



**UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO**

ANDERSON SILVA MACHADO

**A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO
NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro
2019

ANDERSON SILVA MACHADO

**A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO
NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada à Universidade
Estácio de Sá como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Alzira Batalha Alcântara

Rio de Janeiro
2019

M Machado, Anderson Silva

A concepção de gestão democrática nos municípios do
Norte fluminense do estado do Rio de Janeiro.

/ Anderson Silva Machado. – Rio de Janeiro,
2019.

83 f.

Dissertação. (Mestrado em Educação) –
Universidade Estácio de Sá, 2019.

1. Gestão democrática. 2. Estado do Rio de Janeiro.
3. Municípios do Norte Fluminense. 4. Leis Orgânicas do
Ensino. 5. Plano Municipal de Educação. I. Título.

CDD 370.1

ANDERSON SILVA MACHADO

**A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO
NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá – UNESA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em 29 de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alzira Batalha Alcântara
Universidade Estácio de Sá

Profa. Dra. Paula Ribeiro
Universidade Estácio de Sá

Profa. Dra. Renata Maldonado Silva
Universidade Estadual do Norte Fluminense / UENF

Não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação.

Genuíno Bordignon

RESUMO

O estudo buscou contribuir para o debate sobre a gestão democrática nos municípios que integram a região do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro. A pesquisa, de cunho qualitativo com aporte teórico gramsciano, investigou, por meio de análise bibliográfica e documental, as bases normativas institucionais da gestão democrática daquela região. Para tanto, amparou-se, em especial, nas Leis Orgânicas Municipais, nas leis que criaram os sistemas municipais de ensino e nos Planos Municipais de Educação da região em tela. Tal estudo integra a pesquisa Rede Mapa, de âmbito nacional, que busca mapear os princípios norteadores da gestão democrática do ensino público. A pesquisa evidenciou que menos da metade dos municípios investigados consignou a expressão gestão democrática nas suas respectivas Leis Orgânicas Municipais e os municípios que a contemplaram em outros marcos legais o fizeram de forma tímida, apresentando poucos elementos para a sua efetivação. Conclui-se, desse modo, que, mesmo no âmbito do aparato legal, a região norte do estado do Rio de Janeiro ainda tem sérios desafios para democratizar seu ensino.

Palavras chave: Gestão democrática. Estado do Rio de Janeiro. Municípios do Norte Fluminense. Leis Orgânicas do Ensino. Plano Municipal de Educação.

ABSTRACT

The study intends to contribute to the debate on democratic management in the municipalities that comprise the region of Norte Fluminense in the state of Rio de Janeiro. The research, of a qualitative nature with Gramscian theoretical support, investigated, through bibliographic and documentary analysis, the institutional normative bases of the democratic management of that region. To this end, it relied, in particular, on the Municipal Organic Laws, on the laws that created the municipal education systems and on the Municipal Education Plans of the region in question. This study is part of the nation wide Rede Mapa survey, which seeks to map the guiding principles of democratic management of public education. The research showed that less than half of the investigated municipalities consigned the expression democratic management in their respective Municipal Organic Laws and the municipalities that contemplated it in other legal frameworks did so in a timid way, presenting few elements for its effectiveness. It is concluded, therefore, that, even within the scope of the legal apparatus, the northern region of the state of Rio de Janeiro still has serious challenges to democratize its teaching.

Key Words: Democratic management. Rio de Janeiro state. Municipalities of Northern Fluminense. Organic Laws of Education. Municipal Education Plan.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 ESTADO E DEMOCRACIA: ALGUMAS REFLEXÕES PRELIMINARES	10
1.1 A gestão democrática no contexto da democracia liberal.....	12
1.2 Gestão democrática e política educacional: da ditadura ao processo de redemocratização.....	18
1.3 A educação na Constituição Federal de 1988.....	22
1.4 Educação no contexto do neoliberalismo.....	23
2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE	31
2.1 Autonomia municipal e as Leis Orgânicas.....	33
2.2 Descentralização, democratização e participação.....	35
2.3 Gestão democrática nas Leis Orgânicas norte fluminense.....	37
3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS QUE CRIARAM O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE	45
3.1 A definição de sistema e um pouco de sua história na educação.....	48
3.2 A organização dos sistemas no regime federativo: abrangência e competências....	50
3.3. Os princípios para a criação da lei que cria o sistema educacional.....	54
3.4 A gestão democrática nas leis dos sistemas municipais Norte Fluminense.....	57
4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE	62
4.1 Plano de educação no Brasil e um pouco de sua história.....	63
4.2 A concepção neoliberal na educação brasileira.....	65
4.3 A gestão democrática nos PMEs do norte do Estado do Rio de Janeiro.....	67
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	76
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o intuito de investigar as bases normativas, em especial, as Leis Orgânicas Municipais (LOM), as leis que criaram os sistemas municipais de educação (SMEs) e os Planos de Educação dos municípios (PME), que integram a região do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro. O interesse de estudar a legislação emerge da determinação do Plano Nacional de Educação (PNE), visto que determina, no artigo 9º, que todos os entes federativos (estados, municípios e Distrito Federal) deverão elaborar leis para disciplinar a “gestão democrática da educação pública”, no prazo de dois anos (BRASIL, 2014). Ou seja, o prazo para normatizar a gestão expirou em junho de 2016. O presente trabalho resgata esse aparato normativo, que, por ser lei, torna-se imperativo para os governos municipais e estadual.

O estado do Rio de Janeiro tem 92 municípios e a região Norte Fluminense é formada por nove municípios: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Macaé, Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã. A investigação dos princípios norteadores da gestão democrática nas leis municipais é importante, haja vista possibilitar a compreensão da participação do processo educacional. Destaca-se que somente conhecendo a legislação é possível cobrar a efetivação de planos.

Nesse sentido, essa investigação de cunho qualitativo, consubstancia-se em pesquisa bibliográfica e análise documental. Tem como proposição estudar como estão estabelecidas as bases normativas institucionais da gestão democrática nos municípios que integram a região Norte Fluminense.

Vale esclarecer que o estudo faz parte de uma pesquisa nacional REDE MAPA, que ocorre em oito estados (SC, RS, PR, RJ, MA, CE, TO e PI), com a participação de pesquisadores de diferentes instituições de ensino, sob a coordenação do professor Elton Luiz Nardi, da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). O trabalho, de âmbito nacional, resgata os princípios norteadores da gestão democrática do ensino público nas leis dos sistemas municipais (UNOESC, 2016). O presente estudo limita-se especificamente a região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro.

Com o fito de conhecer a produção acadêmica, fez-se um levantamento bibliográfico nas bases da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Scientific Electronic Library Online (SciELO), utilizando-se os seguintes

descritores: “Gestão Democrática AND Norte Fluminense do RJ”, “Gestão Democrática AND Educação no Norte Fluminense do Rio de Janeiro” e “Gestão Democrática AND Leis no Norte Fluminense do Rio de Janeiro”. A pesquisa abrangeu o período de 2010 a 2017.

Na base de dados da CAPES, para o descritor 1 (Gestão Democrática AND Norte Fluminense do RJ), a pesquisa retornou 41 resultados, sendo 35 artigos e 6 livros. Já para o descritor 2 (Gestão Democrática AND Educação no Norte Fluminense do Rio de Janeiro) ocorreram 14 resultados sendo 8 artigos e 6 livros. Para o descritor 3 (Gestão Democrática AND Leis no Norte Fluminense do Rio de Janeiro), a pesquisa retornou 9 resultados sendo 5 artigos e 4 livros. Não foram encontradas teses e dissertações.

Na pesquisa somente um artigo atendia os critérios do projeto com o descritor “Gestão Democrática AND Norte Fluminense do RJ”, sob o título “Distanciamentos e aproximações entre as dimensões pedagógica e administrativa na gestão escolar: um debate em questão”, de Sardinha, G.S; Diniz, A.R.S. P ; Ribeiro, J.M.G (2015)

O trabalho dos autores parte do pressuposto de que o diálogo na tomada de decisões nas escolas, visando a qualidade da educação, é um processo social. Verificaram, na pesquisa de campo, que há uma grande distância entre as intenções e a realidade no que tange a participação da gestão escolar.

Na base de dados da SCIELO, considerando os três descritores pesquisados, não foram encontrados artigos referentes ao Norte Fluminense do Rio de Janeiro. Após este levantamento, fez-se uma busca município a município, a fim de verificar a ocorrência de estudos referentes a ente federados que integram a região do Norte Fluminense/RJ. Os resultados obtidos foram os mesmos. Há uma escassez de pesquisas voltadas para o estudo da gestão democrática nos municípios do norte fluminense. Assim, esse estudo torna-se relevante, sobretudo em tempo de perda de direitos e avanço de projetos reacionários, em que a democracia vem sendo desprezada.

1. ESTADO E DEMOCRACIA: ALGUMAS REFLEXÕES PRELIMINARES

Democracia, além de sua importância legal, ganha maior relevância se considerarmos aspectos históricos. Afinal, em um contexto histórico com mais de 300 anos de escravidão, uma democracia embrionária tenta se manter diante de avanços de concepções reacionárias¹ no campo da educação.

Nesse sentido, compartilhamos a concepção de Bastos (2003) sobre a presença do patrimonialismo e suas variantes como o clientelismo e cooptação, ainda presentes na estrutura educacional, que comprometem uma efetiva participação. Por isso, ratificam-se as ideias de Bastos (2003, p.8), pois, somente com a “formação de um controle social da sociedade civil sobre o Estado, através de uma permanente participação popular nas decisões da coisa pública”, iremos alcançar uma educação pública de qualidade. Falar de gestão democrática e dos seus elementos integrantes: participação e autonomia, é fundamental, sobretudo em tempos que emergem concepções autoritárias em distintos setores. Esse quadro, acentua a “necessidade de intensificar a cultura para aprofundar a consciência crítica” (SCHLESENER, 2007, p.13), visando superar a hierarquia imposta pela ordem burguesa, na qual pequenos grupos decidem o futuro da sociedade.

Propõe-se uma reflexão sobre a condição do nosso país com tantas desigualdades, tendo o papel do Estado redefinido pelas leis do mercado, e com isso, interferindo no processo de formação educacional, Mészáros (2006) critica o sistema educacional destacando que a “educação formal” é um pequeno segmento do processo educacional. Nesse sentido, evoca o pensamento de Gramsci:

Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual – não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens*. Em

¹ João Pereira Coutinho, na Folha de São Paulo ao comentar o livro “The Shipwrecked Mind” (A Mente Naufragada), de Mark Lilla, explica a diferença entre conservador e reacionário. Conservador é uma ideologia que procura preservar o que é válido no presente. O reacionário a encontra num passado idílico, perdido por culpa da traição de intelectuais, jornalistas, políticos, entre outros. Acrescenta que não há nada de conservador em Trump ou Le Pen. Ambos são exemplos vivos da “mente naufragada”. Defendem um passado de proteção econômica, fechamento nacional e isolamento internacional. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/joaopereiracoutinho/2018/10/htt/a-diferenca-entre-conservador-e-reacionario>>. Acesso em: 02 de jan de 2018.

suma, todo homem fora da sua profissão desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, *contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo*, isto é, para promover novas maneiras de pensar (MÉSZÁROS, 2006, p. 265).

O sistema educacional também é responsável por produzir e reproduzir valores na sociedade, pois é uma construção histórica e social. Interioriza nos indivíduos as relações sociais capitalistas, permitindo que o mercado norteie o limite de suas aspirações, formando, assim, sua concepção de mundo. Para tanto, Mézáros (2016) defende a importância de combater a visão alienada de educação por meio de uma estratégia educacional socialista. “Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras” (PARO, 2016, p. 15). Somente através do exercício democrático conclamando a maior participação da sociedade civil de “massa” nas decisões da sociedade é possível construir uma gestão democrática.

Segundo Cury, o “termo gestão tem sua raiz etimológica em “ger” que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Ela implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos” (2002, p. 165). Ainda para o autor, a gestão democrática expressa a complexidade do tema, pois trata-se do desafio de, ao mesmo tempo, conciliar “transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2002, p. 173). Ou seja, tem como objeto a participação substancial da população voltada para participação e deliberação pública, que expressa um anseio da sociedade de superar uma história de autoritarismo.

Em sintonia com os ideais de parcela da população que lutou pela democratização do país, a Constituição Federal (CF) abriu caminho para a participação, incorporou o princípio de que as políticas sociais deveriam ser descentralizadas e participativas. No entanto, segundo Bordenave (1983), a participação, apesar de ser uma necessidade básica do ser humano, é uma “habilidade que se aprende e se aperfeiçoa”. Na aprendizagem da participação, o aprendiz fica sabendo como distinguir a verdadeira participação da simples consulta ao povo. É um movimento que não basta estar expresso na Carta Constitucional e nos documentos infraconstitucionais, porquanto é uma prática social, um processo histórico que estamos construindo. “A participação é uma vivência coletiva e

não individual, de modo que somente se pode aprender nas práxis grupais. Só aprendemos a participar, participando” (BORDENAVE, 1983, p. 73).

Nesse sentido, destaca-se que a participação não está somente ligada a solução de problemas, mas também ao bem-estar, com duas bases: (1) afetiva, vinculada ao prazer e a (2) instrumental, pautada pela eficiência. Para Gracindo (2007, p.36), a participação e gestão democrática estão intrinsecamente ligadas, e, por isso, “uma não é possível sem a outra”. É importante entender que a participação não pode ser meramente formal, sendo necessário criar mecanismos que garantam a participação substancial da classe trabalhadora, rompendo a hierarquia pautada em uma estrutura de classes (PARO, 2016).

Além da participação, Araujo adiciona mais três elementos indispensáveis para efetivação da gestão democrática: pluralismo, autonomia e transparência. Pluralismo, compreendido como “respeito ao outro, às diferentes opiniões, à diversidade de pensar” (2009, p.256), é uma forma de se opor às políticas conservadoras, para melhor compartilhamento de poder. Autonomia é a qualidade de ter independência, ter liberdade para tomar decisões e responsabilidade sobre seus próprios atos, possibilitando o envolvimento de todos, rompendo com os modelos administrativos verticalizados, o que permite a construção de uma cultura democrática na área educacional (ARAUJO, 2009). E, por último, a transparência que é vista “como um meio eficiente de dar credibilidade ao espaço público, ou seja, a lisura que permite aos cidadãos participarem do controle da coisa pública” (ARAUJO, 2009, p.257). Tais elementos, segundo Araújo (2009), são determinantes na edificação da gestão democrática, formando o cidadão para participação substancial na sociedade.

Para entender a concepção de gestão democrática adotada nas leis municipais é importante refletir sobre democracia visto que, há duas visões conflitantes: a liberal e a social.

1.1 A gestão democrática no contexto da democracia liberal

O liberalismo surgiu a partir do século XVIII e se proliferou especialmente depois da Revolução Francesa. “O liberalismo foi a primeira grande ideologia revolucionária da época moderna; expressou a recusa as formas políticas despóticas da sociedade feudal” (ACANDA, 2006, P. 69). Segundo o autor, os liberais eram acusados de serem perigosos e subversivos pelos poderosos da época. O liberalismo nasce da ideologia burguesa, um fato que para alguns encerraria a discussão. Contudo, Acanda (2006) nos leva a refletir

sobre as “duas faces do liberalismo” o revolucionário e o conservador: o primeiro a partir das revoluções em vários países da Europa, fundamental para a queda do feudalismo e mudanças nas leis, já o segundo se constituindo com a chegada da burguesia ao governo, momento em que perde seu caráter inovador e revolucionário tornando-se conservador. Diante disso, cabe refletirmos sobre o que é a democracia no liberalismo.

Na visão liberal, a democracia é o governo em que o povo exerce a soberania. São as formas opostas ao governo autocrático com toda sociedade tomando decisões (BOBBIO, 1984). “É a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas e, portanto, vinculatórias para todo o grupo as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão” (BOBBIO, 1984, p.19). O autor defende que a democracia só existe no estado liberal, e um não existe sem o outro:

Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 1984, p.20).

Bobbio reforça a teoria liberal menos Estado mais mercado. “O liberalismo é, como teoria econômica, fator da economia de mercado; como teoria política, é fator do estado que governe o menos possível” (BOBBIO, 1984, p.114). O autor aborda uma definição mínima de democracia e defende quanto menos intervenção do estado no mercado, maior será a democracia. Nesse ponto de vista, o mercado e democracia andam juntos, pois cada “centavo representa um voto” (MISIS apud LOSURDO, 2014). Dessa forma, a livre concorrência e o individualismo tornam-se os protagonistas da sociedade liberal democrática.

Essa concepção de democracia liberal, considerada mínima de democracia, é contestada por autores como Losurdo (2004). O autor indica o paradoxo que existe na regra da maioria anunciada pelo liberal, pois, na verdade, é uma forma de exclusão da massa, anunciada como democrática. O autor alude que a tradição liberal trata a multidão como uma “criança” que não teria maturidade suficiente para a elaboração de um pensamento lógico, no qual o campo econômico não poderia ter intervenções em prol do social, já que o mercado cuidaria disso (LOSURDO, 2004).

Ao ler o texto do liberal Popper “A sociedade aberta e seus inimigos”, Losurdo, (2004) evoca Marx ao salientar a contradição de Popper sobre a condição do liberalismo, o que acabou tornando-se uma crítica a sua concepção liberal. “Não há só uma coação física, há também uma coação econômica que pode reduzir a uma condição de substancial “servidão” até os indivíduos juridicamente livres” (LOSURDO, 2004, p.260). Apesar de Popper rotular Marx como “falso profeta”, as palavras do autor liberal corroboram as críticas marxistas, pois o liberalismo, segundo Coutinho (1979, p 39):

A teoria liberal clássica parte do reconhecimento de uma pluralidade de sujeitos individuais autônomos e supõe sobre a base de uma idealização dos mecanismos reguladores do mercado capitalista que os interesses plurais de tais, jeitos serão automaticamente harmonizados e coordenados: a mítica “mão Invisível” de Adam Smith se encarregaria de fazer com que a máxima explicitação dos interesses egoístas individuais desembocasse num aumento do bem-estar geral. Como tal teoria se apoiava numa falsidade de base ao pressupor uma inexistente igualdade real (e não apenas formal) dos sujeitos econômicos, ou seja, ao abstrair-se do fato de que uns são donos dos meios de produção e outros apenas de sua força de trabalho — o modo prático pelo qual se dava aquela “harmonização” era a subtração do poder executivo de qualquer controle público, mesmo através do parlamento burguês.

Para Coutinho (1979), o liberalismo surge para legitimar a concepção burguesa e conter a participação da classe operária no cenário político, alienando a ideia de um estado neutro para um melhor bem-estar de todos. Concordando com Schlesener (2007), alerta que a democracia burguesa gera uma ilusão de participação igualitária, onde todos homens teriam o poder de decisão no campo estatal. Com isso, a teoria socialista deve repreender essa ilusão “Se a burguesia disfarça sua dominação por meio do “isolamento” e da “neutralidade da burocracia estatal, as classes populares devem pôr abertamente sua candidatura à hegemonia” (COUTINHO, 1979, p 40).

As teorias socialistas surgiram no século XVII, mas foi a partir do século XVIII que nasceu o socialismo moderno formulado por filósofos franceses que criticavam o modelo de sociedade tendo a razão como existência (COSTA, 2010). Marx e Engels aprofundaram a investigação acerca do modo de produção capitalista, analisando seu processo de acumulação de capital e exploração para “enriquecimento da burguesia e da pobreza do proletariado” (COSTA, 2010, p. 16). Os autores mostraram que o capitalismo é uma evolução das forças produtivas, e “se quisermos descobrir as causas de qualquer metamorfose ou revolução social, não devemos procurar no cérebro, nem no conhecimento superior da verdade e justiça, mas nas mudanças do modo de produção e de troca” (COSTA, 2010, p. 16). Conforme autor, a burguesia construiu uma nova ordem

derrubando o feudalismo criando a livre concorrência e a igualdade perante a lei. Contudo, segundo Marx e Engels (2007), devido as suas contradições, a ordem burguesa cairá quando as suas forças produtivas capitalistas colidirem com as relações de produção e, assim, estará pronto o proletariado para pôr fim à exploração e à divisão de classes.

Continuamos a refletir sobre democracia, mas agora com a teoria socialista, em que a pluralidade, autonomia e liberdade, todas essas conquistas democráticas, continuam a seu pleno valor, mas com formas de relacionamento sociais a luz das ideias de Marx e Engels em que “o livre desenvolvimento de cada um fosse a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos”. (COUTINHO, 1979, p.37). Apesar de ser confundida por alguns teóricos como uma simples continuação liberal por conta da sua metáfora “destruição do Estado”, na verdade essa concepção é a sua mudança de função através de novos institutos políticos, com forças produtivas fundamentais para uma nova formação social, embatendo com a hegemonia burguesia através de partidos, sindicatos, associações etc, a fim de organizar e dar voz à classe popular, e, com isso, formar sujeitos coletivos (COUTINHO, 1979).

Esses sujeitos coletivos seriam o aumento da participação na política de pessoas e grupos, ficariam interligados na produção capitalista em defesa dos interesses da maioria, socializando não só política, mas também o trabalho, formando uma crescente participação popular e excluindo os meios hegemônicos da burguesia. Com isso, ocorreria a retomada da sociedade no Estado (COUTINHO, 1979).

Compartilhamos a concepção gramsciana de democracia, que aproxima-se da grega “enquanto um espaço público no qual a prática do debate ocorre com transparência e no qual os homens elaboram, pela expressão de um pensamento livre e aberto, a sua consciência política, exercendo, portanto, a sua autonomia” (SCHLESENER, 2007, p.11), formando um pensamento autônomo não só individual, mas uma visão do mundo político com participação de todos. Pois somente a democracia substancial tem condições, por meio da emancipação política, possibilitar ao homem decidir seu próprio destino e construir uma nova sociedade (SCHLESENER, 2007). A democracia não significa ausência de ditadura, seu processo mesmo de efetivação é pedagógica. Para Peroni; Flores (2014, p. 188) “a naturalização da perda de avanços já havidos no campo da gestão democrática prejudica não apenas a efetivação da gestão democrática nas escolas, mas, também, coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático”.

Nessa perspectiva, Bastos (2003, p.11) aborda três questões: “Quais sujeitos ou atores sociais o constroem? Quais são as temáticas? Em que espaços sociais o debate vem

acontecendo?” Respondendo a essas três perguntas, podemos descobrir quais são os agentes desse debate. O autor reflete sobre duas concepções de educação no cenário nacional, a primeira ligada à formação para a cidadania e a outra ao serviço do mercado global (BASTOS, 2003). Assim, faz-se necessário entender quais concepções estão em jogo, podendo ser um debate meramente formal mesmo tendo a participação de muitos junto ao Estado.

O Estado, segundo Nogueira (2015), se divide em três faces articuladas, mas que nem sempre falam a mesma língua. A primeira face, sendo mecanismo do governo, através da gestão administrativa, regulando e dirigindo. A segunda sendo o único agente do poder, e único repressor. A terceira sendo ético com regras e valores, trabalhando com reciprocidade, em que o povo proporciona sua existência coletiva. “Reter essas múltiplas faces do Estado, compreendê-las em suas tensões e interações, não é algo que esteja dado ou que seja imediatamente transparente” (NOGUEIRA, 2015, p.325). Assim, o autor expõe a complexidade que é entender o Estado e suas constantes ressignificações. Ainda mais acompanhando a evolução do pensamento social de ideologias diferentes.

A primeira escola, a de Thomas Hobbes, caracteriza o Estado como o monstro Leviatã. “Para sair do estado de natureza que dilacerava a existência e forçava à permanente guerra de todos contra todos, a sociedade humana necessitaria de uma instância centralizada de poder” (NOGUEIRA, 2015, p.326). Hobbes acreditava no Estado soberano e que esse garantiria o contrato social básico para vida coletiva, alegando que os indivíduos só agiriam em benefício próprio (NOGUEIRA, 2015).

Rompendo a concepção de Hobbes, nasce uma segunda escola, a de Karl Marx, que introduz o Estado dentro das lutas de classes, desmistificando a neutralidade do Estado dentro do processo capitalista (NOGUEIRA, 2015). Em seu livro o *Manifesto do Partido Comunista*, Marx afirma que o “poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda classe burguesa” (NOGUEIRA, 2015, p.326). O Estado seria o instrumento por meio do qual as classes dominantes manteriam seu domínio. Desse modo, Marx defendia a destruição desse Estado burguês que só fazia o povo sofrer formando, assim, uma nova ordem social o Comunismo.

A partir dessas duas ideologias, surgiu uma terceira escola, a de Max Weber que tem n seu ponto forte na força física, alegando que Estado e violência são intrínsecos, sendo o Estado o único com direito de usar a força, mas o Estado só poderia existir se os dominados se submetessem às autoridades dos dominantes. Para essa dominação

acontecer, Weber cria três formas de poder: tradicional, carismática e racional (NOGUEIRA, 2015).

Gramsci, o autor dos *Cadernos do Cárcere*, amplia a teoria de Estado de Marx. O Estado, como uma instituição complexa, é um campo de disputa, em que o domínio de um grupo ditaria as normas e direção da sociedade (NOGUEIRA, 2015). Cria a noção de hegemonia e revitaliza o conceito de sociedade civil.

A sociedade Civil surgiu a partir do século XVII com o liberalismo contestando as monarquias e os poderes do Estado, definindo-se privada, autônoma da ação do Estado (ACANDA, 2006). Tendo sua organização formada por indivíduos do sexo masculino proprietários desenvolvendo a sua associação em que “nem o Estado, nem outras formas de associação estruturadas por grupos sociais não incluídos nos marcos da concepção de “indivíduo” (operários, mulheres etc.) poderiam interferir nesse espaço” (ACANDA, 2006, p. 97). Era uma sociedade excludente com seus fundadores donos de propriedades com ideias voltada para o mercado. “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, isto é, meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditar nele” (ROUSSEAU apud ACANDA, 2006, p.98).

Gramsci retoma a ideia de sociedade civil, que, até então, tinha sido abandonada. Identifica nela um potencial revolucionário, pois possibilita a construção de sujeitos desalienados a partir de um “marco conceitual comunicativo” (ACANDA, 2006). Se na visão liberal a sociedade civil é o indivíduo que tem seu espaço fora do Estado, focando em liberdade e benefício individual (SEMERARO, 2006), com Gramsci a sociedade civil é o oposto:

É o terreno onde os indivíduos “privados” de sua dignidade e pulverizados em suas vidas podem encontrar condições para construir uma subjetividade social, podem chegar a ser sujeitos quando, livre e criativamente organizados, se propõem a desenvolver juntamente com as potencialidades individuais as suas dimensões públicas e coletivas. O percurso, nesse sentido, vai do ser privado ao ser social (SEMERARO, 2006, p.105).

Para Gramsci, a sociedade civil é intrínseca aos aparelhos privados de hegemonia formando uma visão de mundo aos interesses burgueses (FONTES, 2009). “Mas é também seu mais poderoso antagonista” (ACANDA, 2006 p. 182). Refletir sobre a sociedade civil em Gramsci é fundamental para se entender como a gestão democrática pode se caracterizar de uma maneira substancial (com participação popular voltada para a melhoria da sociedade) ou meramente formal (com mecanismos de legitimação dos

interesses do grupo dominante local). Com esse referencial, buscaremos compreender qual concepção de gestão democrática se encontra nas leis municipais da região norte fluminense.

1.2 Gestão democrática e política educacional: da ditadura ao processo de democratização

A concepção de gestão democrática é uma conquista da modernidade. Torna-se plena de “significado para o Brasil quando se tem a sua origem próxima em nossa história educacional” (CURY, 2002, p.166). O autor reflete sobre a importância da gestão democrática no contexto da democratização, como instrumento para a superação do autoritarismo impregnado na sociedade brasileira. Conforme Peroni; Flores (2014, p. 186) gestão democrática na educação é inerente a “democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática”. Para tanto, enaltece a construção do projeto pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira. As autoras sinalizam que são “processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral”. A participação, elemento integrante de uma gestão democrática, é processo de construção e a gestão democrática um meio para a democratização da sociedade.

Para entendermos a relação da gestão democrática com a história educacional, recorreremos aos quatro atos das reformas do ensino expressos na obra de Shiroma; Moraes; Evangelista (2011). As autoras revelam que, na história da política educacional, quando segmentos progressistas da sociedade civil começam a reivindicar sua participação e lutar por melhores condições de vida, as elites contra-atacaram para resguardar seus interesses.

O primeiro ato acontece a partir dos anos 1930, momento em que políticos e intelectuais acreditavam que a modernização do país ocorreria se o Estado assumisse um papel centralizador e antiliberal. Tais ideais alicerçaram a Revolução de 1930. Discutia-se um projeto de nação, e, naquele momento, tanto progressistas quanto conservadores acreditavam que a educação seria a salvação dos problemas sociais do país (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Com a nova organização do Estado, tendo Vargas como presidente, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública com Francisco Campos como ministro. Os congressos da Associação Brasileira de Educação (ABE) passam a ser valorizados e as reformas educacionais ganham força (XAVIER, 2004). O governo Vargas inovou na área educacional sendo o primeiro da história republicana a alcançar diversos níveis de ensino em todo território nacional, através dos decretos aprovados na Reforma Francisco Campos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Dentro da ABE aumenta a rivalidade entre grupos conservadores formados por membros da igreja católica e os progressistas formados por educadores com ideologia liberal (XAVIER, 2004). Apesar de não ser mais a religião oficial do Estado, a igreja católica tinha muita força no país e os conservadores defendiam que a igreja teria que ser a única a cuidar da educação moral da nação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Demonstrando essa força, em 1931, com enorme número de pessoas, a igreja inaugura a estátua do Cristo Redentor no Rio de Janeiro, antiga capital do país, e impulsiona a festa de Nossa Senhora de Aparecida, em São Paulo. O governo pressionado inclui, mesmo que facultativo, o ensino religioso nas escolas. Em oposição ao projeto católico, educadores, intelectuais e políticos buscam uma educação moderna feita por meio de debates na ABE, pensando na industrialização do país. Vargas e Campos manipulam os grupos ao seu interesse (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Os dois grupos brigavam pelo poder na ABE, que teve seu ápice no mesmo ano na IV Conferência Nacional de Educação, cujo resultado foi a redação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (XAVIER, 2014)

O Manifesto dos Pioneiros, documento redigido por Fernando Azevedo com vinte e seis signatários entre educadores e intelectuais, foi endereçado ao povo e ao governo e expressava as ideias dos que desejavam renovar o campo educacional. Os progressistas conseguem ficar à frente da ABE, provocando o abandono do grupo ligado à igreja, sendo, então, criada a Conferência Católica Brasileira de Educação (CCBE). Nesse palco de disputas, os progressistas conseguem a aprovação do ensino obrigatório, gratuito e universal através do Conselho Nacional de Educação com maior responsabilidade da União dando garantia financeira para educação e maior autonomia para estados e municípios. Já o grupo da igreja consegue manter o ensino religioso e o reconhecimento

das escolas privadas conseguindo ainda, em alguns casos, ficar livres de impostos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Menos de um ano e meio depois da promulgação da Constituição de 1934, começou a repressão, tendo como foco os ativistas comunistas. Já no ano de 1937, sob o regime autoritário do Estado Novo, foi elaborada uma nova Constituição, em que a educação perdeu espaço, não havendo mais a vinculação financeira de impostos, como era prescrito na CF de 1934. A nova Carta outorgada em 1937 explicitava um projeto dual em que a educação da classe trabalhadora deveria ser focada em adestramento, obediência e força de trabalho, enquanto para as elites, caberia um ensino propedêutico (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

O segundo ato, a partir dos anos 1940, suspendeu o debate educacional, liberdades civis e reforçou o dualismo. Em 1945, chegou ao fim o Estado Novo e no ano seguinte, 1946, foi promulgada uma nova Constituição, liberal como os novos tempos. Esta defendia que o poder público, junto com as redes privadas, garantiria ao povo a educação em todos os níveis. Para tanto, o ministro Clemente Mariani formou um grupo de especialistas, tendo como presidente Lourenço Filho, com o intuito de elaborar uma proposta de educação nacional. Esta foi enviada, em 1948, ao Congresso Nacional, dando início a um longo debate e conflitos ideológicos até a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

O terceiro ato acontece a partir dos anos 1960, com a aprovação da Lei nº 4024/1961. Em 1964, o governo de João Goulart, num contexto de mudanças com proposta de reformas de base, propõe o Plano Nacional de Alfabetização, utilizando o método de Paulo Freire para alfabetizar 5 milhões em um ano. Entretanto, o golpe militar abortou tanto o referido plano de alfabetização quanto as reformas de base (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

A ditadura militar justificou o golpe, alegando proteger o país contra o comunismo e garantir o capital. O regime calou, assim, qualquer indivíduo ou organização da sociedade civil que fosse contra seu processo político e econômico (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Foram vinte e um anos de repressão aos direitos civis com crescimento econômico, porém com aumento das desigualdades sociais e pouco investimento na educação.

“O golpe de 1964 trouxe consigo a interrupção de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar popular no Brasil” (CURY, 2002, p.166). O setor educacional foi objeto de disputas. De um lado, havia pedagogos “oficiais” favoráveis ao golpe; de outro, educadores progressistas, defensores da democracia e, por isso, passaram a ser perseguidos (CUNHA, 1988). A Constituição de 1967 retirou a vinculação financeira para a educação como previa a Carta de 1946. Tal omissão ocorreu justamente quando a população rural migrava para os grandes centros urbanos, aumentando o número de crianças necessitando de escolas. Ou seja, era preciso investir na formação docente e rede física (CURY, 2008). A imagem do professor era cada vez mais desvalorizada, “a deterioração dos salários docentes e a taylorização das atividades intraescolares” expressavam a proletarização do ensino público (CUNHA, 1988, p. 26). A reforma de 1968 foi uma agressão à inteligência e as universidades sofreram repressão, expulsão, perseguição policial e aposentadorias compulsórias (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Paradoxalmente, foi, nesse período, que as universidades receberam mais verbas na área da pós-graduação para desenvolvimento de pesquisa, a fim de criar mecanismos de legitimação da sua hegemonia. Contudo, tais investimentos também possibilitaram uma produção acadêmica crítica à ditadura, pois as universidades, mesmo que dilaceradas, ainda tinham espaços de produção contra hegemônica. O autoritarismo também se manifestava na esfera municipal, porém com singularidades, visto que o regime militar não tinha tanta força no interior dos municípios, pois estes tinham forte ingerência do poder local, obrigando que o regime militar fizesse composições com essas forças, como meio de legitimação (CUNHA, 1988).

Com a crise econômica, a resistência à ditadura cresceu e, com isso, os movimentos sociais voltaram a ganhar força, impulsionando as greves (GOHN, 2000). Ventos de mudanças começaram a soprar nas eleições legislativas de 1974, visto que o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, conquistou um número expressivo de votos. Em 1976, nas eleições municipais, a oposição foi vitoriosa e educadores não esperaram o término da ditadura para rever as políticas educacionais à luz dos princípios democráticos (CUNHA, 1988).

Se o ano de 1979, no Brasil, significou tempo de mudança, em busca de democracia, nos países centrais esse ano ficou marcado pelo projeto neoliberal, iniciado com a vitória do governo Thatcher na Inglaterra, e, em 1980, Reagan nos Estados Unidos. A partir daí

praticamente todos países do norte da Europa ocidental viraram governos de direita. Os anos 1980 foram a virada da ideologia neoliberal nos países de capitalismo avançado (ANDERSON, 1995).

No Brasil, no dia 15 de janeiro de 1985, o colégio eleitoral, de maneira indireta, elegeu Tancredo Neves como primeiro presidente da República. Contudo, ele faleceu e seu vice José Sarney assumiu o governo (BRASIL, 2017).

O quarto ato iniciava no ano seguinte, o berço do consenso, quando foi realizada, em 1986, a IV Conferência Brasileira de Educação no município de Goiânia, tendo como tema a “Educação e a Constituinte”. Foi, então, aprovada a “Carta de Goiânia”, cujas propostas foram encaminhadas para a Constituinte na área educacional (SAVIANI, 2011).

1.3 A educação na Constituição Federal de 1988

Foi nessa dura caminhada, por meio da mobilização da sociedade que desejava viver uma democracia, ter direitos civis garantidos e uma educação de qualidade, que o princípio da gestão democrática começou a ser gestado. Assim, conquistou-se a democracia formal. O ponto culminante foi a promulgação da Constituição Federal (CF), em 1988. Expressou avanços na área educacional, por englobar algumas propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública². Assim, a CF assegurou o direito de todos à educação básica, sendo dever do Estado ofertar a educação escolar, pública, gratuita, de qualidade e laica, estabelecida no artigo 208: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988).

A CF resgatou algumas aspirações populares e bandeiras em prol da democratização. Desejava-se estabelecer uma nova relação com o Estado por meio de mecanismos que assegurassem participação e transparência das ações em curso. Sem dúvida, a CF apresentou avanços, em especial para a educação, visto que expressa uma concepção de educação como direito social. A gestão democrática ganhou status constitucional, expressa no artigo 206, inciso VI da Constituição (BRASIL, 1988).

² O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) foi lançado em 1986, em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma Carta magna para o país. O Fórum foi lançado oficialmente em Brasília no dia 9 de abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. (PINHEIRO, 1986)

Vale destacar que na elaboração da Constituição diferentes projetos societários entraram em disputa, cujo resultado foi o consenso do possível. Nesse cenário, adiou-se a regulamentação de comandos. Tal fato enfraqueceu avanços sociais.

Souza e Faria (2004) apontam que a descentralização da educação ganhou força na Constituição. Araujo (2005) considera o Brasil a nação mais descentralizada do mundo. Para tanto, utiliza a expressão “federalismo tridimensional” para o arranjo federativo com três entes (federal, estadual e municipal) com autonomia para legislar, respeitando os marcos constitucionais.

Na elaboração da Constituição prevaleceu a concepção de que o município era o local privilegiado para a melhoria das condições sociais, políticas e econômicas do país (ARRETCHE, MENEZES, XAVIER, 2016). Porém, vários municípios “ainda com uma cultura política oligárquica, estão muito longe de uma relação democrática, dificultando a associação entre democracia e descentralização”, sobretudo por conta da desigualdade financeira dos municípios em que a maioria depende da transferência de recursos do estado e/ou da União (ALCÂNTARA; SILVA, 2012 p. 10). Desse modo, apesar de terem conquistado autonomia, os entes municipais não tinham capacidade técnica para programar projetos mais arrojados e inovadores.

1.4 Educação no contexto do neoliberalismo

Em 1989, as eleições presidenciais foram acirradas com dois projetos de democracia, de um lado Fernando Collor, numa visão delegativa e, de outro, Luiz Inácio Lula da Silva, numa visão participativa. Enquanto isso, no plano internacional, a queda do muro de Berlim reforçou o colapso do socialismo real legitimando o retorno às teses de que o capitalismo é uma sociedade de tipo natural inerente à natureza humana. Segundo Frigotto (2015, p.822), essa doutrina assumiu o termo de neoliberalismo, mas “Talvez, a denominação mais adequada fosse a de neoconservadorismo ou de ultraconservadorismo”. Collor sai vencedor e implanta o modelo neoliberal no Brasil.

Se na década de 1980, a mobilização de parcela da sociedade consignou avanços que alinhavaram um estado de bem-estar social, nos anos 1990, a estrutura neoliberal espalhou-se pela América Latina em contraposição ao modelo de Estado Keynesiano. Para o ideário neoliberal, a competitividade por meio da liberdade do mercado, sem intervenção estatal, permitiria ao mundo superar crise capitalista.

Ainda nos anos 1990, as Leis Orgânicas Municipais (LOMs) ganharam o cenário nacional, pois os municípios tornaram entes federativos (BRASIL, 1988). Por isso, as

LOMs são consideradas “Constituições Municipais”. A partir dessas legislações, houve alguns avanços, como melhor definição sobre o orçamento e aumento de recursos para educação (SOUZA E FARIA, 2004).

Segundo Peroni e Silva, (2003), os sonhos e bandeiras da década de 1980 foram metamorfoseados. Ou seja, a luta pela autonomia, por uma gestão democrática, pelo direito à participação, entre outros, adquiriu novos sentidos. As reformas do Estado tiveram a intenção de diminuir a participação nas políticas sociais, a fim de moldar as novas necessidades do capital, tendo o modelo da gestão empresarial como símbolo de eficiência, consagrado no Consenso de Washington. Como aponta Martins (2001, p. 29):

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Os Organismos internacionais² fizeram intervenções nas políticas educacionais na América Latina com “reformas educacionais através de diagnósticos, relatórios e receituários, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento” (SOUZA E FARIA, 2004, p.227).³

Nesse contexto, a política neoliberal ganhou o mundo, tornando-se hegemônica. O Banco Mundial afirmou-se como principal entidade internacional de cooperação técnica e financeira para a educação, sendo um dos principais patrocinadores da Conferência Internacional de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, da qual resultou a “Declaração Mundial de Educação Para Todos”. Em consenso, neste evento, a Declaração comprometia-se com a educação básica para crianças, jovens e adultos, estabelecendo políticas e metas para a educação mundial, consubstanciadas no neoliberalismo (TORRES, 1996). Os nove países⁴, com maior taxa de analfabetismo e maior contingente

³ Organismos internacionais: Banco Mundial (BM) - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e outros (SOUZA E FARIA, 2004, p.927).

⁴ Os nove países, então, com a maior taxa de analfabetismo do mundo: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

populacional do mundo, reiteraram o compromisso feito em Jomtien assinando, em 1993, a Declaração de Nova Délhi.

Logo após o impeachment de Fernando Collor de Mello 1992, o vice-presidente Itamar Franco é empossado. Nesse governo, em 1993, é elaborado o “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993-2003), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Esse Plano teve como base “Declaração Mundial de Educação Para Todos” com o intuito de promover a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo. Era a união dos três entes federativos, mas praticamente não saiu do papel, conforme afirma Saviani (2011). O gerenciamento eficaz, a produtividade e a competitividade, objetivando fixar novos modelos de gestão nas escolas públicas, eram usados como meio de legitimação de novos aparelhos autoritários (SAVIANI, 2011).

Em 1994, após vencer Lula ainda no primeiro turno, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência em 1995, conseguindo alianças partidárias e representantes eleitos em quase todos os Estados. Tratava-se de um novo modelo hegemônico, moldando a sociedade para uma nova ordem, reconstrução do Estado, um momento “maquiaveliano” (SALLUM JR,1999). FHC reuniu a burguesia e a reorganizou politicamente. O lema liberal “menos estado mais mercado” foi colocado em ação, suas políticas enfraqueceram as estatais e fortaleceram os meios privados. Em um governo neoliberal, dois projetos disputaram a organização das diretrizes e bases da educação nacional, tendo prevalecido o projeto governamental, com base no texto de Darcy Ribeiro. Foi vitoriosa a concepção de uma democracia formal em que a “participação dos cidadãos nas decisões se limita à escolha dos governantes aos quais é delegada a prerrogativa de tomar e implementar as decisões” (SAVIANI, 2011, p.180). Ou seja, a compreensão do texto sobre democracia pautou-se na teoria liberal. Pouco antes de ser aprovada a nova LDB, os privatistas apontaram um “único defeito”: a exigência de um número considerado excessivo de mestres e doutores nas universidades particulares, que foi, então, reduzido, atendendo, assim, os interesses privados (SAVIANI, 2011, p. 181).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), aprovada na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato Souza, expressa, dentre os seus princípios, a gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino. Os municípios, que optaram por sistema próprio, tiveram que disciplinar a matéria. Para a LDBEN, a gestão democrática foi inscrita no artigo 14, incisos I e II.

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas de 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 político-pedagógico da escola;
- II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Essa concepção encontra-se longe das bandeiras defendidas na década de 1980, visto que a gestão democrática se limita a participação no projeto pedagógico e na participação em conselhos escolares ou equivalentes. No entanto, os entes federados têm a liberdade de ir além da CF e da LDB. Com isso, os sistemas municipais de educação podem trazer projetos mais democráticos ou conservadores, dependendo da correlação de forças. Conforme Saviani, (2011) a nova LDB é “minimalista compatível com o Estado mínimo”.

No mesmo ano, por meio da Lei nº 9.424/96, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), desenvolvido para reestruturar os recursos destinados para o ensino fundamental (BRASIL, 1996). O fundo, segundo Ferreira, surgiu para gerar mais equilíbrio, aumentando os recursos das escolas mais necessitadas, localizadas principalmente na região do Nordeste, focava-se no Ensino Fundamental pelo alto índice de analfabetismo infantil (FERREIRA, 2011). Segundo o ministro, criava-se uma mudança total da “institucionalidade da educação no país” (SOUZA, 2002, p.12, apud FERREIRA, 2011, p.98), através do Fundef, do Conselho Nacional de Educação (CNE), da Bolsa Escola e meios de avaliação da educação (FERREIRA, 2011).

Na busca de maior eficiência, surgem as avaliações em larga escala, como o Exame Nacional de Cursos Superiores, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Para o ex-ministro Paulo Renato Souza, tal engenharia foi um dos maiores feitos da era FHC, pois o governo federal tinha o controle sem acabar com a autonomia de estados e municípios (FERREIRA, 2011). Contudo, “avaliar tornou-se uma estrita forma de controle, na medida em que, com isso, foram definidas prioridades educacionais, voltadas à formação de competências e a adequação ao mercado e a resignação ético-política” (FERREIRA, 2011, p.102).

No 1º Congresso Nacional de Educação, (CONEd) promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), com a participação de vários setores

da sociedade, consolidou-se a proposta para o Plano Nacional de Educação (PNE). Tal proposta buscava uma educação não submetida aos ditames do mercado, formando indivíduos integrais, com ideário coletivo e não somente formadores de mão de obra (FERREIRA, 2011).

Entretanto, no final do segundo mandato, FHC sanciona a Lei n. 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação (PNE), sem considerar a proposta do CONEd. A elaboração do plano para a educação, previsto na Constituição e válido por dez anos, estipulava metas para aumentar o nível de escolaridade dos brasileiros e garantir o acesso à Educação (BRASIL, 2001). Contudo, o Plano, em geral, não teve êxito, visto que o governo FHC vetou a maioria das questões que envolvia recursos financeiros.

A gestão democrática foi mencionada no plano, porém restrita à educação pública, indicando a participação da comunidade. Para tanto, estabeleceu a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Em 2002, ao mesmo tempo em que aumentava o desgaste do governo de FHC, o PT mudava seu estilo de campanha, ampliando sua base de coalizão e se aproximando do centro. Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) deixa isso claro na “Carta aos brasileiros” na qual se comprometia a manter políticas fiscais do governo FHC (AZEVEDO, 2009). Lula venceu a eleição, contra Serra candidato do então presidente FHC. Em janeiro de 2003, tomou posse, porém, nos primeiros anos do seu mandato, não houve mudanças significativas na área educacional, visto que foi “herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que [...] mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior” (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Mas na área social Lula demonstrou maior comprometimento com o setor social do que seu antecessor. O Bolsa-Escola, do governo Fernando Henrique, foi ampliado e virou Bolsa Família, tendo como alvo a população abaixo da linha da pobreza. Contudo, alguns críticos alegavam que essas medidas não iriam desenvolver a autonomia dos indivíduos (OLIVEIRA, 2009). Apesar do programa não ter um caráter educacional em si, exigiu que as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos estivessem matriculados e tivessem, pelo menos, 85% de frequência na escola (BRASIL, 2015).

Em 2005, foi realizada uma pesquisa do PNAD/IBGE, demonstrando que os programas sociais feitos pelo governo Lula melhoraram a qualidade de vida dos mais pobres, porém questiona-se até que ponto houve diminuição das desigualdades sociais (OLIVEIRA, 2009). A educação ganhou protagonismo ao passar a ser meio de distribuição das políticas sociais, como o “ProJovem” e o Primeiro Emprego. No ano seguinte, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006), foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494/07.

O FUNDEB foi mais amplo que o FUNDEF, agregando reivindicações do setor educacional, incluindo a Educação Infantil e o Ensino Médio, assegurando a responsabilidade financeira da União com a complementação de 10% a partir do 4º ano de vigência do Fundo. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social tiveram mudanças com o aumento de representantes. Contudo, alguns problemas continuaram como o baixo valor por aluno, sendo preciso uma discussão sobre os recursos tributários e como está sendo distribuído entre os níveis da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2008).

Já em seu segundo mandato, mesmo com o PNE ainda em vigor, o presidente Lula através do decreto 6094/07, instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Plano de Metas), que, para o MEC, atendia a sociedade civil, assim como União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), sendo o programa do Plano de Metas crucial para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inspirado na campanha “Movimento Todos pela Educação”, organizado por empresários e entidades sociais (SILVA, ALCÂNTARA, 2017).

A participação, pelo menos formal, ganhava espaço através do Plano de Ações Articuladas (PAR) no PDE que visava acabar com a histórica descontinuidade da política educacional entre governo federal e municipal com a União dando apoio técnico e/ou financeiro aos municípios (SILVA, ALCÂNTARA, 2017).

Em 2008, o então ministro da educação Fernando Haddad constituiu a Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação (CONAE), procurando uma ampla participação da sociedade civil para elaboração do novo PNE (SILVA, 2016). Se no governo de FHC a concepção era neoliberal, e ficou marcado pelas privatizações em nome do mercado, o governo Lula, apesar de seguir algumas bases do seu antecessor,

não ficou marcado pelas privatizações e sim pelas parcerias entre público e o privado, chamadas por Peroni (2016) de Terceira Via que diferentemente do neoliberalismo não vê a democracia como inimiga, mas recorre à filantropia e à parceria como meio para tirar recursos públicos através de impostos e realocá-los no mundo financeiro. Porém, o governo Lula terminou com mais de 80% de aprovação, um recorde. Apesar de algumas políticas serem parecidas com seu antecessor, Lula se destacou no âmbito social reduzindo pobreza e a desigualdade em nosso país.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2011, o PNE já tinha expirado um ano antes. Com a ausência de um novo PNE, vários municípios não aprovaram seus respectivos planos municipais (PMEs) (SOUZA, 2014). Os PMEs, por meio de participação popular, “devem fazer parte integrante do conjunto de estratégias político educacionais dos municípios, de modo a que estas instâncias possam gestar a educação com transparência e de modo coeso aos anseios locais” (SOUZA, FARIA, 2004, p.933).

A CONAE incorporou várias propostas da sociedade civil, como a diminuição da desigualdade social e inclusão social, defesa da aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação (SOUZA, 2014). Contudo, foram mais de três anos de conflitos de ideias entre os atores sociais, até que por meio da Lei nº 13.005, em 25/06/2014, foi aprovado o novo PNE com vigência até 2024, (BRASIL, 2014).

A lei 13.005/14 (BRASIL, 2014) possui catorze artigos e o plano propriamente dito consta em anexo, tendo metas, estratégias e prazos previstos. Enquanto o artigo oitavo da referida lei indica o prazo de um ano para que os entes federativos aprovem ou alinhem seus planos de educação em relação ao PNE, o artigo nono prevê que os entes subnacionais devem “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” (BRASIL, 2014). A meta 19, que integra o plano propriamente dito, trata da gestão democrática e prevê que devem ser asseguradas as condições necessárias, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Na Meta 19 é garantida também a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para o seu cumprimento (BRASIL, 2014). Importa observar que o prazo de dois anos expirou em meados do ano de 2016. Ou seja, municípios e estados, supostamente, já regulamentaram em lei a gestão democrática dos seus respectivos sistemas de ensino.

Compartilhamos da visão de Cury (2002), de que a gestão democrática educacional é o Estado Democrático de Direito nas políticas governamentais, sendo o meio de democratizar a própria democracia. A sociedade civil tem que participar substancialmente, disputando os projetos políticos, mas tais disputas ficam desiguais, devido ao poder econômico da burguesia que domina os meios de comunicação e impõe suas ideias tornando-as hegemônicas. Desse modo, nossa pesquisa busca investigar qual concepção de gestão democrática consta nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), nas legislações que criaram os sistemas municipais de educação e nos Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios que integram a região do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro.

2. A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

Os municípios tornaram-se atores relevantes com o pacto federativo desenhado na Carta de 1988, por conta da organização do Estado com três entes compondo a federação (ARAÚJO, 2005). Desse modo, os municípios passaram a dispor, em tese, de autonomia financeira e administrativa para se organizarem. No contexto da redemocratização, parcela da população lutou por maior participação na política reivindicando uma gestão democrática para a educação, que ganhou assento constitucional.

A gestão democrática pautada na emancipação busca romper com a ética liberal individualista baseada somente no eu, que tem suas “sequências lineares: um autor, uma ação, uma consequência” (FERREIRA, 2000, p.172), a fim de criar uma ética baseada na solidariedade, reciprocidade, diálogo e participação consciente.

A sociedade brasileira, no entanto, é marcada historicamente por práticas autoritárias, políticas verticalizadas, pouca participação da população e esparsos períodos democráticos. As decisões e a condução das políticas públicas têm estado nas mãos das elites, que priorizam os interesses privados em detrimento do bem público. A participação é uma maneira na qual a classe trabalhadora tem a chance de organizar-se com objetivo de mudar a história e sua realidade social (FLACH, SAKATA, 2016).

A participação é um processo dinâmico, uma construção histórica e um dos elementos integrantes da gestão democrática. No entanto, não adianta valorizar a participação sob o aspecto meramente quantitativo. Como alertam Catani e Gutierrez (1998), os participantes devem estar engajados no processo. Ademais, uma gestão democrática, que se pretenda ir além do jogo formal, deve considerar, por um lado, as condições materiais existentes que possibilitem ou não uma participação dos envolvidos e, por outro, verificar se os envolvidos contribuem ou não na tomada de decisões. A natureza da participação pode legitimar decisões tecidas em um gabinete ou engendrar novos caminhos construídos coletivamente.

Com essa perspectiva, deve-se ter cuidado para que o procedimento democrático, não seja um mecanismo de legitimação burguês, no qual um determinado grupo de pessoas assume uma posição apropriada, dizendo falar pela maioria, mas, na verdade, desconsidera a opinião e a necessidade do povo, como alertam Flach e Sakata (2016).

Desse modo, precisamos pensar a participação como legítimo exercício democrático, “sem reduzi-la a uma questão de método, no qual a população é levada a contribuir na tomada de decisões, mas de maneira a desconsiderar os valores e os interesses coletivos” (FLACH, SAKATA, 2016, p. 553).

Logo, a participação formal, a um só tempo, afasta a democracia e gera uma ilusão. Afinal, são interesses privatistas que se concretizam em detrimento do bem público. A participação substancial só é feita com a construção de um projeto coletivo, lidando com os conflitos e alcançando um consenso, mas não o consenso de concepção burguês, em que é impossível a construção de um projeto contra hegemônico, como sinalizam Flach e Sakata (2016). Assim, participação substancial ancora uma democracia participativa, dando voz à classe trabalhadora.

Com a autonomia conquistada pelos municípios, o novo ente passou a ser uma importante ferramenta na consolidação das políticas públicas, sendo considerado um espaço privilegiado para participação popular e elaboração de projetos sociais. Assim, o município é quem melhor possibilita a efetivação da gestão democrática. Para os municipalistas, a esfera local proporciona a aproximação das pessoas, possibilitando, em tese, maior participação. Conforme alguns autores, tal dinâmica pode ampliar as chances de êxito nas políticas sociais, tendo em vista que o eleitor se encontra mais próximo dos seus eleitos, facilitando, a princípio, o monitoramento das promessas feitas e a fiscalização. É no município que se tem a concepção real das necessidades da comunidade local, e o mesmo, por estar mais próximo da população, tem maior possibilidade de encontrar soluções mais rápidas. Para tanto, faz-se necessário que a população local esteja organizada para participar de forma efetiva, pois é o nível de organização da comunidade que vai dar rumo nas políticas locais (RODRIGUES, JUCÁ, 2005).

A gestão democrática tem a participação como um dos seus elementos essenciais e o município é o lócus privilegiado para sua efetivação. Assim, a próxima seção debate, inicialmente, o surgimento do município, numa perspectiva histórica, para, em seguida, discutir as bases que alicerçam a gestão nos municípios da região norte do estado do Rio de Janeiro por meio das suas leis orgânicas. Apesar do seu potencial, a história revela dificuldades enfrentadas pelos municípios desde sua criação até os dias atuais para efetivar uma gestão democrática.

2.1 Autonomia municipal e as Leis Orgânicas

A ideia do termo município vem da Roma antiga, ligada a gestão de terras conquistadas, autonomia para atos ligados à população local, mas com obrigações, chamados de *Lex Julia Municipalis* (CORRALO, CARDOSO, 2014). A criação formal de um município era feita por Carta outorgada pelo império romano, visto que “essas cartas municipais [...] serviam para constituir, juridicamente, o grupo comunitário local diante do Estado Romano” (SOARES apud CORRALO, CARDOSO 2014, p. 85) Já no período medieval, usavam-se as cartas perpétuas constitutivas de municípios ou outorgas de forais, concedidas pela entidade senhorial ou Rei que designava as tarefas e autonomia em nível local (CORRALO, CARDOSO, 2014).

No século XIX, em Portugal, com base nas ideias liberais foi criado um tipo de direito municipal, o qual regulava a participação da comunidade na administração local. As cartas de Roma e as outorgas de forais, segundo Corralo e Cardoso (2014), influenciaram as leis orgânicas municipais brasileiras, no que se refere a questão da autonomia para resolverem problemas locais.

O Brasil, desde sua época colonial, “revela uma inegável vocação à descentralização” (PEIXOTO, 2010, p. 423). A Coroa portuguesa, em 1532, dividiu o nosso país em 14 capitanias hereditárias no qual o rei escolhia uma pessoa de confiança para torná-lo capitão donatário, dando-lhe dois documentos: carta de doação, que assegurava a propriedade ao donatário e o foral, que concedia autonomia para “fundar vilas, doar sesmarias (lotes de terra não cultivados), exercer funções judiciárias e militares, cobrar tributos e realizar a escravização de um número fixo de indígenas” (PEIXOTO, 2010, p. 424).

Como apenas duas capitanias hereditárias prosperaram, a monarquia portuguesa cria as capitanias reais com o intuito de ter controle e restringir a liberdade das capitanias hereditárias. Contudo, como o Brasil é um país de grande extensão territorial, a Coroa não obteve o controle desejado, pois municípios eram criados desvinculados das leis portuguesas (PEIXOTO, 2010).

Com a Constituição Imperial de 1824 formando um Estado centralizador, as Províncias ficaram sem autonomia, porém, foi nesse período que sedimentou a ideia de município, por meio do Regimento das Câmaras Municipais do Império (PEIXOTO,

2010). Tais Câmaras, contudo, tinham funções de caráter gerencial, sem autonomia de fato.

O projeto federativo se consolida por meio do Decreto nº. 01 de 15/11/1889, que criou a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, transformando as províncias em estados. O Art. 3º definia que “Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais” (BRASIL, 1889). Contudo, essa autonomia dos estados ficava comprometida devido a recorrente interposição do poder central. O federalismo brasileiro foi criado de maneira diferente dos norte-americanos, pois os estados brasileiros não eram soberanos, e os municípios eram reféns do coronelismo (PEIXOTO, 2010).

Assim, os estados ficaram responsáveis por regulamentar a autonomia dos municípios e, por isso, criaram uma lei orgânica comum a todos municípios, com exceção dos estados da Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, pois, houve municípios que criaram suas leis orgânicas. O único estado que deu plena autonomia para seus municípios foi o do Rio Grande do Sul, ficando conhecida como “Poder municipal”. Contudo, aprovada a Constituição gaúcha de 1935, a Assembleia Legislativa passou a caçar as Leis Orgânicas Municipais que não tinham sintonia com a lei federal e estadual (CORRALO e CARDOSO, 2014).

Somente com a Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), os municípios obtiveram a sua autonomia, conquistando a condição de ente da federação. O município passou a ganhar protagonismo, como apontam o artigo 1º e 18

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I) a soberania; II) a cidadania; III) a dignidade da pessoa humana; IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V) o pluralismo político.
Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

O federalismo brasileiro é inovador, pois possui 3 níveis: federal, estadual e municipal. O Brasil é um dos poucos países do mundo, a incluir o município como ente federado, tendo poder constituinte. A Constituição Federal 1988 inovou ao garantir eleições nos municípios e ao conceder autonomia para que os municípios criassem suas

leis orgânicas. Estas são consideradas constituições municipais, pois prescrevem a organização e o funcionamento do poder local.

Entretanto, o poder dado aos municípios para criarem suas próprias leis, não pode ultrapassar o que é delimitado pela Constituição Federal e Estadual (CORRALO, CARDOSO, 2014). Em outras palavras, deve haver simetria entre esse arcabouço legal. Um exemplo é o artigo 212 destinado à área da educação no qual determina que o município aplique anualmente o mínimo de 25% dos impostos recolhidos. Muitos entes subnacionais ousaram e consignaram à educação um valor acima de 25%.

Como já exposto, a autonomia municipal tem muitas vantagens, como a aproximação da comunidade local com o governo eleito “formando uma democracia participativa na gestão pública através: orçamento participativo, conselhos gestores, fiscalização de políticas e ouvidorias” (PEIXOTO, 2010, p. 434). Há, contudo, também desvantagens, pois a “descentralização governamental e a ausência de fiscalização efetiva facilitam a corrupção” (PEIXOTO, 2010, p. 434), sobretudo nos municípios de menor população com pouca receita financeira, que dependem de repasses estadual e federal.

A autonomia municipal do sistema brasileiro favorece práticas clientelistas apesar dos instrumentos de fiscalização, que, na maioria das vezes, não conseguem assegurar o bem público. Além disso, a maior parte dos municípios não se sustenta, gerando grande prejuízo aos cofres públicos decorrente da burocratização administrativa (PEIXOTO, 2010).

A história revela a importância da autonomia dos municípios para que ocorra a participação da população no âmbito local, porém, o Brasil tem um perfil de Estado centralizador. A descentralização governamental, por si só, isto é, dar poder aos municípios, não resolve os complexos problemas locais, tampouco assegura a participação da população nas políticas.

2.2 Descentralização, Democratização e Participação

No Brasil, no final dos anos 1970, o conceito de descentralização ganhou força no processo de redemocratização, pois relacionava-se, de forma simplista e mecânica, a descentralização com aumento de participação e democratização. Assim, a descentralização brasileira virou sinônimo de democracia, pois tem em sua raiz a luta pela

democratização, com intuito de derrubar o Estado autoritário e seus mecanismos centralizadores (NOGUEIRA, 1997).

Com a Constituição de 1988, o novo arranjo federativo legitimou a descentralização e a participação da sociedade na gestão das políticas sociais. Desse modo, a descentralização ganhou contornos únicos, pois não ficou só na parte administrativa, mas teve uma dimensão política, na medida em que buscou a participação do povo, reforçando a sua ligação com a democratização. Porém, Nogueira (1997, p. 8) indica uma dupla característica na descentralização ocorrida no Brasil:

A descentralização que se tenta hoje implementar deseja transferir encargos e, ao mesmo tempo, co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública. Ou seja, ela deseja não apenas “aliviar” as instâncias centrais de governo (“desresponsabilizá-las” e desonerá-las em nome da eficiência, da eficácia e da efetividade), mas também envolver a sociedade civil com toda sua complexidade associativa e com todos seus interesses no processo mesmo da gestão.

A descentralização, por si só, não garante a participação de todos, visto que, como pondera Nogueira (1997, p.8), “a descentralização pode ser “imposta”, estabelecida, a participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico”. Existem várias ferramentas descentralizadoras, porém a participação do povo acaba não acontecendo, ficando, na maioria das vezes, manipulada por grupos dirigentes (NOGUEIRA, 1997). É necessário politizar o povo para a prática da participação.

A participação da comunidade, segundo Vitor Henrique Paro (2016), é determinada por três elementos: (1) condicionantes econômico-sociais ou de vida, (2) condicionantes culturais e (3) condicionantes institucionais ou mecanismos coletivos. No primeiro condicionante, o autor realizou entrevistas com alunos das classes populares em uma escola pública, com o intuito de saber quais são os principais fatores que levam a falta de participação do povo na escola. Na grande maioria, a resposta foi o cansaço e falta de tempo decorrente do trabalho pesado, com diversas dificuldades para manter sua sobrevivência, não tendo condições psicológicas para pensar em problemas educacionais.

No condicionante cultural, Paro (2016) ressaltou o autoritarismo existente há décadas na sociedade, que cerceia a participação das camadas populares, como também, gera certo receio e comodismo. Além disso, há outro fator, é o medo da escola, os pais “sentem-se constrangidos em relacionar-se com pessoas de escolaridade, nível econômico e *status* social acima dos seus” (PARO, 2016, p. 75).

O último condicionante é o institucional ou mecanismos coletivos. Nele, Paro (2016) fez sua pesquisa em uma favela na região sul de São Paulo, constatando três movimentos diferentes. No primeiro, havia algumas conquistas da comunidade, porém trazia um caráter paternalista, que limitava a participação da comunidade. Todas as ações concentravam-se em uma única pessoa deixando claro o tom assistencialista. O segundo movimento buscou, a um só tempo, romper com o paternalismo e politizar as pessoas para obter benefícios mais amplos e não restritos à localidade. O terceiro movimento, formado por comerciantes locais com poder aquisitivo melhor, possui uma característica clientelista, pois tais sujeitos buscavam apresentar-se como os legítimos representantes do bairro. Embora os três movimentos sejam diferentes (1º tom paternalista, o 2º político e o 3º clientelista), têm “em comum, a luta para conseguir que as parcelas da população que “representam” tenham acesso aos serviços coletivos que necessitam para sobreviver” (PARO, 2016, p. 79).

Paro (2016) alude que a participação é uma importante conquista garantida por lei. Entretanto, devido ao nosso histórico de autoritarismo, somente com o empoderamento das camadas populares na área educacional, faremos a transformação social para alcançar a real participação de todos, concretizando a gestão democrática.

2.3 Gestão democrática nas Leis Orgânicas do Norte Fluminense

O Brasil possui 5.570 municípios e um Distrito Federal. O estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios e, desses, 9 formam a região Norte Fluminense, foco do presente estudo. No arranjo federativo tridimensional consolidado na Constituição vigente, é importante considerar a realidade de cada município. Afinal, alguns têm sua população na casa dos milhões e outros não chegam a 2 mil, cada um com correlações de forças diferentes, o que em alguns casos potencializam e em outros limitam a gestão democrática. A Lei Orgânica Municipal (LOM), como lei maior no âmbito local, deve expressar e alicerçar a gestão que irá organizar a educação no âmbito municipal.

Começaremos pela Lei Orgânica da cidade do Campos dos Goytacazes que possui uma população de mais de 500.000 habitantes, região mais populosa do norte do estado. Na educação, há uma rede com mais de 83.000 alunos e 6.000 docentes (IBGE, 2018). A Lei Orgânica, sancionada na década de 1990, prescreve que a educação é dever da família e do Estado, “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício

da cidadania, para a vida e sua qualificação para o trabalho” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1990).

No artigo 246, inciso IV, indica que a gestão do ensino público é compartilhada e democrática, mas, da mesma forma que a Constituição Federal, aponta que será definida por lei. O artigo 253 faz referência a gestão nas escolas públicas do sistema municipal, que será compartilhada e exercida com autonomia, segundo critérios que, mais uma vez, deverão ser definidos em lei (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1990).

Destaca-se que a participação de estudantes, professores, pais e funcionários é prevista por meio do funcionamento do Conselho Escolar em todas as unidades escolares. Tais conselhos têm como objetivo fiscalizar, propor e acompanhar o desenvolvimento do projeto político-pedagógico e dos recursos administrativos e financeiros das unidades escolares, segundo normas dos Conselhos Nacional e Municipal de Educação (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1990)

A lei aborda alguns aspectos progressistas por meio dos artigos 246 e 253, como já mencionado anteriormente. Além disso, assegura no sistema educacional princípios como participação, respeito, liberdade, tolerância e pluralismo de ideias, o que traz avanços. Contudo, apesar de citar alguns órgãos colegiados, não há menção sobre eleições tanto nos Conselhos quanto na direção escolar.

Segundo Paro, as eleições de diretores trazem a “crença na capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal, que inibem as posturas universalistas, reforçadoras da cidadania” (PARO, 1996, p.378). O voto não pode ser o único meio de participação, mas a eleição direta associada a outros mecanismos de participação é um caminho fecundo no campo educacional (DOURADO, 2013). Assim, a falta de eleição e de mecanismos para sua efetivação comprometem a participação da comunidade e deixa espaço para práticas clientelistas enfraquecendo a gestão democrática da lei de Campos dos Goytacazes.

O segundo município estudado foi o de Carepebus. Possui uma população de cerca de 16.000 habitantes, 2.125 alunos e 150 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica, no capítulo II, versa sobre educação, cultura e desporto. No artigo 192, de forma similar à Constituição Federal prescreve:

A Educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito à dignidade humana , ao

meio ambiente e aos valores culturais, será incentivada pelo Município, com a colaboração da União, do Estado e da sociedade civil e cujas prioridades residirão no ensino fundamental e pré-escolar, objetivando o pleno desenvolvimento do indivíduo e sua participação política na vida da sociedade, seu preparo para o exercício da cidadania, assegurando-lhe formação básica e orientação para o trabalho (CARAPEBUS, 1998).

No artigo 193, a LOM consigna no inciso VI o princípio da gestão democrática do ensino público, mas remete tal gestão à elaboração de uma lei. De forma progressista, o artigo 194, inciso VI, aborda a participação de todos os envolvidos da comunidade escolar, com eleição direta para diretores das escolas municipais, por meio de lei formulada pelo Poder Executivo. O artigo 198 trata do Conselho Municipal de Educação (CME), definindo sua composição e suas atribuições, assegurada a participação paritária de representantes da comunidade (CARAPEBUS, 1998).

A Lei Orgânica do município (LOM) de Carapebus tem princípios progressistas, tal como a Constituição Federal, como recém vimos. Porém, há dois pontos que comprometem a gestão democrática: o primeiro é a falta do Projeto Político pedagógico (PPP). Segundo Gracindo (2007), cabe ao PPP nortear as ações na escola. “Isto é, ele é a forma de planejamento pedagógico, político e administrativo, que estabelece os objetivos da escola e os mecanismos e estratégias mais adequados para alcançar esses objetivos” (GRACINDO, 2007, p. 58). A autora afirma que o PPP é um alicerce da gestão democrática, favorecendo a transparência, a participação, o pluralismo, a autonomia da escola e dos sujeitos sociais.

O artigo 195 da LOM, que trata dos recursos destinados à educação, prescreve que “a lei fixará o percentual da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, que o Município aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público” (CARAPEBUS, 1998).

§ 1º Os recursos públicos municipais destinados à educação serão dirigidos, exclusivamente, para a rede pública, assegurando prioridades ao ensino obrigatório.

§ 2º Não será admitida, a qualquer título, a instituição de taxas escolares ou qualquer espécie de cobrança ao aluno, no âmbito da escola, pelo fornecimento de material didático escolar, transporte, alimentação ou assistência à saúde, sendo-lhe garantidas essas prestações através de programas suplementares específicos.

O artigo 195 da Lei Orgânica de Carapebus não explicita o percentual dos impostos, mas vale esclarecer que, consoante o artigo 212 da Constituição Federal e a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996), os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (BRASIL, 1988).

A falta de clareza da lei de Carapebus a respeito de recursos pode comprometer a gestão educacional municipal, tendo em vista que a gestão financeira escolar é um pilar fundamental da gestão democrática. Uma efetiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) só é possível, caso a escola receba recursos dos entes federados e tenha liberdade para administrá-los conforme suas necessidades (GRACINDO, 2007).

O terceiro município que refletiremos sobre sua Lei Orgânica é o de Cardoso Moreira, que conta com uma população estimada em 12.800 habitantes, uma rede educacional de 13 escolas, 2.264 alunos e 191 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica de Cardoso Moreira na Seção II da política educacional, cultural e desportiva, tem em sua subseção I a educação. A gestão democrática é contemplada no artigo 202 e será assegurada pelo município na forma da lei, atendendo essas diretrizes:

- I participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução;
 - II criação de mecanismo para prestação anual de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação;
 - III participação organizada de estudantes, professores, pais e funcionários, através do funcionamento de Conselhos Comunitários em todas as unidades escolares da rede municipal, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a alocação de recursos e o nível pedagógico da escola, segundo normas do Conselho Estadual e Federal de Educação.
- § 1º O Município garantirá liberdade de organização aos alunos, professores, funcionários, pais ou responsáveis por alunos, sendo permitida a utilização das instalações da escola para atividades dessas associações.
- § 2º Eleição direta para o Corpo Administrativo e Direção das entidades escolares da rede municipal, com a participação da comunidade escolar (CARDOSO MOREIRA, 1997)

A lei Orgânica do município de Cardoso Moreira apresenta diretrizes que tratam de participação, conselhos e autonomia. Vai além em relação a LDBEN (BRASIL, 1996), pois propõe eleição para o corpo administrativo e para a direção da rede escolar. Além disso, garante a utilização das instalações da rede possibilitando uma estrutura física para as associações organizadas pela comunidade escolar. Contudo, é mais uma lei que não aborda o projeto político pedagógico (PPP), um dos alicerces da gestão democrática.

A quarta Lei Orgânica que iremos abordar é a do município de Conceição de Macabu, que possui uma população estimada de 23.000 habitantes, uma rede de 21 escolas, 3.876 alunos e 296 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica do município em sua seção VIII da política educacional, cultural e desportiva tem 13 (treze) artigos (214 ao 226), não havendo sequer citação da palavra “participação”, que é recorrente na maioria das leis (CONCEIÇÃO DE MACABU, 1990). A LOM de Conceição de Macabu, na parte da política educacional, é totalmente descompromissada com a participação da população local: não cita eleição, órgão colegiado, PPP, autonomia. Não há, portanto, um alicerce para a construção da gestão democrática escolar.

O quinto município que refletiremos sobre sua Lei Orgânica é o de Macaé, que tem uma população estimada de 251.000 habitantes, uma rede de 91 escolas, 40.442 alunos e 2.859 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica do município em seu capítulo II da educação, da cultura, do lazer e do desporto diz: “A educação, direito de todos e dever do Município e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visa, na forma da Constituição Federal, Estadual e desta Lei Orgânica” (MACAÉ, 2011). A gestão democrática no ensino público é expressa no artigo 202, que apresenta diretrizes voltadas para participação da sociedade no processo educacional e criação de mecanismos para prestação de contas dos recursos destinados à educação (MACAÉ, 2011).

Contudo, cabe ressaltar que na Lei Orgânica, promulgada em 1990, a concepção de gestão destacava o caráter participativo, o que não ocorre na lei vigente. O próprio artigo 202 tinha um parágrafo na lei originária, que garantia a eleição direta para o corpo administrativo com a participação da comunidade escolar. Vale destacar que a eleição para diretores de escola não assegura uma gestão democrática, mas é um instrumento que estimula a participação da comunidade escolar. Já o artigo 205 aborda o padrão de qualidade. Para tanto, busca garantir, por meio do Plano Municipal de Educação (PME), mecanismos de acompanhamento e avaliação educacional. O artigo 206 norteia o processo de elaboração do PME, enquanto o 208 trata de recursos. Observa-se que, após a democratização, houve uma desmobilização de parcela da sociedade, pois a LOM, no início dos anos 1990, tinha um tom mais progressista, prescrevia maior participação da sociedade (MACAÉ, 1990).

A lei Orgânica de Macaé expressa a gestão democrática, mas não contempla todos elementos para sua efetivação como eleição, PPP e autonomia, que aparecem em quase todos os capítulos, menos o destinado à educação. Lembramos que, segundo Gracindo

(2007), a autonomia, participação, pluralidade e transparência precisam estar presentes para a efetivação da gestão democrática. Portanto, a Lei Orgânica de Macaé compromete uma gestão que se propõe a ter um caráter democrático.

O sexto município que iremos analisar sua Lei Orgânica é o de Quissamã. Possui uma população estimada de 24.000, e uma rede de 12 escolas, 4034 alunos e 330 professores (IBGE, 2018). A seção II, da política educacional e cultural, consigna que a lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do CME (QUISSAMÃ, 1990). O artigo 211 define que nas escolas, com mais de 200 alunos, haverá eleição direta para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição por igual período, com colegiado formado por alunos, pais, professores e pessoal de apoio (QUISSAMÃ, 1990). Cabe ressaltar que, consoante o artigo 203, o poder executivo publicará anualmente as despesas financeiras com educação, medida que contribui para a transparência sobre o uso dos recursos. Contudo, não constam na lei alguns elementos essenciais para a gestão democrática, como o PPP e a autonomia.

A sétima Lei Orgânica que vamos refletir é a de São Fidélis, que conta com uma população estimada de 38.000 habitantes, uma rede de 33 escolas, 5.609 alunos e 526 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica do município de São Fidélis não expressa a gestão democrática, nem mesmo a palavra participação é mencionada na seção V destinada à educação (SÃO FIDÉLIS, 1990). O único elemento da gestão mencionado está no artigo 231, que se refere ao Conselho. A LOM determina que a composição, funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação serão regulamentadas por meio de lei. Assim, a LOM de São Fidélis não apresenta elementos comprometidos com a gestão democrática.

O oitavo município que abordaremos a Lei Orgânica é o de São Francisco de Itabapoana, que conta com uma população estimada de 42.000 habitantes, uma rede de 54 escolas, 8.035 alunos e 651 professores (IBGE, 2018). A Lei Orgânica em seu capítulo II, seção I, relacionada à educação, aponta em seu artigo 165, que a educação é direito de todos, devendo ser promovida e incentivada a participação da sociedade com o intuito de aprimorar a democracia, os direitos humanos e o pleno desenvolvimento da cidadania, como também eliminar todas as formas de racismo e de discriminação (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 1999). O artigo 166 da LOM, nos incisos VIII e IX, aponta a participação de alunos, pais, professores e funcionários na formulação e acompanhamento na área educacional, enquanto o artigo 173 indica que a composição, o

funcionamento e as atribuições do CME devem ser regulamentados por meio de lei. O artigo 184, por sua vez, aborda o tema das eleições diretas para diretores em escolas que tenham mais de 100 alunos, com eleitorado formado por pais, alunos, pessoal de apoio e professores (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 1999). Porém, é mais um município que ignora o PPP e a autonomia, comprometendo a gestão democrática.

A última Lei Orgânica analisada é a do município de São João da Barra, que conta com uma população estimada de 36.000 habitantes, uma rede de 38 escolas, 6.801 alunos e 649 professores (IBGE, 2018). A seção II, destinada à política educacional, cultural e desportiva, não contempla elementos da gestão democrática.

Para facilitar e potencializar a reflexão sobre a gestão democrática nas Leis Orgânicas dos municípios do norte do estado do Rio de Janeiro o quadro 1 aponta elementos da gestão.

Quadro 1- Elementos da Gestão Democrática na Leis Orgânicas Municipais

MUNICIPIOS	ELEIÇÃO	ORGÃOS COLEGIADOS	PPP	CONCEITO AUTONOMIA	OBS.
Campos dos Goytacazes	NÃO	CME ART.252	SIM ART . 253	SIM ART.253	NÃO PME
Carapebus	SIM ART. 194	CME ART.198	NÃO	NÃO	25% ART.195 NÃO PME
Cardoso Moreira	SIM ART. 202	CME ART.202	NÃO	NÃO	NÃO PME
Conceição De Macabu	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO PME
Macaé	NÃO	CME ART.205	NÃO	NÃO	TINHA ELEIÇÃO NA 1 LEI. PME ART.206
Quissamã	SIM ART.211	CME ART.206	NÃO	NÃO	ART.203 PRESTAÇÃO CONTA NÃO PME
São Fidelis	NÃO	CME ART.231	NÃO	NÃO	NÃO PME

Das nove Leis Orgânicas estudadas, somente quatro expressam a gestão democrática. São os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira e Macaé. Porém, há alguns aspectos que comprometem a gestão nesses municípios. Na lei de Campos dos Goytacazes, falta eleição e não há referência a um PME; enquanto na LOM de Carapebus e de Cardoso Moreira não consta PPP, tampouco há menções sobre autonomia ou o PME. Na LOM de Macaé, nada consta acerca do PPP, autonomia ou eleição para gestores, cabendo ressaltar que, a LOM, na versão original, assegurava eleição de diretores.

Os outros cinco municípios não expressam a gestão democrática em suas respectivas LOM. São eles: Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. Mesmo sem consignar a gestão democrática nas suas leis, investigamos se havia elementos comprometidos com uma gestão democrática. Os municípios de Quissamã e São Francisco de Itabapoana possuem, em suas LOM, eleição, Conselho Municipal e formas de participação. Contudo, não há referências acerca do PPP, da autonomia nem do PME. São Fidélis e São João da Barra só possuem, em suas respectivas LOM, Conselho, não havendo eleição, PPP, autonomia, participação nem PME. Tais ausências dificultam a viabilidade de se avançar no campo da gestão democrática.

Em situação mais grave encontra-se a lei do município de Conceição de Macabu, pois não possui qualquer elemento para construção da gestão democrática. Podemos constatar que nenhum dos municípios estudados tem todos elementos para uma gestão democrática, porém somente um trabalho empírico poderá sinalizar se tais ausências inviabilizam a construção de uma gestão de cunho democrático.

CAPÍTULO III

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS QUE CRIARAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE.

A democratização, no contexto da mundialização, atribuiu às massas um novo lugar na sociedade. O envolvimento com as massas é a chave da contemporaneidade: seja usada como meio de legitimação burguês ou de maneiras diferentes de manifestação dos seus ideais (SEMERARO, 2006). Assim, emergem embates, “enquanto, de um lado, se multiplicam e sofisticam os instrumentos de manipulação, por outro lado, a criatividade popular renasce obstinadamente, manifestando a vontade de escrever a história com as próprias mãos” (SEMERARO, 2006, p.90). Acreditamos que a gestão democrática é um instrumento que pode expressar um viés tanto de manipulação quanto de manifestação popular.

A República Federativa do Brasil organiza-se, com base na Constituição Federal (CF) de 1988, no Estado democrático de Direito e prescreve como seus fundamentos a cidadania e o pluralismo político, dentre outros (BRASIL, 1988). O princípio democrático também está presente na organização do Estado, visto que cabe ao povo o poder de escolher seus representantes. Dessa forma, construindo no Brasil uma nova formação política e legal, alicerçados por duas vias: a democracia representativa e a participativa, tendo a participação da massa como base da democracia (GADOTTI, 2014).

A CF reservou uma seção à educação, assegurando a gestão democrática do ensino público como um dos seus princípios (BRASIL, 1988). Segundo Dourado (2013), a gestão democrática é um palco de luta política e, por meio da participação, aprendemos a jogar o “jogo democrático”, repensando as classes sociais dentro da educação. A educação é um lugar que favorece a prática social por meio da escolaridade, como também pode contribuir para o rompimento da subordinação utilitarista do processo de produção na escola (DOURADO, 2013).

A educação está sempre no meio das disputas de projetos societários (DOURADO, 2013). Com essa perspectiva, ocorre a luta pela democratização da educação, problematizando a gestão escolar:

Tal compreensão recoloca o papel dessas políticas e, particularmente, da efetivação da gestão democrática como ações sempre orientadas por escolhas (prioridades, vínculos, compromissos) nem sempre manifestadas, que retratam interesses e funções, objeto da articulação

pela estruturação do sistema escolar entre o Estado, demandas sociais e o setor produtivo, permeadas por um conjunto de variáveis intervenientes (mercado de trabalho, instituições, tradições) o que, certamente, indicará o papel do Estado na proporção em que este deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, ao situar-se, à luz da correlação de forças que se travam no âmbito da sociedade civil e política, como um processo complexo e articulado de embates, efetivados simultaneamente no terreno ideológico e econômico, em que o papel da superestrutura não é meramente mecânico, mas catalisador de uma ação de retorno ativa (DOURADO, 2013, p.99).

A escola que temos hoje tem o potencial de transformação social, contudo não podemos negar que a mesma também reproduz a ideologia dominante. Conforme Paro (2016) é preciso transformar a escola através do fortalecimento do proletariado, não só de maneira formal, mas substancial. A gestão democrática com a participação popular favorece o aprendizado formando o indivíduo não só para cidadania, mas também a ser responsável pelo futuro do seu país (GADOTTI, 2014). Assim, devemos voltar ao pensamento gramsciano, em seu princípio educativo no qual o autor defende “a elaboração ativa e voluntária por meio de organização de uma cultura capaz de intervir no desenvolvimento político e econômico. É dessa raiz que nasce seu discurso, rico e contraditório, sobre a escola” (MANACORDA, 2013, p. 31).

Se queremos romper com o sistema de ensino burguês devemos refletir sobre a *filosofia da práxis* de Gramsci, no qual traz uma nova ideia de sociedade, “capaz de levar os trabalhadores a sair das posições reivindicatórias e defensivas e partir para estratégias propositivas e revolucionárias” (SEMERARO, 2006, p. 55). Não tratando só de adquirir poder, mas ter capacidade de dominar o Estado e governá-lo melhor que a classe dirigente, rompendo, assim, com a concepção de Estado capitalista, aquela em que o Estado parece estar a parte e acima do indivíduo (SEMERARO, 2015).

[...] apresentar-se, inicialmente, em uma atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente (ou mundo cultural existente). E, portanto, antes de tudo, como crítica do ‘senso comum’ (e isto após basear-se sobre senso comum para demonstrar que ‘todos’, mas de inovar e tomar ‘crítica’ uma atividade já existente) [...] (GRAMSCI 1999, p. 18).

Entendemos que a gestão democrática é um palco de lutas, no qual a classe trabalhadora pode virar esse jogo. Jogo que se iniciou a partir da Constituição Federal de 1988, que também alicerçou a municipalização do ensino com intuito de democratizá-lo e melhorá-lo.

Segundo Oliveira (2015), a municipalização do ensino possui duas vias: a primeira com o município tendo a iniciativa de ampliar a rede de ensino e aumentar o atendimento local com a ajuda do estado; a segunda funciona como transferência de deveres, sem o acompanhamento do respectivo bônus. Os municípios que possuem condições devem aumentar seu atendimento, dividindo a responsabilidade com o estado. Contudo, a segunda via é o que tem sido mais efetivada, criando assim um grande debate sobre competências no âmbito estatal (OLIVEIRA, 2015).

O ensino municipal é incentivado por duas ideologias: a) uma vinculada à igreja católica; b) outra aos organismos internacionais. A concepção católica defende que a educação é função da família, no qual os pais têm liberdade de escolher o tipo de educação para seus filhos.

No seio da igreja católica, a corrente da Teologia da Libertação trabalha com dois argumentos progressistas: a descentralização e a participação. A descentralização pode ser transferência de responsabilidades ou de poder, como já vimos. No entanto, segundo Oliveira (2015), a municipalização virou transferência de encargos da União e dos estados para os municípios, cristalizando-se, no senso comum, a ideia de que municipalizar expressava um processo democrático. O segundo argumento almeja maior participação do povo, porém essa discussão fica comprometida por causa do espaço-população. A ideia, de que a proximidade do povo com o poder municipal teria o condão de tornar as decisões mais democráticas, é um argumento fraco, tendo em vista que grande parte da população está em municípios com mais de 100.000 habitantes. Nesses casos, o poder municipal nem sempre é de fácil alcance (OLIVEIRA, 2015). O autor deixa claro que a participação é uma questão complexa e que não pode ser reduzida a aproximação da população ao poder municipal. A Teologia da Libertação na educação, segundo Oliveira, é contraditória, pois não formulou um projeto escolar público dando preferência aos pobres. Acabou tentando dar “justificativas progressistas para as tradicionais bandeiras conservadoras da igreja, de defesa ao ensino privado” (2015, p.179).

A outra ideologia que domina o ensino municipal é difundida pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial em torno da suposta racionalização nos marcos de uma concepção neoliberal do Estado mínimo. Tal ideia desresponsabiliza o Estado das suas obrigações sem pensar nas consequências, como vem ocorrendo no Chile nos últimos anos. A transferência do ensino fundamental para os municípios, pode ter como consequência, o aumento do setor privado, visto que se o ente municipal pode não conseguir suprir tal demanda (OLIVEIRA, 2015).

Nesse contexto, acreditamos que a gestão democrática sendo expressa e alicerçada nas leis de sistemas seja a ferramenta para romper com esse modelo de ensino do sistema capitalista. Pensamos na gestão democrática analogicamente como uma semente dos Cadernos de Gramsci, esses que são:

A herança mais significativa do marxismo de Gramsci, um canteiro de obra que é uma conclamação para empreender a tarefa de construir num esforço conjunto um projeto de sociedade sintonizado com as aspirações das massas populares, com seu “espírito criativo”, levando adiante, *fur ewig*, para sempre, por uma longa duração, a imensa tarefa de revolucionar o mundo, até os subalternos e os espoliados vir a se tornarem ‘dirigentes’ de sua própria história (SEMERARO, 2006, P. 57).

Assim, deve haver sempre sua releitura, pois o socialismo não é a última parte da história. Para o autor, a história sempre estará aberta, mesmo quando o proletariado alcançar sua hegemonia (SEMERARO, 2006). Imaginamos a gestão democrática como um canteiro de obra.

3.1 A definição de sistema e um pouco de sua história na educação

Sistema, conforme o dicionário etimológico, é derivado “do latim medieval e esse do grego, significa um conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar alguma relação, método e processo” (GADOTTI, 1994, p. 09). De acordo com Bordignon (2009, p. 23), sistema é a soma de diferentes partes interligadas que colaboram para delineado objetivo, formando uma unidade.

Hoje em dia, o uso da palavra sistema ampliou muito, permitindo o seu uso em praticamente tudo, porém e mais usada nas Ciências Sociais. No Estado aparece em todas áreas de atuação: sistema político, econômico, Judiciário, educacional e assim por diante (BORDIGNON, 2009). Segundo Gadotti (1994), sistema é a *unidade na diversidade*. “Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa relação de partes e todo” (GADOTTI, 1994, p. 09).

Alguns sistemas funcionam de maneira mais ampla, outros de maneira mais micro, mas todos ligados. Temos como exemplo o nosso “sistema político que compreende a organização do Estado e nele são contidos o sistema judiciário, partidário, econômico, educacional e outros que, por sua vez, se subdividem em sistemas mais específicos” (BORDIGNON, 2009, p. 24).

Segundo Bordignon (2009) há seis princípios que alicerçam o conceito de sistema nas ciências sociais: A totalidade, a sinergia, a finalidade, a autonomia, a organização e a normatização.

- a) Totalidade: Um sistema se caracteriza como um conjunto de partes articuladas, organizadas num todo...
- b) Sinergia: As partes, quando articuladas, assumem novo significado no todo pela troca de energia, que gera sinergia e transfere a cada uma a força das demais...
- c) Finalidade: Na filosofia aristotélica, a finalidade de um ser é a sua “causa final”, no sentido de que é a sua razão de ser...
- d) Autonomia: Na Psicologia, autonomia se refere à preservação da integridade do eu, vale dizer, de uma identidade...
- e) Organização: A organização estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade comum...
- f) Normatização: A norma é elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores... (BORDIGNON, 2009, p. 25, 26, 27).

Os princípios acima constituem as bases do sistema, porém não acaba com todo seu potencial. Oferecem um padrão para organização do sistema (BORDIGNON, 2009). Em resumo, o sistema faz a articulação e organização de um “conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade” (BORDIGNON, 2009, p.28). O autor nos faz pensar como aplicar esses conceitos que dão base ao sistema na educação brasileira. Para isso, segundo Bordignon (2009), é preciso fazer uma retrospectiva em nossa história educacional.

O sistema educacional brasileiro começou a ser implantado no início dos anos 1900. “No entanto, somente a partir da Constituição de 1934, que a organização da educação brasileira adquiriu contornos numa perspectiva sistêmica” (SOARES E CARDOSO, 2017, p.01). Inspirada nos Pioneiros da Educação Nova, que viam a educação do país fragmentada, caótica e sem unidade, passaram a propor a educação como projeto nacional de cidadania dando a ela uma visão de universalidade (BORDIGNON, 2009).

O Manifesto dos Pioneiros da educação aludia que já se passavam 43 anos da República, mas tudo tinha sido feito sem articulação, fragmentado, sem continuidade e unidade. Os pioneiros denunciavam as reformas educacionais que não visavam os problemas na educação (BORDIGNON, 2009).

Os Pioneiros defendiam que a educação brasileira tinha que ser reconstruída. O sistema educacional teria que seguir alguns conceitos como: Educação como essência pública, laica, gratuita, obrigatória e coeducativa (SAVIANI, 2014). Com essa base, os

pioneiros passaram a abordar a função e formulação da educação, pautada na organização de três princípios: a unidade, a autonomia e a descentralização:

A unidade sugere um novo planejamento da política educacional, modificando, na raiz, o sistema de educação. A autonomia, como princípio, deve blindar a educação dos interesses dos governos, com isso amplia a noção de autonomia, passando a englobar administração e economia. Enquanto a descentralização tem em sua base um planejamento de sistema articulado em toda República, acatando um plano eficiente e extensivo (SAVIANI, 2014).

O Manifesto conseguiu sensibilizar os constituintes. Assim, a Constituição de 1934 estabeleceu em nível federal e estadual os sistemas e conselhos de educação, cabendo à União, através do Conselho Nacional de Educação (CNE), criar o plano nacional de educação, que deveria ser aprovado pelo Congresso Nacional (BORDIGNON, 2009).

Com grande participação dos professores o plano foi elaborado, não tendo característica de plano de educação e sim de lei geral (BORDIGNON, 2009). Contudo só 27 anos após a Constituição de 1934, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961, o sonho do Manifesto parecia avançar, superando a centralidade e aplicando princípios federativos e descentralizadores (BORDIGNON, 2009). Porém, os anos posteriores foram de muitas barreiras para os conselhos e sistemas de ensino.

A ditadura militar implantada no ano de 1964 retardou por mais vinte e um anos o sonho dos Pioneiros, ainda que a Constituição de 1967 mantivesse o sistema de ensino. A unificação da LDBEN foi rompida com duas novas leis, uma tratava do 1º e 2º graus de ensino, atuais níveis fundamental e médio da educação básica, (Lei nº 5.692/71), e a outra alterava a educação superior (Lei nº 5.540/68). A lei nº 5.692/71 possibilitou a criação de alguns Conselhos de Educação em âmbito municipal, com algumas competências atribuídas pelos Conselhos Estaduais, pois o município ainda não possuía poder para criar seu próprio sistema de educação (BORDIGNON, 2009). Autonomia para criar o seu próprio sistema de ensino seria alcançado com a Constituição Federal de 1988.

3.2 A organização dos sistemas no regime federativo: Abrangência e competências

A Constituição Federal de 1988 expressou inúmeras lutas da sociedade civil, almejando a participação de todos na melhoria do país. O município ganhou status de ente

da federação e passou a ser um espaço de prática cidadã (BORDIGNON, 2009). Assim, adquiriu autonomia, consoante artigo 18:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

O poder atribuído pela Constituição para os municípios criarem suas leis de sistemas de ensino fundamenta-se no artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Contudo, segundo Saviani (1999, p. 122), o conceito de sistema na Constituição é dito, mas implícito, “com isso, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de sistema municipal de ensino”. Adverte o autor que na própria Constituição o artigo 22, XXIV, compete privativamente à União legislar sobre: diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988).

O artigo 24, inciso IX, aponta que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, enquanto, o artigo 23, inciso V, prescreve como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 2015). Saviani (1999) entende que não foi estendido ao município a jurisdição do tema educação, logo o município não pode legislar acerca da educação.

Desse modo, consoante entendimento do autor, o município constitucionalmente não tem autonomia ficando impossibilitado de criar suas leis de ensino, apesar de o artigo 211 deixar “margem para que se possa pensar em sistemas de ensino dos municípios” (SAVIANI, 1999, p. 122).

Assim, como devemos interpretar a lei? É claro ou não a competência dos municípios para criarem suas leis de sistema? Por que então não deixou explícito para os municípios que poderiam legislar sua educação? Saviani (1999) indaga sobre como pode ser interpretado o artigo 211.

Observe-se que nessa passagem da Constituição Federal não aparece a expressão “os respectivos sistemas de ensino” mas “os seus sistemas de ensino”. Ora, o adjetivo “respectivos” denota univocamente “de cada um” enquanto a palavra “seus” pode significar tanto “de cada um” como

“deles”, isto é, os sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios.

Será que, no citado artigo 211, o acento deve ser posto na competência individual de cada ente federativo ou no regime de colaboração entre eles? Ou seja: o plural “sistemas de ensino” deve ser lido como significando que cada um organiza o respectivo sistema de ensino ou estaria significando que a organização dos sistemas de ensino pressupõe sempre a colaboração entre os vários entes federados? Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a colaboração entre a União e o Distrito Federal. Já nos estados essa organização envolveria a colaboração entre a União, o estado e os seus municípios (SAVIANI, 1999, p.122, 123).

A palavra sistema, na avaliação de Saviani, é utilizada na área educacional de forma equivocada, pois o artigo 211 estaria tratando sobre as organizações das redes escolares, que para os municípios foi feita uma analogia que chamaram sistemas de ensino. Segundo Saviani, o que compete ao município, de forma clara, está no artigo 30, VI, manter escolas de ensino infantil e fundamental, porém no mesmo artigo não há menção sobre o ente criar leis sobre educação. Assim, o município não poderia elaborar seu sistema de ensino. No entanto, o autor reconhece que tal interpretação é antagônica ao título III da Constituição. Conclui que “não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. As escolas municipais integrariam, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, às normas estabelecidas pelos respectivos estados” (SAVIANI, 1999, p. 123).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996) contornou a ambiguidade da Constituição Federal por meio do artigo 11. Deixou claro a possibilidade de os municípios criarem sistemas municipais de ensino. Assim, foi a LDBEN que deu autonomia para os municípios legislar sobre suas leis de sistema de ensino e não a Constituição de 1988 (SAVIANI, 1999). Foi a LDBEN que deu opção para o município que não quiser criar sua lei de sistema, integrar-se ao sistema estadual (BORDIGNON, 2009). Pergunta-se, qual é a abrangência de cada ente? Afinal, ambas as leis estabelecem um regime de colaboração não hierarquizado entre os entes e seus sistemas de ensino (BORDIGNON, 2009).

A Constituição Federal concede a todos os entes da federação autonomia para legislar sobre seu sistema de ensino. A LDBEN, em sintonia com tal orientação, norteia quais são as bases da organização da educação do país (BORDIGNON, 2009). No artigo 8, inciso I, da LDBEN alude que “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996). Portanto,

respeitando as diretrizes federais, os sistemas de ensino municipais têm autonomia de organização (BORDIGNON, 2009).

O artigo 211 da Constituição Federal delimita quais são as prioridades e como vai ser a organização dos sistemas de ensino dos entes federados. A União tem atribuição de cuidar do ensino superior e a coordenação da política educacional do país, elaborando com auxílio dos sistemas de ensino o Plano Nacional de Educação, e dando assistência para estados e municípios visando garantir oportunidades e qualidade na educação básica (BORDIGNON, 2009).

Distrito Federal e estados ficaram responsáveis pelo ensino fundamental e médio, em cooperação com os municípios, como também pela elaboração de planos e políticas educacionais. Os municípios terão sua atuação priorizando a educação infantil e ensino fundamental. Os sistemas funcionam em regime de cooperação, sem hierarquia (BORDIGNON, 2009). “Uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado” (BORDIGNON, 2009, p. 39).

Assim, todo sistema de ensino cria e mantém órgãos de gestão educacional, criando diretrizes que vão nortear a educação básica, com exceção do ensino superior para os municípios. Desse modo, a formação dos sistemas municipais de educação é composta por órgãos municipais de educação (Secretaria, Conselhos de Educação), instituições de ensino voltadas para educação básica e outros, tudo criado e mantido pelo município (BORDIGNON, 2009).

Vale notar que os municípios ainda podem não querer constituir seu sistema de ensino, tendo, dessa maneira, que aderir ao sistema do estado. Alguns autores defendem que basta criar o Conselho Municipal de Educação para instituir suas normas e com isso formalizar o sistema de ensino. Contudo, a LDBEN deixa, de maneira mais clara, a constitucionalidade do sistema municipal. Sua normatização deverá ser por meio próprio, tendo em vista de seus limites de autonomia concedidos pela Constituição Federal (BORDIGNON, 2009).

No que tange à criação de sistema, Bordignon (2009) e Saviani (1999) têm visões diferentes sobre qual marco legal possibilitou ao município criar seu sistema de ensino. Independentemente se foi a Constituição Federal ou a LDBEN, os dois autores se baseiam em princípios progressistas, pautados na participação popular. Assim, na próxima seção, indagamos quais são os princípios que norteiam os municípios para a criação de um sistema de ensino.

3.3. Os princípios para a criação da lei que cria o sistema educacional

O novo arranjo federativo feito pela Constituição Federal de 1988 mudou as relações de poder entre os entes federados. Trata-se de um feito inédito, pois deu autonomia para os municípios criarem e organizarem seus sistemas educacionais. O sistema municipal trabalha de maneira orgânica com o projeto nacional, formalizando e organizando a educação em nível local. O Sistema Municipal de Educação instituirá os meios de comunicação entre a sociedade civil e as instituições municipais, com bases científicas sobre a concepção de educação e quais as prioridades e responsabilidades do ente, orientando e ajudando através de princípios, referenciais e processos (BORDIGNON, 2009).

Segundo Saviani (2008), os sistemas nacionais de ensino foram generalizados. Na área educacional, criou-se uma polissemia gerando várias confusões sobre o que é sistema educacional. Há muitos equívocos sobre as classificações e partes do sistema, como aponta Saviani (2008, p.2):

- a) do ponto de vista da entidade administrativa, o sistema educacional pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular, etc.;
- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semiespecializado ou especializado;
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola, etc.

Assim, surgiram termos como sistema escolar, sistema federal de ensino, sistema geral de educação e outros, porém são termos inadequados, uma vez que tratam verdadeiramente do sistema educacional (SAVIANI, 2008). Entretanto, precisamos refletir além dessas definições, entendendo que o sistema é um “conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada” (SAVIANI, 2008, p.3).

Desse modo, sendo o sistema municipal de ensino um órgão de política pública, cabe a reflexão de como é o seu processo de institucionalização. Assim, surgem perguntas relacionadas à criação e relevância do sistema, como por exemplo: o que significa o Sistema Municipal de Educação? Ou por que criar? (BORDIGNON, 2009).

O Sistema Municipal de Educação é a lei de responsabilidade educacional e confirmação da autonomia conquistada pelo município através da Constituição de 1988

e LDBEN (BRASIL, 1996). O sistema Municipal de Educação “define a organização formal, legal do conjunto das ações educacionais do município. Com autonomia, responsabilidade e definindo suas prioridades, possibilitando o exercício do poder local, da cidadania ativa” (BORDIGNON, 2009, p.38).

Para criar seu sistema educacional é de conveniência que o município crie a lei de sistema tornando-a pública. Com isso, a autonomia do ente ganha legitimidade. A maioria dos estados entende que o município quando não cria sua própria lei de sistema, não tem autonomia, ficando assim subordinado às leis estaduais. Desse modo, os conselhos municipais serviriam somente de maneira consultiva e de assessoria (BORDIGNON, 2009).

A instituição do Sistema Municipal de Educação (SME) está dentro dos procedimentos da gestão democrática, pois visa a participação colocando a comunidade local mais próximo do governo, criando a possibilidade da cidadania ativa. Desse modo, o SME é capaz de “viabilizar políticas e gestão públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades de melhoria da qualidade social da educação” (BORDIGNON, 2009, p. 40).

Para isso acontecer, o SME precisa estar alicerçado por trabalhos científicos e acadêmicos dentro da realidade do país e local. Assim, deve ter como fundamentos: concepção de educação, dimensão de nacionalidade, contexto regional, realidade local, experiência acumulada pelo município e autonomia do Sistema Municipal. Esses são os fundamentos que um SME deve ter para não se tornar somente uma lei burocrática, mas servir de norte para a educação municipal. Há também os princípios dessa orientação e construção que são: sistêmico, democrático, instituinte e o princípio do município que educa (BORDIGNON, 2009).

O princípio sistêmico faz as articulações entre os órgãos educacionais do município, direcionando seu objetivo de educação. O princípio democrático é formado pelos espaços de participação, para os homens exercerem a cidadania e a pluralidade de ideias. O princípio do instituinte é a criação da lei do próprio sistema e seu contínuo processo de construção. “A lei deve prever mecanismos e espaços próprios de sistematização da experiência e normatização de ações para o permanente aperfeiçoamento do Sistema” (BORDIGNON, 2009, p. 42). O princípio do município educador é a escola, o alicerce das articulações de políticas públicas para a formação do indivíduo para a cidadania. Os cidadãos pertencentes à escola, ao município e ao bairro têm um sentimento de

pertencimento, que aumenta a convivência cultural e social, aumentando também o processo de participação (BORDIGNON, 2009).

Entendemos que a principal função do sistema municipal de educação é organizar e articular a educação dentro de um processo democrático de unidade. Assim, refletimos sobre os fundamentos e princípios abordados por Bordignon (2009). Com esse espírito, apresentaremos a minuta de anteprojeto da lei de criação do sistema, aludida pelo autor. Essa minuta também serviu de base para nossa reflexão sobre a concepção da gestão democrática nas leis dos sistemas municipais no norte fluminense

**MINUTA DE ANTEPROJETO
DE LEI DE CRIAÇÃO DO SISTEMA**

Ementa: Institui o Sistema Municipal de Educação (SME) e dá outras providências

**CAPÍTULO I
DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
(Município)**

Define a criação do Sistema (Ex.: Fica criado o SME, ou, esta lei dispõe sobre a criação do SME).

Define a constituição do SME (Compõem o SME: o conjunto de normas; a Secretaria de Educação; o Conselho Municipal de Educação; as unidades educacionais municipais e as de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada).

Cita as normas a que o Sistema obedece (Constituição Federal; LDB, ECA e demais leis e normas nacionais pertinentes; Lei Orgânica do Município).

**CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO SISTEMA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Define os princípios que orientam o Sistema (não há necessidade de repetir os princípios gerais da Constituição, da LDB, do ECA, da LOM. Basta fazer referência e dizer que, além deles, o município adota mais os seguintes princípios específicos do SME. O destaque aos princípios específicos afirma a identidade do Sistema Municipal).

Define as finalidades, com base nos princípios...

**CAPÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Define as incumbências específicas do município, previstas em lei (as prioridades e abrangência da ação do Sistema: educação infantil, ensino fundamental, EJA e outros).

Seção I

Da Secretaria Municipal de Educação

Define as competências da Secretaria Municipal de Educação.

Seção II

Dos Conselhos do Sistema Municipal de Educação

Define a existência do Conselho Municipal de Educação e sua organização (em geral remetida a lei própria)

Seção III

Das Unidades Educacionais

Define os princípios de criação das unidades educacionais públicas e privadas, a competência do credenciamento e condições básicas de funcionamento (gestão democrática das escolas públicas).

Seção IV

Dos profissionais de Educação

Define quem é considerado profissional da educação e a competência da aprovação dos planos de carreira (em geral regulados por lei própria).

**CAPÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Define a concepção e organização das etapas e modalidades da Educação Básica, bem como suas diretrizes, finalidades e objetivos, e a competência (em geral do CME) para aprovar normas complementares (diretrizes curriculares).

**CAPÍTULO V
DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Estabelece os princípios e processos da elaboração do PME, sua vigência e reformulações.

**CAPÍTULO VI
DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Define os princípios do financiamento e remete às leis próprias.

**CAPÍTULO VII
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

Define normas gerais e transitórias para a implementação do SME.

3.4 A gestão democrática nas leis dos sistemas municipais da região norte fluminense

A municipalização, entendida como expansão da rede municipal, tem o intuito de aproximar o povo do poder público. Acreditamos que a gestão democrática é a ponte desse processo, que pode ter trânsito livre (participação ativa) ou possuir alguns quebra-molas (Burocracia) ou até cabines de pedágios (patrimonialismo e variantes como o clientelismo). Defendemos a gestão democrática de trânsito livre (participação ativa) no qual o Estado e a sociedade civil tenham sinalizações (leis) e responsabilidades e, assim, possam funcionar a favor da comunidade.

A gestão democrática pode ser o mecanismo que possibilita o povo pensar de maneira organizada “tornando cada vez mais consciente do próprio poder, da própria capacidade de assumir a responsabilidade social, de converter-se em árbitro do próprio destino” (COUTINHO, 2011 p.63). Desse modo, a gestão pode ser o instrumento que possibilita aos setores mais vulneráveis vencer os desafios que se expressam na sociedade de distintas formas. Logo, a maneira como a gestão democrática vai estar alicerçada no sistema educacional é fundamental.

São nove municípios que formam a região norte do estado do Rio de Janeiro. Começaremos pelo município de Campos dos Goytacazes, com a lei nº 7947, de 17 de outubro de 2007, que instituiu o novo sistema municipal de ensino, criou o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No quesito gestão democrática, a legislação que instituiu o sistema municipal no artigo 3º, inciso VI, consigna que a gestão democrática do ensino público vai ser disciplinada na forma da lei (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007).

O artigo 7º aborda as instituições de ensino e no inciso VIII reitera a gestão democrática colegiada e participativa, enquanto no inciso I contempla a elaboração e execução do Projeto Político Pedagógico (PPP). O artigo 8º trata da Secretaria de Educação, versando, no inciso VI, sobre autonomia pedagógica, administrativa e gestão

financeira nas escolas. O artigo 10, por sua vez, cria o Conselho Municipal de Educação (CME) e, no parágrafo primeiro, expressa suas funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadoras, propositiva, avaliativa e de assessoramento (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007).

O artigo 11 descreve a composição do CME, que deve ser constituído por 14 representantes: 1 Secretaria Municipal de Educação, 1 Câmara Municipal, 1 Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (SINEPE), 1 da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima (FCJOL), 1 do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos (SINPRO), 1 dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem (Regular e Educação de Jovens e Adultos EJA), 1 do Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes (FIDESC), 1 da Associação de pais de alunos de Escolas Municipais, 1 da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC), 1 do Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais (SIPROSEP), 1 do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE), 1 Pedagogo, exercendo a função de Orientador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino, 1 do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007). O artigo 19 contempla o Fundeb, sendo que o artigo 20 expressa sua composição. No artigo 26 conceitua a sua autonomia em decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007).

A lei de sistema do município de Campos dos Goytacazes é guiado por alguns aspectos progressistas, visto que expressa a gestão democrática, conceitua a autonomia na área educacional, aborda a necessidade de um Projeto Político Pedagógico (PPP), criou os conselhos de educação com funções democráticas e sua composição pautada na diversidade dos seus representantes.

Contudo, a lei, em seu artigo 11, parágrafo único, diz: “A presidência do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes será exercida pelo titular do órgão municipal responsável pela política educacional”. Desse modo, fica comprometida a gestão democrática, pois a falta de eleição para presidência do conselho pode gerar práticas clientelistas, tendo em vista que o Secretário de Educação é cargo de confiança, ocupado por meio de indicação política. Outra questão que chamou atenção foi a falta do plano municipal de educação, que, segundo Bordignon (2009), deveria estar expresso na lei do sistema municipal de educação.

O segundo município é o de Carapebus, que criou o sistema municipal de educação por meio da lei nº 555, aprovada em 06 de junho de 2013 (CARAPEBUS, 2013). Vale notar que realizamos várias consultas ao site da prefeitura, câmara dos vereadores e Ministério Público, além de contatos telefônicos sem sucesso. Só obtivemos a lei, após uma ida ao município de Carapebus. A lei contempla PPP, órgãos colegiados (CME, CAE e FUNDEB), porém, a gestão democrática não é sequer citada. A letra fria da lei mostra uma democracia formal, sem os elementos integrantes da gestão democrática.

Cardoso Moreira foi o último município a criar a lei de sistema municipal de ensino no estado do Rio de Janeiro, conforme informação dada pela União dos Conselhos Municipais de Educação/ Rio de Janeiro (UNCME/RJ), mas, até o momento, não foi possível obter a referida lei. Com a criação do sistema, o município não fica mais atrelado ao sistema estadual de ensino.

Conceição de Macabu criou o sistema municipal de educação, por meio da lei nº008/1999, porém, tal como ocorreu com Cardoso Moreira, não conseguimos ter acesso à lei. Consultas feitas ao *site*, envio de e-mails e contatos telefônicos não lograram êxito. Assim, contraria a lei de acesso à informação (lei 12.527/11), comprometendo não só a gestão democrática, mas também a própria democracia.

A lei nº1.940/99 instituiu o sistema municipal de ensino de Macaé; a lei nº 525/99 em seu artigo 1º cria o sistema municipal de educação de Quissamã e o decreto nº1.765/99 define o sistema da rede municipal de São Fidélis. O que os municípios têm em comum? Os marcos legais que criaram o sistema de ensino desses três entes (Macaé, Quissamã e São Fidélis) possuem apenas uma única página, não fazendo menção alguma à gestão democrática em si, tampouco aos seus elementos integrantes, como órgãos colegiados. Vale ressaltar que São Fidélis sequer aprovou lei, tendo criado o seu sistema por meio de decreto, o que implica ação apenas no âmbito do Poder Executivo local.

São Francisco de Itabapoana é o oitavo município do nosso campo empírico. Instituiu seu sistema por meio da lei nº350/11, que expressa a gestão democrática em seu artigo 3º, inciso X. O artigo 6º prescreve o projeto político pedagógico, enquanto o artigo 7º trata do Conselho Municipal de Educação, conceituando autonomia, formas de participação e plano municipal educação (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2011). Conforme a minuta de lei aludida por Bordignon (2009), o município de São Francisco de Itabapoana apresenta todos elementos que uma lei de sistema de ensino deve contemplar.

A última lei de sistema estudada foi a lei nº 224/2013, que instituiu o sistema municipal de ensino de São João da Barra. O capítulo VII é destinado à gestão democrática, assegurando todos os seus elementos integrantes. A lei também contempla o CME, CAE e Conselho Fundeb. Trata-se de uma lei de sistema que apresenta um cunho progressista, garantindo quase todos os aspectos da minuta de Bordignon (2009). Contudo, importa notar que a elaboração do Plano Municipal de Educação fica sob a responsabilidade da Secretaria da Educação. O Legislativo municipal é, em tese, um espaço de debate, de confronto de concepções e, por isso, tem um potencial mais democrático.

Observamos que, dentre as leis estudadas, apenas dois municípios (São Francisco de Itabapoana e São João da Barra) expressam a gestão democrática no corpo da lei de sistema de educação alicerçando princípios democráticos. Porém, somente São Francisco de Itabapoana cumpre toda a minuta de lei aludida por Bordignon (2009). Assim, podemos constatar que há um longo caminho para contemplar a gestão democrática no âmbito das leis de sistema, visto que a maioria dos municípios do norte do estado do Rio de Janeiro não versou acerca da gestão democrática.

Compartilhamos com a visão de Cristovam Buarque (2014) de que “fomos reprovados no vestibular para ingressar no futuro”, pois a falta de interesse da maioria das leis de sistema dos municípios fluminenses em assegurar a participação popular é o retrato do descaso com a educação, de uma cultura alicerçada em desigualdades sociais e com uma história de políticas verticalizadas, “não consideramos educação como símbolo de riqueza, nem a vemos como construtora de riqueza” (BUARQUE, 2014, p.129). A educação de qualidade ainda é restrita à burguesia e para classe trabalhadora é negligenciada, perdendo, assim, várias gerações de pensadores. Com isso, o autor defende uma revolução educacional, aludindo que um novo sistema dever ser feito com essas bases:

- *Mais tempo na escola* ao longo do ano e em cada dia para toda criança ou jovem dos 4 anos aos 18 anos de idade.
- *Professores* com salários e reconhecimento social capazes de atrair ao magistério os jovens com mais talento, exigindo deles formação sólida, vocação para o magistério, dedicação exclusiva e avaliações constantes; com estabilidade-responsável, estável em relação à política, mas não em relação a avaliações. Os docentes precisam reduzir o tempo em sala de aula e ampliar o tempo para estudo, orientação de alunos, conversas com os pais, participação em seminários e cursos.
- *Prédios* mais confortáveis, bonitos, bem equipados com laboratórios para ciências, informática, televisão, bibliotecas, quadras esportivas, espaços culturais.

- *Mais tempo com leituras*, atividades culturais e esportivas, debates filosóficos, promoção científica e ampliação do estudo de matemática, ciências e idiomas.
- *Reorientação do método* do simples ensino para métodos que permitam a combinação da teoria e prática e orientado à aprendizagem ao longo de toda a vida.
- Menos tempo em frente à televisão doméstica e uso mais intenso e de melhor qualidade do computador e televisão, tanto em aulas presenciais quanto a distância.
- *Os pais dos alunos com maior participação* nas atividades de seus filhos bem como maior oferta de cursos dedicados a eles, especialmente e emergencialmente para a erradicação do analfabetismo. E abertura das escolas à população local como forma de protegê-las e atrair a comunidade externa.
- *Métodos e conceitos* mais adequados aos gostos e hábitos das crianças e jovens, com melhor aproveitamento do tempo de aulas, fazendo da escola um agradável centro da vida de cada criança.
- *Definição de uma Lei* de Responsabilidade Educacional, nos moldes de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Ficha Limpa, para tornar inelegíveis políticos que não cumpram as metas.
- *Regularidade, continuidade e organização* da sala de aula para que os alunos e professores cumpram os horários diários e do ano letivo regularmente, sem interrupções por greve (BUARQUE, 2014, p. 133).

Buarque (2014) aponta que o grande desafio é alcançar esses dez pontos, uma vez que a evolução educacional preguiçosa não nos levará a educação de qualidade, pois todos os países que melhoraram sua educação de maneira substancial fizeram revoluções. Diante disso, acreditamos que é necessária uma revolução que deveria iniciar nas leis dos sistemas municipais de educação.

CAPÍTULO IV

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE.

A Constituição Federal de 1988 despertou novas perspectivas no campo educacional, pois muitas reivindicações dos projetos societários, que se acirraram com suas concepções políticas de sociedade diferentes, foram contempladas na lei (SOUZA E DUARTE, 2014). Desse modo, a participação passou a ser o pilar para alcançarmos dentro do processo democrático uma educação de qualidade. Esse processo democrático, “a participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas “pedagogias participativas”, sustentando que elas incidem positivamente na aprendizagem” (GADOTTI, 2014, p. 1). A autonomia e participação constituem o caráter da ação pedagógica, no qual a formação para participar não é só educar para cidadania, mas também para ser responsável com o futuro do próprio país (GADOTTI, 2014).

Assim, a participação passa a ser um dos objetivos da aprendizagem, em que só alcançaremos uma educação de qualidade com a participação da sociedade como um todo na escola. Associado a essa concepção, temos gestão democrática com seus mecanismos e espaços coletivos (GADOTTI, 2014). O autor nos leva a reflexão sobre a diferença da participação social e a participação popular. A participação social é aquela que acontece dentro dos conselhos, ouvidorias, conferências e outros mecanismos de controle social, sendo que a sociedade civil é o pilar, acompanhando e fiscalizando as políticas públicas realizadas pelo governo.

Já a participação popular se manifesta nas organizações das classes populares que trabalham de forma autônoma e independente como: sindicatos, associações de bairros e outros, porém ainda que dialoguem e negociem em alguns casos com os governos, em “determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos” (GADOTTI, 2014, p.3).

O ideal é incluir os dois tipos de participação nas políticas públicas, “respeitando e garantindo a autonomia e a independência das formas de organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares” (GADOTTI, 2014, p. 4). A participação popular ganha importância com a gestão democrática, porém essa importância na prática não é concretizada. Tal fato leva

diversos educadores a ver a gestão democrática como um mecanismo de transferência de responsabilidade, ficando sob a responsabilidade do professor quando a escola não desempenha um bom resultado nas avaliações (GADOTTI, 2014).

Assim, não é suficiente criar mecanismos de participação na educação sem as condições para ela acontecer, pois sempre que chamada, a sociedade civil participa, porém, as dificuldades são muitas. Dessa maneira, “a participação, para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento muitas vezes técnico e científico do que se está discutindo: saber ler planilhas de custo, orçamentos etc” (GADOTTI, 2014, p. 4).

Por isso, é necessário problematizar a gestão democrática para melhorar o processo de participação da sociedade. Mobilização do povo não pode ser algo secundário, pois é imprescindível no processo metodológico educacional (GADOTTI, 2014). A importância da autonomia educacional conquistada pelos municípios colocou a participação da sociedade civil na elaboração e execução das políticas educacionais. Essa autonomia abriu “espaço, dentre outros aspectos, para a construção de instrumentos específicos de gestão da educação local, como os Planos Municipais Educação” (SOUZA e DUARTE, 2014, p. 184).

4.1 Planos de educação no Brasil e um pouco da sua história

Como já exposto, o Manifesto dos Pioneiros da Educação, na década de 1930 emergiu a ideia de plano nacional a fim de romper com as discontinuidades e fragmentação da educação brasileira. No Manifesto, o plano educacional associa-se ao sistema de educação, isto é, “a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país” (SAVIANI, 1999, p. 125). A concepção de plano dos Pioneiros é ligada à escola nova baseada no campo científico educacional na busca por soluções para os problemas na educação (SAVIANI, 1999).

O conceito do *Manifesto* influenciou a União através da Constituição Federal de 1934 a estabelecer seu plano de educação, abrangendo todo território nacional e sistema de ensino, sendo um plano detalhista de coordenação e fiscalização. Contudo, com a entrada do Estado Novo, em 1937, o plano foi deixado de lado. O ministro Capanema tinha o intuito de rearranjar por completo a estrutura educacional do país, “o que implicava a promulgação do Código da Educação Nacional, a aprovação das LOs do Ensino, a formulação do PNE, orientação e o controle de todas as atividades educativas

do país” (SAVIANI, 1999, p. 127). Entretanto, somente as Leis Orgânicas do Ensino foram instituídas na gestão do ministro Capanema.

Durante os anos de 1946 a 1964 há outras duas ideologias para o plano educacional, a concepção nacionalista, na qual é dever do Estado planejar o crescimento do Brasil e acabar com a submissão externa, e a desenvolvimentista, a qual tem sua concepção baseada na iniciativa privada, alegando que o Estado não tem condições de gerir toda rede educacional (SAVIANI, 1999).

O Congresso Nacional, para elaboração da primeira LDBEN, discutiu as duas concepções: a primeira, defendida por Santiago Dantas, expressava a importância dessa lei para elaboração de um sistema educacional sintonizado com a realidade do povo e suas necessidades (SAVIANI, 1999). Dantas criticava a LDBEN alegando que ela seria só um alicerce das leis da educação, mas deveria nortear objetivos e criar condições para que o Estado pudesse planejar e coordenar a educação visando superar as dificuldades. Assim, para Santiago Dantas, o PNE é mais importante do que a LDBEN (SAVIANI, 1999).

Contudo, a concepção contemplada foi a desenvolvimentista alegando que o viés nacionalista carregava o risco de totalitarismo. Desse modo, o plano educacional ficou apenas como um mecanismo de divisão de fundos para a educação, garantindo recursos estatais para a rede privada, principalmente para as escolas católicas

Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961, refere-se a “plano de educação” no parágrafo segundo do artigo 92. Após estabelecer que “com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior” (parágrafo primeiro), o parágrafo segundo determina que “o Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo”. Também o artigo 93 define que os recursos constitucionais vinculados à educação (art. 169 da Constituição Federal de 1946) “serão aplicados preferencialmente na manutenção e no desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação”. Nesse caso o conceito de “plano” já assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros (SAVIANI, 1999, p. 128).

Com o golpe e a implantação da ditadura militar em 1964, a educação seguiu a concepção “do desenvolvimento econômico, que se projetava, foi legitimada pela contraposição entre o planejamento dos experts versus a ação assistemática ou interessada dos políticos” (SOUZA e DUARTE, 2014, p. 175).

Somente com a retomada da democracia conclamada por parcela da sociedade civil na década de 1980, a sociedade exige mais participação junto ao poder público. Renasce a ideia de um Plano de educação de longa duração, “com o objetivo de articulação sistêmica e voltado para conferir estabilidade às iniciativas governamentais e à aplicação de recursos na área de educação” (SOUZA e DUARTE, 2014, p. 175).

4.2 A concepção neoliberal na educação brasileira

A partir dos anos 1990, a concepção neoliberal ganha o mundo. “Finalmente o colonialismo está de volta. Já era hora! Esta era manchete do jornal The New York Times, exprime com clareza o reacionarismo imperialista contemporâneo” (MORAES, 2006, p. 5). O jornal referia-se à entrevista de Paul Johnson, historiador de extrema direita, que contava com o filósofo Karl Popper, o qual, defendia a ideia de que as liberdades das colônias foram dadas “cedo demais” (MORAES, 2006).

Com a democratização brasileira, instituiu-se a democratização da escola pública tornando-a acessível a toda sociedade. Os princípios políticos constitucionais, a partir dos anos 1990, começam a se defrontar com o ideário neoliberal que ganha, crescente hegemonia em grande parte do mundo. Desse modo, a política estatal é acusada de ser ineficiente e as privatizações passam a ser consideradas como o melhor caminho. Tudo em nome do mercado.

Nesse cenário, não adianta popularizar “a escola, isto é, expandi-la de modo a torná-la acessível a toda a população se, ao mesmo tempo, isso for feito esvaziando-se a escola de seu conteúdo específico, isto é, a cultura letrada, o saber sistematizado” (SAVIANI, 2016, p. 58). A educação passou a ser modelada na “razão mercantil” (PARO, 2015). Dessa maneira, o que foi dado ao povo brasileiro com uma mão foi retirado com a outra (SAVIANI, 2016).

A escola pública passou a ter piores condições de funcionamento, levando os grupos de melhores condições financeiras a transferir seus filhos para escolas particulares (PARO, 2016). A população a qual a rede pública estava habituada a servir não estava mais nela. A diversidade chegou à escola, porém sem condições dignas para atender o povo, mostrando o descaso da elite com o aprendizado escolar básico para os filhos da classe trabalhadora (PARO, 2016). Esse movimento é fácil de entender se levarmos em conta o processo histórico, que segundo João Quartim de Moraes:

A ideia de supremacia branca se manifestou, de forma disfarçada, mas efetiva, na herança dos 388 anos de escravismo que dominou nosso país e forjou uma elite racista. O racismo foi o esteio do pensamento social

da elite brasileira durante a maior parte dos séculos 19 e 20, e mesmo das atitudes políticas dessa elite. Exemplo, a tese de que o brasileiro não sabe votar (por não ter a mesma compreensão que a elite tem das “complexidades” da política e do governo), está também na base da ideia de que o país é pouco desenvolvido porque o povo não tem escolaridade e que, para avançar, é preciso investir na educação do povo. Uma ideia canhestra e um tanto cínica: primeiro, porque supõe uma inferioridade do povo ante a elite “educada”, já supõe que as camadas da base da sociedade não partilham dos mesmos valores da elite. E é ideia cínica. Depois, porque, sendo governante, esta elite brasileira é a responsável direta pelo descalabro do sistema público de educação no país (MORAES, 2006, p. 8).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) propõe a participação de todos no processo educacional, mas a cultura autoritária e conservadora brasileira unida à concepção neoliberal limita a participação popular na educação, pois ambos defendem que o povo não tem a capacidade de saber o que é melhor para si. Contudo, compartilhamos que “a educação é uma questão interior, intrinsecamente pessoal: ninguém pode nos educar sem nossa própria participação ativa no processo” (MÉSZÁROS, 2016, p.173). Sem a participação popular ativa na educação, a mesma fica comprometida aos interesses elitistas perdendo seu caráter emancipatório.

O conceito neoliberal no Brasil transformou a descentralização pelo caminho da municipalização em desconstrução do nosso sistema de educação (ROSAR, 2015). As bases mencionadas do seu planejamento são a descentralização e a participação, porém “quanto mais anunciadas as medidas de modernização e racionalização administrativas, cada vez menos se concretizavam esses princípios” (ROSAR, 2015, p. 123).

Segundo Paro (2015), o direito educacional sofre com duas ameaças: “a razão mercantil que orienta as políticas educacionais e o amadorismo que *cuidam* dos assuntos da educação” ambas estão intrinsecamente ligadas (PARO, 2015, p. 50). A razão mercantil desqualifica a finalidade educativa tudo em nome do mercado, não visando apenas o lucro, mas também a individualidade, concorrência e competição no intuito de sempre levar vantagem não importando a situação (PARO, 2015). Para o autor, o amadorismo é a falta de conhecimento pedagógico, no qual os orientadores da política educacional ficam sem rumo, deixando a educação com os mecanismos de competição mercadológica.

A razão mercantil ou amadorismo conseguem criar um senso comum que deixa de lado séculos de cultura científica adquirida no processo de aprendizagem na educação, criando uma *cegueira pedagógica* (PARO, 2015). O processo de ensino aprendizagem passa a ser visto “como mera relação de comunicação, por meio da qual se transmite o

conhecimento acumulado historicamente” (PARO, 2015, p. 54). Os profissionais são vistos como qualquer outro trabalhador que pode ser cobrado conforme a regra econômica de produção, gerando serias consequências na escola.

Entretanto, para combater essa concepção mercantil, compartilhamos a visão da escola unitária gramsciana, na qual é “uma escola única de cultura geral humanística, no sentido amplo e não somente no sentido tradicional” (MANACORDA, 2013, p. 178). A concepção gramsciana tem como referência a educação da antiga União Soviética, em que os recursos devem ser aplicados exclusivamente na educação pública (MANACORDA, 2013). Assim, criou-se uma educação pública de qualidade com todos participando do processo educacional, formando um aluno autônomo, participativo e livre das amarras mercadológicas.

Dessa forma, é importante observar como foram elaborados e qual concepção de gestão democrática consta nos planos, uma vez que os municípios são autônomos e seus planos devem ser construídos e efetivados junto com a população.

4.3 A Gestão democrática nos planos municipais de educação do norte do estado do Rio de Janeiro

O Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001) determinou que todos os entes - estaduais e municipais - deveriam elaborar planos decenais correspondentes. Contudo, no Rio de Janeiro, somente no ano de 2009, perto de expirar o PNE (BRASIL, 2001) foi aprovado o plano estadual (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017).

O Plano Municipal de Educação (PME) é uma importante ferramenta de planejamento que define objetivos a serem alcançados, com a finalidade de reflexão sobre a educação e sua realidade, buscando sua transformação para a cidadania emancipatória. “Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo” (BORDIGNON, 2009, p 92). Nessa perspectiva, o estudo propõe uma reflexão acerca dos planos municipais do norte do estado do Rio de Janeiro, composto por nove municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

Começaremos pelo município de Campos dos Goytacazes que criou seu Plano Municipal de educação através da lei nº8.653/2015. A gestão democrática consta nas metas 7.3 e 7.15, mas sua base está expressa na meta 19 na qual tem a intenção de disciplinar a gestão democrática no prazo de 2 anos, assim como o plano nacional. A meta

declara os instrumentos de gestão que o município possui. São: FUNDEB, CAE e CME (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015).

A lei também faz alusão às reuniões frequentes do Conselho Municipal de Educação até ano 2015 com envolvimento de toda sociedade civil. Segundo Soares e Alberto (2017), a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de Campos dos Goytacazes seguiu um processo de participação democrática, que envolveu a sociedade civil do município como um todo, em conformidade com a prescrição do PNE. Os autores citam a importância da Conferência Municipal da Educação, realizada nos dias 14 e 15 de maio no ano de 2015. Nela, houve a leitura, debate e aprovação das metas e respectivas estratégias, com as modificações ou acréscimos que os participantes julgassem necessário. O processo de construção do plano municipal de educação de Campos dos Goytacazes teve, conforme Soares e Alberto (2017), uma experiência democrática e participativa.

Alertamos para a falta de sintonia do PME, uma vez que a lei simplesmente copiou a meta 19 do PNE, prevendo um prazo de dois anos para disciplinar a gestão democrática. Entretanto, segundo o PNE, os entes subnacionais deveriam aprovar lei disciplinando a gestão até um prazo de dois anos após a publicação da lei que aprovou o PNE, isto é, até o ano 2016, tendo em vista que o PNE foi aprovado em 2014. Como o município de Campos dos Goytacazes instituiu seu plano em 2015, ele teria até 2016 para disciplinar a gestão democrática e não até o ano de 2017. Outro ponto crítico do PME é a supressão do Fundo Municipal de Educação, que existia até 2009. Trata-se de um mecanismo que fortalece a gestão, mas acabou. Assim, a elaboração do PME pode ter tido um cunho participativo, porém, ao suprimir este fundo, pode comprometer uma gestão democrática.

Carapebus instituiu seu Plano Municipal de Educação por meio da lei nº 632/2015. A gestão democrática é contemplada na meta 19 possuindo oito estratégias, sendo, praticamente, uma cópia do PNE. O processo de elaboração é descrito no próprio plano tendo sido realizada uma conferência no dia 17 de junho de 2015 a fim de discutir a proposta do Plano, sendo acatadas inscrições para a participação da comunidade até o dia 15 de junho. A construção do PME de Carapebus indica que contou com a comunidade local. Entretanto, tal como ocorreu com o PME de Campos dos Goytacazes, sua meta 19 é praticamente uma cópia do PNE, contrariando também o prazo de dois anos previsto para que o município disciplinasse a gestão.

Em Cardoso Moreira, o plano municipal de educação foi criado por meio da lei nº525/2015. A gestão democrática consta no artigo 2º da referida lei e na meta 19 do plano propriamente dito. A elaboração do PME contou com uma comissão com

representantes de diversos segmentos da sociedade civil e estatal. O plano contempla conselhos escolares, FUNDEB, CME e prevê, no prazo de 2 anos, espaço físico, equipamentos e transporte para os conselheiros visitarem as instituições de ensino. Na área destinada à observação final, aponta que o PME deve ser revisto, anualmente, a partir de dezembro de 2018 até 2024. Prescreve, igualmente, que o Fórum Municipal de Educação deve avaliar a implantação do PME (CARDOSO MOREIRA, 2015).

O plano municipal de educação do município demonstra ter formas participativas tanto na sua elaboração quanto na base da sua lei. Contudo, não ficou atento ao prazo determinado pelo PNE. Ademais, na meta 19.1 alude que o cargo de direção é um cargo de indicação, e, na estratégia 9, consta que serão “Desenvolvidos programas de formação de diretores e gestores escolares garantindo assim o padrão de qualidade de ensino com gratificação proporcional a classificação da escola” (CARDOSO MOREIRA, 2015), deixando claro a ideologia neoliberal de educação no plano. Assim, o PME de Cardoso Moreira possui elementos da gestão democrática, porém fragilizados em decorrência da concepção neoliberal incorporada no plano.

O município de Conceição de Macabu através da lei nº1.392/2015 instituiu o plano municipal de educação, expressando a gestão democrática no seu artigo 2º, 9º e na meta 19, no qual o município teria 2 anos para discipliná-la. A estratégia 19.1 trata da implementação e efetivação da gestão democrática com a participação da comunidade escolar, por meio das associações de apoio à escola, conselhos escolares e grêmios estudantis. A estratégia 19.3 indica o CME como o instrumento de participação e fiscalização, enquanto a 19.4 trata da implantação do PPP e na 19.5 visa assegurar processo de sindicância para os profissionais da educação com envolvimento de desvio de verba e bens públicos (CONCEIÇÃO DE MACABU, 2015).

O PME de Conceição de Macabu possui alguns aspectos participativos, porém, é mais um município que não cumpre o prazo definido pelo plano nacional. Além disso, carece de informações sobre como ocorreu o processo de construção do plano.

Macaé, por meio da lei nº 4.106/2015, sancionou o plano municipal de educação, com vigência no período de 2015/2025. No artigo 2º, inciso VI, expressa o princípio da gestão democrática. O artigo 9º determina o prazo de 2 anos para aprovar leis específicas para disciplinar a gestão democrática, ignorando que já decorrera um ano da aprovação do PNE. Na meta 7, estratégia 33, a gestão volta a aparecer por meio de apoio técnico e financeiro para planejamento, ampliação e transparência dos recursos. A meta 19, que, inicialmente, parecia ser um espelho da meta 19 do Plano Nacional mostra-se mais ampla,

pois contempla 10 estratégias a mais que o PNE, como a estratégia 19.4 que explicita como deve funcionar o processo para cargo de diretor prescrevendo eleições diretas de 3 em 3 anos. Além dessa, vale destacar a 19.5 que indica realização de “eleições nas Unidades Escolares de representantes de docentes, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de serviços escolares, professores orientadores pedagógicos, professores orientadores educacionais, professores supervisores, diretores, porteiros e merendeiras para a reestruturação dos planos de carreira” (MACAÉ, 2015).

A estratégia 19.10, por sua vez, pretende oferecer condições para o pleno funcionamento dos Conselhos de Educação (CME), de Alimentação Escolar (CAE), do FUNDEB e do Fórum Municipal de Educação, de caráter permanente, para que discuta, proponha, acompanhe e avalie as políticas públicas na educação do município, propiciando aos membros dos Conselhos e aos participantes do Fórum condições para o efetivo acompanhamento da execução deste Plano visando alcançar as metas (MACAÉ, 2015). A questão de publicidade e transparência às unidades escolares e respectivas comunidades sobre o processo de indicação e/ou eleição dos representantes no Fórum Municipal de Educação e dos Conselhos Municipais consta na estratégia 19.7. (MACAÉ, 2015). Desse modo, o plano municipal de educação de Macaé aponta para uma lei democrática participativa com fórum, eleições, cursos de conselheiros. Contudo, no plano, não há informações acerca do processo de construção do PME.

Quissamã instituiu seu plano municipal de educação por meio da lei nº 1.474/2015 (QUISSAMÃ, 2015). A gestão é apresentada nos artigos 2º, 7º e na meta 19. A estratégia 19.2 visa a transparência no destino de recursos financeiros, materiais e gestão de pessoas, enquanto a estratégia 19.3 é voltada para a criação de um fórum anual para debater como está a educação (QUISSAMÃ, 2015). O plano também contempla conselhos escolares, grêmios estudantis, CME, PPP e Plano de Ação. Os dois últimos com Equipe Técnica Pedagógica para orientar.

Foi o primeiro PME, que teve atenção com relação ao prazo determinado pelo PNE, uma vez que sua lei expressa disciplinar a lei em um ano, até o ano de 2016. O PME de Quissamã contempla elementos de uma democracia participativa, porém não há seção nem menção alguma no plano que indique como ocorreu o processo de elaboração do mesmo. Ou seja, não explica como foi sua construção.

São Fidelis aprovou o Plano Municipal de Educação por meio da lei nº 1.442, de 2015 (SÃO FIDÉLIS, 2015), sendo prevista a gestão democrática no artigo 2º, inciso VI. No art. 8º aborda que o município terá que aprovar lei específica disciplinando a gestão

democrática na educação pública, no prazo de um ano. A meta 7 trata da qualidade educacional, tendo como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, pelo executivo federal. A gestão democrática é mencionada na estratégia 7.4, como instrumento a ser aprimorado e na 7.12 prevê como objetivo a participação da comunidade nos recursos vindos da União e desenvolvimento da gestão democrática. A estratégia 17.4, por sua vez, visa garantir boas condições de trabalho para os profissionais e menciona a gestão democrática.

A meta 19 expressa a gestão democrática dando um prazo de 2 anos para discipliná-la, mas ignorou que já tinha decorrido um ano da publicação do plano nacional. Para respeitar o PNE, o plano municipal deveria ter dado apenas um ano. O acompanhamento e avaliação do plano será feita, periodicamente, de 2 a 2 anos, com a reformulação da Comissão de Representantes da Sociedade Civil Organizada e representantes das três esferas do Poder Público. A estratégia 19.1 visa aprovar legislação específica para eleição de gestores educacionais. A meta contempla também os conselhos: FUNDEB, CAE, CME, conselhos escolares, grêmios estudantes, associações de pais e PPP (SÃO FIDELIS, 2015). Embora foque na participação e autonomia educacional, não conseguimos ter acesso à lei específica sobre a gestão democrática aludida no artigo 8º, seja pelo site, e-mail ou telefone. No plano nada consta sobre como foi o processo de construção do plano em si.

São Francisco de Itabapoana aprovou o Plano Municipal de Educação por meio da lei nº 496/2015 (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015). Destaca a importância da gestão democrática participativa para o desenvolvimento da educação (SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, 2015, p.7) O artigo 2º, inciso VI, expressa a gestão democrática prescrevendo ampla participação da sociedade civil e comunidade educacional na elaboração dos planos de educação. O art. 9º aponta que a gestão democrática terá 2 anos para ser disciplinada, ignorando que, conforme o PNE, só teria um ano. A meta 19 informa que a Secretaria de Educação tem procurado investir em formação de gestores escolares visando a melhoria educacional. Ratifica na meta 19 a efetivação da gestão em 2 anos, ressaltando nas estratégias 19.1 a necessidade de criar lei da gestão democrática e na 19.2 assegura a vigência do plano promovendo o fortalecimento dos conselhos do FUNDEB, CAE e CME para efetivação da gestão democrática. Destaca-se que a participação popular não é mencionada na comissão coordenadora do plano municipal de educação do município. Embora no plano constem

órgãos colegiados, a lei indica uma visão administrativa focada na ação do gestor, do indivíduo que deve ter bom desempenho.

O último município é o de São João da Barra que criou seu plano municipal de educação por meio da lei nº367/2015 (SÃO JOÃO DA BARRA, 2015). A gestão democrática aparece no artigo 3º da lei e na meta 19, indicando 2 anos para ser disciplinada e não um ano, ignorando que já transcorreram um ano da publicação do plano nacional. O plano destaca que foi construído por meio de audiência pública com participação de todos do município constituindo, assim, um planejamento participativo.

Constata-se que a maioria dos planos municipais de educação do norte do estado do Rio de Janeiro apresenta uma democracia representativa, nos marcos de uma democracia formal. Percebe-se que há uma longa caminhada e muito trabalho para se ter uma gestão democrática na região. Por isso, é importante discutir gestão democrática, principalmente levando-se em conta a conjuntura atual em que os princípios democráticos tendem a ser secundarizados. Compartilhamos da visão gramsciana ao defender que “a democracia, para ser verdadeira e hegemônica, deve promover a gestão realmente popular do poder, educando os cidadãos para se tornarem dirigentes de uma sociedade regulada” (COUTINHO, 2003, p.263). Assim, teremos chances de criar um Estado social pautado, ao menos, no princípio de justiça social.

CONCLUSÃO

A pesquisa de cunho qualitativo, lastreada por algumas ideias gramscianas, aponta que menos da metade dos municípios consignou a expressão gestão democrática nas suas respectivas Leis Orgânicas Municipais (LOM), como também mostra que os municípios que a contemplaram o fizeram de forma tímida, apresentando poucos elementos para a sua efetivação.

As leis que criaram os Sistemas Municipais de Ensino, por sua vez, refletem, de certa forma, o tom das Leis Orgânicas. Afinal, nas leis pesquisadas, apenas três, dentre os nove municípios investigados, expressam a gestão democrática. Vale destacar que o município de São Francisco de Itabapoana foi o único que contemplou todos elementos, indicados por Bordignon (2009), para a gestão democrática.

Os nove planos municipais de educação contemplam, de forma explícita, a gestão democrática. Porém, somente o município de Quissamã observou o prazo determinado pelo Plano Nacional de Educação, ou seja, disciplinou a gestão democrática até 2016. A inobservância do lapso temporal proposto pelo PNE pode caracterizar falta de articulação

entre os entes municipais, estaduais e nacional. Outro aspecto preocupante, que pode comprometer uma gestão participativa, é o tom neoliberal expresso em algumas leis, como por exemplo, no município de São Francisco de Itabapoana, que destaca o papel do indivíduo, do gestor na escola, sem mencionar a importância da participação da comunidade escolar.

Conclui-se que, mesmo no âmbito dos marcos legais, a região norte do estado do Rio de Janeiro ainda tem sérios desafios para democratizar seu ensino. A gestão democrática e seus mecanismos, garantidos em lei, podem estabelecer uma nova relação que possibilite a participação com o fito de aproximar o povo do poder público. Compartilhamos da ideia de que é possível melhorar as políticas públicas por meio de participação popular. A classe dirigente, na sua grande maioria, consegue usar mecanismos da gestão democrática para legitimar suas ações, por meio de participação representativa. Dessa maneira, a gestão democrática perde seu real propósito de democratizar a educação, tanto do ponto de vista quantitativo, mas também, ou sobretudo, qualitativo.

É necessário refletirmos sobre a globalização neoliberal que mudou o mundo. Atingiu todos os segmentos da sociedade e aumentou a histórica desigualdade social (SCHLESENER, 2011). Esse novo modo de relação internacional vem mudando as obrigações do Estado com o povo. O Brasil está inserido nesse processo com um agravante: grande parte da população é explorada e excluída de seus direitos constitucionais. Para esses males, a gestão democrática da educação pode muito ajudar, visto que objetiva refletir e apontar caminhos não só para a educação, mas também para o exercício democrático, como indica Schlesener (2011).

Precisamos refletir sobre o papel da educação no processo capitalista. Imersos em uma concepção liberal, vários países subordinados economicamente conseguiram resolver o analfabetismo, porém, negam aos menos favorecidos economicamente o direito à educação com qualidade. Assim, “postos desqualificados de trabalho desqualificam demandas por prosseguimento nos estudos” (GADOTTI, 2014, p. 190).

A globalização com a concepção neoliberalista busca formar pessoas inseridas nos princípios econômicos capitalistas. “O individualismo exacerbado e a utilidade imediata, mais do que nunca, sobrepõem-se aos valores sociais, políticos e éticos que fundam a cidadania e a vida coletiva” (SCHLESENER, 2011, p. 177). Sua formação é voltada para o consumo e mercado, comprometendo o pensamento crítico das pessoas, consequentemente sua participação na vida política.

O planejamento da educação precisa combater a exclusão da educação que está em operação no país, pois se, de um lado, melhoramos a taxa de analfabetismo, por outro, o número de jovens frequentando a escola está caindo (GADOTTI, 2014). É necessário “resgatar a importância técnica e sociopolítica dos planos educacionais para o país consistir não apenas em propugnar a sua elaboração em bases democrático-participativas” (GADOTTI, 2014, p. 190). Urge buscar a sua efetividade com alicerces construídos na nossa riqueza: a diversidade cultural e política. Também é urgente refletir sobre a desigualdade social. Segundo (SCHLESENER, 2011, p.179) a educação é

organização política que se concretiza no cotidiano, por meio da qual os indivíduos explicitam seu modo de pensar e criam condições de redefinir conceitos a partir de sua atividade prática, para compreender o conjunto de relações de poder nas quais estão inseridos.

A gestão democrática na educação é um meio de formação de um ser humano solidário e com capacidade de ter objetivos comuns aos outros. Nessa perspectiva, o conhecimento “se enriquece com as experiências de todos os outros homens, que vivem as mesmas dores e as esperanças” (SCHLESENER, 2011, p. 179). A liberdade carece de uma ética respeitosa e solidária e, conforme Schlesener, baseado em Gramsci, a “liberdade para todos é a única garantia das liberdades individuais” (2011, p. 179).

Compartilhamos da ideia de que o Estado é o primeiro *educador* e o processo de formação da pessoa ocorre durante toda sua vida. Assim, a construção da gestão democrática pode ocorrer tanto nas políticas públicas em geral quanto nas escolas (SCHLESENER, 2011).

Contudo, é preciso refletir sobre as ambiguidades da escola brasileira no mundo capitalista. Se, de um lado, reproduz os mecanismos da dominação capitalista, de outro, “pode contribuir para a articulação entre as ações pedagógicas e políticas e para a formação de um cidadão crítico e criativo, capaz de concorrer para a efetivação de mudanças profundas na sociedade” (AGUIAR, 2011, p. 146). Dessa maneira, a escola tem que ter o objetivo de formar para o trabalho e, ao mesmo tempo, despertar a liberdade do saber historicamente acumulado, formando um sujeito crítico para enfrentar as desigualdades que existem nela (SCHLESENER, 2011).

Assim, precisamos buscar formas de incentivar a participação em todas as áreas educacionais, “de modo a assegurar sua adesão e comprometimento com os ideais de renovação democrática dos espaços e das práticas escolares. Só assim, encontrarão sentido o debate e a inserção da escola num projeto de desenvolvimento do país” (AGUIAR, 2011, p. 148).

Só quando o indivíduo participa de forma politizada concretiza-se a liberdade individual. Dessa maneira, “o sujeito tem a capacidade de decidir sobre seu próprio destino e contribuir para a construção da sociedade ou para a gestação de uma nova sociabilidade” (SCHLESENER, 2011, p. 184). Assim, a gestão democrática na educação, criará uma experiência construída através da solidariedade e criticidade, redefinindo as relações políticas e sociais na sociedade, superando os objetivos neoliberais, cujos princípios alicerçam-se no individualismo consumista e no mercado.

Urge defender a gestão democrática, princípio essencial para sedimentar espaços democráticos na sociedade.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.
- AGUIAR, Márcia Angela da S. Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, Liber livro editora, 2011.
- AIRES, Carmenísia Jacobina. **“Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”**. Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1144.3, 2014
- ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **A mundialização do capital, o papel do Estado e o conceito de participação na política educacional**. Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil, v. 9, 2012.
- ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão democrática da educação: a posição dos docentes**. PPGE/UnB. Brasília. Dissertação de Mestrado, mimeog, p. 134, 2000.
- ARAÚJO, Adilson Cesar. A gestão democrática da Educação e os canais de participação dos estudantes. **Revista Retratos da Escola**. Dossiê Financiamento e Gestão da Educação Básica, v. 3, n. 4, 2009.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, set. 2002.
- ARRETCHE, M.; MENEZES N.; XAVIER, M. Desafio é fechar as contas mantendo rota de redução das desigualdades. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 de nov. de 2016.
- AZEVEDO, F. A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006). **Eco-Pós**, vol.12, nº 3, p.41-58, 2009.
- BASTOS, João Baptista (org) **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.
- BRASIL, MEC, **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993
- _____, Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação** e dá outras providências. Brasília, 2001.

https://cardosomoreira.rj.gov.br/arquivos/legislacao/002_1993_lei-002-93-cria-a-lei-organica.pdf

CARDOSO MOREIRA. **Lei Municipal nº525**, de 24 de Junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Cardoso Moreira. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Cardoso_Moreira_Lei_525_15_Plan_o_Municipal_de_Educacao.pdf

CASTRO, Dora Fonseca de; SOUZA, Donaldo Bello de. **Gestão democrática da educação em Portugal e no Brasil sob enfoque comparado: possibilidades e limites na esfera local**. In: CONGRESSO IBERO AMERICANO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 2012. p. 1-14.

CONCEIÇÃO DE MACABU. **Lei Municipal nº001**, de 05 de abril de 1990. Estabelece a lei Orgânica Municipal de Conceição de Macabu. Disponível em: <http://www.conceicaodemacabu.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal>

CONCEIÇÃO DE MACABU. **Lei Municipal nº1.392**, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Conceição de Macabu. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/203908/Conceicao_de_Macabu_Lei_1.3_92_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf

CATANI, Gustavo Luis; CATANI, Afranio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e pontencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. **A Lei Orgânica e a Administração Municipal**. In: Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Joana Stelzer; Liane Francisca Hüning Birnfeld. (Org.). **Direito e Administração Pública I**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 83-101.

COSTA, Edmilson. A concepção científica do socialismo. In: **Do socialismo utópico ao socialismo científico/ Friedrich Engels**. São Paulo: EDIPRO, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson **Democracia como valor Universal** sindicado nacional dos editores de livros 1979

COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson; DE PAULA TEIXEIRA, Andréa (Ed.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. São Paulo: Editora Record, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação na transição para a democracia: o caso do Brasil**, 1998

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- ANPAE**, v. 18, n. 2, 2002.

DAVIES, Nicholas. Educação nas leis orgânicas dos municípios fluminenses: pouca originalidade e muita cópia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 857-880, 2013.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil In. FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, Liber livro editora, 2011.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; FONTANA, Maria Iolanda; SALOMÉ, Joselia Schwanka (org) **Políticas públicas e gestão da educação: desafios e compromissos**. Curitiba: CRV, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho. *Horizonte* 2021. **Educ & Sociedade**. V.36, n 132, p.821-826, 2015

FLACH, S. F.; SAKATA, KL da S. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, 2016.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília: Conae, p. 1-34, 2014.

GADOTTI, Moacir; JACOBI, Pedro Roberto. **Sistema municipal de educação: estratégias para sua implementação**. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental, 1994.

GOHN, Maria da glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Mediações-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2000.

GOHN, Maria da glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. Rio de Janeiro: **Revista Ensaio-Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, n. 50, p. 11-25, 2006.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, vol. 1: Introdução ao estudo da filosofia. A FILOSOFIA DE Benetto Croce. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LOSURDO, Domenico. **A luta de classes: uma história política e filosófica**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. UNESP, 2004.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo. Entre civilização e barbárie**. Tradução Teresa Ottoni; Revisão da tradução Giovanni Semeraro. Rio de Janeiro: Revan, 2006, 2ª edição outubro de 2011.

MACAÉ. **Lei municipal nº001**, de 05 de abril de 1990. Estabelece a lei Orgânica Municipal de Macaé. Disponível em:
<http://www.macaerj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1322671708.pdf>
<http://www.macaerj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1412028881.pdf>

MACAÉ. **Lei Municipal nº1.392**, de 22 de julho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Macaé. Disponível em: <http://www.macaé.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1270662898.pdf>

MACAÉ. **Lei municipal nº1.940**, de 11 de agosto de 1999. Instituiu Sistema Municipal de Ensino de Macaé. Disponível em:

MANACORDA, Mario Alighiero. **O princípio educativo em Gramsci: americanismo e conformismo**. Tradução Willian Laços. Campinas, SP: Alinea, 2013.

MARTINS, Angela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade** 22.77 (2001): 28-48.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. Boitempo Editorial, 2017.

MINAYO, Cecilia de Souza (org) **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **A dimensão política da descentralização participativa**. São Paulo em Perspectiva, 11(3) 1997.

NOGUEIRA, M. A **Dicionário de políticas públicas** São Paulo, 2015.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-ANPAE**, v. 26, n. 3, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. V. 11. Ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de . A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez Editora, 2015

PEIXOTO, Leonardo SD. **A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988**. In: Memórias del congreso nacional de derecho municipal descentralización y gobernabilidad". Orgs. José Alejandro Suárez Zanabria, 2010 p. 423-437.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera **Relação público privado na educação básica** 2016

PINHEIRO, Camila Mendes, et al. **"DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA DE 1980: o fórum de educação na constituinte e a iv conferência brasileira de educação (1986)**.

QUISSAMÃ. **Lei Municipal nº1**, de 17 de novembro de 1990. Estabelece a Lei Orgânica Municipal de Quissamã. Disponível em: <http://www.oads.org.br/leis/3172.pdf>

QUISSAMÃ. **Lei Municipal nº525**, de 13 agosto de 1999. Sanciona o Sistema Municipal de ensino. Disponível em:

QUISSAMÃ. **Lei Municipal nº1.474**, de 25 junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Quissamã. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Quissama_Lei_1.474_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. **Nomos**, v. 24, 2005.

ROSAR, Maria de Fatima Félix. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. In: contemporâneos. V. 11. Ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2015.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília DF: Liber Livro, 2010.

SALLUM JR, Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social, v. 11, n. 2, p. 23-47, 1999.

SANTIN, Janaina Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. **Pacto federativo e autonomia legislativa municipal**. Revista História: Debates e Tendências, v. 15, n. 1, p. 101-113, 2015.

SÃO FIDELIS. **Lei Municipal nº001**, de 05 abril de 1990. Estabelece a lei Orgânica Municipal de São Fidelis. Disponível em: https://www.saofidelisrj.com.br/lei_organica_sao_fidelis.pdf

SÃO FIDELIS. **Lei Municipal nº1.442**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/plano-municipal-educacao>

SÃO FIDELIS. **Decreto nº1.765**, de 26 de outubro de 1999. Define as normas do sistema da rede de ensino de São Fidelis. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/196806/Decreto_n_1765_1999_Define_as_normas_do_Sistema_de_Ensino_da_Rede_Municipal.pdf

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº001**, de 30 julho de 1999. Estabelece a lei Orgânica Municipal de São Francisco de Itabapoana. Disponível em: <http://www.oads.org.br/leis/3176.pdf>

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº496**, de 18 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São Francisco de Itabapoana. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/Sao_Francisco_de_Itabapoana_Lei_496_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº350**, de 20 setembro de 2011. Cria o sistema municipal de educação de São Francisco de Itabapoana. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/197052/Lei_n_350_2011_Criacao_do_Sistema_Municipal_de_Ensino.pdf

SÃO JOÃO DA BARRA. **Lei Municipal nº001**, de 05 de abril de 1990. Estabelece a Lei Orgânica Municipal de São João da Barra. Disponível em: http://www.sjb.rj.gov.br/downloads/lei_organica.pdf

SÃO JOÃO DA BARRA. **Lei Municipal nº367**, de 08 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São João da Barra. Disponível em: <http://camarasjb.rj.gov.br/home/technology/projetos-de-lei/leis-2015?download=568:lei-367-2015-plano-munic-educacao>

SÃO JOÃO DA BARRA. **Lei Municipal nº224**, de 24 de janeiro de 2013. Institui o Sistema Municipal de Ensino de São João da Barra.

SAVIANI, Dermeval **A nova Lei da educação Trajetórias, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 1997

SAVIANI, Dermeval **A nova LDB ao FUNDEB**. São Paulo: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da base nacional comum curricular. **Movimento-revista de educação**, n. 4, 2016.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação**: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, v. 31, 2008.

SEMERARO, Giovanni **Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis**. Aparecida SP: Ideias & Letras, 2006.

SCHLESENER, Anita Helena. **Hegemonia e cultura; Gramsci** 3.ed – Curitiba: Ed.UFPR, 2007.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org) **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, Liber livro editora, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 4ª Ed, 2011.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Renata Maldonado; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Gestão democrática no âmbito do plano de ações articuladas: participação formal ou substancial? **Revista Agenda Social**, v. 10, n. 1, 2017.

SOARES, Josete Pereira Peres; DA COSTA, Tânia Maria; ALBERTO, Silva. **O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E AS LICENCIATURAS**. In: Congresso Latino Americano de Humanidades. 2017.

SOARES, Efraim Lopes; CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do estado do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. **Práxis Educativa (Brasil)**, v. 13, n. 1, p. 181-201, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. (Des) vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educação e Pesquisa**, v. 43, n. 3, p. 711-726, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. O controle social no planejamento municipal da educação no Brasil. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, n. 25, p. 1-37, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. *Educação Online*, n. 15, p. 174-194, 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Revista Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

XAVIER, Libânia Nacif. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova como divisor de águas na história da educação brasileira**. Manifesto dos pioneiros da educação: um legado educacional em debate. Rio de Janeiro: FGV, p. 21-38, 2004.