

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

The democratization of public education and the 1988 Federal Constitution: a historical analysis of the formation of political discourses

Alexandre Viana Verde
Francisca das Chagas Silva Lima
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
São Luís, Brasil
Rafael Magalhães de Oliveira
Universidade de Taubaté (UNITAU)
Taubaté, Brasil

Resumo

Este artigo analisa os discursos políticos de democratização do ensino público brasileiro, define como objeto a Constituição Federal de 1988, marco jurídico-normativo contemporâneo. A pesquisa histórica possibilitou o desenvolvimento da análise com a compreensão do objeto, situando-o no tempo e espaço, definindo-o como um processo contínuo e formado por discursos dos mais diversos segmentos sociais, dessa forma, constitui-se em um projeto que reflete as relações de forças inerentes ao contexto da influência e da produção do texto político. A Constituição Federal de 1988 representa um significativo avanço nas formulações dos discursos sobre a democratização do ensino público, mesmo legitimando diversas demandas privatistas em detrimento aos movimentos sociais e profissionais da educação.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Constituição Federal de 1988; Política Educacional.

Abstract

This article analyzes the political discourses of democratization of Brazilian public education, it was defined as object the Federal Constitution of 1988, a contemporary legal-normative landmark. The historical research enabled the development of the analysis with the understanding of the object, placing it in time and space, defining it as a continuous process and formed by speeches of the most diverse social segments, thus, it constitutes a project that reflects the relations of forces inherent to the context of influence and production of the political text. The 1988 Federal Constitution represents a significant advance in the formulation of discourses on the democratization of public education, even though it legitimizes several privatist demands to the detriment of social movements and education professionals.

Keywords: Democratic Management; Federal Constitution of 1988; Educational Policy.

1. Introdução

A democratização do ensino público é um dos principais desafios contemporâneos da educação brasileira. Na história recente do país, a constituição Federal de 1988 representa o marco jurídico-normativo que estabelece em política de fato, a democracia como princípio da organização das instituições escolares. Entretanto, ressalta-se que a formação de uma política educacional não acontece em um fluxo linear e homogêneo.

A formação de uma política pode ser compreendida em ciclos, a partir de contextos específicos que se relacionam, se articulam e complementam. Estruturada por Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994), a análise da política educacional em ciclos estabelece três contextos: influência, onde as relações de forças se estruturam em discursos, onde as ideologias e proposições começam a se expressar, seja de forma individual ou coletivo, partindo do contexto local ou internacional, do setor público ou privado; o contexto da produção do texto, onde a política deixa de ser discurso difuso e torna-se política de fato, legitimado em discurso jurídico-normativo, nesse contexto se expressam os discursos formados no contexto da influência, demarcando os que foram legitimados e silenciados; contexto da prática, nele a política está sujeita às traduções e interpretações, é nesse contexto que o discurso ganha materialidade de uso em contextos específicos, o que acarreta na formação de possíveis formações de outros discursos e ajustamentos secundários (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Considerando a natureza desse artigo, fez-se um recorte para compreensão das formações dos discursos políticos com base apenas nos contextos da influência e da produção do texto.

A aproximação com o objeto de pesquisa, no contexto da influência, foi estabelecida pela pesquisa histórica, partindo da definição de Bourdieu (1987) que toda realidade é histórica, por assim ser, é imprescindível para a prática científica. Para Bourdieu (1987) esse é o ponto de partida para o processo de desnaturalização do mundo social, visto que a história possibilita a noção de que as coisas poderiam diferir, pois o que está posto é uma configuração advinda de uma estrutura social e histórica específica.

A natureza do contexto da produção do texto está na legitimação do discurso estruturado no contexto da influência. Para compreensão desses discursos, os textos políticos precisam ser contextualizados em espaço e tempo de produção, considerando que as relações estabelecidas e pertinentes à análise ultrapassam o caráter legislativo. Dessa

forma, fez-se uso da pesquisa documental, com delimitação aos textos jurídico-normativos que condensam discursos sobre a democratização do ensino público.

O texto está organizado na apresentação dos principais conceitos: política, política educacional e gestão democrática do ensino público, evidenciando suas historicidades em aspectos teóricos e políticos, estabelecendo relações e singularidades; por conseguinte é apresentado o contexto político e histórico em que os discursos sobre democratização do ensino público se formaram; na quarta seção é apresentado as formações dos discursos políticos que resultou na Constituição Federal de 1988, demonstrando seus (des)caminho na composição da gestão democrática como princípio da organização das instituições de ensino; nas considerações finais apresentam-se as inferências sobre o objeto analisado.

2. Políticas, políticas educacionais e gestão democrática do ensino públicas

A presente seção é destinada à discussão do conceito de gestão democrática a partir das políticas de democratização do ensino público. Contudo, antes de adentrar no desencadeamento proporcionado pela pesquisa histórica e documental, é necessário a compreensão do conceito de política e de gestão democrática, bem como estabelecer relações entre as duas categorias.

Dessa forma, parte-se do entendimento do campo político como um microcosmo que possui uma organização autônoma no macrocosmo social, uma vez que “nele se encontrará um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular” (BOURDIEU, 2011, p. 195). Ele é relativamente autônomo e conflitante, onde só se luta a partir das armas políticas, pois tem princípios próprios que se diferem dos demais campos.

Ao analisar a Revolução Francesa, Bourdieu (2014) discorre sobre a participação de agentes que não fazem parte do campo político terem a falsa sensação de que estão no jogo. Para o autor “o problema é fazer de modo que o povo entre no jogo e se deixe encantar pelo jogo, deixe-se encantar pela ilusão política — mas para se encantar com o jogo político é preciso ter um mínimo de chances no jogo” (BOURDIEU, 2014, p. 638).

Destaca-se a relação entre a política e participação social pelo entendimento de Bourdieu (2011, p. 197) articulada a profanação daqueles que estão fora desse campo:

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

As condições sociais do funcionamento do campo político como um lugar em que certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos. É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. Quanto mais o campo político se constitui, mais ele se autonomiza, mais se profissionaliza, mais os profissionais tendem a ver os profanos com uma espécie de comiseração (BOURDIEU, 2011, p. 197).

A política está relacionada a uma estruturação macro de poder, permeada por interesses e ideologias. Enquanto isso, “as políticas (e políticas educacionais) são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população” (MAINARDES, 2018, p. 188).

Mainardes (2018) faz uso da construção teórica de Bourdieu (2014) ao afirmar que as políticas são fragmentos pontuais e incompletos que apresentam um poder simbólico nos textos legais ou discursos diversos que expressam o interesse do Estado. Assim, o autor aponta que existem limitações tanto no problema que gerou a política, quanto a precarização das soluções, a política em si.

Ao tratar sobre o que seria o objeto de análise nesse campo, Mainardes (2018, p. 198) entende que consiste na “análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual, municipal)”. Tais estudos, podem ter diversas naturezas, por isso neste trabalho há a tentativa de contemplar aspectos teóricos e empíricos.

Diante da apresentação sobre política é acrescido o conceito de políticas públicas, que faz parte de uma concepção que nasceu nos Estado Unidos e na Europa, no contexto da segunda pós-guerra, ramo que se desenvolveu a partir das relações entre governos e cidadãos.

Esse processo remete a um deslocamento do campo de pesquisa, que antes partia do sentido filosófico da política como bem comum, com foco no objetivo do Estado. No contexto pós-segunda guerra a centralidade dos debates assume as seguintes pautas: “justiça, equidade e de desenvolvimento social, econômico e político” (PEREIRA, 2008, p. 93).

Nessa transição do que é o Estado para o que o Estado efetivamente faz, é que se localizam as políticas públicas, em consequência, é onde está localizado o objeto desta pesquisa. Essa análise amplia a concepção de políticas públicas, pois esta não necessariamente é coletiva por ser de Estado. As políticas públicas não são apenas textos

políticos, mas também discursos que emergem nesse campo, passíveis de interpretações e atuações nos contextos aos quais elas se desenvolvem e se destinam.

Considerando a relação entre política e poder, ressalta-se a construção conceitual de Souza (2009). Para o autor, a relação entre a gestão e poder não está relacionada apenas com quem manda e quem controla os processos políticos e demais agentes, mas também nas relações que presumem a capacidade humana de agir em coletividade a partir de um objetivo comum.

Ambos os casos estão relacionados ao poder. Entretanto, a diferença está nas formas como se lida com o poder, sobretudo nas suas projeções rumo ao princípio democrático. A partir dessa relação, Souza (2009, p. 125) conceitua a gestão democrática como um processo político:

(...) no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas (SOUZA, 2009, p. 125).

Adotar esse pressuposto é partir do entendimento da democracia como princípio, como uma matriz geral, por ser um bem coletivo, organizada e feita pelo e para o coletivo e, também como método. Isto é, como um processo democratizante, utilizando-se da democracia como atividade educativa, voltada para a conformação de práticas colaborativas e participativas na educação dos sujeitos.

A ideia por trás dessa compreensão de gestão democrática é tomada como um tipo ideal, hipótese ou matriz analítica para observação desse fenômeno. Para melhor elucidar o processo de democratização da escola pública, amplia-se sua perspectiva que legalmente a denomina como princípios, colocando a democracia no contexto escolar também como norteadora das ações, e intervenções desenvolvidas pelos participantes do processo educacional.

Conceber a democracia como prática é pensar a reestruturação das organizações político-administrativas e das unidades de comando. Incide também na distribuição e arranjos de poder que amparam o sistema escolar, as instituições de ensino e as salas de aula.

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

Essa posição precisa ser estruturada no enfrentamento de uma cultura social e educacional que perpetua o autoritarismo, a centralidade e a hierarquização. Para tanto, Souza (2009, p. 127) aponta a necessidade da mudança de postura na educação, pois:

Não parece possível erradicar o autoritarismo sendo autoritário, construir o diálogo sendo demagógico, superar a violência agindo de forma preconceituosa. As pessoas na escola utilizam, muitas vezes, sua autoridade para definir o correto e o incorreto, atrelando àquele, por exemplo, a atitudes de controle e até de submissão e este, a atitudes de subversão (SOUZA, 2009, p. 127).

Assim, pensar a democracia é pensar sua efetivação para que ela interfira na realidade social das pessoas, pois uma sociedade democrática é aquela que as pessoas possuem instrumentos institucionalizados de ascensão social, ao contrário disso, se está fadado a uma democracia estética.

Pensar em democracia na sociedade e nas instituições escolares, além de ser necessário o fortalecimento e luta pela efetividade de meios formais para que ela se realize, deve-se também aspirar para que ela promova ações que colaborem com a superação de desigualdades sociais e educacionais.

A partir desse referencial, articulando a democracia nas escolas públicas como princípio e como ações políticas, é que vai se analisar a legislação brasileira, destacando os caminhos e descaminhos na democratização do ensino público.

3. A década de 1980: a Constituição Federal de 1988 e a democracia nos discursos

A crise econômica em escala mundial, ocorrida em 1970, impulsionou os governos nacionais a aderirem às pactuações entre Estados, tornando-os cada vez mais interligados e interdependentes com os organismos internacionais, que assumiam a função de credores, assim como produtores de discursos articulados e legítimos nas políticas desses países. A partir de então, inicia uma incisão do contexto macro sem relação com a elaboração da agenda supranacional, e, ao interferir no contexto local, reconfigura as estruturas políticas, redefinindo os formuladores e executores.

Ainda que cada um dos organismos internacionais tenham as suas especificidades, Silva (2012, p. 73) sinaliza que também possuem objetivos comuns:

(...) propiciar o diálogo com seus aliados, assegurar e manter a paz entre países-membros; mediar a resolução dos conflitos comerciais; aplicar punições e sanções; adotar regras e medidas de interesses comuns entre si; impor e regulamentar

acordos comerciais e financeiros; interceder e mediar conflitos, contendas comerciais e belicosas; regular as relações políticas, econômicas, diplomáticas e ecológicas entre os Estados-membros; e estabelecer cooperação financeira e ajuda técnica. De uma maneira geral, as formas de intervir nessas instituições estão baseadas nos acordos, tratados e acordos financeiros, financiamento de projetos e programas, pressões dos técnicos para adotar medidas externas e, também, por meio de condicionalidades, ou seja, medidas de ajuste de conduta do país que solicita empréstimos externos (SILVA, 2012, p. 73).

A autora faz uma periodização na atuação desses organismos internacionais, e segue as diferentes formas que eles foram tomando ao longo do tempo, no direcionamento de políticas públicas. A 1.^a fase (1944 -1970), concomitante ao final da 2.^a Guerra Mundial, possuiu como foco a reconstrução econômica dos países (SILVA, 2012).

As instituições com atuações mais notórias foram a UNESCO, BM, BID, OEA e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) (SILVA, 2012). Nessa fase, as intervenções propostas por essas organizações consistiam na cooperação através de suporte técnico e financeiro. Segundo Silva (2012, p. 75) após “as árduas negociações, exigia-se dos países a adoção de medidas para aliviar a pobreza, combater o analfabetismo e minimizar as desigualdades”.

No contexto brasileiro, esse período coincide com a final do Estado Novo, estruturado pela ideologia na modernização pelo viés industrial, direcionando o sistema educacional para a formação e atuação na indústria. Em seguida, o regime militar adotou o lema “Brasil Potência” para ideologia política, buscando instaurar no país o perfil de parque industrial.

A gestão militar teve grande aporte técnico-financeiro da USAID que, posteriormente, atuaria na reforma do ensino superior de 1968 e na reforma educacional de 1971. Um dos grandes direcionamentos foi a tecnificação do ensino médio (FONSECA, 2014).

Na América Latina, a década de 1980 é caracterizada por alguns estudiosos que priorizam a perspectiva econômica como “Década Perdida”, terminologia que carece de problematizações. É consensual que a economia brasileira enfrentou um período de crise, estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), elevados índices de desigualdade social, distribuição de renda e forte processo inflacionário. Tais problemas colaboram com os discursos sobre esse período ter sido de poucos avanços (FONSECA, 2014). Contudo, a pesquisa evidenciou que essas características podem ser ampliadas com acréscimos de vitórias no campo social e político.

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

A complexidade na caracterização dessa década é relacionada pela transição política em meio à crise econômica. As contradições também fizeram desse espaço temporal uma década não-perdida, principalmente quando se apontam as manifestações sociais que nela surgiram, colaborando para a formação das estruturas democráticas que se conhece hoje.

Após décadas de militarismo, a década de 1980 apresentava uma difusão de discursos pela possibilidade de liberdade de expressão dos desejos subjetivos, expressos de forma coletiva ou individual.

Diversas organizações sociais fizeram frente aos discursos políticos nesse período. Entre eles, Gohn (2019) aponta o crescimento dos movimentos populares urbanos; a criação de diversos centros sindicais; movimentos sociais identitários de mulheres, negros e do público LGBTQIA+. Acrescenta-se também a criação da Anampos (Associação Nacional Movimentos Populares) CUT (Central Única dos Estudantes), o movimento “Diretas Já” e a fase da Constituinte entre 1985 -1988 (GOHN, 2019).

Desse modo, com foco no contexto local e articulado aos discursos da sociedade civil que se formaram ao redor da democracia, é possível compreender-se suas relações com o conceito de participação. Nesse período, a participação social está relacionada à inserção de novos atores no cenário político que buscam, mediante a democracia institucionalizada, a legitimação de direitos, além dos básicos para muitos negados como: saúde, educação, trabalho, segurança, lazer, previdência social e outros. Amplia-se com novas pautas no cenário contemporâneo: a questão étnico-racial, território, faixa etária, gênero e sexualidade, meio ambiente, qualidade de vida, acessibilidade e igualdade.

Para Gohn (2019) esses novos movimentos sociais e suas demandas são caracterizados pela oposição “às visões totalizantes, macrossociais, que só destacavam os sujeitos sociais como forças de reprodução do capital, focalizando-se as leituras da realidade em termos da esquerda, da luta de classes” (p.79).

A autora acrescenta que:

(...) a chegada dos novos movimentos identitários ao final da década de 1970 e ao longo de 1980 ajudaram a construir novos significados à política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade no campo do mundo do trabalho assim como, sua representação institucional, do poder enquanto instância centralizada no Estado (GOHN, 2019, p.219).

Os novos significados supracitados contribuíram com a construção dos discursos políticos formulados na sociedade civil e possuem certa influência na Constituição Federal de 1988. Entre eles, o movimento de mulheres, com atuação sobretudo na busca por melhor qualidade de vida; contra desigualdade salarial, política e cultural; a necessidade de creches e pré-escolas; pela anistia e redemocratização política.

Assim como os movimentos dos moradores de bairro, vinculados às necessidades urbanas, estruturadas a partir das reivindicações nos espaços urbanos, principalmente por moradia, emprego e saúde. Esse tipo de participação, muito característico da época, é definida como participação popular.

Apesar da assumida importância dos cursos locais, ressalta-se que o texto político não é formulado apenas no contexto das lutas pela hegemonia desses discursos, mas também no cenário internacional. Dessa forma, Ball (2014) acrescenta que no contexto do neoliberalismo, não se consegue compreender a política apenas analisando o contexto do Estado-nação, pois se estaria fadado ao territorialismo metodológico.

O conceito de territorialismo metodológico é atribuído aos estudos que analisam a política educacional sem relacioná-la ao contexto neoliberal e aos novos atores políticos, cada vez menos estáticos e cada vez mais híbridos, que partem do público, do filantrópico e privado, atuando de forma articulada e global, mediante redes políticas transnacionais (BALL, 2014).

Quando se supera a visão territorial da política, consegue-se relacioná-la às diversas localidades onde os discursos que a compõem foram estruturados, com os diversos atores e organizações que a influenciaram. Dessa forma, desmistifica-se a política como uma deliberação linear promovida pelo Estado.

No século 21, com o agravamento da crise dos estados nacionais na América Latina e Caribe, estruturado pelos organismos internacionais, emerge sobre esses países exigências para adequação à transnacionalização e adesão às medidas do globalismo. Para Ianne (2002, p. 13) esse movimento “é como se os territórios e as fronteiras se deslocassem e diluíssem no curso do terremoto deflagrado com base na teoria, prática e ideologia do neoliberalismo”.

Esse novo contexto é articulado, ele se insere ao discurso de integração regional, mascarado pela globalização, enquanto deturpa as bases do nacionalismo com políticas de homogeneização dos Estados-nações (IANNE, 2002). Apresenta-se como redentor dos

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

problemas sociais dos países da América Latina, e se estrutura usando as mazelas sociais para sustentação de ideologias dominantes.

Assim, volta-se à gênese ideológica moderna dos organismos internacionais, pois alguns já existiam, mas exerciam papéis diferentes do que passaram a ter a partir da Segunda Guerra Mundial. A presença deles como atores globais se fortaleceu com influência nos tratados e acordos, como mediadores dos conflitos por território e divergências políticas e econômicas, nas relações bilaterais e multilaterais. Diante desse cenário conflituoso, essas “instituições de abrangência internacional e acima dos Estados começam a ordenar e regular as complexas relações de cooperação econômica, financeira, política, ambiental e técnica entre os países” (SILVA, 2012, p. 21).

Na década de 1980, os governos atuavam a partir da lógica da racionalidade e tecnocracia, já direcionada pela agenda política sobretudo do Banco Mundial, da Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização Mundial do Comércio (OMC) e União Europeia (UE) (SILVA, 2012).

Esse contexto histórico já se insere na 2.^a fase de atuação dos organismos internacionais com a estruturação da esfera pública a partir do princípio da racionalização, tornando-a responsável pela construção de meios que possibilitassem o desenvolvimento econômico e educacional, sobretudo na educação básica e ensino superior (SILVA, 2012).

Fonseca (2014) aponta influências desses organismos internacionais, tais como Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional na configuração das políticas brasileiras, dando base para discursos políticos que se caracterizaram como medidas emergenciais voltadas para o trabalho, em um processo aligeirado, desenvolvidos nos centros urbanos e rurais.

Os esclarecimentos propostos nesta seção são para favorecer uma reflexão mais ampla sobre como os discursos políticos são difusos, pois expressam interesses individuais e coletivos que partem do local e do nacional, do público e do privado e que disputam no campo da política educacional sua legitimação nos textos legais.

4. A política de fato e a postergação na política de uso: Constituição Federal de 1988 e democratização do ensino público

Não é pioneirismo na Constituição Federal de 1988 a inclusão da educação em suas disposições. A CF de 1824 já havia instituído a gratuidade da educação primária atribuindo-lhe o status de direito civil e político. Enquanto a CF de 1891 dispõe sobre as competências da União e dos estados sobre a educação pública, prevendo caber aos estados a oferta do ensino primário e secundário.

Na CF de 1934, a educação torna-se direito de todos, cabendo à família e ao Estado o seu provimento, estando direcionada para o econômico e para moralidade. Esse marco histórico é debatido por Raposo (2005, p. 1) da seguinte forma:

A Constituição de 1934 apresenta dispositivos que organizam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo, criação dos sistemas educativos nos estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Também há garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso (RAPOSO, 2005, p. 1).

Contudo, as disposições progressistas dispostas nas CF de 1934, em parte, não foram concretizadas principalmente pelo golpe de instauração do Estado Novo que se baseou em uma constituinte própria, outorgada em 1937. Os avanços apontados foram suprimidos por um direcionamento legal fincado na estruturação econômica e cívica que, por ser gerida no modelo centralizado, suprime do texto todas as referências às incumbências dos estados na oferta da educação pública (RAPOSO, 2005).

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 retoma algumas ideias democráticas e participativas de suas antecessoras.

A Constituição de 1946 simbolizava a redemocratização. Voltou-se aos princípios liberais e democráticos, sem esquecer algumas conquistas do Estado social iniciadas na Era Vargas. Devolvia-se ao Judiciário e ao Legislativo suas funções. O ideário social permeou o texto em equilíbrio com as liberdades básicas. Reservou-se um título próprio para a “Ordem Econômica e Social” no qual eram disciplinados os direitos trabalhistas, a nacionalização das empresas de seguro e dos bancos de depósito, entre outras medidas. Em outro título, ficou reconhecida a proteção estatal à família, à educação e à cultura (FERREIRA, 2009, p. 14).

Após o golpe militar em 1964, os militares chegam ao poder com o discurso de instauração de uma nova forma de gestão pública. A CF de 1967 não retira do texto legal os

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

direitos individuais, assim como os direcionamentos em relação à economia, trabalho e reforma agrária. Para Ferreira (2009) essa lei é imbricada de uma certa dose de cinismo. A constituinte feita no contexto militarista manteve a estrutura organizacional da educação prevista na lei anterior. Contudo “instituiu bolsas de estudo para aqueles que possuísem insuficiência de recursos financeiros” (CÂMARA, 2013, p. 9).

Diferente da constituinte do regime militar, a Constituição Federal de 1988 trouxe modificações em relação às conquistas sociais e sobre educação. A sua especificidade em relação às demais não consiste em uma reconfiguração da ordem vigente, mas nas redefinições e incorporação de algumas instituições e atores socialmente excluídos.

A CF de 1988 estabelece no Artigo 6.º a educação como direito social, isso significa que todo cidadão brasileiro é portador do direito de exigir do Estado e da família a oferta educacional. Segundo Câmara (2013, p. 11), a “constitucionalização do direito à educação vem preservar e resguardar a democracia esculpida pela Carta Magna, e, por conseguinte, propiciar a garantia ao acesso a todo cidadão a esse direito”.

No Artigo 205, é elucidado o papel da educação no texto constituinte, ao afirmar que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Além dos artigos já citados, são expressos os princípios do ensino na educação brasileira no Artigo 206. Aqui considera-se como foco o inciso VI, que define como princípio a gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Essa conquista serve como “(...) destaque às lutas pela gestão democrática da educação, tanto num sentido abrangente de gerenciamento da política educacional, como num sentido mais particular de gestão das unidades de ensino nos diversos níveis” (MINTO, 2010, p. 179).

Ao tratar sobre esse princípio, Adrião e Camargo (2001) explicam seu status como afirmação geral que servirá de referência para os demais instrumentos normativos nesse campo. Os autores apontam que esse inciso foi reconfigurado para promover as forças privatistas, pois no anteprojeto o princípio democrático caberia ao ensino em geral, mas com o acréscimo do adjetivo “público” eximiu o setor privado da sua adoção. Outro ponto reformulado é a expressão genérica “na forma da lei”, o que exprime um caráter de não

observância desse princípio, induzindo sua não concretização e delimitação para leis posteriores.

Nesse período, pelo menos nos discursos políticos, a gestão democrática da escola pública estabeleceu uma relação com a categoria participação, relação essa negligenciada durante pelo modelo de gestão técnico-burocrático.

Apesar dos avanços proporcionados pela CF de 1988, em relação à participação Gohn (2019) aponta que a partir de então é instaurado o complexo modelo de institucionalização. Esse movimento pode ser compreendido da seguinte forma, a partir do momento que o Estado é enfrentado e recebe oposição de forças externas, como formas de enfrentamento ou pelo menos de deformação dos discursos que esses grupos emanavam, ele filtra os discursos para si, atribuindo-lhes a sua própria lógica.

Ainda segundo a autora, a participação política nesse período está relacionada à própria cultura política nacional, com os enraizados valores fundamentados no clientelismo; paternalismo; nas relações deturpadas entre o público e o privado; na descrença às leis e ao Estado e na naturalização da corrupção. Assim, as formas de participação estavam se consolidando em estruturas já estabelecidas (GOHN, 2011).

Ao encontro com essas definições, esse foi um período de institucionalização de conselhos participativos, como: conselhos comunitários, conselhos educacionais e escolares, conselhos da saúde, entre outros. Segundo Gohn (2011) tratava-se de uma participação de forma fantasmagórica, como legitimadores de políticas hierarquicamente já planejadas ou de forma agenciada, em políticas focalizadas para mobilização popular.

As reivindicações pela defesa da gestão democrática consistiram na necessidade de construção de formas e ações que sustentassem o princípio legalmente estabelecido. Entre eles, Minto (2010, p. 180) cita os 6 que são mais recorrentes nos discursos sobre o tema:

1. Descentralização administrativa e pedagógica;
2. Gestão participativa na educação;
3. Eleições diretas (com voto secreto) para dirigentes e instituições de ensino;
4. Constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento nas políticas educativas;
5. Supressão do Conselho Federal de Educação, de cunho marcadamente privatista;
6. Instituições de colegiados escolares, eleitos pela comunidade, com o intuito de frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola (MINTO, 2010. p. 180).

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

A supressão dessas pautas no texto constitucional foi prejudicada pelas relações de forças que participaram do processo de elaboração do texto constitucional, fazendo com que essas propostas não fossem legitimadas na política de fato. Principalmente pela instalação de um “Congresso Nacional Constituinte” e não uma “Assembleia Nacional constituinte”. O autor acrescenta que esse movimento levou “a fragmentação do processo, que dividiu em comissões e subcomissões as forças políticas mais radicalmente defensoras de uma efetiva ruptura política no país, enfraquecendo essa posição” (MINTO, 2010, p. 181).

Os discursos difusos que pairavam sobre o texto constitucional, demonstravam as contradições e lutas que permeiam a política educacional. De um lado, a congregação formada por diversas entidades, ou seja, a congregação formada por diversas entidades da sociedade civil. Do outro, as forças direcionadas pelo capital, que vinham do contexto nacional e internacional (escolas privadas, escolas confessionais, escolas filantrópicas, comunitárias e todos os organismos internacionais já citados no trabalho).

Uma das disputas em torno da gestão educacional consistiu na distribuição dos recursos. O primeiro grupo militava pela educação pública com recursos destinados exclusivamente para esse fim, enquanto o segundo pleiteava a ampliação deles e a indução para o setor privado. Nessa disputa, o setor privado saiu vitorioso, pois o texto constitucional legitimou a possibilidade de indução de verbas públicas para os demais tipos de instituição de ensino, mediante isenção fiscal ou pela concessão de bolsas de estudos (MINTO, 2010).

Apesar da CF de 1988 representar um avanço legal significativo para o campo educacional, e específico para a gestão democrática, ao se tratar da política de fato, “é difícil avaliar o quanto ela representou na prática da gestão escolar para todo o país” (MINTO, 2010, p. 182). A gestão democrática da escola pública foi um tema com debates antagônicos sobre sua forma.

Com a CF de 1988, a legislação brasileira aborda o termo gestão escolar como substituição à administração escolar. Contudo, a mudança na nomenclatura pouco se expressou em definições práticas, sobre a efetivação da gestão democrática, o que levou a educação pública para caminhos de deformações e equívocos.

Nesse contexto, Minto (2010, p. 183) afirma que:

Assim, o que, no plano formal, se revela um importante avanço, acabou não se traduzindo plenamente na criação de mecanismos reais de participação da

comunidade nas instâncias decisórias dos sistemas de ensino e das unidades escolares. (...) algumas regiões do país em razão de pressões de movimentos sociais organizados, como os conselhos escolares e as associações de pais e mestres, a eleição direta de dirigentes escolares e o estímulo à formação de grêmios estudantis (MINTO, 2010. p. 183).

Diante do exposto, podemos observar que o processo que envolveu o ciclo político da CF de 1988 é permeado por jogos de poder, que entre seus principais interesses está a legitimação de discursos advindos dos mais diferentes locais. Dessa forma, para compreender a lei foi necessário retornar as forças atuantes no contexto da influência, as forças legitimadas no contexto da produção do texto e buscar no contexto da prática a atuação e tradução ou não desses discursos.

As contradições sobre as políticas de democratização do ensino público ficaram mais expressivas na década de 1990, com ampliação do processo de descentralização e instauração da municipalização da educação pública. A partir de então, um novo modelo de gestão pública torna-se cada vez mais predominante no cenário educacional.

5. Considerações finais

A realização da pesquisa partiu do entendimento da política como discurso, estruturado por um processo histórico, social e econômico que define entre vários discursos, aquele que será legitimado. O discurso político é desenvolvido em um ciclo complexo e não linear, que pode ser didatizado em três contextos: o contexto da influência, onde ocorre as relações de poder e as relações ideológicas se concentram; o contexto da produção do texto, quando o discurso é legitimado em política de fato, em um elemento jurídico-normativo; contexto da prática, onde a política e os contextos específicos se encontram, é onde o texto político é sujeito à traduções, interpretações e possíveis ajustamentos secundários, a complexidade desse contexto está na natureza e na complexidade da subjetividade que envolve da localidade (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

As relações de poder que permeiam a política educacional foram basilares para compreensão do conceito de gestão escolar, pois a relação da gestão da escola pública e poder, supera a compreensão sobre quem é legitimado por ele e quem não é. A concepção que norteou a pesquisa está centrada na análise de atividades cotidianas, sobre como essas relações de poder se desenvolvem no contexto escolar para favorecer ou não a democracia como princípio da gestão do ensino público (SOUZA, 2009).

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

A discussão inicial apontou a necessidade de compreensão do conceito de gestão democrática a partir dos processos históricos e políticos nacionais, onde foi possível constatar que durante a década de 1980 houve significativos avanços na construção de discursos políticos que definissem a democracia como princípio da gestão do ensino público. Entre os discursos legitimados em política de fato, a pesquisa centrou na análise da Constituição Federal de 1988, que se tornou a referência para os demais instrumentos jurídico-normativos que versariam sobre a educação pública.

A Constituição Federal de 1988, teve seu ciclo político marcado pela busca da sociedade civil de construção de um instrumento legal que os distanciassem dos fundamentos ideológicos das décadas antecessoras. Contudo, o contexto da influência não foi homogêneo, estruturando um texto generalista sobre gestão democrática do ensino público, que também legitimou diversas demandas da iniciativa privada.

O contexto da produção do texto legitimou discurso que não traçaram caminhos para efetivação da democracia como princípio e prática da gestão do ensino público, traçando a necessidades de lei completares que dispusessem sobre essa temática. Dessa forma, a pesquisa não estruturou inferência sobre o contexto da prática incitado sobre essa política, considerando sua falta de direcionamento para tanto.

Referências

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Teresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 63-71.

BALL, Stephen. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen. Educação global S.A. **Novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa, Editora UEPG: 2014.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, jan.-jul., p. 193-216. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

CAMARA, Luciana Borella. A educação na constituição federal de 1988 como um direito social. **Direito em Debate**, Ano XXII n. 40, jul. dez. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/483>. Acesso em: 21 nov. 2021.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FONSECA, Marília. A cooperação do Banco Mundial à educação brasileira: Incongruências, contrassensos e custos de uma inócua parceria internacional. In: CUNHA, Carlos; SILVA, Maria Abadia (orgs.). **Educação Básica. Políticas, avanços e pendências**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014, p. 97- 121.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2002.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v.4, n.1, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6275809.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no Contexto da Nova República e do Neoliberalismo. In: ANDREOTTI, Azilde. LOMBARDI, José Claudinei. MINTO, Lalo Watanabe. (orgs.). **História da Administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010, p. 173 – 199.

PEREIRA, Potyara Amazonieda. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 135 –162.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Abádia da. Agências, instituições e organizações internacionais atuam nas decisões de políticas para a educação básica pública? In: GUIMARÃES-LOSIF, Ranilce

A democratização do ensino público e a Constituição Federal de 1988: uma análise histórica da formação dos discursos políticos

(org.). **Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília: Liber Livros, 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVvKxxbhpGkqvcfkvKH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 nov. 2021.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 641, abr. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6574/a-educacao-na-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Sobre os autores

Alexandre Viana Verde

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Literatura e Ensino pela Universidade Estadual do Maranhão. Graduado em Letras e Pedagogia. Bolsista Capes. E-mail: alealexandre.viana@outlook.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2923-1534>

Francisca da Chagas Silva Lima

Doutora em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Programa de Pós-Graduação/Mestrado e Doutorado em Educação e do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: fransluma@bol.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9654-0797>

Rafael Magalhães de Oliveira

Mestrando em Linguística Aplicada na Universidade de Taubaté. Especialista em Inglês pela Universidade Internacional de Signorelli. Professor efetivo da rede estadual de ensino do Maranhão. E-mail: rafamao1@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9995-6373>

Recebido em: 06/09/2022

Aceito para publicação em: 27/01/2023