino público**: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino. Joaçaba, 2014. Projeto de pesquisa.

RIBEIRO, Andressa de Freitas. **Taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Lutas Sociais, v.19, n. 35, p.65-79, jul./dez., 2015.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira**: A Organização Escolar. São Paulo: Editora Moraes, 3. ed 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Clássicos).

SANTOS, V.S; PEREIRA, D.P. A Formação das Capitânicas Hereditárias e o pensamento social brasileiro: novas concepções. **Revista Transformar**. Itaperuna: UNIFSJ, v.12, n.1, 2018. Disponível em: <http://www.fsj.edu.br/transformar/index.php/transformar/article/view/140>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SAVIANI, Dermeval. **A Lei da educação**: LDB – trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 13. ed. 2016. (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. Campinas: Autores Associados, 10. ed. 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. Campinas: Autores Associados, 11. ed. rev. 2011. p.137.

SHIGUNOV, Neto, A.; MACIEL, L. S. B. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. **Educar em Revista** [online]. Curitiba: Editora UFPR, n. 31, p. 169-189, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602008000100011>. Acesso em: 10 out. 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano: Investimentos em educação e em pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva**. In: VEIGA, Ilma Passos da (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1998. p.11-35.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória. **Cadernos CEDES**, Campinas: CEDES/UNICAMP, v. 23, n. 61, p. 271, dez. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622003006100002>. Acesso em: 8 jan. 2019.

VALLE, Maria Ribeiro do. As representações da violência nos episódios estudantis de 1968. **Revista de Ciências Sociais**, Londrina: Mediações, v. 13, n.1-2, p. 34-53, jan./jun. e jul./dez. 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF: INEP, v. 88, n. 219, p. 291-309, mai./ago. 2007. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1469>. Acesso em: 7 mai. 2019.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Woshington D.C. 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> . Acesso em: 26 nov. 2020.

ZIENTARSKI, Clarice. A gestão democrática da escola pública sob a égide do capitalismo neoliberal. **Revista Dialectus**. Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Filosofia Universidade Federal do Ceará - UFC, ano 4, n. 10, p. 169-183, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28072>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ZIENTARSKI, C; Menezes, H.C.M; SILVA, S.O. Gestão Democrática” no ensino público: um paradoxo do estado neopatrimonialista brasileiro? – o caso do Ceará. **Educação em Revista**. Belo Horizonte: Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 35, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edur/v35/1982-6621-edur-35-e195849.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2021.

ZIENTARSKI, C; Menezes, H.C.M; SILVA, S.O. Gestão e controle social: em discussão o Conselho Municipal de Educação de Fortaleza/CE. **Revista Educação**. Santa Maria: UFSM, v. 44, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/30227>. Acesso em: 15 dez. 2019.