

LUCIANA ROSA MARQUES

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR E A FORMAÇÃO
DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, sob a orientação da Professora Dr^a. Silke Weber.

Recife, dezembro de 2005.

Marques, Luciana Rosa

A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas / Luciana Rosa Marques. – Recife : O Autor, 2005. 288 folhas ; il., quadros.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2005.

Inclui bibliografia.

1. Sociologia – Organização escolar. 2. Gestão escolar – Democracia – Democracia radical e democracia participativa. 3. Análise do discurso – Novas teorias. 4. Cultura democrática na escola – Educação brasileira – Organização e gestão. 5. Políticas educacionais – Democratização e descentralização. I. Título.

**316.74 : 37
306.43**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**UFPE
BC2006-106**

Ata da Sessão de Defesa de Tese de LUCIANA ROSA MARQUES, do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos dezesseis dias do mês de fevereiro de dois mil e seis, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º. andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da comissão designada para o Exame da Tese de Doutorado de LUCIANA ROSA MARQUES, sob o título "A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas". A comissão foi composta pelos professores: Dra. Silke Weber (Presidente/Orientadora), Dr.Vitor Paro (examinador externo- USP), Dr. Gustavo Tavares da Silva (Examinador externo/UFPB), Dra. Janete Azevedo (Examinadora externa/PPGEd/UFPE) e Dr.Remo Mutzenberg (Examinador interno /PPGS/UFPE). Dando início aos trabalhos a Profa. Silke Weber explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida passou a palavra a autora de Tese, para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua argüição, seguindo-se a defesa da candidata. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o presente trabalho. Ao retornarem a Profa. Silke Weber, presidente da mesa e orientadora da candidata, solicitou que fosse feita a leitura da presente ata, com a decisão da Comissão aprovando a Tese **com menção de distinção**. E nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 16 de fevereiro de 2006.

Profa. Dra. Silke Weber

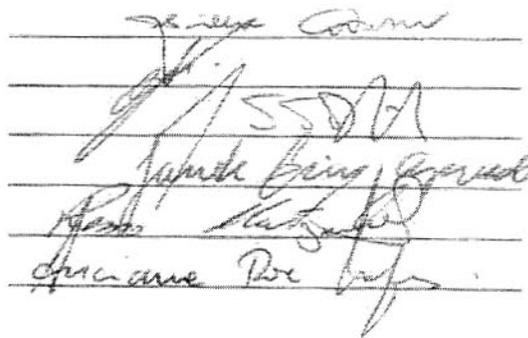
Prof. Dr. Vitor Paro

Prof.Dr. Gustavo Tavares da Silva

Profa. Dra. Janete Azevedo

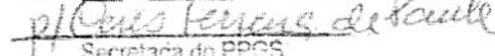
Prof. Dr. Remo Mutzenberg

Luciana Rosa Marques



Confere com o original

Recife, 16 de 02 de 2006



Secretaria do PPGS

Zuleika Elias

Secretaria do Programa de Pós-Graduação

em Sociologia - UFPE

CNPJ 04.534.999/0001-91

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
muda-se o ser, muda-se a confiança;
todo o mundo é composto de mudança,
tomando sempre novas qualidades.

Continuamente vemos novidades,
diferentes em tudo da esperança;
do mal ficam as mágoas na lembrança,
e do bem - se algum houve - as saudades.

O tempo cobre o chão de verde manto,
que já coberto foi de neve fria,
e enfim converte em choro o doce canto.

E, afora este mudar-se cada dia,
outra mudança faz de mor espanto:
que não se muda já como soía.

(LUÍS DE CAMÕES)

Para minha querida avó Marina,
com muitas saudades.

AGRADECIMENTOS

Certamente, este trabalho tem muitas marcas de pessoas que, cada uma a seu modo, contribuíram para sua realização e que não poderiam deixar de ser lembradas neste momento de conclusão. A todas elas meu agradecimento carinhoso.

À professora Silke Weber, minha orientadora, que, mais do que um exemplo de profissional é um exemplo de pessoa humana e que tão bem soube me instigar, nunca mostrando o caminho, mas apontando pistas fundamentais ao meu amadurecimento de pesquisadora. A ela um OBRIGADA muito especial.

Ao professor Boaventura de Sousa Santos, meu orientador no estágio de doutoramento, que tão bem nos ajuda a renovar nossas esperanças / utopias de que um outro mundo é possível.

A Callado, esposo e companheiro, pelo apoio e incentivo na realização do curso de doutorado e, especialmente, pelo período da minha viagem, em que foi um tão zeloso pai e mãe.

A Bernardo, meu filho, pelas muitas ausências físicas de sua mãe, que tantas vezes precisou se recolher em seus estudos, durante esta caminhada.

À Lucy, minha mãe, pelo exemplo de perseverança nos projetos de vida.

A João Paulino, meu pai, pelo seu constante estímulo à minha formação acadêmica.

Aos professores Janete Azevedo, Alfredo Macedo Gomes, Terry Mullhal e Remo Mutzemberg por suas ricas contribuições na defesa do projeto de tese.

Aos professores Licínio Lima, da Universidade do Minho, José Manoel Mendes e Manuela Guilherme, da Universidade de Coimbra, por sua disponibilidade em contribuir com a minha tese nos ricos encontros de trabalho que tivemos durante a minha estadia em Portugal.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Sociologia, por sua contribuição em minha formação. Em especial ao professor Heraldo Souto Maior e à professora Salete Cavalcanti pela correção do abstract.

Aos colegas de turma, pelo clima amistoso que construímos. Em especial a Salete Barbosa, pela amizade nascida neste processo.

Aos “agregados” da turma Célia Costa e Josadac Bezerra, pelas muitas trocas realizadas durante o doutorado.

À Ana Dubeux e à grande amiga Andréa Brito pela ajuda na tradução do resumo para a língua francesa.

Ao amigo Rossini pela leitura atenciosa e cuidadosa do trabalho e também por, junto com Maria Tereza, ter me oferecido “um colinho” amigo nos momentos de maior solidão em Portugal.

Aos integrantes dos grupos de estudo Educação e Sociedade e Pós-Estruturalismo, Política e Construção de Identidades, por tantas aprendizagens construídas em nossas reuniões.

À Ceres e Zuleica pelo apoio logístico que oferecem na execução de nossos trabalhos.

À CAPES por oportunizar minha estadia no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal, para a realização do estágio de doutoramento.

Aos membros dos Conselhos Escolares das escolas estudadas e às Secretárias de Desenvolvimento Humano e Promoção Social e Executiva de Educação, por sua disponibilidade em me receber. Sem eles e elas este trabalho não seria possível.

Enfim, a todos aqueles dos quais a emoção e alegria do momento da redação desses agradecimentos não me deixou lembrar, mas que nem por isso foram menos importantes nesse caminhar.

RESUMO

Este estudo visa perceber os significados da gestão escolar democrática em escolas públicas, através de práticas discursivas e, assim, descobrir se as mudanças geradas pelas políticas de descentralização / democratização da educação podem contribuir na democratização da sociedade. Para tal, baseamo-nos no pensamento de Ernesto Laclau / Chantall Mouffe e Boaventura de Sousa Santos sobre a democracia radical e plural e a democracia participativa, respectivamente. Nosso objeto de estudo é a gestão escolar democrática, cuja unidade de análise é a política educacional de democratização, concretizada em Conselhos Escolares. O estudo empírico foi realizado em três escolas da rede pública municipal do Cabo de Santo Agostinho - Pernambuco, através de entrevistas, observações e análise documental. Nesta tese, consideramos que as práticas discursivas constroem significados à gestão de cada escola que seriam constitutivas de sua cultura. Percebemos que são veiculados conteúdos democráticos nas políticas educacionais. Verificamos, ainda, nas escolas estudadas, que a democracia vem se solidificando como uma prática política, baseada em relações horizontais, contribuindo, portanto, na formação política dos sujeitos sociais pertencentes ao espaço escolar.

ABSTRACT

The aim of this study is to understand the meanings of management in public schools through discursive practices to find out if the changes created by educational policies of decentralization and democratization can contribute to the democratization of society. The study is based on the thinking of Ernesto Laclau / Chantall Mouffe and Boaventura de Sousa Santos about radical plural democracy and participative democracy, respectively. The focus of the study is the democratic school administration and the unit of analysis is the educational policy of democratization being concrete in School Councils. The empirical study was done in three municipal public schools of the Municipality of Cabo de Santo Agostinho – Pernambuco, Brazil, through interviews, direct observations and documentary analysis. In this thesis, we consider that discursive practices give to the administration of each school meanings that could become part of its culture. There are evidences that democratic contents are transmitted through educational policies and that democracy as a political practice is becoming more solid in these schools based on horizontal relations contributing to the political education of the social actors of the school.

RÉSUMÉ

Cette étude a pour but d'analyser les différents sens de la gestion scolaire démocratique dans les écoles publiques, à travers les pratiques discursives et, ainsi, découvrir si les changements générées par les politiques de décentralisation / démocratisation de l'éducation peuvent contribuer dans la démocratisation de la société. Nous avons basé notre travail dans la pensée de Ernesto Laclau / Cahntall Mouffe et Boaventura de Sousa Santos sur la démocratie radical et plurielle et la démocratie participative, respectivement. Notre objet d'étude c'est la gestion scolaire démocratique, dont l'unité d'analyse est la politique éducationnelle de démocratisation, mise en pratique à travers les Conseils Scolaires. L'étude empirique a été réalisée dans trois écoles publiques municipales de la ville de Cabo de Santo Agostinho – Pernambuco, à travers d'entretiens, d'observations et d'analyse de documents. Dans cette thèse, nous considérons que les pratiques discursives empruntent des significations à la gestion de chaque école que à leur tour sont constitutives de leur culture. On a aperçu encore que il y a des contenus démocratiques des politiques éducationnelles que sont véhiculés dans les pratiques de gestion. Finalement, les écoles étudiées démontrent que la démocratie est de plus en plus solide en tant que pratique politique, basée dans des relations horizontales et qu'elle contribue dans la formation politique des sujets sociales qu'appartiennent à l'espace scolaire.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1	
PERSPECTIVAS ATUAIS NO ESTUDO DA DEMOCRACIA	30
1.1. Democracia moderna x democracia contemporânea.....	32
1.2. A política do reconhecimento.....	35
1.3. A democracia radical e plural.....	41
1.4. A reinvenção democrática: a democracia participativa.....	48
CAPÍTULO 2	
A CULTURA DEMOCRÁTICA NA ESCOLA	58
2.1. A cultura escolar.....	60
2.2. A democracia na educação brasileira.....	66
2.3. A escola como organização democrática.....	80
2.4. Democracia e gestão da organização escolar.....	95
CAPÍTULO 3	
A TESSITURA DA PESQUISA	103
3.1. A análise de discurso como forma de apreensão da realidade.....	105
3.2. A construção metodológica do estudo.....	111
3.3. A constituição do <i>corpus</i> da pesquisa.....	113
3.4. Os procedimentos de análise dos dados.....	117
3.5. Caracterização das escolas pesquisadas.....	122

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO/ DEMOCRATIZAÇÃO COMO FORMAÇÃO DISCURSIVA.....126

4.1. Historia de uma gestão: a democracia como objeto do discurso.....	131
4.2. Os documentos como monumentos: o que nos diz a documentação da política municipal.....	144
4.2.1. O sistema municipal de educação.....	144
4.2.2. A eleição dos dirigentes das instituições de ensino.....	149
4.2.3. Os programas e projetos da gerência de gestão democrática.....	151
4.2.3.1. Elaboração do plano municipal de educação.....	152
4.2.3.2. Formação continuada dos gestores escolares.....	155
4.2.3.3. A formação continuada dos Conselheiros Escolares.....	158
4.2.3.4. Programa educação com você: um mecanismo de gestão.....	160
4.2.3.5. O programa de formação dos grêmios estudantis.....	161
4.2.3.6. A avaliação do desempenho dos profissionais da carreira do magistério do sistema municipal de ensino.....	162
4.3. A gestão democrática da educação como objeto do discurso dos formuladores da política educacional municipal.....	164
4.3.1. Os Conselhos Escolares.....	166
4.3.2. A eleição de dirigentes escolares.....	171
4.3.3. Os espaços de participação.....	176
4.3.4. A autonomia.....	182
4.3.5. O financiamento da educação.....	186
4.3.6. Os mecanismos de acompanhamento.....	189
4.3.7. O que mudou com as políticas de democratização.....	191

CAPÍTULO 5

DISCURSOS E PRÁTICAS DE DEMOCRACIA NA GESTÃO DA ESCOLA.....193

5.1. Como as pessoas se tornam membro do conselho escolar.....196

5.2. A importância do conselho escolar.....199

5.3. Temas tratados e decididos pelo conselho escolar.....205

5.4. A participação das pessoas no conselho escolar.....212

5.5. Conflito e consenso na construção da democracia escolar.....220

5.6. Respeito do dirigente escolar às decisões tomadas pelo conselho.....227

5.7. Respeito da secretaria de educação às decisões tomadas pelo conselho escolar.....231

5.8. Autonomia do conselho escolar: limites e possibilidades.....234

5.9. Prestação de contas ao segmento representado.....237

5.10. A eleição de dirigentes escolares.....239

5.11. A capacitação dos conselheiros.....241

5.12. A gestão da escola é democrática?.....246

5.13. A gestão da educação municipal é democrática?.....249

5.14. Mudanças com a implantação dos conselhos escolares.....253

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....262

REFERÊNCIAS.....274

INTRODUÇÃO

Enquanto a sociologia das ausências expande o domínio das experiências sociais já disponíveis, a sociologia das emergências expande o domínio das experiências sociais possíveis. As duas sociologias estão estreitamente associadas, visto que quanto mais experiências estiverem hoje disponíveis no mundo mais experiências são possíveis no futuro. [...] A possibilidade de um futuro melhor não está, assim, num futuro distante, mas na reinvenção do presente, ampliado pela sociologia das ausências e pela sociologia das emergências (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS).

A partir da década de setenta do século XX, o regime de acumulação fordista começa a viver crise fiscal e política, ao mesmo tempo em que são inauguradas transformações na base da economia capitalista em todo o mundo, particularmente o ocidental. Até então, tinha-se um modelo produtivo calcado na rígida hierarquia e especialização das tarefas, segundo a qual a produtividade do trabalho podia ser aumentada por meio da decomposição e fragmentação dos processos de trabalho, a partir de conjunto rigoroso de práticas de controle do trabalho, assim como de tecnologia e hábitos de consumo. A esse modelo produtivo corresponderia um determinado tipo de trabalhador, um tipo de homem. Segundo Gramsci, em sua análise sobre o americanismo e o fordismo,

os novos métodos de trabalho são inseparáveis de um modo específico de viver e de pensar e sentir a vida. Questões de sexualidade, de família, de formas de coerção moral, de consumismo e de ação do Estado estão vinculadas ao esforço de forjar um tipo particular de trabalhador adequado ao novo tipo de trabalho e de processo produtivo (GRAMSCI, 1978c, p.131).

São características, ainda, deste modelo produtivo a produção e consumo de massa e um modo de regulação que implica mecanismos que tratam de ajustar o comportamento contraditório e conflitante dos indivíduos.

A partir de 1973, quando se torna mais evidente a incapacidade desse modelo conter as contradições inerentes ao capitalismo, começam a emergir nos países centrais novas formas de organização da produção, fundadas na flexibilização: “A acumulação flexível se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 1996, p.140). O modelo pós-fordista baseia-se no princípio da flexibilidade, como resultado da competição intensificada para reduzir os mercados; um processo de trabalho centrado num trabalho contingente, negociado e essencializado, baseado no trabalho em equipe, na autogestão e em múltiplas, mas básicas, habilidades, além de modos de regulação governados pela ideologia do livre mercado, individualismo e caridade privada.

Assim, a especificidade de cada unidade produtiva passa a ser considerada: é a era da cultura organizacional,

um dado “modo de vida”, um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e relacionamento característicos de determinada organização [...] constitui o ambiente psicológico de uma dada organização, envolvendo diferentes aspectos que se sobrepõem em graus diversos, como o tipo de organização, os tipos de técnicas empregadas, as políticas de recursos humanos, as metas formais, os regulamentos, além de atitudes, sistemas de valores e formas de comportamento social que são encorajados no interior das organizações (BRUNO, 1997, p.33).

Segundo Souza (1997), nos espaços sociais criados por tantas oscilação e incertezas, derivadas da crise do regime fordista de acumulação, várias experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começam a se configurar, sendo requeridas novas estruturas de poder no interior das unidades produtivas.

Passa-se de um modelo hierárquico claramente rígido e monocrático, para uma estrutura onde a concentração (elevada) de poder se dá em alguns poucos pólos, quando o núcleo central da organização passa a exercer o controle pela definição dos canais de comunicação e informação e pela distribuição de recursos. Criam-se, assim, pequenas unidades descentralizadas, gozando de aparente autonomia. Para Gómez (2001), há a imposição de uma nova forma de organização cooperativa, caracterizada pela polivalência e flexibilidade das estruturas.

[...] o toyotismo ou ‘burocracia flexível’ e as novas formas de organização produtiva agrupadas sob o conceito de ‘qualidade total’, requerem uma organização mais horizontal e colaborativa, em equipes de trabalho que se responsabilizam pela globalidade da tarefa desenvolvendo atividades de planejamento, organização e avaliação ao mesmo tempo que atividades de execução (GÓMEZ, 2001, p.87).

Para Bruno (1997), como os mecanismos de controle são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem a forma piramidal e monocrática características das formas convencionais de organização e exercício de poder, a aparência assumida por esse novo sistema é a da participação e da autonomia. Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois garantiria o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade de toda a rede sob o controle da organização. Não se pode esquecer, portanto, que participar de um dado processo social não significa controlar suas instâncias decisórias¹.

As transformações ocorridas na base produtiva trazem consigo a “necessidade” de reformulação do aparato estatal. No modelo fordista, era necessário um Estado forte e controlador da economia, que fizesse investimentos em infra-estrutura, necessários ao crescimento da produção e do consumo, através do qual se pretendeu regular o mercado, para manter o pleno emprego e uma economia orientada para a demanda. A administração estatal devia, ainda, sustentar a provisão pública das políticas sociais, oferecendo um “nível mínimo de vida”, como elemento constitutivo da responsabilidade coletiva de todos os cidadãos e cidadãs.

No modelo neoliberal, por sua vez, o Estado deve ser mínimo, deixando-se à mão invisível do mercado a regulação econômica, “menos

¹ Entretanto, os chamados autores clássicos da teoria da democracia participativa já destacavam a importância da participação dos indivíduos nas diferentes instâncias sociais como forma de aprendizado da democracia. Alguns destacam, ainda, que as indústrias seriam o *locus* privilegiado de tal aprendizado, na medida em que os homens gastam boa parte de sua vida no trabalho, assim como Marx já trazia a idéia dos Conselhos de Fábrica como aparato gestor das atividades produtivas.

Estado e mais mercado” é a máxima neoliberal. Porém, a intervenção estatal torna-se necessária para compensar as falhas do mercado, tais como danos ao meio ambiente e combate ao monopólio, entre outras. Com relação às políticas sociais, inclusive as educativas, o Estado deve, paulatinamente, delegar ao setor privado e/ou público não estatal a responsabilidade por elas.

Esse movimento de limitação da atuação estatal acarreta o risco da perda do espaço público como direito². Dessa forma,

podemos estar assistindo à transformação de direitos e obrigações com e dos cidadãos, em razão de seu status como cidadão, na aceitação de direitos e obrigações em razão de seu acesso ao mercado, ou seja, à compra e venda de serviços por quem pode, o cliente com recursos, comprá-los de quem o vende [...] a consequência mais preocupante da deterioração, e inclusive, da dissolução dos espaços e das instituições públicas, é o desamparo e a desmobilização que provocam, precisamente, nos menos favorecidos. (GÓMEZ, 2001, p.96)

Para Souza e Carvalho (1999), haveria dois estágios característicos da reformulação estatal. O primeiro volta-se para a abertura do mercado, desregulamentação e privatização, onde é enfatizada a racionalização dos recursos fiscais. No segundo estágio, intenta-se a construção e reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do aparelho estatal, visando o aumento do desempenho dos organismos da administração pública, a fim de obter resultados e satisfazer os cidadãos que utilizam os serviços públicos. Os objetivos perseguidos nesta fase são a eficiência dos serviços, a efetividade e a democratização, a partir do envolvimento das comunidades nas decisões

² Silva (2003, p.40) demonstra como as bases ideológicas da política neoliberal foram sendo construídas desde o final da década de 1970, nas quais se observam mudanças na matriz discursiva dos diferentes grupos políticos no que tange à democracia. Dessa forma, para ela, “não se deve estranhar que a retirada do Estado da área social tenha sofrido tão pouca resistência por parte dos agentes envolvidos”.

relativas às ações públicas e da descentralização dos serviços sociais. Para eles, os anos 1980 e 1990 trouxeram um novo enfoque de atuação do governo e da sociedade, pautado na visão

[...] da reforma de Estado como um processo que se destina não apenas a apoiar ações voltadas unicamente para o governo, mas que envolvam outros atores políticos e sociais, bem como estimulem a participação das esferas subnacionais, do setor privado (lucrativo ou não) e da sociedade civil na formulação e implantação de políticas (SOUZA E CARVALHO, 1999, p.191).

O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Durante a década de 1980 observa-se a implementação de políticas de descentralização em um grande número de países no mundo. Para Arreteche (1996, p. 44) “um movimento tão expressivo dá a impressão que ‘a roda da história’ pende para a descentralização”. Tanto correntes políticas situadas à direita quanto as de esquerda destacam as ações descentralizadoras na reforma do Estado, embora sob fundamentos diferenciados. Para uns a defesa da descentralização se fundamenta nos preceitos do liberalismo político, que reclamam instrumentos de proteção das liberdades individuais contra a ameaça de um Estado invasivo, enquanto que, para outros, essa nova forma de gestão dos assuntos estatais favorece o aprofundamento da vida democrática, viabilizando a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

No entanto, é preciso considerar que os princípios e valores políticos se materializam em instituições políticas concretas. Assim, a realização do ideário democrático não pode prender-se apenas a uma modalidade participativa dos cidadãos nos processos decisórios, mas na concretização dos princípios democráticos em suas próprias instituições. Portanto, é

necessário que se construam instituições cuja natureza e formas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se esperam produzir.

Com base em Arreteche (1996), pode-se elencar cinco (05) princípios que aparecem consensualmente, independente da forma de democracia em questão. São eles: a igualdade de voto; a oportunidade de participação efetiva no processo decisório; a oportunidade de esclarecimento para formação de opinião a propósito do objeto da decisão; o controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, ou por meio da representação e a inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade.

No entanto, segundo a autora, não existe consenso quanto à possibilidade da descentralização produzir comportamentos democráticos. Por um lado, porque a ação pública pode incentivar determinados comportamentos políticos. Por outro, porque o contexto social e a história condicionam profundamente a forma de funcionamento das instituições, assim,

[...] comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquela realidade (ARRETECHE, 1996, p.49).

Em perspectiva semelhante coloca-se o trabalho de Souza (1997). Segundo ele, a relação entre governo local, participação e democracia, vem sendo defendida desde Tocqueville, apresentando-se como corolário fundamental do aprofundamento democrático. Assim, a autogestão local permitiria o desenvolvimento da compreensão das responsabilidades públicas

entre governantes e governados na resolução de problemas cotidianos. Portanto, o estímulo à participação no plano micro se coloca como base da democracia enquanto sistema macropolítico. No debate atual, toma corpo a discussão da descentralização como causa pública e como estratégia democrática a ser perseguida como instrumento de estabilização e preservação da democracia.

No entanto, o autor nos alerta que, do ponto de vista histórico, as experiências de governos descentralizados têm-se caracterizado como manifestações típicas de comportamentos oportunistas. Dessa forma, no processo de descentralização permeia a seguinte indagação: “como fazer com que os governos dos países em desenvolvimento obtenham uma melhor performance na gestão da coisa pública?” (SOUZA, 1997, p.15). A conclusão a que o autor chega, “*nesse controvertido universo temático*”, é a de que a adoção de uma agenda descentralizada de políticas públicas deve ser encarada como um instrumento de valorização da ação pública, devendo-se empreender substanciais esforços para sua consolidação nos níveis mais resolutivos de atendimento às demandas das populações via políticas públicas.

Analisando a democratização da gestão pública, Balassiano (1999) demonstra que, no Brasil, principalmente a partir de 1998, começa a ocorrer uma descentralização político-administrativa do governo federal em direção aos Estados e Municípios. Para ela, a descentralização se coloca como opção para diversificar espaços de exercício de liberdades e direitos civis, autonomia, participação e controle do espaço cotidiano, supondo, portanto,

um cidadão ativo e participante, eleitor e controlador das políticas e práticas governamentais. Assim, com base em Genro (1996), mostra que a concepção de reforma do Estado deve incorporar os diferentes sujeitos sociais, inclusive os excluídos e suas demandas, devendo se dar de forma descentralizada.

Dessa forma, a democratização da gestão pública pressupõe tanto a descentralização de poder aos municípios quanto uma mudança na relação entre Estado e sociedade que signifique a participação desta na gestão pública. Como somente a descentralização e a participação não levam à democratização, precisa-se fortalecer o poder local, não só a partir de uma maior autonomia do nível municipal, mas também pela multiplicação de canais de intervenção na ação estatal que se abram à participação dos diversos atores presentes na cena local.

A idéia de descentralização, que sempre foi identificada com aspirações por maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, vem sendo inteiramente re-significada (AZEVEDO, 2001). Isto decorre do êxito cultural e ideológico do neoliberalismo, que se expressa no argumento da inexistência de alternativas de desenvolvimento, enraizando a crença da inevitabilidade de novos modos de (des) regulação social. Com efeito, até o sentido das palavras foram re-significados, como demonstra Boron (1999), exemplificando o caso do vocábulo *reforma*, que de uma conotação positiva e progressista, que remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais justa e igualitária, passa a

ser reconvertido pelos ideólogos neoliberais, aludindo a processos e transformações de cunho involutivo e antidemocrático³.

A reforma administrativa brasileira se insere nas soluções concebidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para o ajustamento do país aos novos requerimentos e exigências colocados pelos modelos econômicos e políticos plasmados pelas novas marcas do processo de acumulação. De acordo com Bresser Pereira (1996), suas principais características são as seguintes:

- Descentralização política, através da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- Descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos;
- Organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal;
- Organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar;
- Pressuposto de confiança limitada e não de desconfiança total;
- Definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro

³ Da mesma forma Lima (2002d, p. 20) aborda a reconceituação de termos pelo ideário neoliberal que aparecem despojados de sentido político. Assim, “*autonomia* (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um *espírito* e de uma *cultura* de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a *participação* é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso”. Assim, nesta perspectiva, “conceitos como ‘autonomia’, ‘comunidade educativa’, ‘projecto educativo’, continuarão a ser convocados, e até com maior freqüência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas” (p. 31).

do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;

- Controle por resultados, a posteriori, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referido.

Segundo Azevedo (2001), o que se está procurando estabelecer em nosso país é um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo quanto nas práticas de gestão industrial, a partir dos pressupostos da qualidade total. Procura-se, assim, privilegiar a administração por projetos, com objetivos estabelecidos previamente, de base local (expresso no processo de descentralização) e altamente competitivos. No entanto, nos próprios espaços locais, começam a ser observados germes de resistência a esse modelo gerencial, imposto pelas reformas em curso. Assim,

de uma perspectiva analítica mais global, é preciso termos presente que nenhuma orientação que vem de fora é transplantada mecanicamente para qualquer sociedade. Ao contrário, as diretrizes que, de um lado, estão desnacionalizando o Estado-nação em função da acumulação de capital são sujeitas a processos de recontextualização impingidos pelas características históricas da sociedade a que se destinam (AZEVEDO, 2001, p.12).

A autora demonstra, ainda, que, no campo das políticas sociais, já é possível a identificação de modos de atuação que procuram re-significar as medidas impostas, direcionando-as à construção de um novo espaço público, capaz de forjar a cidadania emancipatória. São experiências que ainda se colocam em uma pequena dimensão quantitativa, mas que, por isso mesmo, devem integrar a ação investigativa daqueles que acreditam que o

conhecimento científico deve também portar um nível analítico que contribua para a transformação da perversa (des) ordem que hoje vivemos⁴.

Essas mudanças encontram reflexos na forma proposta de gestão da educação. Com a adoção dos pressupostos neoliberais pelo poder central, a partir de 1995 começam a ser implantadas diretrizes no sentido de democratizar o sistema escolar e a gestão das escolas. Dessa forma, assistimos a uma série de ações que visam à democratização da gestão das escolas públicas brasileiras.

Cumprе considerar, contudo, que a discussão sobre a democratização da gestão escolar é uma demanda antiga de pesquisadores e trabalhadores da área, defendida por estes como um dos mecanismos importantes para se alcançar uma educação pública de qualidade, universal, como exercício de cidadania. Assim, mesmo sendo implantada com base nos princípios neoliberais, a gestão democrática no sistema educacional público abre possibilidades para que se construa uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira, além de representar uma possibilidade de vivência e aprendizado da democracia, podendo, portanto, tomar um sentido diferenciado do proposto pelos fazedores de política. Nessa perspectiva, e admitindo o movimento dialético da história, podemos considerar que a implantação das novas diretrizes da política educacional nas escolas não está, em princípio, pré-determinada, podendo, portanto, tomar sentidos diferenciados.

⁴ O que poderia ser percebido como o que Boaventura de Sousa Santos denomina de *sociologia das emergências*, dar visibilidade, revelar a diversidade e multiplicidade de práticas sociais, contrapondo-as às práticas hegemônicas.

O presente trabalho tem assim por objetivo apreender os significados da gestão escolar democrática nas escolas públicas, através de práticas discursivas, buscando descobrir as mudanças geradas pelas políticas de descentralização / democratização da educação e sua possível contribuição na democratização da sociedade. Nosso objeto de estudo é, pois, a gestão escolar democrática implementada a partir da política educacional e dos Conselhos Escolares, partindo da suposição de que embora ganhando força quando apropriada pelo neoliberalismo, a descentralização / democratização possibilita a construção de um novo espaço público, capaz de forjar a cidadania emancipatória.

A partir desta compreensão, escolhemos três escolas da rede pública municipal do Cabo de Santo Agostinho, que, em pesquisa anterior, encontramos indícios de democracia nas representações sociais dos membros do Conselho Escolar. Fizemos a opção pelo município do Cabo para realização da pesquisa empírica, por ser um município cujas forças políticas que estavam no poder, há cerca de doze anos, estavam situadas no campo progressista popular, à época da pesquisa de campo⁵, sendo, portanto, em princípio, comprometidas com a democratização da sociedade.

⁵ Em outubro de 2004, foram realizadas eleições municipais em todo o país. No Cabo de Santo Agostinho, o grupo que estava no poder à época da coleta de dados foi derrotado. Em janeiro de 2005, assume o poder municipal o grupo adversário ao anterior, o que pode indicar que, atualmente, existam diferenças nas políticas educacionais analisadas, como também na forma de gestão das escolas municipais.

A tese está organizada em cinco capítulos.

No primeiro, tratamos, de forma geral, da democracia moderna e da democracia contemporânea, para tratar dos nossos aportes teóricos a **Democracia Radical** de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe e a **Democracia Participativa** de Boaventura de Sousa Santos. A escolha destes autores se fundamenta nas idéias comuns dos mesmos, que orientam nosso estudo, de que:

a) a vivência democrática nos diferentes espaços sociais leva à democratização da sociedade;

b) a democracia se consolidaria enquanto prática social “cotidiana⁶”, através de processos de formulação e renovação de uma cultura política nos diferentes espaços sociais, realizando uma repolitização global das práticas sociais e criando novas oportunidades ao exercício democrático;

c) a democracia participativa é um dos campos sociais e políticos da emancipação social.

O segundo capítulo se intitula “A cultura democrática na escola”. Nele buscamos fazer um resgate de como o discurso da democracia se insere no debate educacional, tentando demonstrar os sentidos hegemônicos em cada momento histórico e diferenciar a democracia na escola da democracia no sistema educacional. Tratamos da democracia nas Unidades Escolares, nosso foco de estudo, e da cultura escolar, a partir da idéia de que a democracia pode se construir de forma diferente em cada escola, a partir de sua cultura, pensada como uma articulação entre o que é instituído e o instituinte,

⁶ Cotidiano, nesta tese, refere-se a dia a dia e não à teoria do cotidiano desenvolvida por Henri Lefebvre, Agnes Heller e Michel de Certeau, entre outros.

caracterizando-se por um processo contínuo e ativo de construção da realidade.

O terceiro capítulo “A tessitura da Pesquisa” expõe a perspectiva de discurso utilizada na tese, que se coloca no campo das chamadas novas teorias do discurso, além de descrever os pressupostos teóricos metodológicos utilizados na coleta e análise das informações. Por fim, fizemos a caracterização das escolas estudadas.

No quarto capítulo, realizamos, inicialmente, a reconstituição histórica da política educacional municipal, para em seguida examinarmos os documentos que tratam da democratização das Unidades Escolares e do Sistema Escolar e, por fim, a partir do discurso institucional, analisamos os elementos que compõem o enunciado da gestão democrática da educação no município.

No quinto e último capítulo, analisamos como a proposição de política democrática se materializa na gestão das escolas. Nele, são trabalhadas as informações coletadas nas entrevistas com diretores e membros dos Conselhos Escolares e as observações realizadas nas reuniões dos Conselhos Escolares. Para análise dos dados, definimos categorias temáticas que facilitaram a apreensão dos discursos e práticas democráticas na gestão das escolas.

CAPÍTULO 1

PERSPECTIVAS ATUAIS NO ESTUDO DA DEMOCRACIA

Democracia é hoje uma palavra intensamente contestada, que significa diferentes coisas para diferentes pessoas, mesmo que todo mundo proclame ser a favor dela (NANCY FRASER).

O objetivo deste capítulo é apresentar as perspectivas teóricas que fundamentam nosso estudo.

Fizemos a opção de não realizar uma incursão por toda teoria democrática, apresentando suas diferentes vertentes, mas sim de apresentar, de forma generalizada, as diferenças entre as perspectivas democráticas da modernidade e as atuais, para, a partir delas, definirmos nossas opções teóricas.

Esta tese adota as perspectivas teóricas da **Democracia Radical e Plural** e da **Democracia Participativa**, buscando identificar seus elementos comuns e, assim, empregá-las, de forma complementar, como base teórica de nosso estudo.

1.1. DEMOCRACIA MODERNA X DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

A democracia apresenta-se de forma controversa para os que a estudam, na medida em que não há consenso sobre suas virtudes e deméritos. Esta controvérsia, freqüentemente, tem-se limitado à comparação de regimes de governo. Atualmente, no entanto, o debate ampliou-se, em virtude da intenção dos autores que estudam o tema em desconstruir as premissas individualistas e coletivas apresentadas no passado.

A democracia liberal tem como princípios fundamentais a igualdade, a liberdade e a fraternidade. Esses princípios passaram a fazer parte do arcabouço originário dos direitos individuais e coletivos modernos. A crítica a este modelo democrático tem como base a concepção de sujeito adotada na modernidade. Assim, o paradigma democrático moderno precisaria ser revisto, pois a fundamentalidade do direito de igual respeito e consideração exige uma esfera pública pluralista onde se assente o respeito recíproco e simétrico às diferenças. Dessa forma, o mérito da discussão democrática atual se coloca na revisão crítica da subjetividade moderna, que deve ser descentralizada e desconstruída, não a partir da anulação da ação humana (especialmente a do coletivo), que deixaria a democracia rendida aos caprichos do mercado, mas com a exposição do agente humano ao outro, com o qual estabelece uma relação de questionamento. O coletivo, nesta perspectiva, não é uma identidade estática, mas sim uma possibilidade de autotransformação e amadurecimento, caracterizando-se pela diversidade.

De acordo com Santos (1999a), a teoria política liberal representa, no plano político, a necessidade de compatibilizar duas subjetividades aparentemente antagônicas, a subjetividade coletiva do Estado centralizador e a subjetividade atomizada dos cidadãos autônomos e livres. Assim, a tensão entre a subjetividade dos agentes individuais da sociedade civil e a subjetividade monumental do Estado, característica da sociedade liberal, é regulada pelo princípio da cidadania, que tanto limita os poderes do Estado quanto universaliza e equaliza as particularidades dos sujeitos, facilitando a regulação social.

No entanto, a relação entre cidadania e subjetividade apresenta-se de forma bastante complexa. A cidadania, constituindo-se em direitos e deveres, enriquece as possibilidades da subjetividade, abrindo novos horizontes de auto-realização. Porém, como esses direitos e deveres são gerais, reduzindo a individualidade a seu caráter universal, transforma os sujeitos em unidades iguais e intercambiáveis no interior de administrações burocráticas. É necessário, portanto, ampliar o domínio do exercício dos direitos democráticos para além do limitado campo tradicional da cidadania.

Para Neves (2001), sem a universalidade da cidadania, ou seja, sem a inclusão dos indivíduos e grupos no sistema jurídico-político, as diferenças étnicas e culturais degeneram-se em processos destrutivos entre os grupos. Assim, o fato empírico do multiculturalismo exige uma concepção de justiça e de cidadania que seja universalmente sensível à diferença. O universalismo da justiça como igualdade, que pressupõe o universalismo da cidadania como inclusão generalizada no sistema jurídico-político, apresenta-se como um universalismo relativo, que exige o respeito recíproco às diferenças. Deste

modo, a justiça como igualdade exige uma ordem jurídico-política que tem como base e exigência o respeito recíproco às diferenças de grupos e indivíduos.

No final da década de sessenta, do século passado, começamos a observar transformações no desenvolvimento da cidadania, originária da crise do Estado Providência e do movimento estudantil que, segundo Santos (1999a) resultou no “triunfo ideológico” da subjetividade sobre a cidadania, da subjetividade pessoal e solitária contra a cidadania atomizante e estatizante, decorrente da perda do contato dos anseios e necessidades da população e de seus representantes, na medida em que a representação se fez refém de interesses corporativos.

As transformações ocorridas nas duas últimas décadas levaram à emergência dos Novos Movimentos Sociais⁷, que representam a afirmação da subjetividade sobre a cidadania, desenvolvendo lutas no campo da emancipação pessoal, social e cultural, protagonizadas por diferentes grupos sociais, que trazem a recontextualização e reparticularização das identidades e práticas que conduzem à reformulação das interrelações sociais, emergindo, assim, novos sujeitos sociais. Suas lutas pautam-se pela democracia participativa como forma organizativa, ocorrendo no marco da sociedade civil e não do Estado, incluindo em sua constituição desde formas de ação social

⁷ De acordo com Melucci (2001), os atores coletivos que caracterizaram a época moderna, com base na idéia de que só a mudança estrutural poderia produzir transformações, não respondem às demandas da sociedade contemporânea, pois, no presente, os movimentos contêm problemas e conflitos com raízes históricas diversas e as identidades coletivas são mais transitórias e flexíveis. Para ele, “A ‘novidade’ está, com efeito, na definição de um conceito relativo, que tem a função temporária de assinalar algumas diferenças comparativas entre as formas históricas do conflito de classe e as formas emergentes de ação coletiva [...] nos movimentos contemporâneos, como em todos os fenômenos coletivos, combinam-se formas de ação que dizem respeito aos diversos níveis da estrutura social, que implicam diversas orientações, que pertencem a fases históricas diversas. Trata-se, portanto, de compreender esta multiplicidade de elementos, sincrônicos e diacrônicos, e de explicar, pois, como eles se combinam na concreta unidade do ator coletivo”.

pelo controle do sistema político e cultural até modos de transformação e participação cotidiana de auto-reprodução societária, alargando a política para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil. Assim, há a politização da subjetividade, da identidade e dos processos de identificação.

Dessa forma, a revisão da teoria democrática deveria emergir a partir de critérios de participação política que não se resumam ao ato de votar, realizando uma repolitização global da prática social, criando novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania, transformando relações de poder em relações de autoridade partilhada, nos diferentes espaços estruturais de interação social, pressupondo, assim, novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política e com isso valorizando-se a idéia da igualdade sem inalterabilidade, da autonomia e da solidariedade.

1.2. A POLÍTICA DO RECONHECIMENTO

Nesse contexto, se insere a discussão sobre o reconhecimento⁸ e a identidade, na medida em que a democracia introduziu uma política de reconhecimento de iguais, cujas formas se alteraram ao longo do tempo. No final do século XX, a luta por reconhecimento torna-se a forma paradigmática de conflito político, em que identidades grupais substituem interesses de classe como incentivo à mobilização política e onde a dominação cultural

⁸ Leithäuser (2001, p. 443) distingue reconhecimento e tolerância. Para ele, tolerar significa apenas admitir o outro, o que envolve ofensa e humilhação, já o reconhecimento leva à comunhão, reconhecer é “mais exatamente uma prática interativa com tendência de integrar as pessoas com todas as suas diferenças naturais, formando um grande grupo diferenciado, um ‘nós’ que não iguala, mas que, ao contrário, oferece todas as possibilidades de individualização”.

suplanta a exploração como forma de injustiça social. O reconhecimento é um conceito que integra a alteridade, permitindo uma dialética do eu e do outro, implicando, portanto, em reciprocidade, defendendo o respeito à identidade individual e às formas de ação, práticas e visões de mundo dos grupos desprivilegiados.

As versões emancipatórias do multiculturalismo baseiam-se no reconhecimento da diferença e do direito à diferença e da coexistência ou construção de uma vida em comum além de diferenças de vários tipos [...] a idéia de movimento, a articulação de diferenças, de emergência de configurações culturais baseadas em contribuições de experiências e de histórias distintas tem levado a explorar as possibilidades emancipatórias do multiculturalismo, alimentando os debates e iniciativas sobre novas definições de direitos, e identidades, de justiça e de cidadania (SANTOS, 2003a, p. 33).

A construção identitária dos indivíduos se daria a partir de suas relações dialógicas com os outros, do reconhecimento da diferença que produz, no indivíduo diferenciado o sentimento de autovalorização e nos outros um sentimento ativo e positivo de admiração e reconhecimento. Desta forma, o discurso do reconhecimento coloca-se em dois níveis: na esfera íntima, em que a formação identitária ocorre em contínuo diálogo e luta com outros significados e na esfera pública, onde a política do reconhecimento desempenhou um papel importante, exigindo uma igualdade universal. No entanto, todos devem ter reconhecida a sua identidade peculiar, o que distingue uma pessoa das outras. Dessa forma, “a exigência universal fortalece um reconhecimento da especificidade” (TAYLOR, 1995, p.251).

A política da padronização é deficiente pelo seu desrespeito ao valor cultural, à diversidade e, pelo diálogo, os agentes abrem-se aos desafios da autotransgressão, ao mesmo tempo em que honram os limites

homogeneizadores, conscientizando-se de que as perspectivas são diferenciadas e que não podem ser reduzidas a uma fórmula unitária. O ponto central não é dissolver as diferenças em uma identidade universal, mas sustentar um campo de diferenças múltiplas, não-polarizadas, fluídas e voláteis, e defender a integridade de formas de vida e tradições com as quais os membros de grupos minoritários possam se identificar. Assim, “o princípio da igualdade só se realiza enquanto viabiliza respeito recíproco e simétrico às diferenças” (NEVES, 2001, p.334).

Podemos situar a questão do reconhecimento no campo político, na medida que ela envolve relações de interesse e conflito entre grupos que tentam se afirmar ou prevalecer sobre os demais, havendo, portanto, uma interação estratégica em que se coloca o problema do poder, e, conseqüentemente, a afirmação da autonomia de cada um, o que nos remete à questão da identidade. Na verdade, quando se tenta declarar de não políticas as distinções entre os indivíduos, se permite que elas operem livremente na sociedade, intocadas pelo princípio da igualdade na cidadania política. Dessa forma, a ênfase na identidade e no respeito às diferenças não basta, na medida em que ela pode vir a justificar o conformismo com a desigualdade e a opressão.

No entanto, as diferenças existem e estão colocadas socialmente, porém, não significam, necessariamente, exclusão social. As posições sociais diferentes se encontram a partir da percepção de suas diferenças, o que preserva a pluralidade, devendo haver uma constante negociação das formas de presença do outro.

Segundo Fraser (2001), a nova tarefa intelectual e prática é desenvolver uma teoria do reconhecimento que ao mesmo tempo em que identifique e defenda a política cultural da diferença também possa ser combinada com a política social da igualdade, na medida em que, atualmente, justiça envolve tanto reconhecimento quanto redistribuição, podendo-se, portanto, falar em injustiças socioeconômicas e injustiças culturais ou simbólicas que, embora distintas, perpassam as sociedades contemporâneas, estão interligadas e enraizadas em processos e práticas que prejudicam alguns grupos em detrimento de outros. Assim, “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 2003a, p. 56). Dessa forma, só através de concepções alternativas de redistribuição e reconhecimento, que contemplem tanto os aspectos simbólico-culturais quanto os redistributivos econômicos, poderemos obter justiça para todos, uma vez que sua universalização implica no tratamento adequado da relatividade e da diferença de valores.

Na verdade, o que observamos é o descentramento do sujeito moderno, que tinha uma ancoragem estável no mundo social e que agora vê deslocado o seu lugar no mundo social e cultural⁹. O sujeito iluminista baseava-se em uma concepção de pessoa humana como um indivíduo centrado, unificado, racional, consciente, ativo, pensante e soberano. Já o sujeito sociológico, refletindo a complexidade do mundo moderno, caracteriza-se pela consciência interior de que sua identidade é formada a partir de um processo de interação social, tendo ainda um núcleo interior, o “eu real”. Na

⁹ Cf. HALL, 2002.

perspectiva atual, o sujeito torna-se fragmentado, composto de várias identidades que podem, inclusive, ser antagônicas. Desta forma, o sujeito não tem uma identidade fixa, mas sim uma identidade formada historicamente, que se transforma continuamente pelas representações nos sistemas culturais em que se insere. O sujeito assume, assim, identidades diferentes em diferentes momentos, tendo o seu centro deslocado e substituído por uma “*pluralidade de centros*”. Segundo Laclau (1993), as sociedades contemporâneas caracterizam-se pela diferença produzindo diferentes “*posições de sujeitos*” (identidades para os indivíduos), que são o resultado de construções políticas complexas, que são unificadas pela articulação conjunta dos diferentes elementos e identidades, historicamente contingentes, em que a referência ao outro é constitutiva da própria identidade.

No entanto, não pode ser a pura lógica da diferença que governa a relação entre os grupos, na medida em que existe a necessidade da equivalência e igualdade para que o respeito à diferença e à diversidade não se transforme em exclusão. Esta dimensão da universalidade é bastante diferente da que resulta de uma essência *a priori* incondicionada. Para Santos (2003a, p. 43),

essa é a condição para uma utilização estratégica e emancipatória desses conceitos (cultura, multiculturalismo, direitos, cidadania) tanto nas arenas nacionais quanto nas transnacionais como parte de discursos que articulam as exigências do reconhecimento e da distribuição, de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza desigualdades.

Nessa perspectiva, o político torna-se uma dimensão presente em todas as práticas sociais, sendo uma das formas possíveis de existência

social. Os novos movimentos sociais, nos quais a luta pelo reconhecimento identitário assume a dimensão política, caracterizam-se pela crescente politização da vida pessoal e social, em que um conjunto de posições de sujeito tornam-se pontos de conflito e mobilização política, envolvendo, assim, relações de poder entre os grupos. Existem, portanto, vários pontos de ruptura que acarretam uma proliferação de antagonismos, em que cada um deles tende a criar seus próprios espaços e a politizar determinadas áreas das relações sociais, conduzindo a uma politização direta do espaço em que cada um foi construído.

Assim, os novos movimentos sociais apresentam um **potencial** de construção de uma sociedade mais livre, democrática e igualitária cuja efetivação dependerá das formas de articulação definidas entre as exigências democráticas. Desse modo, o processo democrático nas sociedades contemporâneas poderá ser concebido como uma articulação de sua natureza plural e fragmentada com lógicas de equivalência que possibilitem a construção de uma nova esfera pública, pois “o particular só pode se realizar plenamente se mantiver continuamente aberta e continuamente redefinir sua relação com o universal” (LACLAU, 1997, p.28), aprofundando-se, portanto, se conseguir responder às demandas dos segmentos que, historicamente, têm sido excluídos dele. Portanto, a afirmação da diferença deve estar unida a uma luta pela reforma do Estado, não apenas para que se aceite o desenvolvimento autônomo de “comunidades” e grupos, mas também para assegurar iguais possibilidades e acesso aos bens globalizados.

1.3. A DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL

Chantal Mouffe e Ernesto Laclau desenvolvem a discussão sobre a democracia radical e plural, sendo uma das principais idéias

a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia à ilusão de que poderíamos nos livrar completamente do poder [...] se aceitamos que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas **como constituir formas de poder compatíveis com os valores democráticos** (MOUFFE, 2003, p. 14, grifo nosso).

Neste sentido, as lutas por emancipação social não são abandonadas. No entanto, os autores acreditam que, apesar de a perspectiva iluminista ter desempenhado um papel importante na consolidação da democracia liberal, ela se constitui, atualmente, em um obstáculo à compreensão das novas formas de política, que precisam ser abordadas em uma perspectiva não essencialista, criticando-se o racionalismo e o subjetivismo.

A primeira condição para se alcançar uma sociedade radicalmente democrática seria aceitar seu caráter contingente e essencialmente aberto a todos os seus valores, o que tem como contrapartida o abandono da aspiração de um fundamento único¹⁰, como também com seu oposto, “um certo tipo de fragmentação pós-moderna do social, que recusa dar aos fragmentos qualquer tipo de identidade relacional” (MOUFFE, 2003, p. 15). Para os autores mencionados, a sociedade democrática moderna é

¹⁰ Que poderia ser a moral ou a razão, como justificam em sua crítica a Habermas. Para Mouffe (1998, p. 14), “su desacuerdo com Habermas nos es político sino teórico. Comparten su compromiso con la política democrática, pero consideran que la democracia no necesita fundamentos filosóficos y que no es através de um basamento racional como pueden fundamentarse sus instituciones”.

constituída por um modelo em que o poder, a lei e o conhecimento encontram-se expostos a uma indeterminação radical.

O que caracteriza a luta dos novos movimentos sociais, na atualidade, é a multiplicidade de posições de sujeito que constituem um só agente e a possibilidade de se transformarem em foco de antagonismo / agonismos¹¹, sendo, assim, politizada¹². Para compreender a dimensão dessas novas lutas e a diversidade das relações sociais que se colocam à vivência democrática, é indispensável pensar o sujeito como um agente descentrado, constituído no ponto de interseção de uma multiplicidade de posições subjetivas. Assim, não existe uma posição identitária prioritária e o movimento de articulação é resultado de práticas hegemônicas¹³, que são contingentes, constituindo-se em uma “ponte” entre a indecibilidade e a decisão. Nenhuma identidade, dessa forma, é definitivamente estabelecida, emergindo, assim, novas perspectivas de ação política que nem o liberalismo, com sua idéia de indivíduo que busca o seu próprio interesse, nem o marxismo, com a redução de todas as posições à posição de classe, puderam sancionar.

Para Laclau e Mouffe, todas as identidades são relacionais e a condição de existência de uma identidade passaria pela delimitação de um outro, que desempenhará o papel de elemento externo constitutivo. O que

¹¹ E. Laclau e C. Mouffe fazem uma distinção entre agonismo e antagonismo. Para eles, as relações antagônicas seriam aquelas em que se intenta a eliminação do inimigo. Já as relações de agonismo seriam aquelas em que existe uma disputa por hegemonia com um adversário que se reconhece.

¹² Mouffe (2003, p. 15) distingue o político da política. “Por ‘político’ refiro-me à dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. ‘Política’, por outro lado, refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas porque afetadas pela dimensão do político”.

¹³ Segundo Laclau e Mouffe (1985), o campo geral da hegemonia é o das práticas articulatórias, onde os elementos não têm significados fixos, mas contingentes, que são dados através das relações sociais, que se constituem no campo da discursividade, instituindo, assim, pontos nodais, que fixam parcialmente o sentido do social em um sistema organizado de diferenças. A hegemonia é, portanto, um tipo de relação política e não um lugar determinável da topografia do social.

estaria em causa seria a criação do “nós” pela delimitação do “eles”. O que caracterizaria esta relação como política seria a oposição amigo / inimigo, que aconteceria quando o outro é compreendido como a negação de nossa própria identidade. A manutenção da ordem democrática pluralista implicaria, portanto, a consideração do opositor não como um inimigo a destruir, mas como um adversário cuja existência é legítima e tem de ser reconhecida.

A política é, para os autores, uma categoria ontológica, o que implica na definição de todo sujeito como político. A transformação social se realiza, assim, por lutas políticas e não por uma auto transformação de caráter objetivo. Toda construção política tem sempre lugar contra um conjunto de práticas sedimentadas e o campo do social poderia ser visto como uma disputa entre diferentes projetos que tentam fixar significados em torno de um *ponto nodal*¹⁴, tornando-se, dessa forma, hegemônico.

A democracia radical remete à desistência tanto do universalismo abstrato do iluminismo quanto da indiferenciação da natureza humana, na medida em que os novos direitos hoje reclamados são expressões da diferença. Dessa forma, a renúncia à categoria de sujeito como entidade unitária, transparente e suturada abre caminhos para o reconhecimento dos agonismos constituídos na base de diferentes posições de sujeitos e, logo, para a possibilidade de aprofundamento de uma concepção pluralista e democrática. Assim, é necessário que reconheçamos a diferença (o particular, o múltiplo, o heterogêneo), que fora eliminada no conceito abstrato de homem, e particularizar o universalismo, desenvolvendo um novo tipo de articulação entre o particular e o universal.

¹⁴ Fixações parciais que limitam o fluxo do significado sobre o significante (MOUFE, 1996, p. 103).

Este tipo de projecto democrático também fica melhor servido por uma perspectiva que nos permita compreender a diversidade de formas em que as relações de poder são construídas, ajudando-nos a revelar as formas de exclusão incluídas em todas as pretensões de universalismo e nas vozes que reivindicam terem encontrado a *verdadeira* essência da racionalidade. É por isso que a crítica do essencialismo e todas as formas que assume – humanismo, racionalismo e universalismo – longe de constituir um obstáculo à formulação de um projeto democrático é, na realidade, uma verdadeira condição de sua possibilidade (MOUFFE, 1996, p. 120, grifo da autora).

A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade a novas relações sociais, não se limitando, assim, à forma de governo adotada pelo Estado, objetivando, portanto, criar um novo tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadram numa perspectiva individualista, mas democrática, criando uma nova hegemonia, que é resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, a multiplicação dos espaços políticos na sociedade.

Uma hegemonia de valores democráticos se expressa na multiplicação de práticas democráticas, que se institucionalizam em diversas formas de relação social. Assim, um projeto de democracia radical e plural requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito. Sua especificidade consiste na legitimação do conflito e na rejeição de sua eliminação por meios autoritários. Sua novidade reside na compreensão da diversidade não como algo negativo que deva ser eliminado, mas, ao contrário, valorizado, o que requer a presença de instituições que estabeleçam dinâmicas específicas entre consenso e dissenso. Uma democracia pluralista, portanto, concede espaço para a expressão dos interesses e valores em conflito, deixando a

necessidade do consenso limitada às instituições constitutivas da ordem democrática.

Para os autores em pauta, é impossível estabelecer-se um consenso sem que exista exclusão, pois a decisão em favor de uma alternativa, implica, necessariamente, na exclusão de outra, fazendo com que cada consenso, na verdade, apareça como forma de estabilização de algo essencialmente instável, ou seja, os consensos também se dão contingencialmente. A política democrática não pode superar os conflitos, mas sim estabelecer a unidade entre um contexto de conflitos e diversidade. Sua especificidade estaria não na superação da oposição eles / nós, mas sim em seu manejo de forma diferente. Por este motivo, a compreensão da natureza da política democrática requer a consideração dos antagonismos / agonismos presentes nas relações sociais.

Há, desta forma, no pensamento dos autores, uma oposição a Habermas, cuja teoria da ação comunicativa tem como ponto de partida a idéia de que o uso da linguagem¹⁵ pelos atores sociais se orienta para o consenso, supondo uma dimensão interativa na formação identitária dos indivíduos. Considera, assim, que as pessoas são capazes de entender o sentido que imprimem a seus atos, o que permite, na esfera política, um processo de debate e crítica com critérios internos de validade, cujo método de discussão aceita a idéia de igualdade tanto no que tange à participação dos indivíduos como no que diz respeito à relevância de seus argumentos. Desta forma, são bem sucedidas as ações comunicativas que criam condições

¹⁵ Para Habermas (2000), com um ato lingüístico eu não apenas digo ou comunico alguma coisa, mas também atuo, ou seja, efetuo uma ação.

para um acordo racionalmente motivado, que visa à obtenção do entendimento.

Com efeito, para Laclau e Mouffe não é possível a resolução de conflitos, mesmo em situação considerada como de comunicação livre e sem restrições, pois se a política é constitutiva, noções como indecibilidade e antagonismo são essenciais.

As forças antagônicas nunca desaparecerão e a política é caracterizada pelo conflito e pela divisão. É possível alcançar formas de acordo, mas são sempre parciais e provisórias, uma vez que o consenso se baseia necessariamente em actos de exclusão (MOUFFE, 1996, p. 95).

Nessa abordagem desconstrucionista da democracia, é possível reconhecer as exclusões escondidas e não tentar disfarçá-las por meio da racionalidade ou da moral. “Na verdade, acordos são possíveis. Eles são parte de um processo da política, mas deveriam ser vistos como reverses temporários numa confrontação em curso” (MOUFFE, 2003, p. 16). Assim, um projeto de democracia radical e plural, que tem como tema central a produção política discursiva da sociedade, será mais receptivo à multiplicidade do “você” presente em uma sociedade pluralista e à complexidade de estrutura de poderes que implica esta rede de diferenças.

A materialização do projeto de democracia radical poderia proporcionar, assim, a experiência da vivência democrática na sociedade atual, que se basearia na articulação entre várias lutas democráticas, resultando na criação de novas posições de sujeitos. Nesse sentido, para que se institua a vivência democrática, é necessário que se estabeleça um novo senso comum, que

transforme a identidade dos diferentes grupos, de forma que as exigências de cada um possam ser articuladas às dos outros.

Nessa concepção, o “nós” se constrói a partir da diversidade dos movimentos sociais, por meio de uma cadeia de equivalência entre as exigências particulares, não se tratando de estabelecer alianças entre diferentes interesses, mas de modificar a identidade destas forças¹⁶. É necessária a decomposição das identidades para o reconhecimento de vários direitos novos, em que as demandas dos diversos grupos sociais sejam articuladas equivalencialmente com a dos outros.

A ação democrática não exige uma teoria da verdade e validade universal, mas uma variedade de práticas e movimentos destinados a persuadir o agente a ampliar seus compromissos com os demais, construindo uma comunidade mais inclusiva. Os princípios democráticos são defendidos contextualmente, criando um *ethos* democrático, que tem a ver com a mobilização de paixões, multiplicação de práticas, instituições e jogos de linguagem que provêm à possibilidade de sujeitos democráticos e formas de democracia.

A democracia deve ser compreendida como algo incerto e improvável, “[...] uma conquista frágil que deve ser defendida e aprofundada” (MOUFFE, 1996, p. 17). Assim, diferentes discursos¹⁷ tentarão ser dominantes e criar *pontos nodais* mediante práticas articulatórias, que só conseguirão se fixar temporariamente, uma vez que a revolução democrática é um processo interminável, na medida que o projeto da democracia radical reconhece a

¹⁶ Ver Mouffe (1996, p. 34)

¹⁷ Que, neste caso, tentarão dar significado à democracia.

impossibilidade de uma completa realização da democracia e sua conquista final da comunidade política.

Dessa forma, a democracia radical e plural implicaria na renúncia ao discurso do universal, o que, em termos políticos, significa que, assim como não existem superfícies de antagonismo / agonismos aprioristicamente privilegiadas, também não há regiões discursivas que o programa da democracia radical deva excluir como espaço de luta. Instituições judiciárias, o sistema educacional, relações de trabalho, resistência de populações marginalizadas, entre outras, constituem formas originais e irredutíveis de luta democrática.

1.4. A REINVENÇÃO DEMOCRÁTICA: A DEMOCRACIA

PARTICIPATIVA

Para Boaventura de Sousa Santos, a democracia assumiu um lugar central no campo político no século XX, no qual foi objeto de disputa entre regulação e emancipação. Um dos processos que levou à quebra do equilíbrio entre emancipação e regulação em favor da regulação foi a redução da política a uma prática social setorial e especializada, com uma rígida regulação da participação.

Essa disputa envolveu dois debates principais no período do pós-guerra. O primeiro, sobre a desejabilidade da democracia como forma de governo, em que assumiu a hegemonia a proposta que implicava na restrição das formas de participação ampliada em favor de procedimentos eleitorais

para a formação dos governos. O segundo, sobre as condições estruturais da democracia, sua compatibilidade com o capitalismo e suas virtualidades redistributivas no sentido de colocar limites à propriedade, o que representaria ganhos para os setores desfavorecidos. Dessa forma, a tensão entre democracia e capitalismo se coloca como um elemento constitutivo do Estado moderno e a maior ou menor legitimidade deste último está vinculada ao modo como esta tensão foi resolvida, com maior ou menor equilíbrio¹⁸.

Tais questões suscitam a construção de um contrato social democrático, bastante diferente do que aquele vigente na modernidade¹⁹, estruturalmente excludente. Este novo contrato, de natureza inclusiva, abrange não apenas homens e grupos sociais, mas também a natureza; é mais conflitual, pois a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como de diferença; inclui os espaços-tempos local, regional e global e, por fim, não se assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil; entre economia, política e cultura; entre público e privado. “[...] O processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no Estado nacional” (SANTOS, 2002a, p. 42). Dessa forma, a deliberação democrática não tem sede própria nem materialidade institucional específica, envolvendo a disputa por significados de determinadas práticas políticas²⁰ e, segundo o autor, as lutas democráticas dos próximos anos se fundamentarão em lutas por desenhos institucionais alternativos. Assim, na

¹⁸ Para Santos (2000, p. 89), “o grau zero de legitimidade do Estado moderno é o fascismo, a rendição total da democracia perante as necessidades de acumulação do capitalismo. O grau máximo da legitimidade do Estado moderno reside na conversão, sempre problemática, da tensão entre democracia e capitalismo num círculo virtuoso em que cada um deles prospera aparentemente na medida em que os dois prosperam conjuntamente”.

¹⁹ Segundo Santos (2000, p. 85) “o contrato social é a metáfora da racionalidade social e política da modernidade ocidental”.

²⁰ No caso da democracia participativa esta disputa passa pela tentativa de ampliação da gramática social e da incorporação de novos temas e novos atores à política.

atualidade, o debate sobre o significado estrutural da democracia estaria reaberto, especialmente para os países do bloco “*em desenvolvimento*”, emergindo, portanto, o problema das formas de democracia e de suas variações. É neste sentido que Santos (2002a, p. 43) propõe “um itinerário contra-hegemônico para o debate sobre a democracia, resgatando aquilo que ficou nas entrelinhas desse debate nesse período”.

Assim como Laclau e Mouffe, Santos indica a indecibilidade, a incompletude e a pluralidade como características da democracia na atualidade. Sua concepção de contra-hegemonia²¹ se aproxima da concepção de hegemonia desenvolvida por Laclau, na medida que nela se identifica a luta política que se estabelece mediante práticas articulatórias que dão sentido à democracia.

No entanto, ao contrário de Laclau e Mouffe, Santos (2001a) não abandona totalmente a noção de estrutura que, para ele, é pulverizada. Neste sentido, identifica seis (06) espaços estruturais de produção de poder, não hierarquizados²², nos quais, dentro de seus limites, há um *oceano de contingência*: o espaço doméstico, conjunto de relações sociais de produção e reprodução da domesticidade e do parentesco; o espaço da produção, conjunto de relações sociais agrupadas em torno da produção de trocas econômicas, processos de trabalho e relações de produção; o espaço do

²¹ “Estamos entendendo o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate atual sobre democracia isso implica uma concepção hegemônica e uma concepção contra-hegemônica de democracia” (SANTOS, 2002a, p. 43).

²² Segundo Santos (2001a, p. 312) “visto que nem mesmo no caso das ‘causas importantes’ são sustentáveis determinações de sua importância relativa, o foco analítico volta-se para a identificação e enumeração dos factores importantes (os espaços estruturais) e não para a sua hierarquização, ou seja, centra-se nos horizontes de determinação e não nos mapas de determinação. Dentro de um tal horizonte, a contingência e a criatividade são, simultaneamente, experiências vividas e condições de inteligibilidade do que acontece às pessoas e do que elas fazem acontecer”.

mercado, conjunto de relações sociais de distribuição e consumo de troca de valores; o espaço da comunidade, conjunto de relações sociais agrupadas em torno da produção e reprodução de territórios físicos e simbólicos e de identidades e identificações comuns; o espaço da cidadania, conjunto de relações sociais que constituem a esfera pública e o espaço mundial, soma total de efeitos pertinentes das relações sociais através da qual a divisão de trabalho é produzida e reproduzida. Cada um destes espaços contém a dimensão da prática social, das instituições, da sua dinâmica de desenvolvimento, das formas de poder, das formas de direito e das formas epistemológicas.

Os seis espaços estruturais, tomados em conjunto como constelações de acções sociais, estabelecem o horizonte da determinação, os limites estruturais externos da vida social nas sociedades capitalistas [...] os espaços estruturais são localizações sedimentadas de unidades de acção. (SANTOS, 2001a, p. 308-309).

A reprodução do quadro abaixo, que expressa estes seis espaços de poder e suas dimensões esclarece melhor esta identificação. Vejamos,

Dimensões Espaços Estruturais	Unidade da Prática Social	Instituições	Dinâmica do Desenvolvimento	Forma de Poder	Forma de Direito	Forma Epistemológica
Espaço Doméstico	Diferença sexual e geracional	Casamento, família, parentesco	Maximização da afetividade	Patriarcado	Direito Doméstico	Familismo, cultura familiar
Espaço da Produção	Classe, natureza como "natureza capitalista"	Fábrica, empresa	Maximização do lucro e da degradação da natureza	Exploração, "natureza capitalista"	Direito da produção	Produtivismo, tecnologismo, formação profissional, cultura empresarial
Espaço do Mercado	Cliente - consumidor	Mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadorização das necessidades	Fetichismo da mercadoria	Direito de troca	Consumismo, cultura de massa
Espaço da Comunidade	Etnicidade, raça, nação, povo, religião	Comunidade, vizinhança, região, organizações populares de base, Igreja	Maximização da identidade	Diferenciação Desigual	Direito da comunidade	Conhecimento local, cultura da comunidade e tradição
Espaço da Cidadania	Cidadania	Estado	Maximização da lealdade	Dominação	Direito territorial (estatal)	Nacionalismo educacional e cultural, cultura cívica
Espaço Mundial	Estado-nação	Sistema inter-relacional, organismos e associações internacionais – tratados internacionais	Maximização da eficácia	Troca desigual	Direito sistêmico	Ciência, progresso universalístico, cultura global

Fonte: Santos (2001a, p. 273)

Para Santos, as relações de poder que se estabelecem na sociedade não são isoladas. Desta forma, cada um destes espaços está imbricado com os outros, embora nem sempre da mesma forma ou com a mesma

intensidade e a especificidade de cada espaço estrutural estaria no tipo de troca desigual que caracteriza as relações estabelecidas no mesmo.

Os espaços de poder, que têm formas de dominação diferenciada, têm também formas de resistência, que se integram a uma constelação de práticas emancipatórias. Desta forma, a emancipação e a transformação social passariam por todos os espaços de poder, que se complementam e se inter relacionam²³, não havendo, assim, um espaço privilegiado de transformação das relações de poder. Assim, a democracia seria a transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada que passariam por estes seis espaços e pode ser entendida como forma de resistência, ou seja, de transformação / emancipação.

A emancipação é tão relacional como o poder contra o qual se insurge. Não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior das relações de poder, não como resultado automático de uma qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas (SANTOS, 2001a, p. 269).

Para Santos, a democracia participativa, alternativa que se coloca no campo das teorias não hegemônicas e espaço da emancipação social pela transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, tem experimentado inovações que parecem bem sucedidas, as quais possibilitam a instauração de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais.

²³ Para Santos (2001a, p. 270) “dado que as relações emancipatórias, da mesma forma que as relações de poder, funcionam em constelações, as pessoas envolvidas em lutas emancipatórias concretas podem ter de enfrentar a tarefa – uma tarefa, geralmente, muito contestada – de estabelecer hierarquias entre conjuntos ou cadeias, discrepantes ou até antagônicas, de igualdades e de diferenças capacitantes”.

As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais excludentes por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas. É importante salientar, no entanto, que o desenho de novas formas de emancipação social tem seu traçado construído a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos, para dar respostas a problemas concretos, não sendo possível, portanto, “tirar delas soluções universais, válidas em qualquer contexto” (SANTOS, 2002b, p. 71).

Assim, para Santos, a democracia participativa constituiria um dos grandes campos sociais e políticos nos quais, no início do novo século, a emancipação social²⁴ está sendo reinventada. Ela está ligada aos processos de democratização pelos quais passaram os países do Sul, nos quais houve um processo de redefinição de seu significado cultural e da gramática social, possibilitando a disputa pelo significado de práticas políticas e a incorporação de novos atores sociais e novos temas à democracia.

Os diferentes formatos de democratização, construídos pela participação ampliada de atores sociais em processos de tomada de decisões, alargam a possibilidade de procedimentos inovadores, que se tornam objeto de intensa disputa política por, em geral, incluírem temáticas ignoradas pelo

²⁴ No entanto, “mesmo em situações nas quais existe o aumento da participação, esse aumento, para se tornar emancipatório, necessita se adequar à tentativa de recriação de formas do político” (SANTOS, 2002, p. 63).

sistema político, promoverem a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

A prática da participação busca aprofundar e intensificar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa²⁵. Com efeito, os processos de democracia representativa não conseguiram dar conta da pluralidade cultural e do reconhecimento de novas identidades, o que exigiu profundas redefinições nas práticas democráticas. Dessa forma, a democracia participativa, que se dá tanto na esfera do Estado quanto na não estatal, incorpora ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social, visando “assegurar o pluralismo e a tolerância sem o qual a democracia participativa definha” (SANTOS, 2002a, p. 555).

Santos defende três teses para o fortalecimento da democracia participativa. A primeira é o reconhecimento de que não existe um único formato democrático, o que é apontado pelo multiculturalismo e pelas experiências de participação no sentido da ampliação da deliberação pública. Assim, o primeiro elemento da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos em que o sistema político abre mão de suas prerrogativas decisórias em favor de instâncias coletivas de decisão. A segunda é a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global

²⁵ Santos (2002a, p. 549) advoga a necessidade de complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa. No entanto, percebe que a relação entre as duas é problemática. “A tensão entre as duas formas de democracia parece constitutiva das democracias modernas, pois nem a prática política nem a teoria democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só pode ser obtida às custas da restrição da outra”.

como elemento essencial ao fortalecimento da democracia participativa. A articulação global/local torna possível a aprendizagem contínua, considerada requisito fundamental do êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade. A terceira tese advoga a ampliação do experimentalismo democrático, pois a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia requer que se multipliquem experimentos nessas direções.

As experiências de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida que mobilizam setores sociais interessados em determinadas políticas públicas, assim como apontam formas alternativas de organização do sistema político, realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva.

Nesse contexto, a crítica ao modelo democrático liberal não reside na ausência de democracia, mas em sua insuficiência. Dessa forma, a renovação da teoria democrática assenta-se na formulação de critérios de participação política que vão além do voto e que conduzem à criação de uma nova cultura política, a cultura da participação, que pressupõem o aprendizado e a construção coletiva.

Para se manter e aprofundar, a cultura da participação e da solidariedade tem de ser servida por um projeto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos, e, sobretudo, o terceiro setor que, apesar de ter assumido um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, tem utilizado o seu caráter privado para fugir ao controle público e recusar a instituição de mecanismos internos de participação (SANTOS, 2002a, p. 553).

A vivência democrática, com base nestes pressupostos teóricos, deverá propiciar uma repolitização global da prática social, desocultando

novas formas de opressão e dominação, e possibilitando, assim, a criação de novas oportunidades para o exercício democrático. Uma nova teoria democrática deve buscar, portanto, o aprofundamento do campo político em todos os espaços de interação social, levando o aprofundamento da democracia às fábricas, famílias, escolas, universidades, enfim, a todos os lugares.

CAPÍTULO 2

A CULTURA DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão também. Tudo o que a gente puder fazer neste sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir este país democraticamente.
(PAULO FREIRE)

Nesta tese trabalhamos com a idéia de que a gestão democrática não é instituída através de leis ou normatizações, mas que ela tem um caráter instituinte, podendo-se construir de forma diferenciada em cada escola, a partir da prática das pessoas.

Com base nesta formulação, adotamos o conceito de cultura escolar que expomos neste capítulo.

Tratamos, ainda, da democracia na educação brasileira, buscando realizar um resgate histórico dos diferentes discursos sobre o tema, que se colocam em diversos momentos.

Construímos, também, o conceito de escola como organização democrática, para finalmente chegar à articulação entre a teoria democrática adotada e a gestão escolar.

2.1. A CULTURA ESCOLAR

Na perspectiva das novas teorias democráticas adotadas neste trabalho, não existe um modelo de democracia de validade universal, sendo necessária a institucionalização de práticas democráticas nas diversas formas de relações sociais, construindo, assim, uma sociedade mais inclusiva. Tomando por base a indecibilidade e incompletude da democracia, que é uma construção contínua e contingente e que se dá através de práticas articulatórias nos diferentes espaços sociais, consideramos pertinente o estudo da cultura escolar, tendo em vista que em cada escola a construção de relações democráticas pode se dar de forma diferenciada.

Em seu estudo sobre a interpretação da cultura, Geertz (1989) demonstra a polissemia característica do conceito, assumindo-o a partir de uma perspectiva interpretativa, que busca significados, e não como um estudo experimental, à procura de leis. Tal posição provém de seu entendimento de que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, e a cultura seria, portanto, a interpretação dessas teias.

O autor tece críticas, ainda, àqueles que defendem a existência de um caráter universal da cultura humana. Para ele, a produção cultural precisa ser situada nas relações sociais em que adquire significação. Pois,

o objetivo é tirar grandes conclusões a partir de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados; apoiar amplas afirmativas sobre o papel da cultura na construção da vida coletiva empenhando-as exatamente em especificações complexas (GEERTZ, 1989, p. 38).

Dessa forma, o estudo da cultura é sempre incompleto, na medida em que ela está em constante movimento, sendo criada e recriada, não podendo ser, portanto, descritivo, mas interpretativo. Assim, considera a cultura como o tecido de significações em função dos quais os homens interpretam suas experiências e guiam suas ações. A cultura poderia ser pensada como articulação entre o que é instituído e o que é instituinte, caracterizando-se por um processo contínuo e ativo de construção da realidade, um fenômeno ativo, vivo, em que as pessoas criam e recriam seus mundos (TEIXEIRA, 2002).

Para McLaren (1991), a cultura (da escola) é informada por determinantes específicos de classe social, ideologia e estruturas da sociedade, perspectiva que ampliaria a interpretação de Geertz. A cultura se expressa através de rituais inter-relacionados e sistemas de rituais. O autor considera o ritual como um evento político e como parte das distribuições objetificadas do capital cultural dominante na escola, destacando, ainda, que “nas sociedades modernas as produções culturais superam as produções econômicas como base de valores, estilos de vida e visões de mundo compartilhadas” (p.30).

No seu entendimento, os estudos sobre educação não têm conseguido explorar a maneira pela qual a cultura, como ação ritual, constitui comportamentos, principalmente porque os estudos antropológicos da educação, em sua maioria, têm considerado a escola como local politicamente neutro, sem problematizar sua relação com a sociedade²⁶.

²⁶ Nosso estudo considera que a dimensão política é constitutiva de todas as práticas sociais (ver cap. I)

Assim, “qualquer análise dos rituais escolares deve ser colocada num contexto de cultura que problematize a relação entre escola, poder, conflito e classe” (p. 61). Para ele, os rituais surgem das coisas ordinárias da vida, nutrindo-se da experiência vivida, expressando-se como a *“liturgia do cotidiano”*. Portanto, a explicação de um ritual é, inevitavelmente, o exame das dimensões simbólicas da vida social.

Assim como Geertz, Gómez (2001) também parte das diferentes interpretações do conceito de cultura, chegando a uma definição que nos parece pertinente e adequada ao estudo que nos propomos a realizar. Para ele, a cultura é

o conjunto de significados, expectativas e comportamentos compartilhados por um determinado grupo social, o qual facilita e ordena, limita e potencia os intercâmbios sociais, as produções simbólicas e materiais e as realizações individuais e coletivas dentro de um marco espacial e temporal determinado. A cultura, portanto, é o resultado da construção social, contingente às condições materiais, sociais e espirituais que dominam um espaço e um tempo. Expressa-se em significados, valores, sentimentos, costumes, rituais, instituições e objetos, sentimentos (materiais e simbólicos) que circundam a vida individual e coletiva da comunidade (p. 17).

Hall (1997) discute a centralidade do conceito de cultura na atualidade, articulando-o ao conceito de discurso. Epistemologicamente a centralidade da cultura estaria nas mudanças paradigmáticas que a virada cultural provocou no interior das disciplinas tradicionais, no peso explicativo que o conceito carrega e no seu papel constitutivo e não dependente da análise social, o que a colocaria em um espectro mais abrangente de instituições e práticas. Para ele “a cultura não é nada mais do que a soma de diferentes

sistemas de classificação e diferentes formações discursivas as quais a língua recorre a fim de dar significação às coisas” (p.29). O autor demonstra, ainda, que a cultura tem papel central na construção da subjetividade, da identidade e da pessoa como ator social. Desta forma, práticas culturais e práticas discursivas seriam correlatas²⁷, pois “toda prática social tem condições culturais ou discursivas de existência. As práticas sociais, na medida em que dependem dos significados para funcionarem e produzirem efeitos se situam dentro do discurso, são discursivas” (p.33).

Ao inserir a discussão da cultura no espaço escolar, ou seja, em uma instituição social, Fourquin (1993, p.147) nos mostra que os conteúdos que “a escola transmite não são, com efeito, somente saberes no sentido estrito. São também conteúdos mítico-simbólicos, valores estéticos, atitudes morais e sociais, referenciais de civilização”.

Consideramos, assim, que a escola não é um espaço de simples aquisição de conhecimentos, mas de aprendizados outros, como o das práticas democráticas. Os intercâmbios que se realizam no cotidiano escolar trazem efeitos no pensamento, sentimentos e condutas da comunidade escolar, ou seja, constroem identidades²⁸. Dessa forma, entendemos que as diretrizes das políticas de democratização se concretizarão na escola, *lócus* de materialidade das políticas educacionais, e que serão implantadas a partir da rede de significações produzidas no

²⁷ Segundo Hall (1997) o clássico exemplo desenvolvido por Marx acerca da diferença entre o trabalho animal e o trabalho humano (o pior dos arquitetos seria mais inteligente do que a melhor das abelhas), hoje poderia “ser chamado de concepção discursiva ou cultural da prática social”.

²⁸ Segundo Hall, “toda a nossa conduta e todas as nossas ações são moldadas, influenciadas, e, dessa forma, reguladas normativamente pelos significados culturais”.

“cotidiano” de cada escola, podendo (ou não) ser criada uma cultura democrática nas Unidades Escolares.

Entendemos, ainda, com base em Hall (1997), que

cada instituição ou atividade social gera e requer seu próprio universo distinto de significados e práticas – sua própria cultura. Assim sendo, cada vez mais, o termo está sendo aplicado às práticas e instituições que manifestamente não são parte da “esfera cultural”, no sentido tradicional da palavra. De acordo com este enfoque todas as práticas sociais, na medida em que sejam relevantes para o significado ou requeiram significado para funcionarem, têm uma dimensão cultural.

A escola é uma organização da sociedade e sua cultura constitui-se em um prolongamento da cultura social. No entanto, isto não significa que as organizações escolares possam ser consideradas de modo uniforme, pois comportam diferentes sistemas de valores que criam realidades organizacionais diferenciadas. “A existência de padrões culturais nas organizações pode ser vista como fator de diferenciação das mesmas a partir da ação e da interação de seus membros” (TEIXEIRA, 2002, p. 22). Assim, a cultura organizacional pode ser considerada a forma como as coisas acontecem no âmbito de uma instituição, dirigindo a atenção para o significado simbólico dos aspectos racionais da vida organizacional, o que permite o entendimento de significados subjetivos das estruturas e práticas, fundamentais ao entendimento do funcionamento “cotidiano” da organização. Nesse sentido, a organização pode ser considerada como uma *realidade construída*. Tal perspectiva reforça a idéia de que a política educacional é re-significada em sua implantação nas Unidades Escolares,

podendo tomar sentidos diferenciados, se desenvolvendo no curso da interação social²⁹.

Assim, estudar a gestão das Unidades Escolares, a partir do discurso e de ações “cotidianas”³⁰ desenvolvidas na escola, requer situá-la na dimensão do estudo da cultura escolar³¹, pois é através da reapropriação, re-significação e reinterpretação que as diretrizes da política educacional para a gestão das escolas serão relativizadas e adaptadas à realidade de cada Unidade Escolar, pois, como mostra Teixeira (2002, p. 40), com base no pensamento de Cândido,

se há uma organização administrativa igual para todas as escolas de determinado tipo, pode-se dizer que cada uma delas é diferente da outra, por apresentar características derivadas de sua sociabilidade própria.

Nesse sentido os Conselhos Escolares, unidades gestora da escola, de caráter deliberativo, são entendidos como um espaço político de construção social contingente, negociação de conflitos, confrontos e interesses, através de práticas discursivas, onde são construídos significados simbólicos, capazes de gerar mudanças no comportamento da

²⁹ Cf. LIMA 2002 *b*.

³⁰ Particularmente as reuniões dos Conselhos Escolares

³¹ Segundo Hall (1997, p.30), “dar à cultura um papel constitutivo e determinado na compreensão e na análise de todas as instituições e relações sociais é diferente da forma como a mesma foi teorizada por vários anos nas ciências sociais”, em que foi considerada de forma objetiva, dada. Ao contrário, na atualidade, o significado das coisas é entendido não a partir da coisa em si, mas do sistema de classificação em que se inserem. Argumenta ainda que “de fato, não é que ‘tudo é cultura’, mas que toda prática social depende e tem relação com o significado: conseqüentemente, que a cultura é uma das condições constitutivas de existência dessa prática, que toda prática social tem uma dimensão cultural”. Assim, a materialidade da realidade depende da produção de sentido.

comunidade escolar³², em relação à gestão da escola e, portanto, na cultura escolar.

O Conselho é considerado uma estrutura discursiva, que constitui e organiza relações que se dão no interior da escola, através de práticas articulatórias que constroem sentido à gestão escolar. No entanto, supomos que os sentidos da gestão construídos através das práticas discursivas pelos Conselheiros e pelos gestores municipais têm a marca própria de cada escola, tendo em vista que ela representa uma organização, sendo, portanto, culturalmente diferente.

Nesse sentido, as práticas discursivas constroem significados à gestão de cada escola que são constitutivos de sua cultura, pois mudanças nas organizações passam por uma mudança cultural. A gestão escolar democrática no Brasil seria uma prática inovadora, tendo em vista o caráter autoritário historicamente predominante na gestão das escolas públicas. Torna-se, portanto, necessário compreender como o debate sobre a democracia se insere na discussão / implementação das políticas educacionais brasileiras.

³² Para Hall (1997, p.39), a cultura “nos governa - regula nossas condutas, ações sociais e práticas e, assim, a maneira como agimos no âmbito das instituições e na sociedade mais ampla”.

2.2. A DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O discurso da democracia vem permeando os debates e estudos na área da educação no Brasil, embora com significados diferenciados em cada momento histórico. A partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública às crianças de 7 a 14 anos, observando-se recorrência aos temas do acesso à escola, da seletividade, da repetência e da evasão (WEBER, 2004).

Na década de 1980, com o restabelecimento do sistema democrático no país e a realização de eleições para prefeitos e governadores, observa-se mudança em relação ao sentido da democracia no debate sobre a educação³³, embora a discussão da universalização da educação básica continuasse presente.

Segundo Costa e Silva (1998, p. 102),

há quase duas décadas, progressivamente, esta luta (pela democratização da sociedade brasileira) vem combinando as reivindicações puramente corporativas, a exemplo da mobilização em torno do piso salarial nacionalmente unificado, com as lutas ético – políticas, a exemplo das bandeiras pela descentralização administrativa do Estado brasileiro, pela criação de conselhos municipais, pela participação da população no orçamento das ações planejadas e pelas eleições diretas para diretores de escola e conselhos deliberativos, mecanismos de democratização da gestão do Estado e do sistema educacional que, concomitantemente podem contribuir para a formação e o exercício consciente da cidadania e melhorar a qualidade do ensino que, sem dúvida,

³³ Segundo Weber (1993, p. 16) “a centralização extrema, com a conseqüente expansão de estruturas técnico-burocráticas, no interior das quais eram definidas as políticas públicas, ao longo do período autoritário, foi cedendo lugar, desde o final dos anos 70, em decorrência do grau de organização obtido pela sociedade civil, a processos participativos de planejamento e de gestão de políticas educacionais e da própria escola”.

constitui uma das principais bandeiras de luta da sociedade brasileira, especialmente, hoje, em que a educação se torna o principal insumo para o processo de modernização.

Consolida-se, assim, o debate e demandas pela democratização do sistema educacional e das Unidades Escolares, que têm como pontos centrais, respectivamente, a descentralização/municipalização, a eleição direta para dirigentes escolares e a criação dos Conselhos Escolares. Observa-se, neste período, a implementação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil na formulação da política educacional em Estados como o Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Pernambuco, neste último Estado exemplificado pelos Fóruns Itinerantes de Educação. Realiza-se, também, a mobilização sindical e acadêmica em movimentos pela democratização da escola pública, além da organização coletiva de Secretários Municipais e Estaduais de Educação com a criação da UNDIME³⁴ e do CONSED³⁵ em 1986.

Oliveira e Teixeira (1999) demonstram, a partir de revisão bibliográfica, que em determinados períodos históricos (1950, 1980 e 1990³⁶), o tema da municipalização do ensino, tendo como matriz a descentralização, foi mais discutido, identificando no processo de construção da educação municipal no Brasil a tendência à associação entre ações locais descentralizadas à democracia e políticas públicas de cunho mais centralizador do ideário autoritário (SOUZA e FARIA, 2004).

³⁴ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

³⁵ Conselho Nacional de Secretários de Educação

³⁶ Segundo elas, de 1991 a 1993 os trabalhos abordavam mais as políticas de municipalização do ensino e sua implantação, e de 1995 a 1997 os trabalhos focalizavam a gestão do ensino municipal.

Souza e Farias (2004, p. 929) consideram que

o processo de elaboração da CF, de 1988, será então inspirado por aquela idéia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do Município como ente federado no próprio texto Constitucional.

No período que particularmente nos interessa neste estudo, as décadas de 1980 / 1990, observa-se que a defesa da descentralização, que, na maior parte das vezes, pode ser traduzida em municipalização, tem como suporte a possibilidade da democratização da gestão do sistema de ensino, considerando que as pessoas estando mais próximas do município, poderiam participar mais ativamente na definição e fiscalização de sua política. Esta abordagem aponta para a concepção de municipalização como democratização do ensino, entendimento que se expressa no depoimento da Secretária de Desenvolvimento Social do Cabo de Santo Agostinho, à época, Secretária de Educação deste município e uma das articuladoras da criação da UNDIME.

[...] E aí nós começamos a nos organizar, os municípios da região metropolitana e aqui começamos a discutir caminhos democráticos para as prefeituras e naquele momento nós já achávamos que a democracia necessariamente passava pela participação popular, também novos conhecimentos da população, da juventude que possibilitasse pensar o município de forma diferente [...] e aí nós temos algumas premissas que eram: a universalização do ensino, a descentralização, que na época, já falávamos em municipalização dos recursos públicos e a democratização das escolas, eram os três fundamentos que a gente tinha aí.

Observa-se que a democratização da gestão da escola pública é uma demanda presente neste momento, entendida, principalmente, como eleição de diretores escolares, luta que se constitui quase como uma unanimidade nacional. Na própria agenda do CONSED, estava presente

a visão da importância do envolvimento da sociedade nas questões educacionais, sendo discutidas formas de descentralizar, desconcentrar, flexibilizar, coordenar ações das Secretarias de Educação. Eleições, Colegiados, Grupos Gestores e tantas outras formas de tornar a escola participante ativa no debate educacional e da execução de políticas educacionais tiveram destaque em diferentes pautas de reuniões (WEBER, 1996, p. 33).

Interessante considerar, ainda, que a implementação da eleição direta em alguns Estados e Municípios foi demonstrando, pela prática, a impossibilidade deste mecanismo, por si só, tornar a gestão da escola democrática. Em análise da experiência de implantação de políticas educacionais no governo de Pernambuco, no período de 1987 a 1990, Oliveira (1991) demonstra que diretores nomeados conseguiram implantar uma gestão colegiada, enquanto alguns eleitos desenvolveram práticas centralizadoras e clientelistas em sua gestão. Dessa forma, conclui que “a democratização da escola não se reduz ao processo de escolha de seus dirigentes”³⁷.

No mesmo sentido se coloca Paro (2001) ao analisar vários estudos e experiências sobre a eleição direta de diretores escolares. Ele considera que “com a eleição, esperavam que a escola se encaminhasse rapidamente para uma convivência democrática e para a maior participação

³⁷ Entendimento partilhado pela autora deste trabalho e que vem norteando a sua elaboração, desde seus estudos preliminares e aquele desenvolvido no nível do mestrado.

de todos em sua gestão. Todavia, as experiências mostraram que havia mais otimismo do que realismo nestas previsões” (p.66).

O trabalho de Costa e Silva (1998) nos demonstra, também, que apesar de as eleições diretas terem sido encaradas pelos profissionais da educação como expressão máxima de democracia na gestão escolar,

experiências concretas evidenciaram que a repetição de práticas autoritárias e de relações sociais antidemocráticas, mesmo a partir da adoção das eleições diretas, continuaram a coexistir no dia-a-dia da escola. Levantamentos empíricos constatam que a repetição de tais práticas vem resistindo, sobretudo, quando a figura do diretor encarna o poder, centralizando as decisões sem a participação do coletivo da escola, justamente, pela ausência de mecanismos institucionais que viabilizem o controle de sua ação gestonária [...] Assim, em que pese as eleições evidenciem avanços, revelam também, conforme os dados indicam, limites que parecem intransponíveis, ratificando que **a ampliação da participação da comunidade escolar não decorre exclusivamente da realização de eleições para diretor, necessitando-se de outros mecanismos de democratização, a exemplo dos conselhos escolares** (p. 106 – 107, grifo nosso).

No final dos anos 1970, ainda na fase da luta pela redemocratização do país, já começam a aparecer nos sistemas públicos de ensino algumas experiências de gestão colegiada em instituições de educação básica, como estratégia de democratização. Em Minas Gerais, o Colegiado de escola, regulamentado pela lei nº. 7.019 de 13/10/1977, se aproximava de uma congregação de professores, com atribuições administrativas, sem, no entanto, mencionar a participação de estudantes, funcionários e pais.

Em São Paulo, também no ano de 1977, são criados os Conselhos Escolares com função consultiva, sendo formados pelo diretor e seus assistentes, orientadores, representantes de professores, secretário da

escola, representantes da APM³⁸ (no primeiro grau) e representantes de alunos (no segundo grau). Em 1984, a legislação estadual é alterada, atribuindo funções deliberativas ao Conselho Escolar que, com outra alteração legal ocorrida em 1985, passou a ser composto de forma proporcional por: 25% de pais, 25% de estudantes, 40% de professores, 5% de especialistas e 5% de funcionários.

No Distrito Federal, em 1985, o Conselho de Educação autoriza a instituição de um sistema administrativo colegiado, em caráter experimental, que funcionaria como um Conselho Diretor, formado por um diretor-superintendente eleito pela comunidade escolar, um diretor pedagógico nomeado pelo diretor, coordenadores de atividades indicados pelos professores e representantes da comunidade escolar indicados pelos pais ou alunos maiores de 18 anos.

Em Porto Alegre, pela Lei Municipal nº. 5.693/85, foram criados os Conselhos Escolares nas escolas municipais, compostos por professores e representantes de funcionários, estudantes e pais, com a função de analisar mudanças curriculares e eleger o diretor da escola.

Nos anos 1990, o foco do debate sobre a democratização da educação é direcionado para as relações internas da escola, que deveriam ser democráticas, com a participação da comunidade escolar em sua gestão, sendo regulamentada, inclusive, pela LDB³⁹ e tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a

³⁸ Associação de Pais e Mestres.

³⁹ Conforme evidenciam os artigos 14 e 15.

democratização das relações na escola torna-se uma exigência legal, que a comunidade escolar deve assumir.

A gestão democrática das Unidades Escolares públicas brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal⁴⁰, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Isso não tem significado, contudo, considerável avanço na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

Percebe-se, neste modelo, a correlação entre as novas formas de organização produtiva⁴¹ e a implantação de políticas educacionais direcionadas à descentralização / desconcentração da gestão das Unidades Escolares⁴². A administração descentralizada faz-se necessária em função da inoperância da máquina burocrática, conferindo autonomia às escolas, inibindo, assim, riscos de perturbações indesejadas ao sistema, já que a participação do coletivo na gestão da escola aumenta à medida que aumentam suas responsabilidades (BRUNO, 1997).

Constata-se, então, a intervenção de organismos internacionais, como Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, entre outros, nas políticas

⁴⁰ De acordo com Martins (2002, p. 121) “[...] a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 – necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisões às instâncias locais – emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado lucrativo ou não lucrativo para que o Estado pudesse focar suas ações estabelecendo prioridades”.

⁴¹ Ver o cenário da reforma do Estado brasileiro apresentado na introdução deste trabalho.

⁴² Segundo Lima (2002d, p. 24), na perspectiva neoliberal “a democratização, a participação e a autonomia, a idéia de ‘projecto educativo’ e de ‘comunidade educativa’, são idéias que não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, ressurgem com maior intensidade e freqüência, mas concentrando novos significados que decorrem das orientações acima referidas (escola como “empresa educativa” ou “indústria de mão de obra”).

educacionais latino americanas, a partir da implantação de reformas que seguem o receituário destes organismos, que

apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, evidencia-se a defesa: da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal (SOUZA e FARIA, 2004, p. 927 – 928).

No entanto, apesar de implantada com base no modelo neoliberal, a institucionalização da gestão democrática pode representar avanços na forma de condução do dia-a-dia da escola, tendo em vista que as políticas educacionais ganham materialidade no *lócus* de sua implementação.

Desde 1980, as forças progressistas reivindicam que a gestão das Unidades Escolares se dê de forma democrática, combatendo o centralismo que tem caracterizado a política educacional brasileira. Com a participação na definição dos rumos da escola, os que compõem a comunidade escolar têm a possibilidade de vivenciar um processo diferenciado de gestão da coisa pública, que passa a ser também de sua responsabilidade, contribuindo, assim, na construção de sua cidadania.

Como bem coloca Abranches (2003, p. 18),

a descentralização só existe no momento em que as decisões locais possuem uma certa autonomia e emanam de uma coletividade e não do Estado. O ponto central a ser considerado no processo de descentralização é que este pode estimular e abrir oportunidades para a participação social, mediante o deslocamento dos centros decisórios – a descentralização é um meio para favorecer a participação. Por outro lado, a descentralização só se torna possível pela participação.

Neste cenário, nas décadas de 1980 e 1990, parece ganhar força, tanto em nível acadêmico como no das políticas educacionais, a discussão da democracia participativa como forma de garantia da democratização das relações que se estabelecem na escola, particularmente em sua gestão. No entanto, percebe-se que o tema não se apresenta de forma consensual. Se para os defensores da agenda neoliberal, a defesa da participação se coloca com o fito da desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, para os setores progressistas a democracia participativa é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais.

Compreende-se, portanto, que as políticas que visam implementar a democracia participativa em escolas da rede pública não podem ser consideradas como um movimento de mão única. Se por um lado, os preceitos do neoliberalismo nos indicam a intenção privatista destas políticas, por outro, elas podem ser colocadas no campo progressista, buscando a construção de um espaço público democrático⁴³, tendo em vista que a democratização do Estado brasileiro sempre esteve na pauta das lutas da sociedade civil.

Neste contexto, a educação, na qualidade de uma prática social, pode prestar sua parcela de contribuição ao processo de democratização da sociedade brasileira e à construção de um projeto social comprometido com os anseios da maioria. Em que pese a escola não construir sozinha uma alavanca de transformação da sociedade, o seu concurso é essencial para a construção e consolidação de uma sociedade justa. São evidentes os seus limites, mas não se forja uma sociedade democrática sem a sua efetiva participação. Ela é, sem dúvida, um dos mecanismos viabilizadores de um modelo societal equânime (COSTA e SILVA, 1998, p. 104).

⁴³ Tal entendimento direcionou a escolha de um município cuja gestão se colocava no campo progressista à época da coleta de dados, para a realização de nosso estudo empírico.

Assim, o sentido de democracia participativa na escola se daria a partir das práticas articulatórias construídas no espaço escolar, se constituindo, portanto, como uma prática política⁴⁴, que pode ir em uma direção ou na outra, dependendo do projeto que se constitui como hegemônico nas proposições da política educacional e no espaço escolar em que ela se concretiza.

Segundo Bastos (2002), a gestão democrática da educação abre a perspectiva do resgate do caráter público da administração pública, estabelecendo o controle da sociedade civil sobre a escola pública e a educação, garantindo a liberdade de expressão, pensamento, criação e organização coletiva e, ainda, facilitando a luta por condições materiais para a aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como de salários dignos para os profissionais da educação.

No entanto, a nosso ver, o interesse pelos atos governamentais, que se materializaria através da participação da população em instâncias decisórias⁴⁵, não surgirá “do nada” ou de “um dia para o outro”. Para que as pessoas compreendam a relevância de seu interesse pela ação dos governantes elas precisam percebê-la como importante. Se em um espaço menor, no caso a escola, essas pessoas têm oportunidade de vivenciar uma gestão participativa, onde suas vozes são escutadas e seus interesses pela gestão da instituição apresentam algum tipo de resultado, elas começam a perceber a importância de sua atuação política⁴⁶.

⁴⁴ Ver, no capítulo I, a distinção que Mouffe propõe entre político e política.

⁴⁵ O Conselho Escolar é uma delas.

⁴⁶ Segundo Santos “*se não houver retorno imediato da participação, a democracia participativa desaparece*” (informação verbal).

Desta forma, a gestão democrática de escolas públicas pode ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular e, portanto, para a democratização da própria sociedade. O estudo da democracia na gestão de escolas públicas poderia, portanto, contribuir no entendimento da democratização da sociedade, na medida que visa a esclarecer como mudanças geradas pelas políticas de democratização sobre ela repercutem.

De acordo com Lima (2005, p.24),

parece muito difícil contribuir para a constituição do cidadão democrático e para a emergência do discurso democrático e da cidadania – problemas político-pedagógicos centrais na teoria da democracia participativa -, à margem de ‘escolas como esferas públicas democráticas’ (Torres, 2001: 36; 288 – 289). Como Morrow & Torres (1997:147) observam a este propósito, ‘a formação do cidadão democrático implica a formação de um sujeito pedagógico’ e a constituição deste representa, de facto, ‘um problema conceptual central, um dilema da democracia’.

Porém, a participação da comunidade na gestão escolar não é algo que possa ser garantido por determinação legal, principalmente considerando a tradição autoritária da sociedade brasileira. A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar e que só se solidificará a partir da transformação da prática das pessoas. Como bem coloca Martins (2002, p.18),

se a necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo. Se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor da ação. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido às ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional.

Tendo em vista tais elementos, e com base nas abordagens teóricas sobre a democracia que norteiam este trabalho, apresentadas no primeiro capítulo desta tese, consideramos que a discussão sobre a democratização da gestão da escola pode ser inserida nas novas concepções da teoria democrática, que defendem o aprofundamento do campo político em todos os espaços de interação social, “levando” a democracia a todos os lugares.

O Conselho Escolar, que é um dos principais mecanismos de institucionalização da gestão democrática na escola, pode ser considerado como um espaço de democracia participativa, no qual os diferentes segmentos da comunidade escolar, através de seus representantes, têm oportunidade de defender seus interesses e aspirações, a partir de relações dialógicas, podendo, portanto, ter participação e responsabilidade na definição dos rumos da escola. O Conselho traz vozes diferentes e discordantes para dentro da escola, fazendo refletir sobre a heterogeneidade da comunidade escolar e do movimento da realidade.

Assim, neste trabalho, a escola é considerada como um espaço da esfera pública, cuja deliberação das ações pode se dar através de práticas discursivas participativas, com respeito às diferenças entre os diferentes grupos que compõem a comunidade escolar.

Para Abranches (2003, p.27),

o diálogo é o que possibilita aos homens revelarem as questões públicas a todos os outros, é pela palavra que podemos construir uma interação política. E a ação é a capacidade dos homens de produzir fatos e eventos em um espaço no qual é garantido o seu aparecimento para outros homens e, portanto, de caráter político.

O caráter político da administração coletiva reside na adoção de uma forma qualitativamente diferente de tomada de decisões, baseada na co-participação responsável. A participação afastaria, portanto, o “perigo” de decisões centralizadoras, constituindo-se, assim, em elemento básico de integração democrática. “Participação e democracia têm, assim, um significado indissociável” (PRAIS, 1996, p.84). Dessa forma, a participação da comunidade escolar na gestão da escola fortaleceria a instituição de ensino, à medida que possibilita um comprometimento coletivo com os objetivos a serem atingidos, além de proporcionar a vinculação entre teoria e prática e a adequação aos objetivos educativos de interesse da maioria da população⁴⁷.

Tomando por base a análise de Oliveira (1999) e Lima (1998), podemos ampliar o conceito de democracia para além de um sistema político estatal, na medida que sua efetividade se realiza a partir da incorporação de seus princípios à lógica da vida “cotidiana” de indivíduos e grupos que interagem na sociedade. Assim, a partir da democratização das relações e das práticas sociais desenvolvidas nas diferentes instituições da sociedade, por meio de uma prática política diversificada, “cotidiana” e consciente, é que se poderia contribuir para a construção de uma democracia social, ou seja, “uma democracia que ultrapasse a esfera do Estado e se instale no coração da vida cotidiana” (OLIVEIRA, 1999, p.28). Dessa forma, a democratização da escola contribuiria para a democratização da própria sociedade,

⁴⁷ De acordo com Abranches (2003, p.57), “a gestão colegiada vem, ainda, proporcionar uma transformação da concepção de escola governamental em organismos públicos, gerando mudanças profundas na visão da escola, tanto para aqueles que estão dentro dela, quanto para os alunos, pais e moradores da comunidade”.

na medida em que representaria a ampliação das possibilidades individuais e coletivas de desenvolvimento de uma ação compatível com a liberdade de agir e de pensar, com o respeito da pluralidade e o reconhecimento do direito à diferença, equalizando as possibilidades de participação nas decisões de interesse coletivo (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

Embora concordando com as considerações da autora, cumpre ressaltar que não se pode cair na ingenuidade de acreditar que a escola sozinha teria o “*poder*” de democratizar a sociedade. Enquanto instituição social, ela tem uma importante contribuição a oferecer na construção de uma sociedade democrática, a partir da democratização de suas relações, o que implica em um aprendizado democrático, mas a democratização efetiva da sociedade passa por todos os espaços sociais e não apenas pela escola. Nesse sentido, é importante destacar o aspecto pedagógico prevacente na instituição de relações democráticas na escola, que se constitui como um espaço de aprendizado não só de conteúdos, mas também de valores, práticas e aspirações, podendo contribuir, assim, com uma educação para a responsabilidade social e política. Além disto, estas relações poderão se constituir de forma diferenciada em cada unidade escolar, o que nos remete à análise da escola como uma organização.

2.3. A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

De acordo com Lima (1998, p. 138) “o estudo da participação nas organizações educativas, designadamente na escola, remete para a problemática da democratização da educação e do ensino e para a

construção da escola democrática”. Ainda, segundo o autor, tomando por base o pensamento de Grácio (1986), o conceito de democratização do ensino pode ter cinco acepções diferenciadas: direito à educação; conteúdos e valores do ensino/aprendizagem; governo e funcionamento das escolas; participação de interesses sociais e culturais organizados, incluindo o de professores, alunos e pais; relações de articulação do sistema educativo com os objetivos políticos selecionados para a promoção do desenvolvimento. Acrescentaríamos, ainda, a estes o sentido do deslocamento das responsabilidades para o nível local e o da eleição de dirigentes escolares.

Após a breve incursão do desenvolvimento da questão da democratização da educação realizada no ítem anterior, onde tentamos demonstrar seus sentidos prevalentes em diferentes momentos históricos e diferenciar democracia na escola e no sistema escolar, é importante deixar claro que iremos focalizar neste trabalho a democracia participativa nas Unidades Escolares.

A concepção de democracia que norteia nosso estudo de um processo em construção contínua e contingente, sem formato definido, exercendo-se nos diferentes espaços sociais e o entendimento de que as políticas públicas são fruto da ação humana, não se desvinculando do universo cultural e simbólico em que se inserem e dos espaços institucionais em que se concretizam, incorporando os elementos contraditórios inerentes ao processo político⁴⁸ (AZEVEDO, 1997), situa nossa pesquisa no campo da *Sociologia da Organização Escolar*.

⁴⁸ Segundo Azevedo (1997, p.68) “este enfoque abre-se a novas dimensões investigativas que, sem desconsiderar os determinantes de ordem mais estrutural, sugere o uso de ferramentas que permitem considerar o papel da subjetividade e dos sistemas valorativos no desenrolar das ações / relações

Nesta abordagem a escola é considerada como uma organização regulada por regras formais, ou seja, deliberações normativas definidas pela administração central. No entanto, a análise sociológica da organização escolar busca as regras *não oficiais*, ou seja, aquelas atribuidoras de significados sociais e simbólicos que emergem na interação dos indivíduos, tomando por referência interesses comuns e/ou antagônicos na organização e objetivos que podem (ou não) ser diferenciados dos oficiais. Assim, o foco do estudo são as estruturas manifestas, as regras re-significadas e o desempenho dos atores, considerando-se a escola enquanto uma configuração socialmente construída / em construção, na e pela ação, o que introduziria a questão da agência humana na construção / reconstrução dos modelos organizacionais de escola pública, priorizando-se, portanto, o exame da ação e dos processos organizacionais e não das estruturas e dos atores. Desta forma, a escola seria, simultaneamente, *lócus* de reprodução e *lócus* de produção de políticas, orientações e regras (LIMA, 2002*b*).

A organização seria considerada como produto de ações coletivas, podendo ser compreendida como resultado de relações sociais contraditórias; como relações de poder que são construídas na dinâmica de seu funcionamento. “Tanto a organização quanto o sistema no qual está inserida interagem a partir do conteúdo das contradições que lhe dão origem, o mantêm e transformam” (BOTLER, 2004, p. 79).

sociais. [...] Desvendá-los, portanto, pode ser um modo de se ir bem mais adiante dos desvelamentos que se voltam para as ‘grandes determinações’ e que pouco têm acrescentado em termos de respostas mais concretas para o soerguimento de um padrão mais igualitário para a política educacional”.

As organizações são sempre pessoas em interacção social, e porque os actores escolares dispõem sempre de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada. E, assim, os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas *a priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construir novas regras (LIMA, 2001, p. 94, grifos do autor).

Estudar a escola como uma organização implica, portanto, em analisar as estruturas e regras construídas pelos atores sociais em ação e não restringir-se à estrutura formal e ao texto jurídico normativo, que define as políticas educacionais. Assim, a forma de gerir a escola seria construída em cada Unidade Escolar por seus atores sociais que não, necessariamente, seguiriam as determinações impostas pela política educacional, pois

teremos que aceitar que um 'modelo' de administração e gestão é também, e em certos casos é sobretudo, as formas diversas, eventualmente antagônicas, de interpretação, apropriação, reprodução imperfeita ou parcial, ou mesmo de produção alternativas, nos diferentes contextos sociais e escolares (LIMA, 2002e, p. 63).

Consideramos que a participação⁴⁹ na gestão da escola não pode se resumir apenas à dimensão formal, normativa, que se expressaria pelo direito ao voto, mas à criação de mecanismos que impliquem na superação de práticas clientelistas e autoritárias que permeiam as práticas sociais, nas quais as práticas educativas se incluem. Partindo deste entendimento,

⁴⁹ Segundo Lima (1998, p. 134), "o conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder".

buscaremos reconstruir o processo de construção democrática em escolas públicas, contrapondo as determinações da política educacional com a forma efetiva de implantação de mecanismos democráticos nas Unidades Escolares.

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar. Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada. Trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar. E paradigmas não nascem da lei. Nascem das idéias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que arruínam o velho para instituir o novo (MEC, 2004, p. 54).

Assim, neste estudo, não se privilegiará elementos de normatização da democracia, mas como, no “cotidiano”, a democracia é vivenciada.

A democracia pode ser analisada como processo (formas de normatização) e como valor (ideais, intenções e práticas) e será nas práticas “cotidianas” que ela se efetivará ou não e, ao se assumirem como espaço de participação e formação democrática, as escolas poderão contribuir para a revitalização da esfera pública democrática (LIMA, 2002a). Estudar a democracia como valor compreende, ainda, considerar sua dimensão política, além da sua indecibilidade, incompletude e seu caráter formativo.

Ao pretendermos estudar os fenômenos da participação numa organização, sem perder de vista a dimensão política, é indispensável assumir com clareza a defesa da participação enquanto valor, evitando menosprezar ou simplesmente não considerar, as dificuldades inerentes [...] a participação assume formas e graus muito diversos, consoante com os níveis e padrões de democratização [...] sendo importante quem vota (dimensão política), é igualmente importante saber “onde” se vota e onde se participa, isto é, a que espaços institucionais e organizacionais se alarga a democracia participativa (dimensão social). (LIMA, 1998, p.103-104)

As mudanças escolares, embora influenciadas pelas decisões políticas e modelos decretados, não seguem apenas regras impostas, não bastando, portanto, a simples alteração de regras formais para que se efetivem mudanças na realidade das escolas. Assim, não serão apenas as determinações da política educacional⁵⁰ que redirecionarão as práticas gestoras nas escolas, mas sim a capacidade de interpretação e recriação dos atores escolares dessas medidas, que terão características específicas em cada Unidade Escolar, tendo em vista que as práticas organizacionais são contextuais. Segundo Lima (2001, p. 112, grifo nosso),

as mudanças sociais e escolares, sendo influenciadas pelas mudanças ocorridas ao nível das decisões políticas centrais e dos modelos decretados, **não seguem apenas as regras impostas por estes, nem se subordinam necessariamente ao mesmo ritmo e condições.** Não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com freqüência, mesmo quando as primeiras se mantêm inalteradas. Ou seja, **não são apenas os modelos decretados que influenciam as práticas de gestão; estas práticas são influenciadas por múltiplos factores, objectivos, interesses, circunstâncias etc.**, que, por sua vez, não deixam de influenciar o entendimento e até a produção de modelos decretados. E, assim, as diversas realidades escolares não se transformam automaticamente por simples mudança dos modelos decretados, como também

⁵⁰ No capítulo IV estas políticas, no Município onde se realizou o estudo empírico, serão analisadas detalhadamente. No entanto, é importante destacar que, atualmente no Brasil, tanto a LDB, em seus artigos 3, 4, 12, 14 e 15, como a própria Constituição, no artigo 206, coloca a democracia como princípio educativo.

a mera manutenção destes não assegurará necessariamente a cristalização de tais realidades.

Partindo destes pressupostos, a democracia na gestão da escola, neste trabalho, será considerada como um significante vazio que ganhará significado a partir de práticas articulatórias que construirão sentidos à democracia. A noção de significante vazio⁵¹, desenvolvida por Laclau e Mouffe, não indica a ausência de significado, mas a possibilidade de um mesmo conceito assumir diferentes significações. Assim, a democracia, considerada como um discurso político que implica participação, pode ser construída de diferentes formas, não havendo, portanto, um modelo ideal, mas sim, significados que se fixam parcialmente, através da mobilização de paixões, multiplicação de práticas, instituições e jogos de linguagem que constroem valores democráticos e formas de democracia.

Em seu estudo sobre *“A organização escolar e democracia radical”*, Lima (2002a) demonstra, a partir da obra de Paulo Freire, que o Conselho Escolar representaria a verdadeira instância de poder na criação de uma escola diferente, espaço para a construção da democracia participativa, constituindo-se como um órgão político, uma instância organizadora da escola, um centro de deliberações, através do qual educadores, pais, alunos e comunidade têm o direito de exercer a gestão, tomando decisões,

⁵¹ De acordo com Mendonça (2004, p. 13/ 70) “podemos caracterizar a ocorrência de um significante vazio no momento em que um elemento (discurso, personalidade, movimento político) consegue fazer sentido para um vasto e variado conjunto de pessoas. ‘Fazer sentido’, neste caso, é provocar uma forte adesão dessas pessoas a este elemento, a ponto de este sofrer tantas significações e acabar por perder seu significado específico. Um elemento perde seu significado específico em função de este tornar-se um ponto articulatório múltiplo. Um significante vazio é, portanto, um significante que consegue condensar elementos polissêmicos a tal ponto de perder sua possibilidade de significação precisa [...] um significante vazio é, ainda, um discurso capaz de impor-se no campo da discursividade a ponto de poder representar quase uma unanimidade. A força de um significante vazio está na própria possibilidade que essa categoria tem de explicar um determinado imaginário social”.

encaminhado-as e as avaliando e, assim, o projeto pedagógico da escola seria fruto do debate e confronto de posições e interesses de todos.

O Conselho seria um órgão deliberativo e coletivo, que não estaria envolvido na gestão “cotidiana” da escola, a cargo do diretor, mas que seria responsável pela tomada de decisões referentes ao seu funcionamento, projetos, significados e práticas. O processo de tomada de decisões democráticas na escola envolveria a participação de sujeitos conscientes, responsáveis e livres, que interfeririam nas decisões tomadas. Dessa forma, autonomia e responsabilidade seriam, simultaneamente, condição e conseqüência da democracia e uma educação *para e pela* democracia, que envolveria práticas dialógicas e antiautoritárias e processos participativos, *locus* de produção de discursos, regras, orientações e ações em direção à autonomia e *substantividade democrática*, construiriam uma educação para a responsabilidade social e política.

No mesmo sentido se coloca Cury (2002), para quem a gestão democrática, baseada em um processo decisório participativo e na deliberação pública, expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e da sociedade como sociedade democrática. Afirma, portanto, a escola como um espaço de construção democrática, em que deve ser respeitado, contudo, o seu caráter específico de lugar de ensino / aprendizagem. A gestão democrática é, dessa forma, uma gestão de autoridade compartilhada.

Werle (2003, p. 10), em seu estudo sobre os Conselhos Escolares, trata-os como espaços de relações de poder que envolveria a autorização e influência entre as partes. Segundo ela,

não há poder, *a priori*, nos Conselhos Escolares, mas como decorrência do exercício da palavra, da capacidade de argumentação nas reuniões, do nível de escolaridade dos participantes e da politização da comunidade escolar, as percepções que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influem nas relações de poder.

Aqui nos parece interessante retomar a análise de Laclau e Mouffe sobre as relações de poder que se estabelecem nas relações sociais como constitutivas das identidades sociais. O poder se constrói discursivamente e está intrinsecamente ligado à questão do antagonismo e do conflito. As perspectivas de democracia utilizadas neste trabalho não tratam o conflito como algo a ser eliminado, mas como constitutivo da sociedade. O que vai caracterizar as práticas democráticas é a forma como o conflito é vivenciado. A eliminação do conflito por meios autoritários caracterizaria as práticas antidemocráticas. A vivência do conflito e o estabelecimento de acordos provisórios, no entanto, seriam característicos de relações democráticas.

Trazendo esta discussão para os Conselhos Escolares, podemos dizer que estas relações não estão pré-determinadas, mas são construídas a partir das práticas estabelecidas no “cotidiano” de seu funcionamento, através de relações discursivas. Assim, em nosso estudo, buscaremos analisar como elas se constroem cotidianamente pelas práticas discursivas.

Outro aspecto interessante destacado por Werle, encontrado também na obra de Boaventura de Sousa Santos, que nos parece bastante importante em nosso processo investigativo, é o caráter formativo da democracia participativa⁵². A autora trata o Conselho Escolar como espaço de aprendizagem democrática, a partir das relações construídas pelo grupo conselheiro, no que concordamos inteiramente. Para ela, os processos democráticos não são um aspecto conceitual ou um direito assegurado por lei, mas algo que deve ser desenvolvido e construído como prática pela comunidade escolar. Nesse sentido, o Conselho é um espaço de formação por possibilitar a participação. “Os Conselhos são, atualmente, um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de fazer democracia” (WERLE, 2003, p. 12).

Do ponto de vista etimológico, o termo Conselho é de origem latina “tanto significando ouvir alguém quanto submeter algo à deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso” (CURY, 2000, p. 47).

Historicamente, as origens dos Conselhos podem ser encontradas no mundo greco romano, como forma de gestão dos grupos sociais, precedendo a organização dos Estados modernos e originando os parlamentos. No século XVIII, o aperfeiçoamento deste mecanismo de controle social do poder consagrou as modernas democracias nas *res publica*, que se caracterizaram pelo processo de participação popular na eleição dos parlamentos.

⁵² Paulo Freire também nos fala do aprendizado da democracia através da prática da participação, do exercício e da vivência democrática.

No Brasil, mesmo com o advento da república, a concepção patrimonialista de Estado continua a ser a prevalente, o que levou à adoção de Conselhos de Notáveis. No entanto, os movimentos popular e sindical desenvolveram, nos anos 1970/80, de modo informal, experiências que tinham como objetivo organizar a sociedade civil, tais como Conselhos populares de saúde, na cidade de São Paulo, comissões de fábrica e Conselhos comunitários de bairro (OLIVEIRA, 2003).

Nos anos 1980, com o processo de redemocratização do país, a sociedade civil começa a reclamar a participação na gestão pública. Dessa forma, “os conselhos gestores de políticas públicas legalmente instituídos são fruto do processo de democratização do Estado no trato das políticas públicas” (OLIVEIRA, 2003, p. 78) e o poder local, que está no centro das transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação emerge como forma de controle social, se expressando pela criação de diversos Conselhos setoriais, como os de saúde, criança e adolescente, entre outros⁵³.

Com a Constituição de 1988⁵⁴ há a introdução da institucionalização da participação no país, que será posteriormente regulamentada por leis

⁵³ De acordo com Oliveira (2003) a participação da sociedade na gestão pública local teve início em fins dos anos 1970 e primeira metade da década de 1980 no Município de Lages, Santa Catarina, mas só se efetiva, realmente, nas gestões do PT, entre 1983 e 1988, nos municípios de Diadema (SP), Icapuí (CE) e Porto Alegre (RS).

⁵⁴ De acordo com Frigotto, no prefácio do livro “Conselhos Participativos e Escola” (2005, p. 08) “os anos 1980 foram de um intenso debate e embate no processo constituinte entre um projeto de desenvolvimento nacional de cunho restrito e conservador e um projeto de desenvolvimento com ampla participação popular, centrado em reformas estruturais capazes de diminuir o fosso que separa ricos e a imensidão de pobres e miseráveis de uma das citadas como das mais desiguais do mundo. Mesmo que se possa afirmar que o resultado, em termos do texto constitucional fruto deste processo, seja de um empate político-social, efetivou-se um enorme exercício de participação e de institucionalização de mecanismos de controle do Estado pela sociedade e do destino, especialmente, do fundo público. É nesse contexto que foram criadas, em algumas áreas, as câmaras setoriais e, mais amplamente, conselhos nos diferentes níveis da gestão pública e, como mostra este livro, também, em diferentes fundos públicos para programas específicos”.

federais específicas, conforme cada política pública, como a Lei nº. 8.069, de 31 de julho de 1990, que cria os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e a Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que estabelece como sistema descentralizado e participativo de assistência social o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Assim, os Conselhos seriam uma estratégia privilegiada de democratização da ação estatal, tornando-se a expressão de uma nova institucionalidade cidadã, representando um importante espaço de luta para alargar os direitos daqueles que historicamente os tiveram negados, sendo, ainda, um espaço de luta política, que qualifica a democracia, por meio da efetiva participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

No entanto, assim como qualquer outro instrumento de democratização, embora os conselhos expressem possibilidade de mudança na cultura política, autonomia e participação da população na definição de políticas públicas, eles também apresentam limites que, entretanto, podem ser superados, como indica o quadro abaixo⁵⁵.

⁵⁵ Este quadro foi elaborado para apresentar os avanços, ou seja, as potencialidades, limites e possíveis soluções para os problemas dos Conselhos setoriais de políticas públicas, a partir de processos de formação desenvolvidos em algumas ONG's e movimentos populares no Nordeste e também em seminários sobre o tema. O conjunto de limites apresentados indica que a participação nas políticas públicas e no Estado, apesar de importantes avanços, ainda precisa dirimir sérios impasses, como a baixa capacidade de negociação de parte desses sujeitos (OLIVEIRA, 2003).

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado.	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimentos em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.
Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros: estruturas físicas (casa dos conselhos) e infraestrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficiência.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação à maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.
Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parceria com a sociedade civil.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive, utilizando medidas legais para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros, reforçando os novos valores.

Fonte: Oliveira (2003, p. 80).

Na educação, os Conselhos também assumem, em seus primórdios, a feição de Conselhos de Notáveis. Em 1842, no Império, são implantados

os Conselhos de Instrução Pública, compostos por funcionários públicos com cargo de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino, tendo como atribuição a inspeção e organização das escolas.

Nos Conselhos de Ensino que se constituem entre 1911 e 1930, os Conselheiros eram indicados por suas categorias profissionais. Naquele período, estiveram em funcionamento o Conselho Superior de Ensino e o Conselho Nacional de Ensino.

A partir de 1931, são implantados os Conselhos de Educação que, somente em 1934, com a instituição dos sistemas de ensino, passam a ter uma concepção mais definida. Assim, nasce o Conselho Federal de Educação, que em 1994, passa a ser chamado de Conselho Nacional de Educação, tendo 50% de seus membros indicados pelo governo federal e 50% escolhidos a partir de lista tríplice apresentada por entidades nacionais. Nesta época, se constituem também os Conselhos Estaduais de Educação, que seguem o modelo de composição do Conselho Nacional e os Conselhos Municipais de Educação, que assumem características mais próximas das dos Conselhos de representação popular.

Nas escolas públicas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº. 9.394/96) prevê, em seu artigo 14, a participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes, para a implantação da gestão democrática. Podemos considerar que, à semelhança do poder parlamentar no controle do exercício do poder em nível macro social, os Conselhos Escolares, que emergem na luta pela democratização da escola, desempenhariam a função de deliberação e

fiscalização do exercício do poder do dirigente escolar. Assim, a escola representaria, no plano micro político, a possibilidade de efetivação de novas formas de participação popular, que buscam à criação de uma cultura política democrática nos diferentes espaços sociais.

Nesse contexto, os conselhos nascem na escola, não mais com aquele peso que foi dado às eleições diretas para diretor, que, no imaginário dos professores, seria o grande instrumento de democratização da gestão, mas com a missão de aperfeiçoar o processo de participação das comunidades na deliberação e fiscalização de verbas públicas, possibilitando um processo organizativo dos diversos segmentos da escola, permitindo, inclusive, uma intervenção direta no seu projeto político pedagógico. Os conselhos se 'caracterizam, enquanto organismos de instância de intervenção e de poder de decisão que se associa à dinâmica das relações globais da escola, representando a presença permanente e organizada de seus diversos segmentos – Associação de Pais, Clube de Mães, Grêmio Livre, representação dos trabalhadores em educação – na efetiva construção de uma escola pública democrática e de qualidade' (Costa e Silva, 1993) (COSTA e SILVA, 1998, p. 108 – 109).

O Conselho Escolar constitui-se em uma instância deliberativa nas Unidades Escolares, sendo um local de debates e tomada de decisões. É formado pelos representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, constituindo-se, assim, no órgão máximo de decisões na escola, possibilitando a delegação de responsabilidades e o envolvimento dos participantes na sua gestão, sendo, portanto, um elemento fundamental na construção de uma escola democrática.

No entanto alguns estudos, como o de Paro (1997), demonstram as dificuldades da população em participar da gestão da escola. O autor defende a necessidade de criação de mecanismos institucionais que

estimulem e favoreçam essa participação. O Conselho Escolar é colocado como um desses mecanismos, embora ele tenha observado, em seu estudo de caso, que “[...] o conselho de escola, apesar de importante local de discussão e explicitação de conflitos, não tem logrado constituir um foro significativo de decisões, de modo a promover qualquer tipo de democratização das relações no interior da escola”⁵⁶ (PARO, 1997, p.46).

Acreditamos, contudo, que o Conselho Escolar pode ser um espaço de construção de uma escola voltada para os interesses da maioria da população brasileira, que pode influir na educação que lhe é oferecida. Os Conselhos Escolares podem representar um instrumento de aprendizado democrático, que se efetivará a partir da transformação da prática escolar “cotidiana”, no enfrentamento de posturas autoritárias, podendo, assim, ter papel fundamental na construção de uma cultura democrática nas escolas públicas.

Tal entendimento nos conduziu à opção do estudo da gestão democrática da escola a partir das relações que se estabelecem nos Conselhos Escolares. A prática efetiva dos Conselhos Escolares será analisada através das novas teorias do discurso. O discurso é aqui entendido como prática social e pretendemos, através dele, perceber como as ações desenvolvidas na escola se colocam enquanto constitutivas de relações democráticas. Focalizamos, assim, a democracia como prática

⁵⁶ Deve-se levar em conta que foi realizado um estudo de caso que, pelas características de pesquisa dessa natureza, não tem caráter generalizador, embora “sua análise mostre-se útil para o estudo de toda a rede de ensino, na medida em que tal escola encontra-se exposta aos mesmos condicionantes estruturais que atuam nas demais unidades do sistema” (PARO, 1997, p.71).

“cotidiana” que pode ou não ser construída, na medida em que ganhe materialidade nas Unidades Escolares.

2.4. DEMOCRACIA E GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Na América Latina o sistema educacional tem sido marcado pela centralização estatal. Com a crise do Estado do Bem Estar Social nos países do “mundo desenvolvido”, começa a se impor em nosso continente um Estado moderno e eficiente, a ser concretizado a partir de processos de descentralização administrativa e, por conseguinte, no caso da escola, de novas formas de gestão.

A descentralização pode ser interpretada de várias maneiras, havendo, inclusive, a possibilidade de confundi-la com desconcentração. Segundo Lobo (1990, p. 06) a desconcentração seria um processo de “mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente”, enquanto que a descentralização “significa uma alteração profunda na distribuição do poder [...] envolve necessariamente alterações nos núcleos do poder decisório até então centralizados em poucas mãos”. Dessa forma, a descentralização se insere entre os objetivos de democratização do Estado e busca de justiça social, possibilitando a prestação de serviços sociais mais equânimes e universais, tendo em vista a necessária

articulação entre governo e sociedade civil, colocando-se não como um projeto de governo, mas como uma política de Estado⁵⁷.

Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos (LOBO, 1990, p. 09).

Neste processo, tal como pôde ser observado em meados de 1980, começam a ser criadas estratégias de descentralização da gestão das escolas, que têm por objetivo transferir as decisões dos níveis centrais do Estado e suas instâncias administrativas para a escola, visando, assim, um melhor funcionamento do sistema educacional, partindo do pressuposto de que os atores encarregados de levar a cabo a política educacional definida disporiam de mais informação e maior poder de decisão sobre o que acontece na escola. Espera-se que a descentralização produza maior eficiência, maior efetividade (qualidade) e maior relevância das escolas e, em conseqüência, haja melhoria da eficiência e da efetividade e maior relevância de todo o sistema.

Cassassus (1990) demonstra que não existe um consenso teórico-conceitual sobre a descentralização. Ilustra sua argumentação a partir dos casos do Chile e da Nicarágua. No primeiro, a descentralização teve objetivos declarados de privatização do sistema educacional, já no

⁵⁷ Políticas de Estado referem-se a propostas em relação às quais foi possível construir amplo consenso social, independente do grupo no poder. Planos de Governo remetem a propostas forjadas em determinada conjuntura política, recebendo a marca de interesses sociais e políticos de grupos eleitos democraticamente para gerirem a coisa pública em uma instância de poder, pelo período de um mandato (PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – 1996 – 1999, p. 25).

segundo, o objetivo era a participação, enfatizando a qualidade de vida ligada à identidade grupal, pela criação de Conselhos Consultivos. Segundo a teoria do discurso adotada neste estudo, o sentido (no caso, o sentido da descentralização) se manifesta na prática, que é uma prática discursiva, que se constrói mediante processos de articulação.

Cassassus considera que embora a descentralização da gestão escolar tenha se tornado um discurso hegemônico, não existe uma base empírica suficiente que permita estabelecer uma relação direta entre as estratégias de descentralização da gestão e melhoria da qualidade da educação. No entanto, a nosso ver, parece importante não perder de vista a qualidade da aprendizagem política que os processos participativos favorecem no interior da escola. De fato, a qualidade da educação não pode ser enfrentada tão somente por mudanças na forma de gerir as Unidades Escolares, ela envolve, igualmente, a capacitação docente, a melhoria salarial, a reestruturação da rede física, entre outros. Mas a gestão participativa contribui, certamente, no aprendizado do jogo democrático⁵⁸.

A escola é pensada como uma instituição da sociedade e, como tal, sua dimensão política tem de ser considerada, tendo em vista que a incorporação de uma nova cultura política por seus atores sociais, insere-se num processo de mudança das práticas “cotidianas”. O debate sobre a gestão

⁵⁸ Segundo Dourado (2000, p.79), “a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar de estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas”.

escolar se insere, assim, conforme mencionado, na revisão da teoria democrática, na medida em que a democracia se consolidaria também como uma prática social “cotidiana”, na qual têm destaque processos de formulação e renovação de uma nova cultura política, o que conduziria, nos diferentes espaços sociais, a uma repolitização global da prática social e à criação de novas oportunidades para o exercício democrático.

Tomando por base a análise de Santos (2001a) sobre os seis espaços estruturais de poder na sociedade, anteriormente discutidos, a escola poderia ser caracterizada como um espaço híbrido, no qual circulam vários poderes, embora de forma diferenciada, ou seja, em uma determinada escola pode-se perceber a predominância de elementos mundiais, enquanto em outra o elemento da comunidade seja o predominante, e assim por diante. No entanto, não se pode deixar de pensar a escola como local que goza de certa autonomia na produção de poder e de práticas sociais, portando, assim, a sua especificidade.

Tendo por base estes elementos, Cortesão (2001) utiliza a proposta de Santos (2001a) para tratar a educação tradicional como espaço estrutural. Veja-se,

Análise da educação formal tradicional

Escola para todos (do Iluminismo e Revolução Industrial)

(Se o processo de educação formal fosse também considerado como lugar estrutural)

Dimensões Espaços Estruturais	Unidade da Prática Social	Instituições	Dinâmica do Desenvolvim ento	Forma de Poder	Forma de Direito	Forma Epistemológica
Educação tradicional, reguladora	Identidade nacional Cultura dominante Socialização Domesticação	Sistema Educativo Formação de professores	Maximização da qualificação e da competição Reforço das hierarquias	Autoridade do Professor Cultura dominante Certificação	Avaliação Regulamentos	Transmissão da acumulação do saber (da cultura nacional) Cultura cívica Cultura global Treino Conhecimento descontextualizado

Fonte: Cortesão (2001, p. 291)

A elaboração de tal quadro tem por objetivo demonstrar as significativas diferenças entre a educação formal tradicional e a educação emancipadora, que, segundo a autora, algumas análises empíricas já demonstram ser possível, apontando, inclusive, para uma transformação na prática de vida das pessoas, para além dos muros da escola. Assim, uma educação emancipadora, a luz deste modelo teórico, teria as seguintes características:

Análise de características de uma educação com formas de transição para a emancipação

(Se o processo de educação formal fosse também considerado como lugar estrutural)

Dimensões Espaços Estruturais	Unidade da Prática Social	Instituições	Dinâmica do Desenvolvimento	Forma de Poder	Forma de Direito	Forma Epistemológica
Educação emancipadora	Comunidade educativa Investigador coletivo	Projetos de educação multicultural crítica Instituições de educação formal com orientações emancipatórias	Maximização da hermenêutica diatópica Bilingüismo cultural, conscientização e cidadania	Autoridade partilhada Reciprocidade	Negociação de direitos humanos multiculturais	Investigação – ação Senso comum emancipatório Conhecimento contextualizado Valorização teórica e prática

Fonte: Cortesão (2001, p. 295)

No modelo de educação emancipadora desenvolvido pela autora,

- A *prática social* contribuirá para a construção de uma comunidade educativa que, partilhando saberes e abandonando hierarquias tradicionalmente existentes, questione significados das situações problemáticas com que se defronta, procurando respostas e modos de atuação acordados entre todos;
- As *instituições* em que tal educação poderá ir acontecendo, em vez da atuação normalizadora e domesticadora de que com frequência estão atualmente informadas, parecem poder ser mais flexíveis, mais atentas à realidade social e as finalidades e práticas estão informadas por um posicionamento crítico, atento também às diversidades e aos problemas de poder que se jogam no ato educativo;
- Uma educação emancipadora tenderá a conduzir a uma *dinâmica de desenvolvimento* adversa a comportamentos e decisões etnocêntricas e que, ao contrário, dará uma maior ênfase à consciência da incompletude cultural de cada grupo sociocultural face aos restantes grupos, e contribuirá, portanto, para o desenvolvimento de uma hermenêutica diatópica⁵⁹ na análise de diferentes problemas com que qualquer cidadão ou grupos de cidadãos se confrontam no cotidiano das suas práticas sociais. A dinâmica de desenvolvimento neste tipo de escola poderá constituir uma

⁵⁹ Segundo Santos (1997, p. 23-26) “o objectivo da hermenêutica diatópica é ampliar o máximo a consciência da incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra [...] o reconhecimento da incompletude é condição *sine qua non* de um diálogo intercultural. A hermenêutica diatópica desenvolve-se tanto na identificação local como na inteligibilidade translocal das incompletudes”.

contribuição para que os esforços da educação sejam orientados no sentido de desenvolver nos formandos uma consciência crítica em face de problemas na sociedade como cidadãos;

- A partilha de saberes, a reciprocidade, procura substituir a submissão acrítica à cultura e ao conhecimento dominante que são eleitos como a cultura e o conhecimento a adquirir, por serem os únicos a quem é reconhecida a validade. Assim sendo, a *forma de poder* que (entre outras coisas) o saber confere não será exclusivamente exercida pelo formador sobre os alunos, mas será antes objeto de uma busca de conhecimento e de reconhecimento da validade das diferentes contribuições dos diferentes saberes que os formadores e formandos são portadores e que uma *forma de poder* não normalizadora e não repressiva terá de valorizar;
 - A negociação de direitos humanos, tendo em conta as questões multiculturais, substituirá a avaliação normativa, selecionadora e a aplicação de regulamentos etnocêntricos concebidos como *forma de direito*;
 - A investigação-ação que se desenvolve na valorização da importância de contextualizar os saberes, do questionamento e enriquecimento mútuos da teoria e da prática, sobrepõe-se à preocupação prioritária, anteriormente existente, da transmissão de saberes eruditos.
- (CORTESÃO, 2001, p.296- 297)

Esta análise nos ajuda a pensar a gestão da educação de cunho emancipatório, tomando por base o pensamento de Santos, para o qual a democracia participativa é um dos grandes campos de reinvenção da emancipação social. Neste sentido, buscamos, a partir da discussão das perspectivas atuais da teoria democrática adotadas neste trabalho, esboçar o que seria uma gestão democrática em Unidades Escolares, tendo em vista que não parece cabível elaborar um modelo acabado de gestão democrática em escolas públicas, pois trabalhamos, nesta tese, com a idéia da construção, indecibilidade e incompletude da democracia.

A escola pode ser considerada como uma instituição da esfera pública social, entendida como tal a partir da acepção de Santos (2003a, p. 432),

[...] como um campo de interação e deliberação em que indivíduos, grupos e associações, por intermédio de retórica dialógica e regras procedimentais partilhadas, (1) estabelecem equivalências e hierarquias entre interesses, reivindicações e identidades; (2) aceitam que tais regras sejam contestadas ao longo do tempo, pelos mesmos indivíduos, grupos ou associações ou por outros, em nome de interesses, reivindicações e identidades que foram anteriormente excluídos, silenciados, desacreditados.

Nas escolas da rede pública brasileira existe um mecanismo institucional para a operacionalização da gestão participativa que é o Conselho Escolar. O Conselho Escolar é um órgão deliberativo, responsável pela gestão das Unidades Escolares, cuja composição é constituída por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar, proporcionando a tomada de decisões (políticas, administrativas, pedagógicas, financeiras) considerando a contribuição de seus membros. É, portanto, um local por excelência de possibilidade de concretização da democracia na escola, tendo em vista que pode ser o espaço de realização de relações de autoridade compartilhada.

Tendo em vista que o Conselho Escolar é uma “instituição” política, os antagonismos, a pluralidade e o conflito são considerados como constitutivos de relações democráticas em seu interior, enriquecedores no processo de consolidação de uma democracia radical e plural em todas as instituições sociais, podendo contribuir, portanto, para a aplicação dos princípios da igualdade e da liberdade.

No Conselho Escolar todas as vozes (dos diferentes grupos) seriam respeitadas e, dessa forma, seus anseios e interesses seriam considerados legítimos, construindo-se formas de articulação que, ao mesmo tempo em que se busque a igualdade entre os diferentes agentes, respeitem-se suas

identidades⁶⁰ individuais e coletivas, na medida em que eles se colocam enquanto representantes de um segmento da comunidade escolar, podendo, portanto, ter interesses divergentes e/ou antagônicos.

É importante ressaltar, ainda, que, na perspectiva das novas teorias democráticas, não existe um modelo de democracia de validade universal, sendo necessária a institucionalização de práticas democráticas em diversas formas de relações sociais, construindo, assim, uma sociedade mais inclusiva.

Dessa forma,

a efetivação de uma nova relação entre a educação, a escola e a democracia **constitui um aprendizado político – pedagógico cotidiano** que requer a implementação de novas formas de organização e participação interna e externamente à escola. Ou seja, **a construção de uma educação emancipatória e, portanto, democrática se constrói por meio da garantia de novas formas de organização e gestão**, pela implementação de mecanismos de distribuição do poder, que só é possível a partir da participação ativa os cidadãos na vida pública, articulada à necessidade de formação para a cidadania (MEC, 2004, p.29 – 30, grifo nosso).

⁶⁰ Identidades que também se constituem a partir da prática no Conselho Escolar

CAPÍTULO 3

A TESSITURA DA PESQUISA

O conhecimento se faz a custo de muitas tentativas e da incidência de muitos feixes de luz, multiplicando os pontos de vista diferentes. A incidência de um único feixe de luz não é suficiente para iluminar um objeto. O resultado dessa experiência só pode ser incompleto e imperfeito, dependendo da perspectiva em que a luz é irradiada e de sua intensidade. A incidência a partir de outros pontos de vista e de outras intensidades luminosas vai dando formas mais definidas ao objeto, vai construindo um objeto que lhe é próprio. A utilização de outras fontes luminosas poderá formar um objeto inteiramente diverso, ou indicar dimensões inteiramente novas ao objeto (MIRIAM LIMOEIRO CARDOSO).

Neste capítulo são apresentados os pressupostos teórico metodológicos que fundamentaram o desenvolvimento da pesquisa.

Na primeira parte, expomos a concepção de discurso utilizada na tese, para, posteriormente, apresentarmos as categorias utilizadas para a análise dos dados.

Demonstramos, ainda, como foi construído o *corpus* da pesquisa e como ele foi analisado.

Por fim, realizamos uma breve caracterização das escolas em que as informações empíricas desta tese foram coletadas.

3.1. A ANÁLISE DE DISCURSO COMO FORMA DE APREENSÃO DA REALIDADE

Segundo Pêcheux (1997, p. 18) um instrumento de coleta de dados de pesquisa não pode ser concebido sem uma teoria que o inclua, ou seja, “devia ser apropriado pela teoria que ele tivesse em vista”. Nesse sentido, nesta parte do trabalho, iremos expor a concepção de discurso que será adotada nesta tese.

O crescimento do interesse pela análise do discurso é ao mesmo tempo consequência e manifestação da “*virada lingüística*”, precipitada por críticas ao positivismo, pelo prodigioso impacto de idéias estruturalistas e pós-estruturalistas e pelos ataques pós-modernistas à epistemologia. Sua origem como crítica à ciência social tradicional significa que ela possui uma base epistemológica diferenciada das outras metodologias, o que é denominado construcionismo social, construtivismo ou construcionismo. Embora existindo diferentes abordagens de análise do discurso, todas partilham da rejeição da noção realista de que a linguagem é um meio neutro de refletir ou descrever o mundo e da convicção na importância central do discurso, que é uma forma de ação no mundo, na realidade social que ele constrói.

Segundo Bauer e Gaskell (2002, p.245), embora sem haver uma definição única do termo, suas características são:

1. Postura crítica em relação ao conhecimento dado, aceito sem discussão e ceticismo quanto à visão de que nossas observações do mundo nos revelam sua natureza autêntica;

2. Reconhecimento de que nossas maneiras de compreender o mundo são históricas e culturalmente específicas e relativas;
3. A convicção de que o conhecimento é socialmente construído: nossas maneiras de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si mesmo, mas pelos processos sociais;
4. O compromisso de explorar as maneiras como os conhecimentos (construção social de pessoas, fenômenos ou problemas) estão ligados às ações / práticas.

Neste trabalho, o discurso é tomado enquanto uma prática social, ou seja, como forma de construção social, cuja condição ontológica é a política, o que implica em considerá-lo como uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. Constitui-se, portanto, em ações, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no “cotidiano”.

O foco de nosso trabalho são as *práticas discursivas* (uma forma particular de prática social que se manifesta de forma lingüística - falada ou escrita) que correspondem a momentos ativos no uso da linguagem, momentos de re-significação, de rupturas, de produção de sentidos e, portanto, de linguagem em ação, ou seja, como as pessoas produzem sentidos e se posicionam em relações sociais “cotidianas”. Segundo Fairclough (2001, p. 66), em sua análise da obra de Foucault,

o que é de maior significação aqui para a análise do discurso é a visão do discurso como constitutiva – contribuindo para a produção, transformação e a reprodução dos objetos da vida social. Isso implica que o discurso tem uma relação ativa com a realidade, que a linguagem significa a realidade no sentido de construção de significados para ela.

A análise de uma prática discursiva focaliza os processos de produção, consumo e mudança textual, o que exige referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares nos quais o discurso é gerado. Porquanto,

[...] não há como dissociar o processo de apreensão do real de processos de significação, os quais, por sua vez, implicam tanto em redes argumentativas quanto nas práticas concretas e nas instituições através das quais tais representações podem tornar-se significativas, compartilhadas ou impostas (conforme o façam por via democrática ou autocrática). Enfim, significa admitir uma acepção do termo que indica sua dinamicidade, o jogo das diferenças num sistema que altera os limites de sua própria configuração: **discurso** (BURITY, 1994, p.149, grifo do autor).

Desta forma, o discurso inclui tanto o lingüístico quanto o extra lingüístico, na medida em que todas as configurações sociais são significativas e, assim, os significados das palavras e práticas dependem do espaço discursivo, que é construído por práticas articulatórias, em que se colocam. Segundo Fairclough (2001, p.91),

o discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e restringem: suas próprias normas e convenções como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significação.

O autor identifica três funções da linguagem e dimensões de sentido que coexistem em todos os discursos. A primeira é a função identitária, que se

relaciona aos modos pelos quais as identidades sociais se estabelecem no discurso. A segunda função, a relacional, diz respeito à maneira como as relações sociais entre os participantes de processos discursivos são representadas e negociadas. E, por fim, a função ideacional é referente aos modos pelos quais os textos significam o mundo e seus processos, entidades e relações.

Enquanto prática social, o discurso é tomado como prática política, que transforma, mantém e estabelece as relações de poder e as entidades coletivas em que tais relações se colocam, havendo, portanto, uma competição para fixar sentidos⁶¹ a configurações significativas particulares. Segundo Laclau e Mouffe (1989, p.113),

discursos são estruturas descentradas onde os sentidos são constantemente negociados e construídos. Esta estrutura descentrada, ou 'totalidade' estruturada, ou ainda, discurso, é o resultado de práticas articulatórias estabelecendo relações entre elementos com diferenças não articuladas discursivamente.

Esta perspectiva de análise do discurso abre a possibilidade para reativação da origem política contingente do que é fixado e objetivamente apresentado, abrindo espaço para novos antagonismos e fixação de novos conteúdos e formas que não se colocavam até então, tornando possível, assim, a articulação de uma multiplicidade de discursos concorrentes e, conseqüentemente, da transformação dos agentes e práticas sociais. Assim, a prática de articulação, como deslocamento / fixação de um sistema de diferenças penetra a densidade inteiramente material da multiplicidade de instituições, rituais e práticas através das quais uma estrutura discursiva é

⁶¹ Sentidos que são fixados de forma contingente, ou seja, são provisórios.

estruturada (LACLAU, 1985). Dessa forma, a prática discursiva tanto pode contribuir para a reprodução da sociedade, como para sua transformação.

À medida que os produtores e os intérpretes combinam convenções discursivas, códigos e elementos de maneira nova em eventos discursivos inovadores estão, sem dúvida, produzindo cumulativamente mudanças estruturais nas ordens de discurso: estão desarticulando ordens de discurso existentes e rearticulando novas ordens de discurso, novas hegemonias discursivas. Tais mudanças estruturais podem afetar apenas a ordem de discurso 'local' de uma instituição, ou podem transcender as instituições e afetar a ordem de discurso societária. O foco de atenção na investigação da mudança discursiva deveria manter a alternância entre o evento discursivo e tais mudanças estruturais, porque não é possível avaliar a importância do primeiro para os processos mais amplos de mudança social sem considerar as últimas, da mesma forma que não é possível avaliar a contribuição do discurso para a mudança social sem considerar o primeiro (FAIRCLOUGH, 2001, p.128).

Nesta perspectiva, os Conselhos Escolares são tomados enquanto estruturas discursivas, ou seja, práticas articulatórias que organizam e constituem as relações sociais. Não podem ser considerados, portanto, simplesmente como a expressão de algo já adquirido, mas como construtores de novos significados que podem ou não fixarem-se, sentidos que se colocam como referências a partir da disputa por significados construídos nas relações sociais que se constroem na escola, contribuindo, assim, para a consolidação (ou não) de mudanças no discurso.

Os Conselhos Escolares organizariam as relações sociais referentes à gestão da escola, que vão construir práticas articulatórias que darão sentido à gestão escolar. Desta forma, poderão ou não ser instituídas práticas democráticas na gestão da Unidade Escolar, dependendo dos sentidos fixados e o Conselho poderá ou não ser uma instância de transformação das relações sociais que se estabelecem no espaço escolar.

Partindo das proposições da(s) nova(s) teoria(s) democrática(s) adotadas neste estudo, poderíamos caracterizar um Conselho Escolar como participativo⁶² na medida que ele se estruture a partir de práticas comunicativas, onde todos os segmentos que o compõem, tendo respeitadas as suas diferenças, sejam tratados como iguais, dispondo, portanto, dos mesmos direitos no processo de decisão política. Assim, os membros do Conselho Escolar teriam a possibilidade de, através da argumentação, da defesa de seus diferentes saberes, e, conseqüentemente, da negociação, decidir, de forma autônoma, os rumos financeiros, administrativos e pedagógicos da escola. Dessa forma, todos teriam direito à voz e suas argumentações e saberes seriam consideradas e discutidas.

Esse movimento seria considerado como uma prática discursiva, constituída por práticas articulatórias que construiriam sentido à gestão das escolas.

Nesse sentido, não se pode buscar investigar um “modelo ideal” de gestão, via Conselho Escolar, na medida em que a construção da gestão democrática em escolas públicas se coloca como um processo de aprendizagem contínua, não apresentando um formato “fixo e definido”. O importante é a investigação de diferentes formas de vivência democrática na escola, que constroem redes de significados que implicam tanto em redes argumentativas como em práticas concretas que dão sentido contingente à democracia.

⁶² Participativo e democrático serão utilizados aqui como “sinônimos”.

3.2. A CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DO ESTUDO

No tópico anterior, descrevemos a concepção de discurso adotada neste trabalho de pesquisa, que, no entanto, não nos dá um instrumental metodológico para a análise do material empírico. A partir desta lacuna, fizemos a opção por realizar uma “*construção metodológica*”, tomando por base o pensamento de Foucault e de Fairclough⁶³.

Na primeira parte da análise, que trata da política educacional do município, utilizaremos a categoria de formação discursiva desenvolvida por Foucault (2004). Uma formação discursiva é um sistema de regras que tornam possível a ocorrência de certos enunciados e não de outros, em determinados tempos, lugares e localizações institucionais. Assim, ao falar em formação discursiva “parte-se do princípio de que uma sociedade, uma localização, um momento definido, só uma parte do dizível é acessível, e que esse dizível forma e delimita uma identidade” (MAINGUENEAU, 1997, p. 50). Portanto, os objetos do discurso são produzidos e transformados de acordo com as regras da formação discursiva.

Dessa forma, considerando a política educacional como formação discursiva, entendemos que ela por si só não garante a implantação de práticas democráticas na escola, mas, no entanto, sem a existência de políticas de democratização a escola não poderá adotar práticas democráticas

⁶³ É importante destacar a consideração levantada por Bauer & Gaskell (2002) de que um contexto não pode ser descrito com neutralidade, pois quando o analista discute um contexto discursivo ele está também produzindo uma versão, construindo o contexto como um objeto. A fala do analista de discurso não é menos construída, circunstanciada e orientada à ação que qualquer outra. O que ele faz é produzir leituras de textos e contextos que estão garantidas por uma atenção cuidadosa aos detalhes e que emprestam coerência ao discurso em estudo.

de gestão. São as políticas de democratização, como formação discursiva, que criam a possibilidade da construção de práticas sociais democráticas nas escolas públicas.

Na segunda parte de nossa análise, buscamos compreender uma prática discursiva específica, a gestão da escola, e o significado que a democracia ganha neste sistema de relações sociais. Para tal, nos apoiamos nos aportes teóricos de Fairclough (2001), segundo o qual “a prática discursiva é constitutiva tanto de maneira convencional como criativa: contribui para reproduzir sociedades (identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença) como é, mas também contribui para transformá-la” (p.92). Fairclough traz à discussão da prática discursiva o papel dos sujeitos que, para ele, são capazes de agir criativamente frente às práticas e ideologias a que são expostos, reestruturando-as.

Um aspecto fundamental para a escolha deste autor foi o seu foco na mudança social. Para ele, o estudo de mudanças no discurso pode trazer uma contribuição significativa ao debate da mudança social.

Segundo Fairclough (2001, p. 128),

o foco de atenção na investigação da mudança discursiva deveria manter a alternância entre o evento discursivo e tais mudanças estruturais, porque não é possível avaliar a importância do primeiro para os processos mais amplos de mudança social, sem considerar as últimas, da mesma forma que não é possível avaliar a contribuição do discurso para a mudança social sem considerar o primeiro [...] as origens e as motivações imediatas da mudança no evento discursivo repousam na problematização das convenções para os produtores ou intérpretes, que pode ocorrer de várias formas.

Nesta tese, buscamos identificar os significados prevalentes no processo de construção democrática que se colocam no espaço discursivo

estudado, a escola. Assim, os eventos discursivos contribuirão ou não para a mudança, dependendo da natureza das práticas sociais que são construídas e o estudo das mudanças no discurso podem trazer significativas contribuições ao estudo da mudança social.

Os Conselhos Escolares das escolas públicas, considerados como estruturas discursivas e espaços políticos de construção social contingente, poderão representar uma dimensão discursiva de mudança social e cultural, na medida em que o discurso estrutura práticas discursivas e é por elas estruturado. Nesse sentido, a gestão democrática poderia ser considerada uma prática discursiva inovadora, tendo em vista o caráter autoritário historicamente predominante na gestão das escolas públicas. É importante deixar claro que consideramos que as condições para estas mudanças estão dadas, na medida em que estão instituídas como política pública, e, portanto, por uma formação discursiva. No entanto, elas só se efetivarão se se constituírem como prática, ou seja, a gestão democrática não pode ser instituída por meio da normatização, mas sim das relações que se constroem no interior da escola, que podem articular-se à sociedade como um todo.

3.3. A CONSTITUIÇÃO DO *CORPUS* DA PESQUISA

Visando perceber as práticas de gestão das Unidades Escolares da rede pública, foram pesquisadas três escolas da rede municipal do Cabo de Santo Agostinho onde, em pesquisa anteriormente realizada para dissertação de mestrado, encontraram-se indícios de democracia nas representações sociais dos membros do Conselho Escolar.

A escolha deste município deveu-se à composição de forças que estavam no poder à época da pesquisa de campo, que se colocavam no campo progressista popular, o que sugere que as diretrizes da democratização não se fundamentariam na desresponsabilização do poder público com as políticas sociais, visando sua eficiência, eficácia e a garantia dos direitos individuais, mas sim no pressuposto do aprofundamento da vida democrática, da construção de uma escola cidadã, de uma escola pública de qualidade, que atendesse aos interesses da maior parte da população brasileira.

Partindo da perspectiva de que a prática discursiva envolve processos de produção, distribuição e consumo textual⁶⁴ e de que os textos são produzidos de formas particulares em contextos sociais específicos, neste trabalho foram analisadas as falas dos Conselheiros e gestores municipais, a partir de entrevistas; as ações comunicativas nas reuniões dos Conselhos Escolares e em um seminário de capacitação dos Conselheiros, através de observações; e os documentos oficiais que tratam das políticas de descentralização / democratização da educação.

O primeiro instrumento de coleta de dados utilizado foi a realização de entrevistas com os membros dos Conselhos Escolares das escolas estudadas e com representantes do poder municipal responsáveis, à época, pelas políticas de gestão na rede de ensino do Cabo de Santo Agostinho. Segundo a classificação apresentada por Bauer & Gaskell (2002), foram utilizadas entrevistas qualitativas (semi-estruturadas, individuais, em profundidade),

⁶⁴ Para Fairclough (2001, p.22), “qualquer evento discursivo é considerado simultaneamente como um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social”.

visando à compreensão dos mundos da vida dos entrevistados, e de grupos sociais específicos, além de objetivar a compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos, fornecendo, assim, os dados básicos para o desenvolvimento e compreensão das relações sociais entre os atores e sua situação.

Nas entrevistas com os Conselheiros nosso objetivo foi perceber como eles entendem a gestão democrática, como percebem sua atuação na gestão da escola e que significados atribuem à democracia, além de questioná-los sobre as mudanças que as práticas gestoras nas escolas públicas podem realizar em seu “cotidiano” (das escolas). Retomando a nossa opção pela análise de discurso como prática social, no caso, a gestão das escolas como prática discursiva que fixa significados, nos reportamos a Fairclough (2001, p.127), para quem

os próprios eventos discursivos têm efeitos cumulativos sobre as contradições sociais e sobre as lutas ao seu redor. Assim, para resumir, os processos sociocognitivos serão ou não inovadores e contribuirão ou não para a mudança discursiva, dependendo da natureza de uma prática social.

Assim, os Conselhos Escolares poderão ser considerados como instrumentos de democratização da gestão escolar e, portanto, como elemento de mudança no “cotidiano” da escola, somente se, em seu funcionamento, forem construídas práticas democráticas⁶⁵.

Foram realizadas, também, entrevistas com os gestores educacionais do Cabo de Santo Agostinho no sentido de perceber os

⁶⁵ Isto significa dizer que a existência do Conselho na escola não garante por si só uma gestão democrática.

significados atribuídos à gestão democrática e às suas intenções na proposição de políticas de democratização na rede municipal.

Para Minayo (2000, p.109),

o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações para as ciências sociais é a possibilidade da fala ser reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir através de um portavoiz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas.

Uma segunda forma de coleta de material de pesquisa utilizado neste trabalho foi de caráter documental, quando trabalhamos as atas das reuniões dos Conselhos Escolares, assim como os documentos elaborados pela Secretaria de Educação do Município que tratam da gestão democrática na rede pública municipal.

Também fizemos observações nas reuniões dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas e nos seminários de capacitação de Conselheiros, o que permitiu a apreensão da “vida cotidiana” deste grupo, visando perceber o comportamento de seus componentes diante das situações que se colocam nestes momentos e se seu “funcionamento” estaria se estruturando em práticas democráticas.

Normalmente, os sociólogos utilizam a observação participante quando estão interessados em compreender uma organização ou problema específico em vez de demonstrar as relações entre variáveis abstratamente definidas, se esforçando para dar um sentido teórico a sua pesquisa, a

partir da pressuposição de que não conhecem suficientemente o objeto de estudo para identificar problemas e hipóteses relevantes que serão descobertas no decorrer da pesquisa. Muitas vezes realizam descobertas inesperadas que exigem a reorientação do estudo (Becker, 1999).

A observação participante pode ser definida como

[...] um processo pelo qual mantém-se a presença do observador numa situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica. O observador está em relação face a face com os observados e, ao participar da vida deles, no seu cenário cultural, colhe dados. Assim, o observador é parte do contexto sob observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado por este contexto (SCHWARTZ & SCHWARTZ, 1995, p. 355).

É necessário deixar claro que, neste trabalho, o grupo estava informado acerca do papel do observador como pesquisador realizando uma pesquisa de campo que, na caracterização proposta por Raymond Gold (1958), seria classificado como *participante-como-observador*, em que a profundidade da participação se dá pela observação, sendo um tipo de relação que ajuda a minimizar os problemas decorrentes do envolvimento que geralmente acontecem.

3.4. OS PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Realizamos entrevistas com dois (02) gestores municipais – Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Promoção Humana e Secretária Executiva de Educação -, e com catorze (14) membros dos Conselhos Escolares, três (03) observações nas reuniões dos Conselhos Escolares e

uma (01) no seminário de capacitação dos Conselheiros, além da análise dos documentos que orientam e/ou divulgam as políticas educacionais municipais de descentralização / democratização do sistema educacional e da gestão das Unidades Escolares, no período de agosto de 2003 a julho de 2004.

No capítulo IV, trabalhamos os dados referentes às entrevistas com os gestores, à observação do seminário de capacitação e aos documentos da política educacional.

Para tal, inicialmente, na fala dos gestores destacamos todos os elementos referentes à história da construção da gestão nos três (03) mandatos do prefeito e seu grupo, à época da coleta dos dados. Estes elementos foram organizados temporalmente, com o objetivo de realizar uma reconstrução histórica da implementação das políticas de democratização da educação no município.

Na segunda parte deste capítulo, trabalhamos com os documentos da Secretaria de Educação que tinham por objetivo a implantação e divulgação de políticas educacionais democráticas. Em cada um destes materiais, buscamos reconhecer a concepção de democracia predominante e as ações propostas para alcançá-la.

Por fim, tomando por base as entrevistas dos gestores municipais e o seminário de capacitação dos Conselheiros, buscamos identificar os elementos que compunham a gestão democrática como objeto de discurso no município. Para tal, organizamos o conteúdo dos discursos revelados nas entrevistas em sete (07) categorias, que foram definidas a partir dos elementos que se apresentaram como preponderantes nos discursos dos gestores sobre a democracia na educação. Para identificá-las, classificamos

os componentes das entrevistas e da observação, que foram transcritas, em temas definidos em razão de suas características comuns, que apareceram de forma mais incisiva no discurso dos gestores, assim como daqueles que levantamos para abordá-los⁶⁶. Procuramos perceber, desta forma, que elementos seriam constitutivos do discurso da gestão democrática no município e quais os sentidos prevalentes no mesmo, a partir do agrupamento das unidades de significação expressos pelos gestores acerca dele. Apresentamos estas categorias separadamente e, em cada uma delas, tentamos demonstrar a sua construção/constituição.

Optamos, nesta parte do trabalho, assim como no capítulo V, por utilizar um texto ilustrativo, ou seja, a todo o momento trouxemos as falas dos entrevistados para enriquecer nossa argumentação, assim como confrontamos o referencial teórico apresentado na parte inicial do trabalho.

No capítulo V, buscamos apreender os discursos e as práticas democráticas presentes no dia a dia da escola, a partir das entrevistas com os Conselheiros e da observação das reuniões do Conselho Escolar.

O roteiro das entrevistas foi elaborado após a análise da documentação da política educacional e da construção do referencial teórico da pesquisa, que nos indicaram os temas / assuntos a serem investigados. A partir destes temas, construídos de acordo do que definimos como indicadores de uma gestão democrática, apresentados no item 3.1, elaboramos as questões das entrevistas, a fim de, através do discurso dos Conselheiros, identificar os

⁶⁶ Nas entrevistas, foi solicitado aos gestores que, de forma livre, falassem sobre as ações desenvolvidas para construção da democracia no sistema educacional. Alguns itens que ficaram de fora como, por exemplo, as mudanças decorrentes da mesma, assim como uma avaliação de se haveria ou não democracia na educação, foram levantados por nós como pergunta ao entrevistado.

elementos constitutivos da democracia na escola e no sistema escolar, assim como as mudanças que ela impulsionou. Desta forma, as questões da entrevista foram elaboradas no intuito de percebermos os sentidos da democracia hierarquizados, as suas contradições, sua estrutura interna e as formas de sua institucionalização em cada espaço escolar.

Nas observações focamos os mesmos temas tratados nas entrevistas. Buscamos, assim, verificar se, na prática “cotidiana” o que era relatado nos discursos realmente acontecia. Tivemos este cuidado por considerar que a gestão democrática parece se colocar como um discurso hegemônico. No entanto, embora pareça bastante fácil falar sobre ela, referindo-se à sua construção, no dia a dia não nos parece tão simples construí-la. Além disto, sabemos que o discurso, geralmente, vem permeado pelas expectativas do falante em relação a quem o está ouvindo. Desta forma, os Conselheiros poderiam nos dizer aquilo que achavam que gostaríamos de escutar e não o que efetivamente acontecia. Assim, com as observações, nossa intenção foi perceber se o que nos era dito realmente ocorria.

Para trabalhar com os dados coletados nas escolas, organizamos todas as entrevistas e observações, que foram transcritas, em catorze (14) categorias, definidas a partir das questões que compuseram o roteiro das entrevistas, a fim de identificar os núcleos de sentido das mesmas, definidos pelo agrupamento dos elementos contíguos,

Os núcleos de sentido das entrevistas foram identificados pela recorrência da significação dos temas abordados. Contudo, não desprezamos os sentidos semânticos expressados de forma isolada, ou seja, de forma não

recorrente, por considerá-los também como constitutivos dos discursos analisados.

Intentamos, assim, perceber os sentidos predominantes da democracia em cada Unidade Escolar e como eles são colocados em prática.

Neste capítulo, os dados coletados são confrontados com o referencial teórico utilizado e também com estudos desenvolvidos sobre o tema e sobre temas correlatos, em diferentes regiões do país, a fim de identificarmos as semelhanças e diferenças de nossa pesquisa com outros trabalhos desenvolvidos na área, e assim enriquecer a análise da democracia nas escolas.

Nossa análise focalizou o sentido atribuído à democracia nas políticas educacionais municipais; a compreensão de como a democracia se constrói no “cotidiano” das escolas, que formatos ela assume, que características apresenta, buscando, assim, perceber como na prática concreta uma política de governo ganha autonomia e também se a construção da democracia nas escolas públicas se dá de maneira uniforme ou não; de que forma a democracia na gestão das escolas públicas e dos sistemas escolares poderia contribuir com a democratização da sociedade e; se a gestão democrática nas escolas públicas poderia ser um indicador da pertinência das novas teorias democráticas adotadas no referencial teórico deste trabalho.

3.5. CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS⁶⁷

Para desenvolver este trabalho escolhemos três escolas da rede municipal do Cabo de Santo Agostinho, na Região Metropolitana do Recife. A fim de resguardar a identidade dessas escolas, elas serão denominadas de “Margarida”, “Girassol” e “Sempre Viva”.

A escola Margarida localiza-se na área urbana do Município e atende oitocentos e oitenta e três (883) alunos do ensino fundamental de 5ª a 8ª série, distribuídos em quatro turnos.

Dispõe de seis (06) salas de aula, laboratório de informática, direção, secretaria, sala de professores, cozinha, depósito de merenda, quadra esportiva e oito (08) sanitários. Sua estrutura física permite uma boa ventilação e apresenta bom estado de conservação. Os equipamentos disponíveis na escola são: três (03) microcomputadores, uma (01) impressora, dois (02) videocassetes, dois (02) aparelhos de TV, um (01) retro projetor, antena parabólica e dois (02) aparelhos de som.

A escola Margarida conta com vinte e três (23) professores em seu quadro, sendo que 91,3% deles têm curso superior. A média de alunos por turma é de quarenta e dois (42) alunos, que contam, em média, com 3,8 horas aulas diariamente.

A taxa de aprovação é de 86,2%, a de reprovação 4,6%, a de abandono de 9,2% e a de distorção idade-série é de 52,8%.

⁶⁷ Os dados estatísticos apresentados nesta seção foram coletados no DATAESCOLA BRASIL, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.

A escola Margarida participa dos seguintes programas do Governo Federal: livro didático, merenda e dinheiro direto na escola.

A escola Girassol também se localiza na área urbana, funcionando nos três turnos e atendendo oitocentos e oito (808) alunos, dos quais oitenta e dois (82) na Educação Infantil, cento e trinta e nove (139) na Educação de Jovens e Adultos e seiscentos e oitenta e sete (687) no Ensino Fundamental (1ª à 8ª série).

A escola dispõe de doze (12) salas de aula, sala de professores, secretaria e direção, além do pátio. Os equipamentos disponíveis na escola são: dois (02) videocassetes, um (01) aparelho de TV, um (01) retro projetor, um (01) aparelho de som e antena parabólica.

Conta em seu quadro com vinte e seis (26) professores, dos quais 61,5% possuem curso superior, e apresenta 27,3 alunos por sala em média na educação infantil e 36,7 no ensino fundamental, sendo, em média, 32 de 1ª à 4ª Série e 41,5 de 5ª à 8ª série.

A taxa de aprovação da escola Girassol no ensino fundamental é de 76,1%, sendo 84,5% da 1ª à 4ª série e 68% da 5ª à 8ª série e a de distorção idade –série é de 42,3% - 20,7% da 1ª à 4ª série e 59% da 5ª à 8ª série - havendo, ainda, uma taxa de abandono de 11,1% no ensino fundamental - 20,7% da 1ª à 4ª série e 59% da 5ª à 8ª série.

A escola Girassol participa dos seguintes programas do Governo Federal: livro didático, merenda escolar e dinheiro na escola.

É uma escola que se apresenta bem conservada, com sanitários limpos e os muros, sem pichações, são pintados com figuras alusivas aos personagens das obras do escritor que dá nome a escola. O pátio externo é limpo, com grama bem cuidada. As salas são amplas e arejadas.

A escola Sempre Viva localiza-se na área rural do município, atendendo trezentos e dezessete (317) alunos, em três turnos, nas modalidades de Educação Infantil, Ensino Fundamental (1ª à 8ª série) e Educação de Jovens e Adultos, além de realizar atendimento às crianças vinculadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Governo Federal em parceria com o Município. Essas crianças participam, em um turno, das atividades regulares da escola em sala de aula e, no outro, realizam atividades de reforço, recreação e lazer, recebendo um auxílio financeiro.

Dispõe, em sua estrutura física, de cinco (05) salas de aula, sala de professores, direção, cozinha e sala de leitura (onde se encontra um razoável acervo de livros infantis) e salas externas, onde funcionam cursos profissionalizantes (costura e marcenaria), que atendem à comunidade, além de um galpão, no qual são desenvolvidas as atividades do PETI.

É uma escola de estrutura física bastante reduzida. Encontra-se bem conservada, com a pintura intacta e sanitários limpos, enfim, apresenta um ambiente bastante agradável. Chama atenção a sala de leitura, que é uma construção de madeira no *hall* interno da escola, em estilo de casa de brinquedo, muito colorida, na qual se encontra um acervo de livros infantis bem diversificados.

A escola conta em seu quadro com onze (11) professores, dos quais, dois (02) na educação infantil (um (01) com curso superior e outro não), quatro (04) no ensino fundamental da 1ª à 4ª série (onde nenhum professor tem formação superior) e quatro (04) no ensino fundamental da 5ª à 8ª série (onde todos possuem este nível de formação).

A taxa de aprovação no ensino fundamental é de 87,9% - 88,6% da 1ª à 4ª série e 87,1% da 5ª à 8ª série e a de distorção idade – série é de 60,1% - 28,9% da 1ª à 4ª série e 84,7% d 5ª à 8ª série. O abandono na escola é bastante reduzido: 6,5%, sendo 0,9% da 1ª à 4ª série e 84,7% da 5ª à 8ª série.

A escola Sempre Viva participa dos seguintes programas do Governo federal: livro didático, merenda escolar e dinheiro na escola.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO/DEMOCRATIZAÇÃO O COMO FORMAÇÃO DISCURSIVA

É porque podemos transformar o mundo, que estamos com ele e com os outros. Não teríamos ultrapassado o nível da plena adaptação ao mundo se não tivéssemos alcançado a possibilidade de, pensando a própria adaptação, nos servir dela para programar a transformação.

(PAULO FREIRE)

Este capítulo tem por objetivo a análise das políticas educacionais de democratização/descentralização instituídas no município, que são tomadas como uma formação discursiva, trazendo para a análise a prática social dos atores envolvidos em nossa problemática. O discurso, segundo Fairclough, é constitutivo da sociedade, “constituindo ou construindo a sociedade em diferentes aspectos: o discurso constitui os objetos do conhecimento, os sujeitos e as formas sociais do ‘eu’, as relações sociais e as estruturas conceituais” (p. 64). Portanto, visamos

não mais tratar os discursos como conjuntos de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irreduzíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever (FOUCAULT, 2004, p. 55, grifos do autor).

De acordo com Foucault, falar é fazer alguma coisa, o que é diferente de exprimir o que se pensa ou colocar em ação as estruturas lingüísticas.

Dessa forma, a mudança do discurso é uma transformação das práticas, se constituindo no “conjunto das condições segundo as quais se exerce uma prática, segundo as quais essa prática dá lugar a enunciados parcial ou totalmente novos, segundo as quais, enfim, ela pode ser modificada” (FOUCAULT, 2004, p. 234).

Para Foucault, uma frase ou oração não têm sentido por si só, mas só adquirem significação no interior de uma relação enunciativa determinada. Assim, todo enunciado tem uma existência material e é ligado a um referencial que se constitui de leis de possibilidade, regras de existência para os objetos, para as relações em que se afirmam ou negam.

O referencial do enunciado forma o lugar, a condição, o campo de emergência, a instância de diferenciação dos indivíduos ou dos objetos, dos estados de coisas e das relações que são postas em jogo pelo próprio enunciado; define as possibilidades de aparecimento e de delimitação do que dá à frase seu sentido, à proposição seu valor de verdade. É esse conjunto que caracteriza o nível enunciativo (FOUCAULT, 2004, p. 103).

Na mesma direção se coloca Laclau para o qual o campo do social poderia ser visto como uma disputa entre diferentes projetos que tentam fixar significados através de práticas articulatórias, que só conseguirão se fixar temporariamente.

Assim, é preciso relacionar o enunciado a um campo adjacente, pois “um enunciado tem sempre a margem povoada de outros enunciados” (FOUCAULT, 2004, p. 110), que são o que os tornam possíveis.

Dessa forma, não há enunciados livres, neutros ou independentes, mas eles sempre fazem parte de um conjunto e desempenham um papel em meio a outros enunciados, distinguindo-se ou apoiando-se neles, integrando-se, portanto, em um jogo enunciativo. Descrevê-los, portanto, “não significa isolar e caracterizar um segmento horizontal, mas definir as condições nas quais se realizou a função que deu a uma série de signos (não sendo esta forçosamente gramatical nem logicamente estrutural) uma existência, e uma existência específica” (FOUCAULT, 2004, p.123). Assim, grupos de enunciados constituem uma formação discursiva e um discurso pode ser definido como um conjunto de enunciados apoiados na mesma formação discursiva.

Tratar a política educacional de descentralização / democratização como formação discursiva, visando entender as mudanças que ela propicia, requer o entendimento das condições de possibilidade do seu aparecimento, na medida em que consideramos importante que se investigue porque um enunciado e não outro apareceu “em determinados tempos, lugares e localizações institucionais” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 65).

Segundo Foucault (2004, p. 31)

trata-se de compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de sua situação; de determinar as condições de sua existência, de fixar seus limites da forma mais justa, de estabelecer suas correlações com outros enunciados a que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui.

Embora a dispersão seja uma característica intrínseca ao discurso, quando entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos e as

escolhas temáticas se puder definir alguma regularidade, estaremos tratando de uma formação discursiva, que, no entanto, é um espaço de dissensões múltiplas, um conjunto de oposições, ou seja, espaço de contradição (FOUCAULT, 2004).

Uma formação discursiva está sempre em diálogo com outra, negando-a ou reforçando-a. Neste processo interdiscursivo se estabelecem sempre jogos de poder, que se expressam pela relação de enunciados entre grupos diferentes. Neste trabalho, este movimento será tratado como prática política, no dizer de Laclau, prática articulatória, que vai atribuir sentido aos objetos do discurso a partir de jogos de poder, que são contingentes.

As práticas articulatórias serão também tratadas como práticas de conhecimento. A partir do pensamento de Santos, compreendemos que, em todo discurso, em toda prática social, há um componente epistemológico, ou seja, quando os atores sociais, através de seu discurso, dão sentido à realidade, o fazem através de seus saberes. Assim, neste trabalho, o discurso é tratado em sua dimensão política, epistemológica e prática.

4.1. HISTORIA DE UMA GESTÃO: a democracia como objeto do discurso

Após a exposição, no segundo capítulo desta tese, do panorama nacional acerca das políticas de democratização da educação, que constituíram o cenário de possibilidade do aparecimento do discurso da democracia na política educacional, é necessário se reconstituir o processo de implantação destas políticas no município estudado. Segundo Foucault (2004, p. 53), deve-se

definir esses *objetos* sem referência ao *fundo das coisas*, mas relacionando-os ao conjunto de regras que permitem formá-los como objeto de um discurso e que constituem, assim, suas condições de aparecimento histórico: fazer uma história dos objetos discursivos que não os enterre na profundidade comum de um solo originário, mas que desenvolva as regularidades que regem sua dispersão (grifos do autor).

Para tanto, se recorreu à fala dos protagonistas das políticas educativas no município, a Secretária Executiva de Educação e a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, à época Secretária de Educação do Município.

As políticas de democratização solidificadas no município tiveram seu germe de implantação em 1982, com o processo de redemocratização do país. Naquele momento, as forças de oposição, pela primeira vez, chegaram ao poder no município, tendo à frente o grupo do prefeito que estava à frente da prefeitura na época da coleta de dados.

No Estado de Pernambuco houve a eleição de vários prefeitos do campo progressista, em que pese o governo do Estado, nesta época, ainda estar em mãos das forças conservadoras. Tal quadro incentivou a organização coletiva dos municípios, no sentido de aglutinar forças para a consolidação de suas políticas, particularmente dos Secretários de Educação. Como expressa a Secretária de Desenvolvimento Social,

E aí nós começamos a nos organizar, os Municípios da Região Metropolitana e aqui começamos a discutir caminhos democráticos para as prefeituras e naquele momento nós já achávamos que a democracia necessariamente passava pela participação popular, também novos conhecimentos da população, da juventude que possibilitassem pensar os municípios de forma diferente. Que não podia ser outra coisa senão a educação. Educação para nós era a nossa alavanca. E aí nos organizamos, Secretários Municipais de Educação começamos a nos organizar para enfrentar o governo do Estado, para buscar mais recursos na União.

Assim, as Secretarias Municipais de Educação da Região Metropolitana do Recife começaram a trabalhar de forma coletiva, buscando maior força no enfrentamento ao governo estadual. Desse movimento, que tinha como bandeira a universalização do ensino, começa a surgir a necessidade de ampliação desta articulação que, posteriormente, viria a se consolidar nacionalmente através da UNDIME⁶⁸.

É importante perceber, ainda, a “força” que toma a educação no discurso da Secretária. A educação é colocada como a alavanca para a

⁶⁸ Iniciativa que, segundo ela, foi veementemente contestada por grandes pensadores da educação brasileira que consideravam que o movimento segmentava o pensamento educacional, além de ser instrumento do ministro da educação, pernambucano, ligado à ditadura militar.

democratização. Embora destacando a importância da participação popular neste processo, o peso dado à educação, “*a nossa alavanca*”, indica a concepção da possibilidade de transformação social via educação.

Como demonstrado no capítulo II, a democratização da educação neste período estava vinculada principalmente à municipalização, o que se expressa no discurso da Secretária, embora não possamos desconsiderar que a democracia na gestão da escola apareça em sua fala.

E aí nós temos algumas premissas que eram: a universalização do ensino, a descentralização, que na época já falávamos em municipalização dos recursos públicos e a democratização das escolas, eram os três fundamentos que a gente tinha.

De acordo com ela, as propostas de municipalização, naquele momento, não foram encampadas pela comunidade acadêmica. De um lado, porque havia uma grande concentração da oferta de ensino no nível estadual, por outro, pela compreensão de que os Municípios seriam os maiores focos de corrupção do sistema público, além da consideração da improbabilidade da universalização, face aos baixos índices de acesso à educação pública. No entanto, a argumentação acadêmica não é desconsiderada, como demonstra o fragmento abaixo,

Não é que nós estivéssemos contra as argumentações, as argumentações eram palpáveis e eram sentidas, desde que a gente estava saindo da ditadura e as argumentações se pautavam em cima de questões reais que nós tínhamos vivenciado nos anos da ditadura e na experiência anterior à ditadura. Mas, no entanto para nós o que estava como dado era a visão de futuro que quando nós chegamos nos

Municípios víamos que independente de tudo isso, o município era demandado, acionado, as pessoas estavam ali vivendo uma situação de dificuldade, não existiam escolas, as escolas eram precárias e havia de fato todo um potencial que se podia arregimentar em função da melhoria da qualidade de vida das pessoas buscando justamente fortalecer as políticas públicas e fazer o Município ocupar o espaço que deveria ocupar enquanto unidade federada, qual a responsabilidade do Município?

Esta compreensão, no entanto, não encontra suporte na revisão bibliográfica realizada neste trabalho e exposta no segundo capítulo, na qual observamos, neste período, a presença maciça de estudos sobre municipalização como elemento de descentralização das políticas educacionais. Observa-se, ainda, no discurso da Secretária um permanente diálogo com o setor acadêmico, havendo a busca de legitimação de seu discurso através da justificação da diferença de posições entre o que os Secretários defendiam e o que a academia discutia. O discurso da academia é respeitado e é legítimo, por isto é necessário que se demarquem as diferenças para que o discurso político também se legitime, legitimação que é sustentada, principalmente, a partir do argumento do atendimento das demandas da população, da melhoria de vida das pessoas.

Com a eleição de Miguel Arraes em 1986 e a retomada do governo estadual de Pernambuco pelas forças de esquerda, cinco municípios da Região Metropolitana (Cabo de Santo Agostinho, Paulista, Olinda, Camaragibe, Itapissuma) e Moreno (que não integra a Região Metropolitana) consolidam um consórcio para administrar coletivamente

recursos de um programa financiado pela FIDEM⁶⁹, denominado Nova Escola. Neste projeto, se trabalhou uma nova metodologia com os alunos, considerados como sujeitos de sua aprendizagem, em um momento em que o construtivismo ainda não se colocava como a metodologia mais apropriada ao processo de ensino aprendizagem, além do trabalho com educação de jovens e adultos. O mérito de iniciativas deste tipo estava na redefinição política da utilização de recursos federais no nível municipal. Segundo a Secretária,

um grande mérito nosso era colocar os recursos que nós conseguíamos, que era (sic) apenas do salário educação junto ao MEC, da Fundação Educar, já bem estigmatizados, a serviço da nossa política. Isso que a UNDIME fazia, como esses recursos poderiam se transformar em uma coisa boa na medida em que nós mudássemos a nossa forma de trabalhar e nos aproximássemos cada vez mais da gestão democrática, da participação popular e da mudança do olhar sobre o que era a escola, o aprender.

Percebe-se, assim, neste momento histórico, que foi possível a apropriação de uma política hegemônica⁷⁰ e a sua transformação em uma não hegemônica, através de uma prática articulatória, na construção do significado de uma política educacional. Os Secretários precisavam dos recursos que vinham do Governo Federal e não podiam abrir mão deles em função de divergirem politicamente das orientações para sua utilização. No entanto, conseguiram redirecionar a sua utilização e implantar ações que apontavam para à democratização do acesso à educação e para o

⁶⁹ Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.

⁷⁰ No sentido utilizado por Boaventura de Sousa Santos

estabelecimento de relações democráticas no sistema escolar. Tal movimento se colocaria, segundo Santos, na relação hegemônico/contra-hegemônico, local/global, na medida que ao lado das iniciativas hegemônicas, globais, estão as iniciativas contra-hegemônicas, locais, que se transformam reciprocamente. Desta forma, todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. Esta reorientação política da utilização dos recursos em nível local, poderia, assim, ser caracterizada como uma iniciativa contra-hegemônica, que se utiliza de uma determinação global e a redefine a partir de princípios locais, antagônicos ao que foi definido hegemonicamente.

Segundo Santos (2003b, p. 79),

é preciso fazer com que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. Para isto não basta promover a pequena escala em grande escala. É preciso criar uma teoria da tradução que permita criar inteligibilidades recíprocas entre as diferentes lutas locais, aprofundar o que têm em comum de modo a promover o interesse em alianças translocais e criar capacidades para que estas possam efetivamente ter lugar e prosperar.

No discurso da Secretária de Desenvolvimento Social é muito presente a concepção da municipalização como fortalecimento do poder local e democratização das políticas sociais.

Então eu acho que essa contribuição que os Municípios deram ao reconstruírem a sua educação, também deram uma contribuição muito grande para o País, mostrando que tinha esse espaço da democracia a ser ocupado que era o espaço do poder local, do fortalecimento do poder local, das instituições, das entidades. E aí, depois nós fomos avançando,

a saúde, que já vinha no movimento do SUS, criou Conselhos dos Secretários Municipais de Saúde e hoje tem associação de Secretários de Fazenda, Administração, Cultura, então, o Município, acho que a UNDIME deu uma contribuição muito grande para que os Municípios se tornassem um ente vivo da federação.

Também neste fragmento do discurso da secretária observa-se o papel de protagonista atribuído à educação, que se evidencia na compreensão da contribuição da UNDIME para o fortalecimento dos Municípios. Neste caso, a educação é colocada como pioneira no processo de articulação de Secretários Municipais, iniciativa que foi “seguida” por Secretários de outras pastas. Percebe-se, ainda, a compreensão da democratização enquanto fortalecimento do poder local, ou seja, como municipalização.

Neste período, começa a ser discutida a questão da eleição direta para dirigentes escolares no município do Cabo, cidade que implantou o processo de eleição direta em 1990, época em que começaram a ser organizados os Conselhos Escolares. Segundo a Secretária Executiva de Educação,

foi um processo que, eu diria, hoje a gente revendo né (sic) as condições, logicamente que a gente iria estar discutindo ele em outras bases, mas acho que para o momento ele cumpriu um papel importante. Era como se fosse uma medida de impacto no sentido de estar rompendo com aquela relação clientelista, de apadrinhamento, que marcou as relações educacionais durante muitos anos, sobretudo na região. Então aquilo foi uma forma da gente poder minimizar esta interferência dentro da política educacional.

A eleição dos diretores é encarada como mecanismo de rompimento com as indicações políticas dos dirigentes escolares que vinham marcando a política educacional brasileira. Tal prática, implantada como medida de impacto, visava à construção de uma forma diferenciada de nomeação dos dirigentes educacionais, historicamente relacionada à barganha política.

No entanto, a avaliação feita atualmente por ambas⁷¹ do processo, demonstra que ele foi, de certa forma, precipitado, havendo a necessidade de muitas reformulações e certos “cuidados” na retomada de eleições diretas⁷². Os gestores entenderam que a eleição direta, embora importante, por si só, não era capaz de garantir a implantação de práticas democráticas na gestão das escolas⁷³, compreensão que, inclusive, retardou a reimplantação desta política na gestão analisada, devido ao entendimento de que era preciso primeiramente fortalecer práticas democráticas na gestão das escolas e, somente, posteriormente, retomar a eleição direta para dirigentes escolares.

Percebe-se ainda, no discurso dos gestores, a importância dada ao setor da educação enquanto formação de quadros políticos⁷⁴, na medida que os profissionais da área, grande parte destes à época estagiários / estagiárias, participavam ativamente nas lutas sociais do município e a educação era vista como motor de transformação social.

⁷¹ Secretária Executiva de Educação e Secretária de Desenvolvimento Social e Promoção Humana.

⁷² Quando em 1993 as forças de direita retomaram ao poder no município, as eleições diretas, que estavam asseguradas na Lei Orgânica do Município, foram suspensas.

⁷³ Entendimento que coincide com as análises de Oliveira (1991) e de Paro (2001) expostas no capítulo II.

⁷⁴ Na atual gestão, vários secretários municipais (Educação, Infra-estrutura, Procurador Geral, Vereadores) foram estagiários da Secretária de Educação entre 1982 e 1986.

Em 1986, foi eleito um novo prefeito⁷⁵ que, embora pertencesse ao mesmo grupo político, não deu continuidade às políticas que vinham sendo implantadas. Este, por sua vez, foi sucedido por outro, do campo da direita, que, segundo os depoimentos, sucateou o município. Esta retrospectiva nos ajuda a entender as características da gestão, tanto no nível de um modelo administrativo alternativo, quanto no nível das prioridades e dos princípios e diretrizes políticas que ela adotou.

Em 1996 o atual grupo político volta ao poder, tendo a frente o mesmo prefeito, que se reelegeu em 2000, perdendo as eleições de 2004⁷⁶. Segundo a Secretária de Desenvolvimento Social,

Quando Elias foi novamente eleito a gente viu que as raízes tinham ficado na mente do povo, com a capacidade, o maior valor que é no da capacidade de pensar, analisar, refletir, estava vivo, apenas estava acachapado porque qualquer ditadura você não pode reagir, tem que ficar no seu canto⁷⁷.

A partir desta compreensão e da necessidade do fortalecimento das políticas de democratização, o governo reiniciou a gestão nas bases anteriores e, na segunda gestão (2000/2004), resolveu mudar o formato administrativo, ampliando o processo de participação e criando mecanismos institucionais. Nasceram assim, as chamadas áreas temáticas, que formulam as políticas para uma determinada área. Por exemplo, a Secretaria de

⁷⁵ À época, no Brasil, não havia o processo de reeleição para os cargos executivos.

⁷⁶ Nossa pesquisa de campo foi realizada em 2003/2004, antes do processo eleitoral.

⁷⁷ Este depoimento reforça nossa argumentação do aprendizado democrático desenvolvida no capítulo I.

Desenvolvimento Social e Promoção Humana congrega seis secretarias executivas (educação, saúde, programas sociais, esporte e lazer, cultura e turismo). A cidade foi dividida em quatro (04) regiões administrativas e cada uma tem um secretário, que também compõe o primeiro escalão do governo, que *“fundamentalmente articula as ações políticas e as ações dos planos setoriais dentro de sua área e acompanha as ações do executivo junto com os Conselhos Consultivos”*, além de monitorar as ações da secretaria temática, junto com a população.

Cada área temática tem vinculada a ela as Secretarias Executivas e as Secretarias Regionais, onde a política é monitorada. A população apresenta suas demandas à prefeitura através dos Conselhos Consultivos, que interagem com as Secretarias Regionais e estas com as Executivas. Segundo a Secretária,

isso foi um modelo de gestão novo que ampliou a participação, descentralizou os serviços, colocou a prefeitura, as ações, mais próximas da população e possibilitou a integração das políticas.

Dessa forma, busca-se a integração de todas as políticas de uma mesma área. Há um programa de desenvolvimento institucional que consiste na elaboração de um plano de ações setoriais anuais que é discutido em várias instâncias, havendo reuniões mensais com o colegiado de secretários executivos, bimestrais com secretários executivos e gerentes e trimestrais com secretários executivos, gerentes e coordenadores. O objetivo destas reuniões é fazer com que *“cada coordenador lá em baixo se*

junte com os outros coordenadores e vá integrando as ações por baixo, na ponta”.

Assim, a prefeitura buscou a otimização das ações e o estabelecimento de relações mais horizontais na definição e implementação de políticas públicas⁷⁸. No nível da execução, as ações são implantadas a partir de um plano de atividades demandadas pelo orçamento participativo, em que os conselheiros definem a utilização dos recursos municipais. No entanto, assim como pode ser visto em outros trabalhos, a exemplo de Santos (2003), observa-se em algumas falas a desconsideração do saber trazido pela população, ou seja, enquanto os participantes do orçamento participativo anseiam por investimentos a prefeitura delega outras atribuições a eles, que, embora importantes, não faziam parte de sua agenda, havendo, assim, o que Santos denomina de *choque entre conhecimentos rivais*. Veja-se,

tudo isso para eles entenderem que o orçamento participativo, novo, com a exigüidade de recursos que temos, novos investimentos é em termos, porque nós temos um amplo investimento feito que eles têm que participar e controlar e monitorar, necessariamente eles não têm que apontar ações o tempo inteiro, eles também têm que monitorar a escola, a unidade de saúde.

⁷⁸ Segundo ela o êxito alcançado na erradicação da evasão escolar, em que o município conseguiu colocar 100% das crianças na escola, deve-se a esta integração, pois *“nós só conseguimos colocar todas as crianças na escola por conta disso, educação sozinha não consegue, nós conseguimos porque o agente de saúde vai lá, na hora H foi lá e buscou, fizemos um censo com a participação de todo mundo em todas as residências. Fizemos isso porque o agente jovem foi lá, a associação de moradores, os conselhos setoriais, tutelar, da criança e adolescente. Isso aqui é a nossa secretaria no plano de execução”.*

Observa-se neste fragmento do discurso da Secretária que a gestão tinha pré-determinadas as ações que esperava que os delegados exercessem. Em que pese a importância do monitoramento e acompanhamento das atividades do poder público, tal discurso indica o disciplinamento da participação popular, ou seja, é importante que a população participe, mas esta participação tem características pré-definidas pela prefeitura e não segue, necessariamente, o formato requerido pela população.

Para o controle das políticas “macro” existem os conselhos setoriais (Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Cultura, Assistência Social, Uso Abusivo de Drogas), que buscam uma maior integração com os Conselhos Consultivos, pois

na verdade os Conselhos Setoriais estão aí para formular e monitorar a política macro, os consultivos a função deles é definir ações para o seu bairro e monitorar as ações das políticas públicas de modo geral que estão acontecendo em cada bairro.

Em relação aos recursos há uma planilha⁷⁹, definida anualmente, de domínio público, em que são ordenadas todas as despesas e os recursos correspondentes ao pagamento das mesmas. Dessa forma, não há o ordenamento de despesas pelo Prefeito, mas sim pelos Secretários Executivos, que podem, inclusive, remanejar recursos excedentes, após

⁷⁹ Na planilha da Secretaria de Educação as despesas vão do pagamento de professores, água, luz e telefone à realização de eventos, havendo a distinção do que será arcado com recursos próprios e o que será realizado através de convênio com outras instâncias governamentais.

discussão com os Conselheiros, que são da regional e que atuam em todas as Secretarias, eleitos pela comunidade⁸⁰ para mandato de dois anos.

Tal modelo de gestão parece buscar uma articulação entre a democracia participativa e democracia representativa. Apesar de ter sido uma iniciativa “de cima para baixo” não nos parece que possamos caracterizar as ações municipais como ações de desconcentração, pois se observa, nestas medidas, a proposição da alteração da distribuição do poder. O discurso da gestão, os documentos e as observações nos mostram que a democratização das relações nos espaços públicos municipais se basearam em uma compreensão cidadã da gestão da coisa pública. Desta forma, democratizar, no caso, não passou simplesmente pela busca da eficiência, como preconizado pelo neoliberalismo, mas pela formação de uma cultura política que se baseia na construção de relações democráticas na esfera pública⁸¹. Assim, o Estado aparece com a preocupação da construção de sujeitos sociais, sendo possível admitir com Santos (2001c, p.77) que é nas

novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, para serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras de sua sociabilidade acreditando que a grandeza social reside na capacidade de intervir e não de imitar.

A fala da Secretária de Desenvolvimento Social e Promoção Humana abaixo, indica a sua convicção na direção do que foi trabalhado no primeiro

⁸⁰ Segundo ela, só houve uma eleição, em que participaram 15.000 pessoas, ou seja, mais de 10% da população.

⁸¹ Ver definição de esfera pública no capítulo II.

capítulo desta tese, de que a democratização das relações escolares contribui para a democratização da sociedade e do aspecto pedagógico, de aprendizagem na construção de relações democráticas.

Todo o rebatimento do que acontece na sociedade tem um rebatimento na escola. Há uma necessidade muito grande de o gestor e dos professores compreenderem isso, e é por isso que o que acontece em termos de aprendizagem tem relação com tudo isso [...] Então se você faz a democracia na escola, quando você começa o processo democrático, de discussão com os professores, convívio com esse professor, convívio com os pais, de eleição de diretores, ele vai expressando automaticamente todos os movimentos da sociedade. Aqui tem o interesse do vereador, o cabo eleitoral, da Igreja católica, da Igreja evangélica, tudo isso se transforma nesse caldeirão aqui que se chama escola.

A Secretária destaca, ainda, a questão da importância da participação na construção de um espaço público diferenciado, onde a coisa pública é entendida como “nossa” e não como um local “sem dono”. Para tal nos fala de duas escolas⁸², uma ao lado da outra, em que, embora estando no mesmo bairro, com as “mesmas” características, “mesmas” pessoas, “mesmas” relações sociais, uma é constantemente pichada, roubada e depredada, enquanto a outra, além de apresentar uma ótima conservação, a comunidade escolar se mobiliza em qualquer tipo de

⁸² A escola classificada como participativa foi uma das escolas campo de nossa pesquisa. No entanto, ao nos falar desta situação, a secretária não sabia disto.

situação⁸³. A diferença, segundo ela, está exatamente no movimento democrático que a escola faz.

4.2. OS DOCUMENTOS COMO MONUMENTOS: o que nos diz a documentação da política municipal

Para Foucault a análise arqueológica do discurso se preocupa com a descrição sistemática de um discurso-objeto. Para tal, se dirige ao discurso em seu volume próprio, como um *monumento*, buscando decifrar os próprios discursos enquanto práticas que obedecem a regras e têm suas formas próprias de encadeamento e sucessão e não representações, imagens, temas ou pensamentos que se ocultam ou manifestam nele. Assim, seu problema é

definir os discursos em sua especificidade; mostrar em que sentido o jogo das regras que utilizam é irreduzível a qualquer outro; segui-lo ao longo de suas arestas exteriores para melhor salientá-los (FOUCAULT, 2004, p. 157).

Desta forma, quando o analista trata o discurso como um monumento está buscando decifrar um testemunho historicamente situado, as regras e práticas discursivas que atravessam as obras.

⁸³ Ela exemplifica, contanto que, em um fim de semana de muita chuva, o muro da escola caiu e a lama entrou em suas dependências. Quando, na segunda-feira, funcionários da Prefeitura foram realizar a limpeza e reconstrução do muro, encontraram no local vários pais, que já estavam lavando a escola.

Nesta parte do trabalho, iremos analisar os documentos que orientaram e/ou divulgaram as políticas educacionais municipais de descentralização / democratização do sistema educacional e da gestão das Unidades Escolares.

4.2.1. O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

No documento que publica a Lei nº 1920/2000, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação do Cabo de Santo Agostinho, a apresentação, assinada pelo Prefeito do Município, destaca que o processo de descentralização política brasileiro tem como um dos focos principais o fortalecimento do poder local. A instituição do Sistema Municipal de Educação (SME) se baseia no que é preconizado pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e pelos **princípios de gestão democrática definidos pelo poder municipal**⁸⁴.

Para a implantação do SME foram realizadas várias sessões e plenárias de estudo, com a participação do Conselho Municipal de Educação, Secretaria de Educação, dirigentes, professores e sociedade civil organizada, o que dá caráter especial ao documento, “tratando da gestão democrática e anunciando a importância da participação dos diversos segmentos da sociedade na formulação das diretrizes da política educacional” (PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2002, p. 05).

⁸⁴ A gestão democrática é um princípio que norteia todas as áreas de atuação do poder municipal e não apenas a educação, de acordo com a documentação analisada e os depoimentos coletados.

É destacado, ainda, que a instituição do SME se coloca como um instrumento de controle social da política educacional e de tomada de decisões para o desenvolvimento qualitativo das escolas municipais.

A Lei de criação do Sistema Municipal de Educação, que compreende as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, a Secretaria Municipal de Educação ou órgão da administração municipal que porventura venha a substituí-la e o Conselho Municipal de Educação⁸⁵, trata, em seus títulos, da educação, dos princípios e fins da educação, do direito à educação e do dever de educar, da organização e atribuições do SME, da gestão democrática da educação básica e dos profissionais da educação.

Embora havendo um título específico sobre a gestão democrática, encontramos, nos outros títulos, determinações referentes à mesma. Quando trata dos princípios e fins da educação, verificamos no art. 3º da Lei, que os seguintes princípios devem basear a oferta do ensino:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;
- IV - gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

⁸⁵ Art. 8º. O Conselho Municipal de Educação é órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema Municipal de Ensino, previsto no artigo 118 da Lei Orgânica do Município do Cabo de Santo Agostinho / 1990 (LOM), e será organizado de maneira a assegurar sua composição paritária e democrática, garantindo o princípio da autonomia em relação ao Poder Executivo e às entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino, com atribuições e composição definidas em lei própria (PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2002, p. 22).

- VI – coexistência das instituições públicas e privadas de ensino;
- VII – gestão democrática do ensino público, na forma desta lei;
- VIII - garantia de padrão de qualidade;
- IX - respeito à liberdade e apreço à tolerância.

Como pode ser observado, são princípios que tratam da democracia educacional, buscando garantir a oferta de ensino de qualidade a todas as crianças, através da gratuidade, da valorização dos profissionais da educação e do respeito às diferenças.

Se tomarmos por base a caracterização da escola emancipadora desenvolvida por Cortesão (2001), podemos observar vários elementos presentes na Lei Municipal, quais sejam: projetos multiculturais; autoridade partilhada; bilingüismo cultural; conscientização; cidadania e a construção de uma comunidade educativa. Tal avanço nos parece bastante interessante, na medida em que esta é uma lei que regulamenta tanto as unidades educativas públicas como as privadas. No entanto, não podemos desconsiderar seu limite, principalmente em relação às escolas particulares que dispõem de maior “liberdade” na formulação de seu projeto educativo, podendo, portanto, não seguir as diretrizes estabelecidas pelo SME.

No título II, que trata *do direito à educação e do dever de educar*, é atribuído ao Município a responsabilidade pela garantia do ensino fundamental gratuito, inclusive aos alunos que não tiveram acesso a ele em idade escolar, o atendimento especializado e gratuito a portadores de necessidades especiais e a crianças de zero a seis anos de idade, além da oferta de educação infantil e de ensino fundamental à população rural,

assegurando conteúdos curriculares, metodologias, organização escolar e calendário apropriado às reais necessidades e aos interesses dos alunos.

Estas determinações legais também podem ser consideradas como referentes à democratização do sistema educacional, na medida em que visam à garantia de ensino público gratuito a todos que dele precisam, ou seja, crianças em idade escolar⁸⁶, da área urbana e rural, pessoas que não tiveram acesso à educação na idade própria e o atendimento dos educandos portadores de necessidades especiais.

O título V da Lei nº. 1920 / 2000 trata da gestão democrática da educação básica. O artigo 9º explicita que a gestão democrática do ensino público norteará as ações de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas e planos de educação do município, garantindo a participação das entidades que atuam no campo educacional e dos órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino.

O título V dispõe, ainda, sobre os mecanismos de integração entre escola e sociedade, que seriam,

- I – a Conferência Municipal de Educação, instância colegiada de formulação das diretrizes de política educacional e de avaliação de sua implementação, sendo realizada periodicamente com ampla participação de entidades representativas da sociedade, dos Poderes Executivo e Legislativo e de todos os integrantes da comunidade escolar;
- II – o Conselho Escolar, instituído em cada estabelecimento de ensino com a participação de representantes de todos os setores da respectiva comunidade escolar e, desde que aprovados pela maioria de dois terços (2/3) de seus membros, integrados por outros órgãos ou entidades que atuam no campo educacional,
- III – Conselho Municipal de Educação nos termos da lei;
- IV – eleição de dirigentes das instituições de ensino mantidas pelo município, que será procedida [sic] de um processo seletivo que confira competências para o exercício da gestão

⁸⁶ Destacando-se o dever atribuído ao município de garantir o atendimento gratuito das crianças de zero a seis anos, que é normatizado pela resolução nº 01/2002, do Conselho Municipal de Educação.

colegiada, no âmbito da autonomia da escola e das diretrizes que orientam o sistema de ensino, e regulamentada mediante decreto do Poder Executivo;

V – núcleo de avaliação e registro de informações relativas à vida escolar em todos os seus aspectos, de forma a garantir a devida transparência e subsidiar decisões adequadas às reais necessidades da população do município.

Pode-se perceber, nesta parte da Lei, além das normatizações referentes à democratização do sistema escolar, que já vinham sendo anunciadas nos títulos precedentes, a instituição de normas de democratização da gestão escolar, como as eleições de diretores e a instituição dos Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino Municipais. Assim, a democratização se dá, em nível legal, tanto no sistema educacional como nas Unidades de Ensino.

Desta forma, a articulação entre diferentes ações de democratização, tanto no nível do sistema educacional como no das Unidades Escolares, sendo uma delas a institucionalização dos Conselhos Escolares, pode ir na direção de resolver

o maior dos problemas existentes é o fato de que o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática (PARO, 2001, p. 80).

Por fim, no título VI, a Lei trata dos profissionais da educação, onde destacamos como referente à democratização do sistema, o artigo 14, que trata da valorização dos profissionais de ensino.

Art. 14. O sistema de ensino do município do Cabo de Santo Agostinho, no que se refere à valorização dos profissionais da educação, promoverá:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e

- títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim;
 - III – remuneração condigna e justa;
 - IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação na avaliação do desempenho;
 - V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga horária de trabalho;
 - VI – condições adequadas de trabalho.

4.2.2. A ELEIÇÃO DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

O Decreto n°. 016 / 2002 regulamenta a seleção e as eleições dos dirigentes das instituições de ensino do Município do Cabo de Santo Agostinho. Após indicar os critérios exigidos dos candidatos, referentes à formação, tempo de serviço, disponibilidade, entre outros, o Decreto, em seu artigo 4°. trata da oferta de um mini-curso de 20 h/a, sobre os fundamentos legais da administração e avaliação escolar, que se constitui como pré-requisito à participação do processo seletivo.

Os candidatos deveriam realizar uma avaliação escrita sobre conhecimentos da legislação educacional, administração e avaliação escolar. Somente os aprovados nesta avaliação poderiam registrar suas chapas, composta de Direção Escolar e Vice-Direção Escolar, para concorrer nas eleições, sendo exigida, ainda, a apresentação de uma proposta de trabalho à comunidade escolar.

O Decreto coloca a obrigatoriedade da instituição de uma Comissão de Gestão Eleitoral Municipal, que conduzirá e acompanhará o processo eleitoral

em toda a rede municipal e de comissões eleitorais locais, compostas, cada uma delas, de dois (02) professores, dois (02) servidores administrativos, dois (02) alunos maiores de 14 (quatorze) anos e dois (02) pais de alunos, que serão responsáveis pelo processo eleitoral em cada Unidade Escolar.

A votação, realizada a cada dois (02) anos, deve ser direta e secreta, podendo votar alunos maiores de quatorze (14) anos ou cursando a partir da 5ª série do ensino fundamental, pai, mãe ou responsável, pelos alunos regularmente matriculados na escola, professores em exercício na instituição de ensino e funcionários da escola, não sendo admitido o voto por procuração. Será eleito o candidato que obtiver maior número de votos válidos e, nas escolas em que houver chapa única, só se elegerão os candidatos que obtiverem 50% dos votos válidos de, no mínimo, 40% do colégio eleitoral da instituição de ensino, podendo haver a reeleição.

Nas escolas com até seis (06) turmas, nas quais não é prevista a eleição, seria nomeado um professor responsável, indicado após processo seletivo interno.

Os diretores eleitos poderiam perder o mandato por renúncia; por destituição da Secretaria de Educação, em virtude de inquérito administrativo que comprove ocorrência de ilícito em matéria de sua responsabilidade ou por voto destituente da comunidade escolar, que deve ser feito através de requerimento ao Conselho Escolar, com assinatura de um terço (1/3) da totalidade da comunidade escolar, que deveria validar a petição e encaminhá-la à Secretaria de Educação.

Embora não garantindo, por si só, a gestão democrática, a eleição de dirigentes é um passo importante na construção da democracia nas Unidades

Escolares. Nesse sentido, esta parece ser mais uma medida da política educacional no sentido de construir uma gestão democrática nas escolas da rede municipal⁸⁷.

4.2.3. OS PROGRAMAS E PROJETOS DA GERÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A estrutura da gestão municipal é composta por quatro secretarias. À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Promoção Humana vincula-se a Secretaria Executiva de Educação, que, por sua vez, se organiza em torno de gerências. Uma das gerências que compõem o organograma da Secretaria de Educação é a de gestão democrática, responsável pela implantação / condução de projetos e programas de democratização da gestão educacional e escolar.

Uma ação importante da Secretaria como um todo, divulgada amplamente nos meios de comunicação locais e nacionais, foi a universalização do ensino básico. No município, 100% das crianças em idade escolar freqüentam a sala de aula. Embora não seja uma ação específica da gerência de gestão democrática, este dado indica, que ao nível do acesso, o ensino municipal alcançou a democratização⁸⁸.

⁸⁷ Voltaremos a este tema adiante.

⁸⁸ Entendida, nesta situação específica, como a universalização do ensino escolar.

4.2.3.1. ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Municipal de Educação (PME) estava em processo de elaboração no período da coleta de dados. Existe um documento, denominado “*documento de referência*”, que indica os procedimentos e estratégias que deveriam ser adotadas em sua elaboração, além de alguns princípios que deveriam nortear o seu processo de elaboração.

Na apresentação do documento, que objetiva arrolar as diretrizes gerais para a elaboração do plano e a demarcação de uma posição política e estratégica do lugar da educação no desenvolvimento sustentável da cidade, é colocado que se entende que

a institucionalização do planejamento democrático e coletivo constitui condição essencial e fortalece a intenção de estabelecer canais institucionais de controle social efetivo sobre a proposição e execução de políticas educacionais, tomando por base o diagnóstico da realidade das escolas, o que implica em conhecer a situação histórica, demográfica, administrativa, econômico-financeira e pedagógica do município.

O documento destaca, ainda, a importância do Plano Municipal de Educação como instrumento de formulação de políticas educacionais e também como mecanismo legal e legítimo, na medida que incorpora as contribuições dos diferentes segmentos da sociedade. Além disso, o PME, que deveria apresentar metas para dez (10) anos, transcenderia, assim, várias gestões, devendo ser considerado um Plano de Estado e não de Governo⁸⁹.

A sistemática a ser adotada na elaboração do plano envolve a realização de um censo escolar, como subsídio para traçar o diagnóstico da

⁸⁹ Ver distinção entre Políticas de Estado e Planos de Governo no Capítulo II.

educação municipal; a realização de uma Conferência Municipal de Educação, para apresentação e discussão das metas do PME e a realização de um Fórum de Debates sobre o PME, com a participação de diferentes segmentos, onde seriam escolhidos os representantes⁹⁰ da comissão que se encarregaria da elaboração do Plano, cuja coordenação ficaria a cargo da Secretaria de Educação.

O documento prevê que, depois de concluídos os trabalhos da comissão, seja realizado o II Fórum de Debates sobre o PME, para que seja feita sua apresentação e discussão. Em seguida, o texto será enviado à Câmara dos Vereadores, para aprovação, sancionamento pelo executivo e publicação da lei.

Há, ainda, a sugestão da criação de um Fórum Anual Permanente, para avaliação e monitoramento do PME e a criação de uma *sala situação* na cidade onde seriam disponibilizadas a todos os cidadãos todas as informações educacionais do município.

Percebe-se no documento de referência para elaboração do Plano Municipal de Educação a preocupação com a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil envolvidos com a educação no Município e a indicação de mecanismos de discussão coletiva para a elaboração do PME. Parece, assim, que a gestão municipal procurou garantir mecanismos institucionais de efetivação da democracia, propiciando espaços de discussão de suas políticas, que são definidas coletivamente nestes espaços.

Segundo Moraes (2004, p. 228),

⁹⁰ Representantes do Conselho Municipal de Educação, professores, alunos, pais, Câmara de Vereadores, Secretaria da Fazenda.

[...] pensar a política educacional apenas através de ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação dos recursos é insuficiente para caracterizar uma alteração de função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação.

A autora defende a participação na definição das políticas públicas a partir da obra de Santos (1998), para quem o Estado, para ser emancipador, deve ser “transformado” em um *novíssimo movimento social*, que

possibilite e fomente o surgimento de novas ágoras, o que, necessariamente, traz consigo a idéia de descentralização da gestão [...] um Estado descentralizado, que se ‘desempodera’, que atue sob a égide da co-governança, um Estado que se balize pela ética e pelo multiculturalismo [...] Assim, é possível pensar as políticas públicas em educação como expressão de um novo contrato social. Políticas construídas em espaços de deliberação democrática reinventados, onde o Estado seja elemento de articulação e coordenação (MORAES, 2004, p. 239 - 241).

Dessa forma, espaços de deliberação democrática, a exemplo do Fórum Municipal de Educação, poderão estar contribuindo para a construção de políticas educacionais emancipatórias⁹¹.

4.2.3.2. FORMAÇÃO CONTINUADA DOS GESTORES ESCOLARES

O programa de formação continuada dos gestores escolares atende oitenta e nove (89) escolas, cento e trinta e nove (139) gestores e seis (06) formadores, tendo como objetivo o aprofundamento dos fundamentos teóricos

⁹¹ No sentido adotado por Boaventura de Sousa Santos.

e práticos dos princípios da gestão democrática e mecanismos de participação, salientando que este é “um processo de aprendizagem dos diferentes atores sociais, que reforça a cidadania”, além do destaque da interlocução com a sociedade civil, como condição de melhoria da qualidade do ensino.

Foram previstas quatro (04) oficinas temáticas, para o ano de 2003: uma (01) sobre construção do regimento escolar, uma (01) sobre reconstrução do projeto político pedagógico, uma (01) sobre o Plano Municipal de Educação e outra sobre gerência e gestão da escola e também três (03) seminários, versando sobre gestão democrática da educação, avaliação e autonomia da escola pública.

Por fim, o documento enumera as contribuições da formação continuada⁹²:

- Aprendizagem permanente;
- Criação e recriação de estratégias de trabalho;
- Socialização de experiências;
- Compartilhar e refletir sobre a prática com os colegas;
- Modificação dos procedimentos; e
- Desenvolvimento pessoal.

A nosso ver, uma gestão efetivamente comprometida com a democratização das relações no interior da escola deveria estar atenta à

⁹² É interessante que estas contribuições são apresentadas de forma circular, não havendo uma hierarquização das mesmas.

formação de seus dirigentes nesta perspectiva. Sabemos do caráter hierárquico característico da educação brasileira, além das fragilidades na formação dos profissionais da educação. Não será, pois, “da noite para o dia” que a escola se tornará democrática, nem tampouco a democracia será implantada por decreto.

Os dirigentes têm um papel fundamental neste processo, em função da sua posição de liderança nas Unidades Escolares. Além disto, como bem coloca o documento, os processos de participação democrática se constituem em processos de aprendizagem coletiva. Neste sentido, é interessante a preocupação da Secretaria de Educação em oportunizar a possibilidade da formação visando à construção de uma gestão democrática, e à criação de espaços de troca de experiências.

Em estudo anterior desenvolvido nas escolas do município, concluímos ser

salutar observar que os diretores caracterizam a escola autônoma como aquela em que há a participação do coletivo, devido a sua posição de liderança na comunidade escolar, o que deve orientar práticas democráticas na gestão das Unidades Escolares. Além disso, esse seria o segmento que estaria “ameaçado” com a participação, pois historicamente as decisões têm sido de responsabilidade deles. A interpretação dos dirigentes sobre a autonomia vincula-a a participação, trazendo à tona a divisão do poder que essa autonomia acarreta. Se o planejamento torna-se coletivo e a comunidade escolar participa das decisões, o poder passa a ser compartilhado, não mais centrado na figura do diretor, que se torna um líder que vai estar à frente da execução do que foi decidido coletivamente (MARQUES, 2000, p. 96).

Tal achado, a nosso ver, reforça a importância de ações que visem à formação continuada dos dirigentes escolares, tendo como objetivo a consolidação de relações democráticas nas Unidades Escolares.

Tivemos, ainda, a oportunidade de, em um dos momentos de encontro para formação, apresentar e discutir o referido trabalho com os dirigentes. Observamos como foi rica a reflexão de um estudo científico realizado a partir das experiências vivenciadas por alguns dos participantes da reunião. Participamos de um intenso momento de troca de experiências e de aprendizagem coletiva, no qual dificuldades foram expostas e avanços compartilhados. Consideramos, assim, esta experiência como uma forma de democratização de nosso conhecimento, certificado pela academia, que é compartilhado com os sujeitos de nossa investigação, oportunizando um crescimento mútuo e recíproco.

4.2.3.3. A FORMAÇÃO CONTINUADA DOS CONSELHEIROS ESCOLARES

O objetivo do programa de formação continuada dos Conselheiros é

contribuir para o processo de fortalecimento da gestão democrática, através da participação de seus diversos atores sociais que fazem o Conselho da Escola para garantir a articulação escola / comunidade assegurando a todos o direito público, subjetivo [sic], à educação básica de qualidade.

Para tanto foi prevista, no ano de 2003, a realização de seminários sobre o tema “**Gestão Democrática e Democracia Participativa**”, a realização de oficinas na área de recursos financeiros, a articulação de fóruns regionais, e a realização de seminário para socialização das oficinas.

Tivemos acesso aos materiais trabalhados até a data da coleta dos dados documentais (28/07/2003). As apostilas tratam das características, constituição, funções e atribuições do Conselho Escolar.

Dois pontos nos chamaram atenção. Primeiro, o material que aborda a aplicação dos recursos financeiros provenientes do *Programa Dinheiro Direto na Escola*, que esclarece as possibilidades de utilização destes recursos, as proibições para sua utilização, além dos procedimentos para uma correta utilização e formas de prestação de contas⁹³. Nesse material, é explicado, por exemplo, a diferença entre recursos de custeio e de capital. Anotamos que a maior parte dos Conselheiros, incluindo-se aí os profissionais da educação e dirigentes, não tem conhecimento e habilidade no trato com recursos financeiros. Neste sentido, é bastante interessante que a Secretaria de Educação dê subsídios a estas pessoas para que entendam melhor os processos de financiamento da educação, principalmente porque têm responsabilidade direta na aplicação dos recursos, na medida que esta é uma atribuição do Conselho, que por sua vez, deve prestar contas à população e aos órgãos fiscalizadores acerca de sua utilização.

O segundo aspecto que nos chamou atenção foi um diálogo reproduzido em uma das apostilas:

⁹³ Na observação do seminário de capacitação dos Conselheiros Escolares também foi verificada a preocupação em relação ao esclarecimento das possibilidades de utilização dos recursos financeiros e da prestação de contas dos mesmos.

- É a parte do ensino. O Conselho discute se os alunos têm [sic] apreendido, se tem tido muita repetência na escola.
- Mas a gente não estudou, não fez faculdade ...
Como poderemos estudar junto com os professores dizendo como eles devem ensinar?
- Do nosso jeito, a gente conhece coisas que podem ajudar o trabalho dos professores.
- Diz [sic] que outro dia, uns professores queriam que o meu vizinho falasse sobre como surgiu [sic] o bairro e como ele foi crescendo. Sabe para que?
- Para depois as crianças estudarem isso na escola.
- Nossa! É mesmo
- A professora também disse que tem eleição para os representantes dos Conselhos Escolares.
- Eu vou me informar, porque esta eleição também é muito importante.
- Todos participam da eleição do Conselho Escolar. Pais, funcionários, alunos, professores e elegem seus representantes.

É interessante observar que o diálogo indica possibilidades de participação dos pais a partir da valorização de seu saber. É comum se ouvir críticas sobre a participação dos pais que vão na direção do seu “desconhecimento pedagógico”, ao mesmo tempo em que eles, muitas vezes, se consideram “incapazes” de participar. Mesmo não dispo de conhecimentos pedagógicos sistematizados, técnicos, existe a possibilidade de contribuição deles, na medida em que os pais e a comunidade dispõem de outros saberes, que os técnicos não dominam. Neste sentido, tomando por base o pensamento de Santos, este trecho do documento nos traz uma possibilidade de *ecologia de saberes*.

Com efeito, segundo Santos (2003b, p.747),

Toda ignorância é ignorante de um certo saber e todo o saber é a superação de uma ignorância particular. Deste princípio de incompletude de todos os saberes decorre a possibilidade de diálogo e de disputa epistemológica entre os diferentes saberes. O que cada saber contribui para este diálogo é o modo como orienta uma dada prática na superação de certa ignorância. O confronto e o diálogo entre os saberes é um confronto e um diálogo entre diferentes processos através dos

quais práticas diferentemente ignorantes se transformam em práticas diferentemente sábias [...] esta ecologia de saberes permite não só superar a monocultura do saber científico, como a idéia de que os saberes não científicos são alternativos ao saber científico.

4.2.3.4. PROGRAMA EDUCAÇÃO COM VOCÊ: UM MECANISMO DE GESTÃO

O programa **Educação com Você** é apresentado como

um dos mecanismos da gestão escolar que fortalece a sua autonomia através da interação / interlocução com os segmentos sociais do entorno da escola, tornado-os atores sociais co-responsáveis pelo controle das políticas educacionais.

Seu objetivo é o fortalecimento da gestão democrática pela participação da comunidade no controle do desenvolvimento educacional, tendo em vista a busca de uma escola competente e cidadã. Para tal, são previstas as seguintes ações: visitas às escolas, dia da educação com você e agrupamento das escolas por proximidade, que terão como participantes a Secretaria de Educação, Conselheiros Escolares, dirigentes, representantes das regionais, grêmios estudantis, agentes de saúde, pais e responsáveis e ainda representantes de ONGs.

O que temos a destacar neste programa é a sua intenção no sentido de garantir o controle social das políticas públicas de educação municipal, a partir do envolvimento dos diferentes segmentos da escola e da sociedade civil. No sentido de tornar a população mais próxima do poder público, a Secretária de Educação vai às escolas para discutir as questões educativas com a

população. Pode ser considerado, assim, um mecanismo de democracia participativa.

4.2.3.5. O PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS GRÊMIOS ESTUDANTIS

O programa de formação dos grêmios estava em processo de implantação. Seu objetivo é “realimentar a gestão participativa nas escolas através dos grêmios estudantis, assegurando a liberdade e a co-responsabilidade de todos na construção de uma escola democrática, eficiente, de qualidade”. São previstos seminários de socialização, fóruns de debates, visitas às escolas, articulação do lançamento do programa **Fome Zero**, participação no congresso da UMES⁹⁴ e publicação de materiais sobre grêmio estudantil. Além dos grêmios os participantes envolvidos nestas ações seriam as ONGs, Secretaria de Educação, dirigentes escolares e UNE⁹⁵.

Parece-nos interessante a realização de ações voltadas ao fortalecimento do movimento de organização dos estudantes como mecanismo de democratização da gestão. Na maioria dos estudos que tratam do tema não são encontradas referências aos grêmios. Nestes trabalhos, a referência à participação dos estudantes, em sua maioria, se dá no âmbito da representação no Conselho Escolar.

Tendo em vista o arrefecimento observado no movimento estudantil na atualidade, nos parece interessante a preocupação da Secretaria de Educação com este segmento escolar. Além disto, o fortalecimento dos grêmios contribui no aprendizado democrático, na medida que fortalece e

⁹⁴ União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas

⁹⁵ União Nacional dos Estudantes

legítima a participação dos estudantes, propiciando o estabelecimento de espaços de conflito e de diálogo. Se tomarmos por base a compreensão de que na escola não aprendemos só conteúdos, mas também valores e práticas, os jovens que têm a oportunidade de vivenciar experiências democráticas em sua formação serão jovens mais preparados ao exercício democrático na sociedade, pois o grêmio pode ser um espaço de aprendizagem da cidadania e da construção de novas relações de poder na escola.

4.2.3.6. A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PROFISSIONAIS DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

O documento denominado “*Esboço inicial do documento de regulamentação do processo de avaliação de desempenho dos profissionais da carreira do magistério do sistema municipal de ensino*”, elaborado e sistematizado por uma comissão paritária composta de representantes do Governo Municipal e da entidade profissional da categoria (SINPC), que trata da avaliação e progressão funcional dos trabalhadores em educação da rede municipal, estava sendo discutido em todas as escolas, no período da coleta de dados, segundo informações da pessoa responsável por este processo.

O objetivo da avaliação de desempenho seria o da “melhoria da qualidade do ensino no Município, visando detectar os insucessos, criando políticas de superação das dificuldades, investindo em valorização profissional e na melhoria dos recursos”.

Tendo em vista que existem profissionais na função de regência e de apoio técnico pedagógico, são propostos critérios e avaliadores diferenciados para cada caso. Os docentes em regência serão avaliados pelo diretor e vice da escola, supervisor pedagógico (nas que houver), um representante dos professores e um dos alunos, a partir das dimensões da docência⁹⁶, relações interpessoais e gestão escolar. Os docentes em função de apoio técnico – pedagógico na escola serão avaliados por um representante da gerência de ensino, um representante dos recursos humanos da secretaria de apoio administrativo e um representante dos professores da Unidade Escolar e, finalmente, aqueles que desempenham funções técnico-pedagógicas na Secretaria de Educação terão como avaliadores gerentes e coordenadores da Secretaria Executiva de Educação. As dimensões a serem avaliadas para estes profissionais serão o apoio ou suporte ao planejamento escolar, relações interpessoais e gestão escolar.

Ao contrário da tendência que podemos observar nas avaliações da educação realizadas em nosso país, baseadas tanto em critérios de mérito, através da obtenção de uma nota que aponta a quantidade de acertos de perguntas de uma prova, quanto em produtos da educação e não em seus processos, a avaliação proposta no município, por seu lado, além de ser “mensurada” por aqueles que participam do processo educacional, se baseia em indicadores que expressam preocupação com o processo de aprendizagem, visando ao seu aperfeiçoamento e à qualidade do ensino oferecido, além de incentivar a formação continuada dos profissionais da

⁹⁶ Na qual são avaliados indicadores referentes à organização de conteúdos e recursos didático-pedagógicos e apropriação das competências básicas na área do conhecimento, avaliação da prática pedagógica e formação continuada e participação em atividades desenvolvidas na escola.

educação, a boa convivência na escola e a participação nos processos de gestão democrática.

4.3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO OBJETO DO DISCURSO DOS FORMULADORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL

Para Foucault (2004), os objetos do discurso não existem de forma independente, mas são constituídos e transformados em discurso de acordo com a regra de uma formação discursiva específica. Desta forma, seria preciso demarcar as superfícies de emergência destes objetos, mostrar onde eles podem surgir, tendo em vista que “essas superfícies de emergência não são as mesmas nas diferentes sociedades, em diferentes épocas e nas diferentes formas de discurso” (FOUCAULT, 2004, p. 46).

Assumir uma visão do discurso como constitutivo, contribuindo para a produção, transformação e reprodução dos objetos da vida social, implica em considerar que o discurso tem “uma relação ativa com a realidade, que a linguagem significa a realidade no sentido de construção de significados para ela” (FAIRCLOUGH, 2001, p.66).

Para Patrick e Maingueneau (2004), o objeto do discurso se constitui de segmentos verbais que remetem àquilo que se fala, sendo uma noção próxima das de tema ou tópico. O objeto de discurso tem um caráter dinâmico, podendo ser considerado como a origem dos meios que levam as pessoas a adquirirem um saber, a tomar posições. Dessa forma, “alguns

elementos do feixe de um objeto são pré-construídos, outros são transformados ou construídos no discurso” (p. 352). Assim, o analista deve destacar os pontos de surgimento do discurso, assim como suas transformações, concebendo-o como uma entidade constitutivamente discursiva, que se desdobra, ao mesmo tempo, no interdiscurso⁹⁷ e no intradiscurso⁹⁸, sendo constituído de discurso e no discurso.

Dessa forma,

não são os objetos que permanecem constantes, nem o domínio que formam: nem mesmo seu ponto de emergência ou seu modo de caracterização; mas o estabelecimento de relação entre as superfícies em que podem aparecer, em que podem ser delimitados, analisados e especificados [...] Em uma palavra, quer-se, [...] definir esses objetos sem referência ao *fundo das coisas*, mas relacionando-os ao conjunto de regras que permitem formá-los como objeto de um discurso e que constituem, assim, suas condições de aparecimento histórico; fazer uma história dos objetos discursivos que não os enterre na profundidade comum de um solo originário, mas que desenvolva o nexos das regularidades que regem sua dispersão (FOUCAULT, 2004, p. 53 – 54, grifos do autor).

Tratar a gestão democrática como um objeto de discurso requer o entendimento de que significados estão sendo atribuídos à mesma pelos gestores municipais. Entendemos que o termo “gestão democrática da educação” não tem significado por si só, mas que este é construído a partir

⁹⁷ Segundo Charaudeau e Maingueneau (2004, p. 286) “em sentido restritivo o interdiscurso é também um espaço de discurso, um conjunto de discursos (de um mesmo campo discursivo ou de campos distintos) que mantém relações de delimitação recíproca uns com os outros. Assim, para Courtine (1981:54) o interdiscurso é uma ‘articulação contraditória de formações discursivas que se referem a formações ideológicas antagônicas’. Mais amplamente, chama-se também de interdiscurso o conjunto das unidades discursivas (que pertencem a discursos anteriores do mesmo gênero, de discursos contemporâneos de outros gêneros, etc.) com os quais um discurso particular entra em relação implícita ou explícita”.

⁹⁸ Para Maingueneau (1997, p. 64), “o intradiscurso opõe-se ao interdiscurso tal como se opõem as relações entre os constituintes do discurso e as relações deste discurso com outros discursos. Mas é necessário recusar qualquer representação que oponha um ‘interior’ a um ‘exterior’ do discurso como dois universos independentes. As problemáticas do dialogismo ou da heterogeneidade constitutiva mostram que o intradiscurso é atravessado pelo interdiscurso”.

de relações políticas e epistemológicas que se colocam neste processo, pois, atualmente, a democracia é defendida tanto no campo progressista como no campo neoliberal, não tendo, assim, um sentido lato, próprio e serão as proposições da política adotada, ou seja, sua condição de aparecimento, que definirá o seu sentido.

Nesta parte do trabalho, buscamos analisar os significados da democracia na gestão da educação a partir de entrevistas realizadas com a Secretária Executiva de Educação e da observação do Seminário de Capacitação dos Conselheiros Escolares. Investigamos, portanto, quais os elementos presente nestes discursos, como eles se constituem e que sentido se apresentam como predominantes. Para tal trataremos de cada um dos temas identificados no discurso dos gestores como elemento de gestão democrática na educação.

4.3.1. OS CONSELHOS ESCOLARES

Tanto na fala da secretária de educação quanto no seminário de capacitação dos Conselheiros, os Conselhos Escolares aparecem como espaço privilegiado de construção da democracia na escola, embora não sendo o único. Na entrevista com a Secretária de Educação, no entanto, a menção aos Conselhos Escolares apareceu de forma difusa, permeando toda a sua fala nos diferentes assuntos tratados, mas sem haver um momento específico de alusão a eles. Assim, neste fragmento estaremos analisando, fundamentalmente, o seminário de capacitação dos

Conselheiros Escolares no tratamento deste tema e trazendo o discurso da Secretária nos tópicos posteriores.

Inicialmente é interessante destacar que o discurso dos capacitadores se inicia pela referência à necessidade de que a gestão democrática não se limite às questões legais, mas que seja efetivamente implantada no “cotidiano” da escola, sendo considerada, ainda, fruto de lutas sociais. Tal discurso reforça a argumentação desenvolvida no segundo capítulo desta tese de que a democracia não se efetiva por normas, mas é uma construção dos sujeitos que estão envolvidos no dia a dia da escola. Se os que estão na escola não desejarem/intentarem a construção de relações democráticas, elas não se efetivarão por determinação legal.

A representante da Secretaria de Promoção Humana insere em sua fala “a palavrinha mágica” *poder*. Sua visão de poder, que foi compartilhada com o coletivo dos Conselheiros, poderia ser remetida a uma matriz habermasiana, para o qual a democracia objetiva a criação de consensos racionais. Veja-se,

E o que quer dizer participação para nós? Participar significa, participar consiste em ajudar a construir coletivamente o consenso no Conselho de ação coletiva.

Percebe-se, neste fragmento do seu discurso, que a concepção de conflito como constitutivo de relações democráticas nos diferentes espaços sociais, conforme desenvolvida por Laclau e Mouffe, sequer aparece como possibilidade. Desta forma, pode-se considerar que no discurso da

Secretaria, a democracia não passa por conflito, mas sim por consenso coletivo.

O poder é colocado como construído coletivamente, a soma dos poderes de cada um, assim se teria poder na escola para construir a autonomia e os direitos coletivos. Esse movimento coletivo, fruto da luta dos movimentos sociais, vem sendo implantado em diferentes áreas na cidade (orçamento participativo, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho do FUNDEF, entre outros). No entanto, os Conselhos Escolares têm uma peculiaridade que se refere à importância da educação na sociedade e ao seu caráter formativo não só de conhecimentos, mas de práticas e valores, no caso, de práticas e valores democráticos, embora atribuindo à escola uma função bem “maior” que a sua, de transformação da sociedade brasileira. Veja-se,

Inegavelmente, o Conselho Escolar tem a força política maior que alguém possa pensar, porque ele está lá no ser da escola, ele vai modificar a forma de pensar da comunidade escolar e, conseqüentemente, no contato, na interação com a comunidade ele será capaz de concretizar, materializar e definitivamente transformar a sociedade brasileira.

O discurso da Secretária destaca, ainda, o caráter gestor dos Conselhos Escolares, em oposição às Unidades Executoras (que serão tratadas em detalhe posteriormente), enfatizando a transparência e a participação que devem ser constitutivas dos Conselhos.

No material elaborado pela Secretaria, distribuído na reunião, o Conselho é definido como uma instância de discussão, negociação e

decisão, onde a hierarquia dos cargos é substituída pela representatividade de interesses dos diferentes segmentos da escola. Tem natureza consultiva, deliberativa e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo da escola, com as seguintes funções:

- Garantir a gestão democrática da escola;
- Zelar pela qualidade da educação escolar oferecida à população;
- Assegurar a articulação da escola com a comunidade;
- Acompanhar e fiscalizar os trabalhos da escola;
- Promover a divulgação das ações da escola na comunidade interna e externa;
- Manter articulação com a Secretaria de Educação, visando assegurar as condições necessárias ao funcionamento adequado da escola;
- Implementar diretrizes e metas estabelecidas pela Secretaria de Educação;
- Coordenar e discutir a elaboração do Projeto Político Pedagógico e acompanhar a sua execução, em conjunto com a equipe diretiva;
- Aprovar projetos pedagógicos que desencadeiam ações educativas;
- Propor, apoiar e defender medidas que visem à melhoria da organização e do funcionamento da escola;
- Adequar os conteúdos estabelecidos à realidade sócio cultural do aluno;
- Coordenar e fiscalizar a organização e realização das eleições diretas para gestores das escolas;

- Appreciar relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho segundo as diretrizes e metas estabelecidas pela comunidade escolar;
- Acompanhar o desempenho dos gestores, convocando, quando for o caso, a Assembléia Geral para destituição da função, conforme regulamenta a lei.

Percebe-se, analisando as funções do Conselho definidas neste material, que elas se colocam no campo administrativo e pedagógico. O Conselho tem a atribuição da definição e acompanhamento de questões pedagógicas, como a elaboração e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico, e atribuições administrativas como o acompanhamento do trabalho do gestor e a proposição de medidas de melhoria da organização escolar. A atividade gerencial estaria a cargo da direção da escola, que deve respeitar as deliberações do Conselho Escolar.

Os Conselhos Escolares são colocados, ainda, tanto na fala quanto no material escrito, como mecanismos de democracia participativa, em complementaridade à representativa, na medida que há a participação nas decisões políticas, no controle e avaliação das ações.

Segundo o documento

a gestão democrática participativa firma a democracia representativa e aponta para avançar a democracia participativa [...] a prática da democracia participativa fortalece a cidadania e tecnicamente qualifica o ensino. Numa gestão compartilhada as pessoas aprendem a exigir qualidade de conteúdos e aprendem a gerir o processo, sendo co-responsável das ações definidas pela escola, concepções de política e avaliação dos resultados.

A primeira observação que consideramos interessante tecer sobre o trecho acima é que parece haver uma certa “confusão” entre democracia participativa e democracia representativa. Em que pese a acepção de Santos, com a qual concordamos, de que deve haver uma complementaridade entre elas, uma não é caminho para a outra, como o texto parece indicar.

O texto aponta, ainda, uma concordância com a literatura que aborda o tema e que defende a participação como instrumento de melhoria da qualidade da educação pública, a partir da ação dos envolvidos, que passariam a ter voz na definição dos rumos da escola.

4.3.2. A ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES

No discurso da Secretária de Educação, assim como nos documentos analisados, a democracia aparece como ponto fulcral. Cada área de atuação municipal busca estruturar sua intervenção tendo como eixo principal a formulação de políticas que levem em conta as dimensões da democratização e do estímulo à participação.

Na educação, em que já existia todo um arcabouço legal garantindo as políticas de democratização *“a idéia era exatamente que esses instrumentos comesçassem a ter vida”*. Tal entendimento reforça nossa argumentação desenvolvida no capítulo II de que a democracia não pode ser só forma, mas sim prática, ou seja, não será somente a regulamentação

legal de políticas democráticas que garantirá que estas se concretizem, mas sim a prática das pessoas, isto é, a forma como ela é vivenciada nos diferentes espaços sociais, no nosso caso, na escola.

Na questão da eleição direta para dirigentes encontramos uma certa “ambigüidade” no discurso da secretária. Durante o período em que a prefeitura esteve sob o domínio de outro grupo político, o grupo da gestão analisada colocava que a suspensão do processo eleitoral para diretor seria um retrocesso. No entanto, no momento em que este grupo retoma ao poder, entende que o processo não deve ser reimplantado imediatamente. Assim, há a utilização do discurso da eleição e da democracia no espaço escolar como forma de barganha política, pois, na realidade, já havia o entendimento, por parte deles, de que a retomada deste processo se daria de forma lenta e paulatina.

Mesmo nos colocando de acordo com a justificativa apontada de que havia o cuidado de não fazer da eleição um fim em si mesmo, a partir do entendimento de que somente ela, de forma isolada, não garantiria a instituição de relações democráticas na escola, não podemos desconsiderar a utilização desta bandeira de forma pouco clara.

Segundo ela,

a população queria o retorno disto, porque ficou no imaginário da população essa questão da eleição de diretor da escola, até porque também a gente explorou muito isso como sendo um retrocesso. Havia essa exigência da comunidade escolar e da própria população. Tanto é que isto apareceu no plano de governo, na pesquisa que a gente fez [...] e como combinar esta ansiedade com esse olhar que a gente agora tava

(sic) começando a fazer de que a eleição não era a sustentabilidade da democratização na escola.

Por este fragmento da entrevista da Secretária, fica claro que na elaboração da proposta de campanha já havia a compreensão de que a retomada da eleição não seria imediata. No entanto, esta posição não foi esclarecida à população, particularmente à comunidade educativa, que ansiava o retorno imediato do processo eleitoral. Mesmo assim, a eleição direta foi utilizada como bandeira de campanha eleitoral. Desta forma, percebe-se a utilização desta proposta como forma de ganhar votos sem, contudo, haver o esclarecimento de seus limites.

A alternativa encontrada pela gestão municipal foi a realização das Conferências Municipais de Educação com o objetivo de aprofundar o debate sobre a educação com a população, que recomenda a eleição direta para dirigentes escolares e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Na verdade, o fortalecimento dos Conselhos foi uma demanda da própria Secretaria, que entendia que eles deveriam ser os indutores desta discussão na escola. Assim,

o desenho que a gente fazia para a época na democratização da gestão era totalmente este. Era poder que os Conselhos Escolares pudessem ser condutores desse debate na escola, porque o que a gente queria? Amadurecer isso no seio da escola, junto com professores, alunos, pais, fortalecendo este debate para que quando a gente deflagrasse o processo para diretor da escola a gente pudesse ter essa condição de que a eleição pudesse ser efetivamente construída como espaço de

democratização porque ia ter uma vivência na escola, não apenas como um processo que aconteceu, pontual e priu (sic).

Neste fragmento fica clara a compreensão de que a eleição de dirigentes não garante a democracia no espaço escolar⁹⁹. A Secretaria tem a preocupação de fortalecer as práticas democráticas na escola para depois instituir o processo eleitoral. Demonstra-se uma preocupação com o fortalecimento democrático, na medida em que a eleição poderia se constituir em um ato isolado, no qual não haveria a garantia da democratização. Ao contrário, a construção de práticas democráticas no “cotidiano” escolar fortaleceria o aprendizado democrático da comunidade educativa.

Na segunda Conferência Municipal de Educação, ainda não haviam sido realizadas as eleições, que tinham sido recomendadas pela primeira conferência, mas já haviam sido alargados alguns passos dentro da questão da democratização da gestão, como o *Programa Educação com Você*, o fortalecimento dos Conselhos Escolares e a discussão do Conselho Municipal de Educação.

Em 1999, foi implantado o Sistema Municipal de Educação já incorporando a eleição direta para diretor escolar. Foram realizados cinco

⁹⁹ Ao contrário de nosso estudo, no trabalho de Souza (2005, p.02) é demonstrado que o Secretário Municipal de Educação “afirma entender que a escolha do diretor ao invés da admissão por concurso, é uma forma de garantir a gestão democrática. Entende o Secretário que a eleição garante a escolha daquela pessoa que realmente deve representar a escola”. No entanto, na rede há uma forte centralização e controle das decisões, que vai do planejamento dos professores à aprovação dos alunos. Assim, segundo ela, “faltava aos dirigentes municipais compreender que a democracia não é tanto um ‘ideal’ a ser buscado, mas um conjunto de valores ‘idealizados’ que devemos viver e que devem regular nossa vida enquanto povo”. Ao contrário do Secretário de Educação, os professores “argumentam que esta eleição vinha sendo confundida com a gestão democrática, a qual, entendiam, não se limita a este fato” (p. 13).

(05) fóruns de debates para discutir os critérios da eleição, nos quais houveram *“muitas idas e vindas, brigas, arengas e tudo que se tem direito”*.

Foi realizada a opção por um curso de nivelamento oferecido pela Universidade Federal de Pernambuco, com conteúdo definido em conjunto com a Secretaria e, ao final do curso, um processo seletivo, de responsabilidade exclusiva da Universidade, que, segundo a Secretária, foi muito doloroso, pois

durante todas as discussões que a gente fazia sobre a questão da, do papel, do perfil do dirigente, pela experiência anterior que a gente teve, a gente entendia que um aspecto só não podia ser privilegiado, que era a questão da liderança, da capacidade de articulação que o sujeito deveria ter, mas ele teria que ter o mínimo de domínio das questões pedagógicas, da vida escolar, então não podia ser um sujeito qualquer. Aí vinha aquela eterna discussão, mas para ser prefeito não precisa seleção, mas o prefeito não vai dirigir uma instituição acadêmica, não vai, não exige isso, é outro parâmetro.

Tal posicionamento, além de demonstrar a construção do processo de eleição através de embates e conflitos, externa uma preocupação com a função social da escola, que não pode ser desconsiderada ou minimizada em relação ao seu caráter político. No entanto, a preocupação com a “competência pedagógica” não parece ter sido abraçada de forma fácil, tendo em vista a resistência apresentada ao processo seletivo que se expressa, como demonstra a fala da Secretária, na comparação entre o cargo de diretor e o de prefeito, que é eminentemente político.

Esta posição levou à desistência de vários candidatos, além da compreensão da própria equipe de que algumas pessoas que já estavam no cargo há bastante tempo apresentavam ótimo desempenho do ponto de vista político, mas não tinham a competência pedagógica necessária ao exercício do cargo.

A questão da eleição direta parece sempre controversa e, de certa forma, fluída. No seminário de formação dos Conselhos Escolares a primeira intervenção feita pela platéia foi um questionamento sobre a continuidade do processo eleitoral, pois já havia rumores acerca de um mandato tampão para os dirigentes.

A representante da Secretaria de Educação resgata, então, o processo eleitoral de 1992, coincidente com as eleições de prefeito, em que a eleição na escola foi partidarizada e se tornou palco político da disputa dos candidatos a prefeito. Como o término do mandato dos dirigentes coincidiria com o período das eleições municipais estava se discutindo a possibilidade de adiamento das eleições de diretores, a fim de não haver coincidência no período de eleição. Segundo ela,

nós não estamos negando que estamos fazendo uma revisão de nossa trajetória. Pelo contrário, nós estamos tentando aprimorar nossa história para que ela não aconteça no solo das eleições municipais.

Tal depoimento nos mostra o caráter pedagógico da democracia e a necessidade do permanente aperfeiçoamento de seus instrumentos. Por outro lado, no entanto, deve-se questionar esta ingerência da política municipal no processo eleitoral. De um lado, parece-nos um pouco

improvável que esta dissociação possa se dar, na medida em que a escola não é um “ente” isolado da sociedade, mas, ao contrário, uma instituição em que as diferentes forças sociais estão presentes, e, como tal, local de disputa de poder. De outro, talvez, ela indique que a escola ainda não tenha conseguido solidificar a democracia cotidianamente, permitindo, assim, tal ingerência que, ao que parece, conturba o processo eleitoral.

4.3.3. OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

A compreensão da necessidade de fortalecimento dos espaços de participação leva à emergência de várias ações neste sentido. Podemos observar que estas ações se direcionaram para uma articulação entre democracia participativa e democracia representativa, tal como defendida por Santos. Neste sentido, observam-se o fortalecimento dos Conselhos Escolares e a implantação do Conselho Municipal de Educação e dos Grêmios Escolares, além do *Programa Educação e Você*, desenvolvido pela Secretaria de Educação do Município.

Em 1998, a Secretaria começou a perceber a necessidade de dar maior visibilidade aos Conselhos Escolares. Neste movimento, e também visando uma maior participação da população, foi criado o *Programa Educação e Você*. Neste programa, a equipe da Secretaria vai à escola para estabelecer um diálogo com a comunidade escolar. Segundo a Secretária,

muita gente diz: não sei como vocês têm coragem de vir para a escola que tem tanto problema. Mas tem que ir, a gente vai fazer o que? Fazer de conta que os problemas não acontecem?

Os encontros do Educação e Você são organizados através da nucleação das escolas próximas e, geralmente, acontecem com duas ou três escolas. Neste momento é aberto um canal de comunicação entre a prefeitura e a comunidade escolar, no sentido de discutir e esclarecer as questões do cotidiano da escola. A Secretária se ressentia da centralização da discussão em questões de merenda e falta de professores. Na verdade, sua expectativa era por uma maior discussão de questões pedagógicas. No entanto, nos relata uma intervenção de uma mãe que questionava a metodologia de trabalho na educação infantil. Veja-se,

se a filha dela não sabe ler, porque ela trabalha com nomes. E foi interessante porque a gente pode ter oportunidade de refletir com a mãe, com os pais que estavam ali quanto à questão da concepção da alfabetização, por onde passa, que é importante que a criança entre em contato com o momento da leitura. Mas no seu universo ela tinha razão, porque se a criança não sabe ler e você dá a ter papel para a menina ler, a ter atividade para fazer isto e aquilo, para ela era uma preocupação.

Este depoimento nos parece bem interessante no sentido de ressaltar o caráter pedagógico da participação, utilizando-se aqui o pedagógico como construção de novos conhecimentos para ambas as partes. Podemos perceber um questionamento a um saber técnico por parte de uma mãe, leiga neste saber, que possibilitou a ela aprendizagem sobre o mesmo. Da

mesma forma, proporcionou para a equipe da Secretaria o aprendizado de como a população percebe a alfabetização. Na perspectiva de Santos, esta troca poderia ser caracterizada como uma *ecologia de saberes*, onde diferentes saberes se interpenetram e constroem-se mutuamente. Podemos, ainda, ilustrar esta argumentação com o seguinte fragmento da entrevista com a Secretária.

Eu acho que um olhar de um pai, de uma mãe, eles dão sugestões que às vezes dá um estalo, realmente, ele pode, a gente tem como isso dar certo, eu acho que por aí ajuda.

Tal compreensão nos remete ao próprio documento elaborado para a mobilização da comunidade escolar com o Conselho Escolar, reproduzido no item 4.2.3.3, que valoriza o saber da comunidade. Sabemos que os pais e mães, em sua maioria, não dominam o saber técnico pedagógico, no entanto, isto não significa a impossibilidade de contribuir com as atividades desenvolvidas no cotidiano escolar, na medida em que há um saber que deve ser considerado e trazido para dentro da escola.

A Secretária nos coloca, ainda, que, em geral, no início dos encontros as pessoas estão “armadas”, se colocando na posição de que “se o governo está lá é para bater”, mas ao final dos encontros se começa a conseguir estabelecer a troca, e os participantes passam a sugerir e a opinar. Assim, este espaço participativo coloca a prefeitura mais perto da população. Segundo ela,

a fala do usuário dá para a gente uma dimensão muito próxima do real, por onde a gente pode estar direcionando nossas ações, porque você fica muito distante do que acontece na ponta efetivamente.

A idéia de confronto com os membros do governo indica que a população, em que pese as ações de participação levadas a cabo pelo Município, ainda não se sente como co-partícipe das ações do poder público. Mesmo havendo a preocupação da aproximação com a população, esta, no geral, parece entender o poder público como “inimigo” e não como um aliado, possibilitando uma soma positiva, que garanta autonomia ao Estado e aos atores sociais. Tal compreensão, supomos, não é compartilhada por aqueles que têm militância nos diferentes movimentos sociais.

Outra ação no sentido do fortalecimento da participação foi a implantação do Sistema Municipal de Ensino em 2001, processo que se deu a partir da realização de dez (10) conferências, envolvendo a população das diferentes áreas da cidade. Este foi, assim, um momento de ampliar a participação e discussão de uma lei.

Interessante notar que, em um primeiro momento, a participação se move, geralmente, em função da alocação de verbas. Veja-se,

o povo pensava que era igual ao SUS¹⁰⁰, que ia ter mais dinheiro, aí para a gente estar esclarecendo quais seriam os ganhos do ponto de vista mais afirmativo, político, da autonomia do município, por isso era importante um Conselho atuante, forte, competente, porque teria uma

¹⁰⁰ Sistema Único de Saúde

responsabilidade grande com a questão de estar conduzindo a partir de então todas as deliberações do nosso sistema de ensino.

No entanto, mais uma vez ressaltando o caráter pedagógico da participação, é importante considerar que mesmo que a motivação inicial seja a questão financeira, as ações participativas podem construir uma nova compreensão dos espaços públicos, construindo, portanto, uma relação diferenciada entre a população e o espaço de poder da cidadania¹⁰¹.

A implantação dos grêmios estudantis é também uma das ações que visam à construção de espaços de participação na escola. É um programa que vem sendo desenvolvido pela gerência de gestão democrática e que encontra alguma resistência nas escolas, particularmente por parte de alguns dirigentes, que consideram o grêmio como um elemento “perturbador”.

A Secretaria, que entende ser esta uma instância importante de democratização do espaço escolar, vem buscando aproximar os grêmios estudantis da discussão das políticas públicas para a juventude, pois compreende que

o grêmio estudantil não pode deixar de estar antenado (sic) com as questões macro da sociedade, até porque o que forjou o movimento estudantil no País foi esse papel que ele teve de resistência, mas não pode ser só isso, porque senão, não assume o seu papel na escola. Tem que estar preocupado com a rotina da sua escola, como ela está respondendo suas competências, o seu papel. Eu gosto de puxar a

¹⁰¹ Ver no capítulo I a caracterização dos espaços estruturais de poder desenvolvida por Santos (2001)

discussão de grêmio para isso. Para que ele seja legítimo tem que partir da vontade dos meninos estarem fazendo. Agora eu acho que a gente tem um papel importante na medida em que pode estar abrindo espaço para o debate, puxando, sensibilizando. Damos o mote, alguém vai pegar.

Mesmo havendo todo um direcionamento da política municipal às ações de democratização, a Secretária ainda as coloca como um “grande desafio”, pois, para ela, na sala de aula a democracia ainda não “chegou”. Parece existir um descolamento entre as práticas de gestão, nas quais se percebe a participação, e as práticas de sala de aula, espaço privilegiado de construção da democracia. Assim, com o aluno, especialmente com os mais novos, em sala de aula, não são vivenciadas a participação, a co-responsabilidade, enfim, a formação de atitudes democráticas.

Tal preocupação nos faz refletir e questionar em que medida a democracia está sendo uma democracia *de todos* ou *para todos* ou uma democracia de *alguns*. Se a própria Secretária percebe a lacuna da prática democrática nos espaços de sala de aula, talvez a democracia esteja se limitando à gestão da escola e, particularmente, ao grupo do Conselho Escolar. Esta é uma indagação que nosso trabalho não vai conseguir responder, em função da metodologia de coleta de informações adotadas e de a mesma não estar colocada como objeto de investigação.

O depoimento abaixo reforça nossa inquietação.

Eu sinto fofo esse chão da escola no sentido de tomar para si essa, traduzir na prática, na sua vivência, essas diretrizes da política, que são

discutidas, são acordadas, são aplaudidas, mas a escola denuncia diariamente práticas que contradiz (sic) isto.

De acordo com Lima (2002, p. 46, grifo do autor),

a escola não é democratizável simplesmente pela democratização das suas estruturas organizacionais e de gestão nem apenas através da eleição de directores ou outros responsáveis; o acesso e o sucesso escolar dos alunos, a pedagogia, o currículo e a avaliação, a *organização do trabalho na escola*, numa *escola pública como local de trabalho*, as suas formas de intervenção cívica e sociocultural com a comunidade, representam, entre outros, elementos de que depende, também, essa democratização.

Outra preocupação é a utilização da democracia para referendar atitudes antidemocráticas. Neste sentido, a Secretária nos relatou o fato de uma mãe que havia agredido uma professora por seu filho ter dito que esta teria batido nele, o que foi verificado que não aconteceu. O Conselho Escolar estava sendo convocado para uma reunião que deliberaria sobre a expulsão desta criança, de sete (07) anos, da escola. Assim, observa-se que, “democraticamente”, ir-se-ia realizar uma ação extremamente antidemocrática, que foi, a tempo, evitada pela Secretaria de Educação.

Tal fato demonstra a possibilidade de instrumentalização da democracia para a legitimação de atitudes antidemocráticas. Retomamos aqui a discussão do carácter pedagógico da democracia, do que os envolvidos em espaços de participação aprendem e da construção de atitudes democráticas nos diferentes espaços sociais, como desenvolvido no capítulo II desta tese. Para tal, nos apoiamos em um fragmento do

discurso da Secretária Executiva de Educação, que coloca bem esta questão.

Então eu acho que a democratização da escola passa por estar incorporando valores macro, da questão do que seria um espaço democrático para o cidadão, não o espaço democrático da escola, mas o espaço democrático da vida do cidadão, do professor, do aluno. Porque não vai ser só democrático na escola. A atitude democrática ela transcende onde quer que você esteja. Se você é democrático na escola e autoritário em casa, então você não é democrático. Então, acho que é a questão mais de atitude. Isso vai para a vida do cidadão, da pessoa, do sujeito, seja ele aluno, aluna, professor (a), diretor, pai, mãe isso tem que ser incorporado como atitude e penso que isso na escola deva ser colocado como centralidade para formação de todos, inclusive com essa preocupação de que esse conhecimento produzido na escola deve ser garantido, deve ser democratizado.

4.3.4. A AUTONOMIA

O estudo da democracia na escola está sempre ligado à questão da autonomia, podendo perceber-se, inclusive, que em alguns trabalhos da área estes termos são utilizados como sinônimos¹⁰². A autonomia, no debate educacional, vem sendo discutida tendo como princípios básicos a participação e a democratização da gestão escolar. Além disto, o conceito de autonomia envolve a idéia do reconhecimento do outro e, portanto, de relações conflituais, sendo, assim, fundamental à democracia. Desta forma, o significado da autonomia se coloca como central para o entendimento da

¹⁰² Para maiores esclarecimentos sobre esta correlação ver Marques (2000).

construção discursiva da democracia e “embora nem toda autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia” (BARROSO, 2004, p.74).

O primeiro elemento que aparece sobre a autonomia no discurso da Secretária de Educação, assim como no seminário de capacitação, se dá no sentido de delimitar a diferenciação entre autonomia e independência, sob a justificativa de que, muitas vezes, autonomia e independência são confundidas pelos dirigentes que, às vezes, não querem fazer o que está determinado pelas orientações da política educacional. Assim, justifica ela,

[...] não porque o diretor não quer fazer, ele está num cargo ele vai ter que fazer, tem regras para cumprir. Mas a escola tem autonomia. Sim ela tem autonomia, mas pertence a um sistema e esse sistema tem regras claras. Então não é independência, você pertence a um sistema. Isso tem que ficar claro dentro das regras do jogo. A gente conta muito com isso. Não fui eleito pelo povo não devo nada a ninguém. Ótimo, maravilha, mas deve ao povo. E o povo elegeu para coordenar esse projeto político o atual prefeito, que lhe delegou, nos delegou a decisão de estar coordenando e é em nome deste povo que você vai ter que cumprir isto daí.

Tal depoimento nos remete à pesquisa anterior realizada no Município, sobre o Projeto Político Pedagógico e sua contribuição na construção da autonomia das escolas (Marques, 2000) em que discutíamos, a partir da obra de Sader (1988), que a autonomia não seria a ausência de determinações, mas a possibilidade de a escola reinterpretá-las e reelaborá-las e ainda a vinculação entre as noções de sujeito, que está associada a projetos, e a de autonomia, enquanto elaboração de identidade e projetos coletivos de mudança social provenientes da experiência. Neste caso, existe uma política

educacional a ser cumprida, uma legislação vigente, além do limite da função social da escola, fatores que devem ser respeitados na possibilidade de construção da autonomia escolar.

Na abordagem realizada sobre o significado da autonomia, este sentido, que anteriormente aparecera de forma espontânea, é novamente reforçado. Assim, cada escola tem liberdade para se reorganizar e definir suas questões pedagógicas, administrativas e financeiras dentro dos limites impostos pelas diretrizes determinadas pelo Município, que são definidas nas Conferências Municipais de Educação, e da própria legislação nacional que rege a educação.

Na mesma direção, no seminário de capacitação dos Conselheiros, a autonomia é definida da seguinte forma:

A autonomia não significa independência nem soberania, seu exercício, embora pleno, restringe-se às esferas específicas previamente delimitadas pelo órgão maior, dentro das quais e para as quais são produzidas pelo ente autônomo. Junto dessa autonomia nós temos de fortalecer a organização. A organização dos Conselhos, em particular do Conselho Escolar, na organização da sociedade para que a gente não perca de vista, nem ponhamos em risco os projetos de conquista social que nós já temos conseguido até hoje. Isso significa que temos que admitir que na maioria das vezes o destino de uma cidade, de um estado ou de uma nação está nas mãos de nós mesmos, e no nível de organização que nós tenhamos e na informação que a gente detiver e chegar até nós.

No discurso da Secretária observamos, ainda, a correlação entre a autonomia e a democracia, já mencionada acima. De acordo com ela, a compreensão da autonomia foi, inclusive, objeto da seleção dos dirigentes,

dada a sua importância para as diretrizes da política municipal e, para garantir que a pessoa esteja em um cargo de direção compartilhe destes preceitos, tão caros à administração, que embora tendo *“que se conflitar com algumas práticas reacionárias [...] a gente felizmente não se deparou com nenhum caso grave neste sentido”*.

Assim, no nível das proposições políticas da gestão municipal a autonomia se ancora na perspectiva de construção de um projeto democrático de sociedade. Tal concepção, no entanto, não é a única que pode embasar as referidas políticas. Como nos mostra Barroso (2004) em seu estudo sobre a implantação de políticas de autonomia do sistema escolar português, ela pode assumir um caráter de ficção, tendo a função instrumental de resolução de problemas e legitimando novas modalidades de controle estatal. Desta forma, podemos inferir que, no Município, a construção da autonomia na escola, enquanto objeto de política pública, vem ocupando um importante espaço no sentido da consolidação de relações democráticas.

4.3.5. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Uma das principais fontes de recurso federal para o financiamento das escolas públicas é o *Programa Dinheiro Direto na Escola* (PDDE), que foi efetivado no mês de maio de 1996, através da Resolução nº. 12. O objetivo principal do Programa, conforme diz o seu próprio nome, é o envio de recursos federais, provenientes do Salário Educação – quota federal, diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental, como uma das

medidas proclamadas para promover a melhoria da qualidade deste nível de ensino, garantindo sua eficiência e eficácia.

Os recursos são transferidos uma vez a cada ano, e a ele têm direito as escolas públicas das redes municipal, estadual e do Distrito Federal, bem como escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais de caráter filantrópico, sem fins lucrativos. Para que a escola possa participar do Programa é necessário que ela crie uma Unidade Executora (UEX) própria, a quem cabe receber e gerir os recursos transferidos pelo FNDE. A UEX deve ser uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos.

A exigência de criação de Unidades Executoras constitui uma das questões mais polêmicas com relação à implantação do programa. Neste sentido a literatura que vem analisando essa questão, dentre outros aspectos, tem alertado para os riscos que representa a presença de uma entidade privada num espaço público. Isto, por ferir o próprio caráter público do serviço prestado pelas escolas, por apontar para o arriscado caminho da sua privatização, ao fornecer os mecanismos legais para a captação de recursos, na medida em que aumente a desresponsabilização do Estado para com o ensino público, e, ao mesmo tempo, por começar a difundir no imaginário da população os elementos de uma cultura que venha a legitimar essa desresponsabilização.

No Município do Cabo esta questão foi encaminhada com a absorção das tarefas das Unidades Executoras por parte dos Conselhos Escolares, como demonstra a fala abaixo:

E aqui a gente decidiu que ia fazer as UEX, até porque a gente não tinha o direito, a gente entendia que não tinha o direito de subtrair um recurso que tinha a mais para a escola. E aí o que a gente tentou fazer? Como a gente já vinha com essa discussão do fortalecimento dos Conselhos a gente tentou colocar essa atribuição da UEX não como uma finalidade do Conselho, mas como uma atribuição a mais que ele teria, no sentido de proteger o seu papel original e na condução dessa questão de articulador dentro da escola.

Para tal, foi criado o cargo de tesoureiro nos Conselhos Escolares, que originalmente não existia e o registro em cartório, exigido pelo PDDE, é feito como Conselho Escolar.

Esta medida nos parece indicar a transformação de uma política hegemônica em uma contra-hegemônica, tal como sugerida por Santos. Existe um programa de financiamento que se pauta na eficácia da utilização dos recursos e não na sua democratização. O Município adere a este programa porque necessita das verbas. No entanto, dá a ele outro formato, redirecionando suas diretrizes no sentido da construção de uma esfera pública democrática.

Da mesma forma, os recursos do tesouro municipal destinados à escola também tiveram sua forma de repasse descentralizada. Para utilização destes recursos a escola, por intermédio do Conselho Escolar, deve fazer um plano de trabalho que defina a forma de utilização dos mesmos.

Ao contrário do PDDE, em que os recursos já vêm alocados nas rubricas de custeio e capital, a escola dispõe de mais liberdade na utilização dos recursos municipais, embora deva elaborar um plano de trabalho do qual

será prestado contas. Tal medida visou desburocratizar a utilização dos recursos financeiros, agilizando, assim, o próprio trabalho da escola que, muitas vezes, funcionava precariamente, na dependência dos órgãos centrais para pequenos gastos, como compra de giz e lâmpadas, entre outros.

No entanto, a autonomia para a utilização destes recursos não é total. Quando questionada sobre a possibilidade de a escola contratar capacitadores com os recursos municipais foi esclarecido que esta era uma ação que só poderia ser realizada com a anuência da gerência de ensino. A justificativa para tal limitação foi a de que, inicialmente, tal prática havia sido permitida. No entanto, algumas escolas contrataram pessoas não qualificadas para realizar as capacitações. Assim a Secretaria implantou esta restrição.

A questão do financiamento da educação do Brasil, historicamente, vem sendo colocada como uma “caixa preta”. Observa-se isso a partir da reduzida quantidade de estudos¹⁰³ sobre o tema, que vêm, entretanto, se expandindo na última década. No entanto, ainda persiste a dificuldade de acesso às informações relativas a recursos financeiros na educação pública. Desta forma, a publicização da utilização dos recursos parece-nos bastante importante.

Na entrevista com a Secretária de Promoção Humana e Desenvolvimento Social tivemos acesso à planilha anual dos recursos destinados à educação que, segundo ela, é pública, embora em consulta à *home page* do Município não a tenhamos encontrado. Esta planilha é elaborada a partir de um plano de ações demandado pelo orçamento

¹⁰³ É importante salientar que, já na década de 1980, autores como Jaques Velloso e José Melchior se dedicavam ao estudo do financiamento da educação pública brasileira.

participativo. Tal tratamento da utilização dos recursos reforça a argumentação de Santos (2002*b*), idéia que assumimos, de que na democracia participativa os cidadãos devem participar das decisões políticas e não apenas da escolha dos decisores, como proposto pelo modelo da democracia representativa.

4.3.6. OS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO

Tratar a democracia participativa envolve também a análise dos instrumentos que a população dispõe para acompanhar as ações do executivo, pois, não basta que haja a participação na definição de políticas ou utilização de recursos, mas cabe verificar se estas determinações coletivas estão sendo cumpridas, sob o risco de se ter uma democracia “de espetáculo”.

No discurso da Secretária de Educação um dos mecanismos formais de acompanhamento das políticas públicas citado é o Conselho Municipal de Educação, embora não seja explicitado como se dá este controle. No entanto, aparece em seu discurso a importância dos mecanismos informais de que a população dispõe para poder cobrar as ações do poder municipal, nomeadamente as rádios comunitárias e os convites para comparecimento às escolas.

Segundo ela, no Município há um número expressivo de rádios comunitárias que têm ajudado às pessoas a cobrarem a qualidade dos

serviços públicos oferecidos, destacando-se, no caso da educação, as questões da merenda e da assiduidade dos professores, pois

é impressionante como a população trabalha indicador de qualidade por esses dois, essas duas variáveis. Se teve merenda e o professor não faltar muito dificilmente você vai ter alguma queixa em relação àquela escola.

Assim, estas rádios tornaram-se eficientes mecanismos de denúncia, havendo, inclusive, a ameaça constante de que, caso a demanda não seja atendida, a rádio será acionada.

Olhe, se a senhora não fizer isto eu vou para a rádio (sic).

Estas denúncias são objeto de visita dos radialistas às escolas para confirmar a situação denunciada, embora nem sempre isto aconteça. Desse modo, a população considera que denunciando terá pronto atendimento de suas demandas e utiliza-se constantemente deste mecanismo.

O espaço institucional de controle das ações da Secretaria é o da intervenção dos Conselhos Consultivos. A cidade é composta por quatro (04) regionais, que se subdividem em áreas político administrativas (APA's). Cada APA tem um (01) Conselho Consultivo, eleito pelos moradores do bairro, com representação no Conselho Regional. A ação destes Conselheiros se dá nos bairros, de forma articulada com os delegados do orçamento participativo, havendo o conhecimento e acompanhamento de todas as políticas públicas realizadas pelo Município naquele bairro, nas diferentes áreas. Dessa forma, há um canal direto ente a população e a Prefeitura, e o Conselheiro está em

permanente contato com a Secretaria de Educação e, assim, quando necessário, solicita sua presença em escolas do bairro para a discussão de demandas/problemas da população.

4.3.7. O QUE MUDOU COM AS POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO

Com vistas a perceber as mudanças que as políticas de democratização / descentralização vêm proporcionando, solicitamos a Secretária de Educação avaliar estas ações.

Inicialmente, percebe-se em seu discurso a contradição inerente ao processo, que perpassou todos os momentos de sua fala. O Município avança, mas com dificuldades.

Assim,

a gente vem fazendo esse esforço no sentido de consolidar esses mecanismos ou essas práticas.

A principal mudança percebida é relativa à cultura da organização, que está sendo lançada por esta gestão e que tende a se consolidar, podendo ser percebida na organização das comunidades e na participação da população nos diferentes Conselhos Setoriais.

Na sua avaliação há um crescimento qualitativo da participação, que é, atualmente, objeto de preocupação dos gestores, indicando, ainda, a necessidade da ampliação do controle social das políticas públicas por parte da população. Tal preocupação pode ser percebida, também, no estudo de Santos (2002b, p.120) sobre o orçamento participativo, no qual o autor desenvolve a seguinte argumentação.

O que está em causa é saber se e em que medida a cultura política da participação introduzida pelo OP tem sido interiorizada pelo público do OP, tanto pelos cidadãos e suas associações, como pelos delegados e seus conselheiros.

A análise da política como formação discursiva nos ofereceu elementos para considerar que, no Município estudado, a concepção de democracia observada pauta-se na construção democrática das relações escolares, havendo, assim, indícios de transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada.

Percebe-se, ainda, no discurso dos gestores municipais a concepção de democracia baseada no consenso. Assim, parece-nos que no município o sentido prevalente da democracia que vem se construindo envolve formas de poder compatíveis com os valores democráticos.

No entanto, como estamos defendendo em nossa argumentação, a democracia só se efetiva se for institucionalizada como prática. Neste capítulo, analisamos a política educacional municipal, que se não estiver direcionada à construção de relações democráticas pode inviabilizá-las. No capítulo seguinte, analisaremos as práticas, como estas proposições de políticas democráticas acontecem na gestão das escolas.

CAPÍTULO 5

DISCURSOS E PRÁTICAS DE DEMOCRACIA NA GESTÃO DA ESCOLA

É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática (PAULO FREIRE)

Em nosso trabalho o discurso é tomado também como prática (política, social e epistemológica). Segundo Fairclough (2001, p. 99),

‘Prática discursiva’ não se opõe à ‘prática social’: a primeira é uma forma particular da última. Em alguns casos, a prática social pode ser inteiramente constituída pela prática discursiva, enquanto em outros pode envolver uma mescla de prática discursiva e não discursiva¹⁰⁴. A análise de um discurso particular como exemplo de prática discursiva focaliza os processos de produção, distribuição e consumo textual. Todos esses processos são sociais e exigem os ambientes econômicos, políticos e institucionais no qual o discurso é gerado.

Assim, o discurso sobre democracia na escola será considerado como uma prática social, na medida em que partimos do entendimento de que o discurso tanto é constituído como constrói ativamente a sociedade. Neste sentido, ele se coloca como uma prática articulatória que articula, desarticula e rearticula elementos discursivos, contribuindo para a reprodução ou transformação da ordem social existente, sendo, portanto, uma prática política, que envolve relações de poder, sendo também uma prática epistemológica.

¹⁰⁴ Para Laclau o discurso é composto do discursivo e do não discursivo, idéia que assumimos neste trabalho.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. [...] o discurso como prática política não é apenas um local de luta de poder, mas também um marco delimitador na luta de poder: a prática discursiva recorre a convenções que naturalizam relações de poder e ideologias particulares e as próprias convenções, e os modos em que se articulam são um foco de luta (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94).

A democracia na gestão da escola pública é uma prática inovadora podendo estar inserida na categoria de mudança discursiva desenvolvida por Fairclough (2001, p. 128), para o qual “os processos sociocognitivos serão ou não inovadores e contribuirão ou não para a mudança discursiva, dependendo da natureza da prática social”.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar os discursos e as práticas democráticas presentes na gestão da escola, que podem indicar mudanças na forma de sua gestão podendo, assim, contribuir (ou não) na mudança da própria sociedade. Para tal, utilizamos as informações coletadas nas entrevistas com diretores e membros dos Conselhos Escolares – três (03) diretores/diretoras, quatro (04) representantes de professores/professoras, dois (02) representantes de pais/mães, um (01) representante de aluno/aluna, dois (02) representantes de membros da comunidade e dois (02) representantes de funcionários/funcionárias - e as três (03) observações realizadas nas reuniões dos Conselhos Escolares.

Para análise dos dados, foram definidas categorias temáticas a partir das questões das entrevistas, que facilitaram a apreensão destes discursos e práticas.

5.1. COMO AS PESSOAS SE TORNAM MEMBRO DO CONSELHO

ESCOLAR

Em um dos documentos utilizados na formação continuada dos Conselheiros é dito que os membros do Conselho são “escolhidos por eleição direta, para um mandato de dois anos, com a participação de toda a comunidade interna e externa da Unidade Escolar”.

No entanto, quando abordamos os Conselheiros sobre a forma como tinham se tornado membros do Conselho, alguns deles mencionaram um processo de indicação e não de eleição. Mesmo entre professores e funcionários, categorias que, em tese, teriam mais conhecimento da forma de seleção dos membros dos Conselhos Escolares, encontramos a indicação como forma de escolha em substituição à eleição.

Uma das escolas, inclusive, fez, entre os professores, uma pré-seleção dos alunos que seriam indicados para concorrer à eleição, como demonstra o fragmento abaixo, extraído da entrevista com a representante dos professores no Conselho da Escola Margarida.

Os alunos não são eleitos?

São eleitos em assembléia.

Nesse último Conselho nós fizemos assim uma eleição entre os professores, se perguntou aos professores quem deveria participar do Conselho, se priorizou os alunos da sexta série porque ainda falta (sic) dois anos para sair da escola. Quinta série pelo regulamento só pode participar alunos de 14 anos em diante, então os meninos da quinta série do primeiro e segundo turno é difícil ter menino de 14 anos, geralmente

são menores. E os de sétima série, daqui a um ano e meio vão sair da escola, o Conselho tem uma validade de dois anos, aí já sairia do Conselho e o Conselho ficaria desfalcado. Então a gente priorizou alunos de sexta série, por essa questão, que ele realmente ia passar dois anos na escola. A gente não colocou qualquer aluno, vamos priorizar as sextas séries, mas entre as sextas séries do segundo turno, que tem alunos de 14 anos a gente viu essa questão aí de comportamento deles, da participação em sala de aula. Que às vezes é um quietinho, mas não sabe opinar, é um danadinho, mas participa das coisas e sabe opinar, então a gente procurou dosar para não ter nem 8 nem 80.

Aí vocês indicaram e dessa indicação foi feita uma eleição com os alunos.

Foi assim?

Foi, porque eles não têm cargos dentro do Conselho. Eles são menores de 18 anos e não têm cargo, só pode ter cargo quem pode assinar, quem tem, já pela legislação pode responder perante a lei. Então eles não têm cargo porque são menores, eles, pelo menos isso, eles têm consciência de que a participação deles é mais importante do que o dos outros, porque a escola realmente funciona em função deles. Então dá prioridade a eles.

Como pode ser depreendido da fala da professora, o grupo de docentes decidiu fazer uma pré-seleção de alunos em função de seu comportamento. Desta forma, priorizou os alunos da tarde, que são os que, via de regra, estão na série adequada, não havendo muita distorção idade-série, e também porque turno é o que apresenta menos problemas de comportamento, como foi relatado pela docente. No entanto, em seu discurso, ela justifica esta atitude como a forma de garantir o bom funcionamento do Conselho Escolar e a permanência de seus membros

para o cumprimento de todo o mandato. Assim, utiliza uma postura classificatória, indicando os que considera que teriam “maior capacidade” de representar os alunos no Conselho. Tal prática, em nosso entendimento é fundamentalmente antidemocrática, na medida que há uma prévia classificação dos alunos por critérios arbitrados pelos professores, e, no entanto, está subsidiando a forma de participação dos alunos no Conselho, que é uma prática democrática. Este episódio nos mostra como a democracia pode ser impregnada de contradições.

O procedimento adotado nesta escola foi bem diferente do aplicado na escola Girassol em que os alunos escolheram um representante por sala e entre estes, elegeram o titular e o suplente para representação do corpo discente no Conselho Escolar, conforme registrado na ata de reuniões.

Um dado que nos chamou a atenção é o de que todos os representantes de pais, eleitos em assembléia, são homens¹⁰⁵, não havendo, assim, nenhuma mãe participando dos Conselhos como representante deste segmento. A ausência das mães, que normalmente acompanham mais diretamente a vida escolar dos filhos, pode indicar relações patriarcais no espaço escolar, na medida que o Conselho é um órgão de poder dentro da dinâmica escolar. Desta forma, as mães acompanhariam a vida escolar dos filhos, mas o espaço de poder seria reservado ao pai. Segundo Santos (2001a, p. 284),

¹⁰⁵ Há uma mãe no Conselho de uma das escolas. Porém, ela é representante do segmento dos alunos no Conselho e não do segmento de pais e mães.

o patriarcado é a forma de poder privilegiada do espaço doméstico [...] mas isto não implica que o espaço doméstico seja necessariamente o lugar mais importante da opressão das mulheres na sociedade capitalista.

Nossa suposição encontra reforço no estudo de Werle (2003, p. 92), no qual a autora analisa a participação/ fortalecimento do segmento dos pais na presidência dos Conselhos Escolares e verifica que quando esta representação é exercida por uma mãe não há o fortalecimento do segmento. Veja-se,

é preciso destacar que a última reunião analisada foi conduzida sob a presidência da mãe, que pouco interveio na conversação. Portanto, é possível afirmar que, por hipótese, geralmente, a presidência do Conselho é um fator de fortalecimento do segmento. Todavia, os dados coletados permitiram levantar a possibilidade de que, se a presidência recair sobre um representante do segmento de pais, do sexo feminino, tal fortalecimento não se verifica.

Conforme colocado por Werle, consideramos que a presidência do Conselho Escolar pode ser um fator de fortalecimento do segmento que a exerce, na medida em que o cargo da presidência traz sempre consigo uma representatividade simbólica de poder, mesmo que esta presidência seja de uma “instituição” destinada à partilha de poder em um determinado espaço, no caso a partilha de poder no espaço escolar através do Conselho Escolar.

Assim, outro aspecto que merece destaque em nosso estudo é o de que em duas das escolas estudadas a presidência do Conselho não é exercida pela direção, mas sim por uma professora na escola Margarida e por um representante da comunidade na escola Girassol, ambos eleitos

pelos membros do Conselho. Tal fato pode indicar uma forma mais efetiva de repartição do poder dentro da escola.

5.2. A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESCOLAR

Os Conselheiros entrevistados apresentaram um discurso consensual sobre a importância do Conselho Escolar que é a divisão de responsabilidades. Com a implantação do Conselho nas escolas as relações se tornaram mais horizontais, deixando de haver a concentração de poder na mão do dirigente que, anteriormente, decidia tudo sozinho. Assim, como nos diz uma professora, *“o poder de decisão é compartilhado com o Conselho”*.

Desta forma, parece estar sedimentada nos discursos dos Conselheiros, a concepção do Conselho como instrumento e, mais ainda, como condição de democratização da gestão escolar, que é de responsabilidade coletiva e não concentrada na figura do diretor, como expressa a seguinte fala de um representante da comunidade civil organizada da Escola Girassol.

Eu acho que a importância é grande até porque é uma maneira democrática, é uma maneira de não impor algumas posições. Por exemplo, a própria, o próprio colégio, tem assim mais pessoas para se reunir, dar sugestões, das coisas, aí fica mais fácil, o próprio colégio fica mais fácil, a própria diretora a direção fica mais fácil.

Esta sedimentação é reforçada pelo discurso de uma representante dos alunos da mesma escola, que também é mãe de aluno, para quem a inexistência do Conselho limita a atuação da direção escolar, que, assim, não poderia resolver as coisas de maneira isolada e, portanto, *“não poderia jamais consertar uma coisa”*.

No entanto, na fala do diretor da escola Margarida é colocado que nem todas as decisões têm que passar pelo Conselho, existindo algumas decisões que a direção da escola teria que tomar individualmente. A justificativa para este tipo de prática está na necessidade do funcionamento cotidiano da escola, utilizando como exemplo uma troca de sala de aula realizada devido ao alagamento da mesma.

Enquanto a ressalva do diretor passa pela questão gerencial, os outros discursos indicam que a gestão democrática da escola tem se colocado, nas escolas do Município estudado, como um significado prevalente, na medida em que é questionada a própria possibilidade de funcionamento da escola sem a existência do Conselho Escolar como órgão gestor, pois a escola *“não é mais como antes”*.

Porque antes o que tivesse na escola a diretora fazia, agora não, através do Conselho é que a gente vai decidir o que vai fazer ou não de melhoria no Colégio (Representante das Mães da Escola Girassol)

É destacado, ainda, que com a democratização da gestão pelo Conselho Escolar as responsabilidades se tornam coletivas e não mais individuais. Assim, erros e acertos seriam de responsabilidade do grupo de

Conselheiros e não mais individualizados na figura do diretor, como indica o discurso da diretora da Escola Girassol.

No primeiro ano a gente não tinha Conselho, foi quando a gente estava justamente trabalhando essa formação. E a partir disso, sem poder dividir a responsabilidade, do sucesso ou do insucesso. Porque o diretor é aquela figura que é responsabilizado por tudo que acontece na escola. Se a escola é um fracasso, entre aspas, porque ninguém é um fracasso total, mas se alguma coisa negativa acontece na escola é o diretor que tem culpa, é o diretor que é assim e que é assado, negando a participação de todo o resto. Porque a escola não é uma pessoa só, é formada por um coletivo, então o Conselho ele dá essa divisão de responsabilidade, a gente se sente mais leve sabendo que nós compartilhamos tanto o sucesso quanto o insucesso. Se alguma coisa acontece de bom o mérito é nosso, se alguma coisa não deu certo, fomos nós que pecamos em algum momento, então o que a gente pode fazer para melhorar isso. Uma cabeça é impossível se pensar a educação individualmente, a gente tem que pensar no coletivo. E quando a comunidade topa participar dentro da escola, os pais, as associações, legitimam as ações da escola. O Conselho na gestão é tudo.

O discurso desta diretora indica de forma clara a idéia de divisão de poder subjacente à gestão democrática. Parece-nos que a concentração de poder, neste caso, a incomodava tanto nos acertos quanto nos erros, embora tenha demonstrado maior incômodo com os erros. Na mesma escola, foi observado que as discussões do Conselho iam do aspecto financeiro ao pedagógico, passando, ainda, pelo administrativo, ou seja, pudemos observar que, nesta escola, há uma real definição coletiva da gestão.

O discurso da diretora reforça, ainda, as considerações de Paro (1997). Para ele, a democratização da gestão escolar só se dará com a participação da comunidade na escola. Participar não significa, no entanto, chamar a comunidade escolar a auxiliar na execução de tarefas definidas pela direção. Só se pode falar em participação quando a comunidade escolar toma as decisões, ou seja, quando há a partilha de poder na definição dos rumos da escola.

Importa ressaltar, ainda, que outros estudos (Santos, T., 2004) revelam diferenças dos dados que encontramos. Neste trabalho, realizado com Conselhos Escolares de escolas públicas de Belém, foi observado que,

[...] a tomada de decisão coletiva e a capacitação política permanente, não resultam de um projeto orgânico de requalificação da escola. Pelas nossas observações, nas poucas reuniões dos Conselhos Escolares detectamos fortes indícios de serem órgãos burocráticos, que juntam algumas pessoas, que até dão opiniões, mas não realizam um trabalho coletivo, produtivo e conseqüente no sentido de nortear as ações escolares, em direção ao crescimento coletivo [...] Há toda uma concepção de participação que perpassa tais discursos, entendida como colaboração, como contribuição na operacionalização das políticas, ou seja, não há distribuição de poder, mas uma participação apenas operacional, do tarefeiro, do parceiro ocasional (SANTOS, T., 2004, p. 122).

Da mesma forma, Lima (2002a, p.64) transcreve um trecho de um depoimento de Paulo Freire, no período em que ele esteve à frente da Secretaria de Educação de São Paulo, que demonstra a grande resistência dos especialistas em educação à participação dos pais na escola. Veja-se,

Não foram poucas [...] as resistências que enfrentamos por parte de diretoras, de coordenadoras pedagógicas, de professores, 'hospedando' nelas a ideologia autoritária, colonial, elitista. Que isso? (sic) indagavam às vezes entre surpresas e feridas, será que vamos ter que aturar palpites e críticas dessa gente ignorante, que nada sabe de pedagogia?

Estas diferenças reforçam nossa argumentação de que a democracia se constrói como uma cultura, no “cotidiano” escolar. Assim, em cada escola a vivência (ou não vivência) democrática se desenvolverá de forma diferenciada, a partir da ação do coletivo escolar.

Outro aspecto destacado como importante é o da articulação entre a escola e a comunidade. Na medida em que o Conselho é formado por representantes dos diferentes segmentos, ele aproxima a escola da comunidade e, especialmente, da família. Esta aproximação aprimoraria o trabalho da escola, que estaria articulado à família dos alunos. Assim, a importância do Conselho também passaria pela melhoria da escola, como expresso no discurso de um pai e de um membro da comunidade. Veja-se,

Acho que é importante. Para a melhoria da escola. Acho que aqui muita coisa melhorou depois do Conselho (Pai da Escola Sempre Viva).

Importante porque a gente participa, vê os recursos, os alunos, as atividades, vê o desenvolvimento da escola com pais, alunos, a comunidade. Os assuntos da escola, o crescimento da escola, dos alunos. É muito bom, depois que fez esse Conselho, pena que não está assim atuando, mas esse Conselho trouxe muitos benefícios para a escola. Os pais participam mais de reuniões, se inteiram mais dos assuntos da escola, como os alunos estão. Porque antes não, mas depois não, conscientizando, eu achei que com o Conselho melhorou muito. E é bom continuar em atividade.

(Representante da Comunidade da Escola Sempre Viva).

Embora sem especificar o tipo de melhoria a que se referem, os discursos do pai e do membro da comunidade reforçam toda a

argumentação da literatura, que defende que a participação na gestão da escola contribui com a qualidade da educação, pois abre a possibilidade para as pessoas se expressarem e, assim, terem suas necessidades atendidas pela escola.

Percebe-se também o destaque que se dá à maior integração entre pais e escola proporcionada pelo Conselho Escolar. Desta forma, através do Conselho, a escola também cumpre uma de suas incumbências determinadas pela LDB, no artigo 12, item VI, que é a de “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”.

Assim, via democratização, a escola assumiria o seu caráter público, no sentido da oferta de uma educação de qualidade que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

Na fala do representante da comunidade percebe-se, ainda, a amplitude das questões tratadas no Conselho, que vão do financeiro ao pedagógico. Em seu discurso, também fica mais claro que a concepção de melhoria assinalada passa pela presença dos pais na escola, pela “conscientização” deles acerca da importância de estarem “*se inteirando dos assuntos da escola*”, mesmo quando consideram que “*o Conselho não está assim atuando*”.

5.3. TEMAS TRATADOS E DECIDIDOS PELO CONSELHO ESCOLAR

Nesta parte da análise dos dados, utilizaremos, além das entrevistas e observações, as atas das reuniões dos Conselhos Escolares de duas das escolas estudadas, pois na terceira não havia o registro das reuniões, além do fato de não haver ocorrido nenhuma reunião do Conselho Escolar no período da coleta de dados.

A importância de analisar os temas abordados nas reuniões dos Conselhos Escolares reside em que os assuntos tratados indicarão a distribuição de poder realizada via Conselho. Ou seja, os diferentes segmentos representados no Conselho podem ser ouvidos em todas as questões da escola ou em apenas algumas delas, especialmente aquelas que não envolvem decisões, mas apenas colaboração. Desta forma, a análise dos temas tratados nos ajudará a entender que tipo de participação se realiza no Conselho Escolar.

Esta foi uma das questões abordadas nas quais observamos maiores diferenças entre as escolas, reforçando a argumentação desenvolvida no capítulo II de que a democracia não se constituiria de maneira uniforme nas escolas, a partir de sua normatização, mas, ao contrário, ocorreria pela formação de uma cultura democrática, que se constituiria de forma diferenciada em cada escola, a partir da ação das pessoas. Das três escolas estudadas, a escola Sempre Viva discute apenas questões financeiras, a escola Margarida, as financeiras e as administrativas e a escola Girassol, as financeiras, as administrativas e as pedagógicas.

Assim, poderíamos considerar que encontramos caminhos e avanços diferentes na construção de práticas democráticas em cada uma das escolas.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é que todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que a definição da utilização dos recursos financeiros passava pelo Conselho. Como demonstram os trechos das falas de uma professora e de um membro da comunidade reproduzidos abaixo.

Todos, tudo que é comprado na escola exige, como eu posso dizer, se coloca assim, como prioridade, o que a escola precisa e o que dinheiro dá e o que na opinião dos Conselheiros deveria ter e daí se estabelece prioridades. Estabelece as prioridades para ver se sobra dinheiro e dá, não tem essa a opinião de fulano é mais importante, até porque o presidente do Conselho é um pai, não é nem a diretora, é um pai que é presidente do Conselho (Professora da Escola Girassol).

*Ah discute. Isso aí é uma das coisas que a gente discute muito, como é que vai ser empregado, qual a melhor maneira de se empregar. Isso é importante. Há uma boa participação nisso aí.
(Representante da Comunidade da Escola Girassol).*

O discurso da professora, assim como o do representante da comunidade, indica que há definição coletiva da utilização das verbas, definição essa que passa por discussão antes de sua aplicação. No entanto, tanto em nossas observações como em algumas atas analisadas, percebemos que algumas vezes há apenas a prestação de contas de recursos já utilizados e não a definição prévia desta utilização com o Conselho. Uma passagem que nos chamou a atenção foi a que em uma

das atas analisadas da escola Girassol, é relatada a realização de uma doação de materiais de limpeza por parte da dirigente escolar, em conjunto com uma escola localizada na proximidade (não ficando claro o motivo da doação), sem a autorização prévia do Conselho Escolar. É registrado em ata que

[...] após a prestação de contas, a diretora¹⁰⁶ se desculpou pelo fato de não ter pedido autorização do Conselho, no momento, nenhum presente contestou a doação.

Tal fato nos indica a preocupação da própria dirigente com a discussão prévia com o coletivo, a cerca da utilização dos recursos materiais e financeiros da escola, o que indicaria que a participação está passando pela divisão do poder de decisão das questões da escola.

É importante que não se desconsidere, ainda, a própria dinâmica escolar, que muitas vezes exige que a utilização de algum recurso se dê sem discussão coletiva como, por exemplo, na realização de reparos de emergência ou falta de material escolar, os quais, em geral, são realizados/adquiridos para posterior pagamento, ou seja, quando forem recebidos os recursos da Secretaria de Educação. Dessa forma, parece ser uma prática de certa forma usual a posterior prestação de contas, que acontece, em geral, em virtude da necessidade do próprio funcionamento da escola.

Consideraríamos, *a priori*, que a partilha de poder estaria caracterizada apenas quando houvesse a definição coletiva da utilização das verbas. No entanto, se analisarmos a dinâmica do funcionamento

¹⁰⁶ Na ata citada nominalmente.

escolar e as próprias exigências de alocação de recursos para resolução de imprevistos, podemos tratar a prestação de contas também como uma forma de partilha de poder, ainda que limitada, na medida em que a direção da escola ou do Conselho poderia utilizar a verba sem a preocupação de prestação de contas.

A unanimidade observada na abordagem sobre a utilização dos recursos financeiros torna-se ainda mais importante quando fazemos contrapontos com outros estudos, como o de Werle (2003), que foi um estudo longitudinal, realizado em escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, entre 1993 e 1998, que buscou compreender os Conselhos como espaço de participação e disputa de poder; identificar problemas relativos à administração dos recursos financeiros; analisar os processos de escolha dos representantes dos segmentos no Conselho e, por fim, verificar como os membros percebem a participação dos alunos.

Neste trabalho, a autora observa que há, por parte da direção, um direcionamento da utilização das verbas, assim também como não são socializadas as informações sobre o montante de verbas recebidas pela escola. Desta forma, as informações são monopolizadas e manipuladas pela direção e vice direção da escola, situação oposta a que observamos em nosso estudo.

Outro aspecto importante na utilização de recursos está na sua pré-determinação. Isto acontece com a verba do PDDE, que limita a própria autonomia do Conselho na definição do uso dos recursos financeiros, uma vez que esta verba já vem com a alocação definida para custeio ou capital.

Já a verba de subvenção do Município, por outro lado, oferece um espaço de autonomia bem mais ampliado. Como exposto no capítulo anterior, a escola traça um plano de trabalho para a utilização destes recursos, dispondo assim de maior liberdade na sua alocação, embora haja algumas situações em que a utilização dos recursos passa pela anuência da Secretaria de Educação. .

Para além da definição de utilização dos recursos financeiros indagamos e observamos que assuntos eram tratados nas reuniões do Conselho Escolar.

Como indicamos acima, neste tema fica mais clara a idéia de que a construção da democracia na escola não é um processo uniforme, definido por normas ou leis, mas, ao contrário, passa pela forma de ação das pessoas que construirá a cultura da escola (democrática ou não). Confirmando esta idéia, percebemos que os assuntos tratados nas reuniões diferem de uma escola para outra, representando avanços maiores ou menores no processo de democratização da gestão escolar.

Na escola Girassol, observamos que o Conselho trata de questões financeiras, administrativas e pedagógicas. Houve, inclusive, a observação de uma reunião em que só foram tratados temas administrativos e pedagógicos, sem qualquer discussão acerca dos recursos financeiros. No aspecto pedagógico foram discutidas questões relativas à falta de dinâmica em sala de aula, à forma dos professores solicitarem pesquisa aos alunos, aos índices de evasão e repetência e ao comportamento dos alunos, entre outros. Vale ressaltar que observamos a intervenção de todos os presentes

no tratamento deste assunto e não apenas dos professores e especialistas da educação. Nossas observações foram reforçadas pela fala da representante dos alunos nesta escola, quando indagada sobre os assuntos que eram tratados nas reuniões.

Olha, dos mínimos detalhes até os sonhos da gente, conserto na escola, problemas de alunos, alunos que tem problemas em sala de aula, questão de professoras, a gente discute, abrange todos os assuntos, tanto o mínimo de conserto na escola quanto o próprio funcionamento de professores, professores faltosos, a gente tem esse poder também de fazer reunião, se deve chamar o professor no momento em que o professor está faltando, a gente faz a reunião, chama o professor, pergunta por que ele está faltando, porque os prejudicados são os alunos e se tenta chegar a um denominador comum. No momento em que o professor não aceita, que foi chamado na reunião e não aceita então a gente vai tentar outro jeito daqueles alunos não fiquem prejudicados.

Na escola Margarida as reuniões do Conselho tratam de aspectos administrativos e financeiros da gestão da escola, tais como a utilização da quadra nos finais de semana, o horário dos professores e o do término das aulas, a disciplina dos alunos. Nesta escola a dinâmica da reunião é bem diferenciada, pois há um certo “monopólio” por parte da presidente do Conselho, que é uma professora. A cada ponto de pauta ela coloca a sua opinião e pergunta: “o que vocês acham?”. Importa registrar que todos são chamados a opinar nominalmente e aqueles que não expressam sua opinião de forma espontânea são chamados a falar.

Analisando a dinâmica das três escolas consideramos que podemos inferir que o processo de construção democrática vai se construindo de forma diferenciada. A escola Girassol apresenta maiores avanços tanto no que se refere aos assuntos tratados como em relação ao próprio processo participativo nas reuniões do Conselho, que se apresenta mais dinâmico e no qual as pessoas parecem estar “mais à vontade”. Na escola Margarida há uma centralização evidente em torno da figura da presidente do Conselho e do diretor da escola, além de uma ênfase nas questões administrativas e financeiras. No entanto, nesta escola, a presidente do Conselho sugeriu a elaboração de um informativo que seria afixado no quadro de avisos da sala de professores, para que todos tivessem acesso ao conteúdo das reuniões. Esta, com certeza, é uma iniciativa de socialização das informações e deliberações do Conselho que deve ser destacada. Já na escola Sempre Viva as reuniões do Conselho são esporádicas e visam apenas à definição da utilização dos recursos financeiros, como expressa a fala do representante dos alunos.

Falava do dinheiro que ia vir para a escola, com o que ia gastar.

Só dinheiro ou teve alguma outra coisa?

Não só falou isso mesmo.

A diferença no formato das relações e dos assuntos tratados nas reuniões do Conselho nos remete à questão do instituinte e do instituído¹⁰⁷. Todas as escolas estão na mesma rede de ensino, partilhando, portanto, das mesmas diretrizes das políticas de descentralização. No entanto, as

¹⁰⁷ Ver no capítulo II a discussão sobre a re-significação das regras oficiais que se realiza na escola.

deliberações da política educacional vão se materializando nas escolas por um processo contínuo de construção da realidade, que é criada e recriada pelas pessoas, e se dando de forma diferenciada em cada Unidade Escolar. Assim, as relações democráticas vão se instituindo de maneira diferente em cada escola.

Além disto, é importante considerar que, mesmo com formatos e avanços de construção democrática diferenciados, em todas as escolas percebeu-se que havia uma participação efetiva no Conselho Escolar, como órgão gestor. Tal achado vai em sentido contrário ao estudo realizado por Santos, T. (2004, p. 122), em escolas públicas da cidade de Belém, no qual foi percebido que,

a tomada de decisão coletiva e a capacitação política permanente, não resultam de um projeto orgânico de requalificação da escola. Pelas nossas observações, nas poucas reuniões dos Conselhos Escolares detectamos fortes indícios de serem órgãos burocráticos, que juntam algumas pessoas, que até dão opiniões, mas não realizam um trabalho coletivo, produtivo e conseqüente no sentido de nortear ações escolares, em direção ao crescimento coletivo. A maior audiência as reuniões se dá por ocasião da discussão do programa Dinheiro Direto na Escola, por necessidade de definição da utilização dos recursos.

5.4. A PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS NO CONSELHO ESCOLAR

Em seu estudo sobre participação e teoria democrática realizado em espaços produtivos iugoslavos, Pateman (1992) define três modelos de participação. A primeira é a *pseudoparticipação*, na qual, na verdade, não

há participação. Na pseudoparticipação a liderança cria um sentimento de participação, mas as decisões já estão tomadas pela direção e devem ser aceitas pelos empregados, se constituindo, assim, em uma técnica de persuasão dos empregados.

O segundo modelo é a *participação parcial*. Nela, duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas o poder final de decidir pertence a apenas a uma das partes. Assim, os trabalhadores podem influenciar nas decisões, cuja prerrogativa final é dos superiores.

Por fim, há a *participação plena*. Neste modelo, há um grupo de indivíduos iguais que tomam decisões sobre suas tarefas laborais. Assim, esta forma de participação é um processo em que cada membro do grupo tem igual poder de determinar os resultados finais das decisões.

Em sentido semelhante, Lima (2002a) nos fala da modalidade da participação-ingerência nas escolas, com base na obra de Paulo Freire. Segundo ele,

[...] a participação que propõe não se subordina funcionalmente à gerência dos outros, não é uma participação fictícia e heterônoma, mas uma participação no poder de decisão, enquanto exercício livre e responsável de sujeitos autônomos, uma participação enquanto *ingerência* (FREIRE, 1967, p.92) capaz de nos conduzir a uma organização educativa e pedagógica autodeterminada, autônoma, democrática (p. 84, grifo do autor).

Assim, na obra de Freire, a participação, o diálogo e a discussão são apontados como métodos de construção da democracia participativa, que

seria um processo de aprendizagem, pelo exercício e existência democrática.

Nossa hipótese inicial no desenvolvimento deste trabalho seria a de que identificaríamos nos Conselhos Escolares uma participação parcial, conforme a tipologia desenvolvida por Pateman. Supúnhamos que haveria uma maior participação da direção e equipe técnica nos momentos de decisão, assim como uma prevalência de suas opiniões nos momentos de discussão coletiva dos membros do Conselho Escolar.

Inicialmente, perguntamos aos entrevistados se todas as pessoas que participavam do Conselho o faziam da mesma forma. A fala dos Conselheiros, assim como as observações realizadas nas reuniões do Conselho Escolar, indicaram que esta participação se dá de forma igualitária e que as diferenças existentes são provenientes de características pessoais e não do segmento que a pessoa representa, como indica o fragmento do discurso da diretora da escola Girassol.

É, a gente, eu não percebo nenhum mais acanhado que os outros não. Inclusive os alunos que é até uma coisa que chama a atenção, que os alunos eles estão ali com os professores, o presidente da associação, os pais e eles falam assim tão naturalmente, dão suas opiniões, questionam. Também eles são adultos, já são dois adultos que participam. Mas eles participam de uma maneira tão bonita, imagine os outros segmentos. O segmento ainda que deixa, às vezes não pode participar é a organização não governamental. Mas quando eles precisam faltar sempre justificam, porque aí eles também têm outras atividades, que também os outros não deixam de ter, todos que estão no Conselho tem suas atividades, mas às

vezes coincide porque as reuniões da gente são à noite e a da associação e da Igreja Batista também, então às vezes coincide, uma reunião nossa com uma deles, às vezes eles vêm para cá e saem mais cedo para pegar a de lá ou fazem o contrário. Mas tentam sempre atender, eu não vejo muita diferença não na participação dos segmentos.

A opinião expressa no discurso da diretora foi também observada nas reuniões que participamos, nas quais percebemos que a maior ou menor participação das pessoas se devia a suas características pessoais e não ao segmento representado, o que, neste caso, poderia expressar uma divisão desigual do poder da argumentação das pessoas.

No entanto, o representante da comunidade na Escola Sempre Viva demonstrou preocupação com o pouco conhecimento das pessoas acerca de suas funções no Conselho Escolar, o que faria com que essa participação não fosse igualitária. Veja-se,

Não todas, porque muitos já têm a sua conscientização da importância do Conselho, mas muitos... acho que se tivesse assim mais capacitação para ele saber da sua atividade, sua função no Conselho, eu acharia que seria melhor. Porque sempre tem reunião que tem gente que não vai e eu acho que se cada um soubesse da sua função iria melhorar.

Além de perceber a forma de participação das pessoas, especialmente as possíveis diferenças existentes no formato de participação relativo aos membros da equipe de profissionais da escola e a dos que não são profissionais da educação, consideramos importante analisar o respeito à opinião das pessoas: será que a opinião de um diretor se imporá mais do que as outras?

A grande maioria dos Conselheiros entrevistados considerou que as opiniões de todas as pessoas eram respeitadas da mesma forma, com o mesmo peso, sem haver a prevalência de opinião em função do segmento que representa, como pode ser observado no trecho extraído do discurso de um professor da escola Girassol.

Não, acho que é a coerência mesmo. Inclusive os dois alunos que são representantes, eles, eu acho incrível um aluno de sexta sétima série da noite, já é adulto, mas assim nas reuniões eu fico somente calada, eu dou a minha participação, mas quando ela fala, eu fico só observando a coerência, a discussão dentro do contexto que a gente está, nunca dá um fora, porque é muito difícil essa articulação de Conselho, professor, com todos os segmentos, eu acho interessante que se coloca coerentemente, sabe.

Como se pode observar o professor expressa até uma certa “surpresa” com a coerência dos argumentos apresentados pelo aluno, o que pode reforçar a tese contrária àqueles que dizem que pais, alunos e comunidade não podem participar de discussões pedagógicas porque não detêm o conhecimento técnico. No discurso do professor percebe-se, de forma clara, a pertinência da argumentação de alunos no processo decisório.

Ainda no que se refere a esta questão houve uma fala que se colocou em sentido um pouco diferente do das outras, de um professor da escola Margarida, que expressou haver uma certa “divisão” na participação, como pode ser observado no seguinte fragmento.

Muitas vezes a opinião dos pais pesa mais, porque a gente procura, nós professores principalmente a gente se preocupa muito no peso da palavra do pai, porque é como se ele tivesse avaliando o comportamento dele também. Porque o comportamento do filho na escola, a gente pode avaliar o pai pelo comportamento do filho. Na maioria das vezes o comportamento do filho é fruto da educação que recebeu em casa então eles, se é para punir, para fazer alguma coisa a gente escuta primeiro eles. Não aí a gente vai abrandar as coisas, porque às vezes eles são até bem mais severos do que a gente nas suas avaliações.

Em todo tipo de questão? Assim fora a questão de comportamento, na questão de recursos, conservação da escola.

Não na questão de recursos e conservação geralmente os pais gostam de ouvir mais os professores. Porque nós professores estamos constantemente dentro da escola então a gente sabe onde deve ser empregado melhor o dinheiro. Eu acredito que por isso nossa escola é bem equipada, por conta disso porque o professor é escutado. A gente decide primeiro entre os professores que não faz parte do Conselho, depois nosso representante vai defender a idéia da gente no Conselho.

Ao contrário do discurso do professor anterior, pode-se perceber, implicitamente, na fala deste professor, que as questões pedagógicas e administrativas da escola devem ficar a cargo do professor. Os pais participam na discussão sobre o comportamento dos alunos, ajudando, inclusive, na disciplina da escola. Novamente, esta diferença pode demonstrar como a construção democrática nos espaços escolares se dá de forma diversificada.

Nas observações realizadas, houve um episódio que nos chamou atenção na escola Girassol. O Conselho estava discutindo acerca da formatura dos alunos concluintes e criou-se uma polêmica entre a diretora e a representante dos alunos sobre se dever-se-ia aceitar a oferta de brindes por

parte de um vereador, para utilizá-los como forma de arrecadação de recursos por meio de rifas. A diretora era contrária e a aluna favorável. Os diferentes membros se colocaram, expressaram sua opinião e, ao final, prevaleceu a posição da aluna e o grupo de formandos aceitou a oferta.

Percebe-se, assim, especialmente na escola Girassol, que, além de haver igualdade entre os membros participantes do Conselho, há a divisão de poder nas decisões tomadas.

Esta observação se contrapõe ao estudo de Santos, T. (2004, p.127), no qual foi verificado que 60% dos alunos consideram que as decisões tomadas são provenientes das posições dos professores e diretores, havendo, inclusive, o depoimento de uma aluna conselheira, que expressa a seguinte opinião: *“Muitas vezes eu não me sinto bem, porque eles preferem uma coisa e os alunos querem outra, eles não fazem o que os alunos querem, só a vontade deles vale”*.

No mesmo sentido, em relação aos professores, o estudo de Santos, T. evidencia que,

há toda uma concepção de participação que perpassa tais discursos, entendida como colaboração, como contribuição na operacionalização das políticas, ou seja, não há distribuição de poder, mas uma participação apenas operacional, de tarefeiro, de parceiro ocasional (p. 123).

Da mesma forma, os achados de nossa pesquisa se contrapõem ao que revela o estudo de Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), sobre a participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas de Goiás e Brasília no âmbito do PDE. Neste trabalho, os autores concluem que,

os entrevistados deixam transparecer que essa participação não é um exercício ligado a um compromisso coletivo, apesar de atingir um certo grau de envolvimento na escola [...] ocorre por mero formalismo legal, afastando-se do propósito de uma prática de gestão efetivamente participativa. Reduz-se à presença eventual, geralmente para ouvir a transmissão de ordens e de avisos ou para conversar sobre o comportamento ou rendimento escolar dos filhos. Ou, ainda, limita-se ao cumprimento de atividades operacionais e colaborativas no Conselho Escolar ou Fiscal ou em eventos organizados pela escola (p. 136 – 137).

Também o estudo de Souza (2005), realizado em escolas do Município de Três Lagos, no Mato Grosso do Sul, demonstra que, no contexto das observações realizadas, há pontos de ruptura entre a prática e o discurso da gestão democrática, destacando que a participação é compreendida como tarefa a ser cumprida, como mero comparecimento; que há um total fechamento quanto à possibilidade de divisão de poderes entre os atores educativos e a sociedade, inclusive com os pais de alunos e que há ainda uma rígida estrutura hierarquizada que favorece o exercício do poder individual, como mecanismo de manutenção da autoridade, nos vários níveis da administração. Assim, “prevalece na gestão materializada pela Secretaria e refletida em algumas escolas a concepção de *governar sobre os outros* em detrimento daquela de *governar com os outros*, contrariando o que se pode considerar como um dos princípios básicos da democracia” (p. 11, grifo da autora).

Em nosso estudo, ao contrário, podemos considerar a partir do modelo de Pateman, que há uma *participação plena* nas escolas estudadas, ou uma participação ingerência no dizer de Freire / Lima, na medida em que todos os membros participam de forma igualitária, dispondo da mesma força na tomada

de decisões, embora na escola Margarida alguns momentos observados tenham se assemelhado mais à participação parcial, quando a professora presidente do Conselho expressava sua opinião sobre o assunto em pauta e perguntava: vocês concordam?

Segundo Pateman (1992, p. 96), “na teoria democrática participativa ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder político na determinação dos resultados das decisões, e ‘poder’, citando Laswell e Kaplan (1950, p. 75), ‘é a participação na tomada de decisões’”. Assim, parece-nos que no caso em estudo tanto podemos identificar a igualdade política quanto o poder no processo de construção democrática na escola através da gestão do Conselho Escolar, o que poderia ser um indicativo do reconhecimento dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, respeitando-se, assim, a pluralidade e a presença do outro.

5.5. CONFLITO E CONSENSO NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA ESCOLAR

No roteiro inicial das entrevistas realizadas com os membros do Conselho Escolar, havia a seguinte pergunta: Existe conflito nas reuniões do Conselho?

Percebemos que, ao fazer a indagação, as pessoas reagiam a ela, como se estivéssemos falando de brigas, desentendimentos ou desavenças. Reformulamos a maneira da abordagem, passando a questionar, então, se

havia divergências de opinião e como elas eram resolvidas. Com esta forma de indagação as pessoas respondiam sem se colocar em posição defensiva.

Este fato por si só já nos dá o indicativo de que a democracia se ancora em uma matriz discursiva¹⁰⁸ que a enfoca a partir do consenso e não do conflito. Assim, para o grupo de Conselheiros a democracia passa por relações consensuais e não conflituosas.

Algumas falas expressam bem esta compreensão:

Existe discordância entre os membros?

Não, até que não existe não, pelo seguinte cada um até agora como se diz respeita a opinião de cada um. Agora o que é feito é o seguinte: tira a melhor posição para que seja executada.

Como é que tira essa melhor conclusão?

Junta todo mundo, conversa, cada um dá uma sugestão e dessa sugestão a gente vai analisar, a gente vem faz uma análise e se chega à conclusão de que realmente aquela que foi discutida é a melhor sugestão e sendo a melhor sugestão é que é executada

(Membro da Comunidade da Escola Girassol)

Existe discordância?

Estou no segundo mandato e nunca vi não, se teve eu não.

Mas assim, opiniões diferentes?

Opiniões diferentes existem, mas assim, todo mundo respeita, pelo menos assim, alguém tem que ter um argumento maior. Às vezes existe um argumento que faz com que aquilo ali seja prioritário, mas assim existe uma coerência muito grande, ninguém vê o que eu quero, se vê o comum, o que é importante para todo mundo, sempre a prioridade é o que é comum a todos, não é aquilo que eu gostaria que fosse, que fulano gostaria, não é porque eu sou professora que eu digo, olha gente

¹⁰⁸ De acordo com Charaudeau e Maingueneau (2004, p. 322) “chama-se matriz discursiva a soma destes traços comuns (afinidades de natureza diversa apresentada entre alguns textos), ou amplamente partilhados, que caracterizam um conjunto de textos, que são tidos, assim, como relacionados a um mesmo discurso”.

vamos botar quadro branco, não, a prioridade são outras coisas, são prioridades que diz (sic) respeito principalmente ao aluno (Professora da Escola Girassol).

As duas falas demonstram que as decisões coletivas se fundamentam na melhor sugestão, naquilo que é melhor para a escola, de forma consensual. Assim, a discussão do conflito como constitutivo na construção da democracia, desenvolvida por Laclau e Mouffe, que foi exposta no primeiro capítulo desta tese, não encontrou materialidade em nossa pesquisa de campo. Ao contrário, a possibilidade de conflito é rejeitada, o que se verificou tanto pela reação à pergunta inicial, quanto pela expressão facial das pessoas quando as abordávamos sobre a existência do conflito.

Na mesma direção, Costa e Silva (1998, p. 109) analisam que o conflito, trazido à tona pelo Conselho Escolar, é tomado como fator desestabilizador da escola. “O conflito não é encarado como algo que dá dinâmica e movimento. Não é considerado como um instrumento de mudança e transformações significativas no processo de uma gestão comprometida com a consolidação da democracia na escola e na própria sociedade”.

No discurso dos Conselheiros não aparece a compreensão do consenso como algo que exclui o outro, mas sim como uma busca, ou seja, é através do consenso que se irá construir a democracia. Desta forma, o consenso pode ser considerado um significado que parece estar solidificado no discurso da democracia escolar.

Assim, o discurso dos Conselheiros se aproximaria bastante da concepção de democracia habermasiana. A teoria da ação comunicativa de

Habermas tem como ponto de partida a idéia de que o uso da linguagem pelos atores sociais se orienta para o consenso, supondo uma dimensão interativa na formação identitária dos indivíduos, que, assim, tornam-se capazes de entender o sentido que imprimem aos seus atos. Dessa forma, o esclarecimento político remete ao processo de reconhecimento dos indivíduos enquanto iguais, na sua capacidade de atores políticos e, na esfera política, abre-se um processo de debate e crítica com critérios internos de validade, cujo método de discussão deve aceitar a idéia de igualdade tanto no que tange à participação dos indivíduos quanto na relevância de seus argumentos.

Assim, pode-se caracterizar como bem sucedidas as ações comunicativas que criam condições para um acordo racionalmente motivado, que, dessa forma, visam à obtenção do entendimento, pois é a partir da comunicação argumentativa que as pessoas agem reflexivamente com o objetivo de encontrar um consenso. “O acordo alcançado comunicativamente, medido segundo o reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade, possibilita o entretencimento de interações sociais e contextos do mundo da vida” (HABERMAS, 2000, p. 447).

A aceitabilidade racional de uma asserção, cuja validade é relativa às pessoas e momentos históricos em que se inserem, apoiar-se-ia sobre quatro principais qualidades do processo argumentativo: a) não pode ser excluído nenhum membro que possa dar uma contribuição relevante; b) todos terão a mesma chance de contribuir; c) os participantes devem pensar no que dizem; e d) a comunicação deve ser isenta de coações, de tal forma que os posicionamentos sejam motivados pela força do melhor argumento. Entender uma ação lingüística para Habermas significa conhecer as razões que o

emissor expressa de modo a convencer o receptor de que, em dadas circunstâncias, ele tem direito a pretender verdade para sua expressão.

Para Habermas, o processo político implica na procedimentalização da democracia em nível societário, relacionando-se à emancipação dos indivíduos. Primeiramente, o reconhecimento do outro como igual, como um ser portador de direitos generalizáveis com o qual eu posso, por meio da argumentação, que tem um conteúdo ético formal, determinar as características da sociedade em que vivemos, é essencial à exigência normativa democrática da participação dos atores sociais no processo político. Em segundo lugar, o princípio da legitimação parte da idéia de pertencer a uma comunidade em que os indivíduos são co-autores das normas que pautam suas ações, estabelecidas através de acordos. Dessa forma, a regulamentação só pode requerer legitimidade se contar com a concordância de possivelmente todos os envolvidos como participantes em discursos racionais. A democracia implica, portanto, um processo de autolegislação e constitui-se em uma forma de autodeterminação política da comunidade.

Recorrendo ao que propõe Habermas, na dinâmica de funcionamento do Conselho Escolar o consenso é estabelecido por meio da argumentação, é a “força do melhor argumento” que vai possibilitar o entendimento. Veja-se,

Primeiro a gente tem a argumentação, cada um argumenta, defende a sua opinião. E aí a gente vai para o voto no final e decide, se não houver consenso. Muitas vezes nem precisa chegar à votação, porque muitas vezes na argumentação há o convencimento, quando não existe o convencimento a gente vai para a votação (Diretora da Escola Girassol).

Costuma haver divergência?

Sempre há, mas sempre chega num acordo.

Como é que se chega nesse acordo?

O que achar melhor para todos. Na votação, a maioria concordar com aquilo ali.

Então o que a maioria resolver

Não, o que é melhor

Mas como é que sabe que é melhor. Eu quero uma coisa e você quer outra diferente e a gente não consegue chegar a um acordo, você não me convence nem eu te convenço, como resolver o que vai ser?

Tem que ter um acordo.

Mas como é que acontece esse acordo?

Conversando, explicando o que é melhor.

Quem é que explica?

Gente do Conselho, aí naquele assunto, chegando a um acordo melhor a gente vê quem concorda.

A maior parte das pessoas o que acha que é melhor

É (Membro da Comunidade da Escola Sempre Viva)

E tem assim divergências, um quer uma coisa outro quer outra?

Não,...

Eu acho que a necessidade maior é uma você acha que é outra.

Tem seis pessoas na reunião, eu e outra queremos fazer o muro e as outras pintar a parede, como resolve uma situação desta?

Se der para fazer as duas coisas vai fazer, se não der vai ser o que é mais importante.

Como é que é definido o que é mais importante?

O que a maioria achar, mas nunca houve isso aqui, a gente sempre chega a um acordo. Ela apresenta qual é a necessidade da escola e sempre há um acordo na coisa mais importante.

(Pai da Escola Sempre Viva).

As três falas expressam que o processo de decisão se dá, prioritariamente, pela argumentação. Apenas quando não se consegue o consenso por meio do convencimento se utiliza a votação, prevalecendo a opinião da maioria. No entanto, de forma implícita, aparece nos discursos uma certa rejeição à votação. No discurso do representante do membro da comunidade percebe-se que no início da abordagem ele fala sobre a decisão da maioria, mas quando se questiona se a decisão seria a da maioria ele diz *“não, é o que é melhor”*. Assim, o significado prevalente da democracia nas escolas estudadas parece estar no consenso construído pela argumentação e não em relações conflituais, como defendemos no primeiro capítulo, a partir do referencial teórico adotado nesta tese.

No entanto, a matriz discursiva que ancora o conceito de consenso é diferenciada da evidenciada por Fonseca, Toschi, e Oliveira (2004) em seu estudo sobre a implantação do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) em escolas públicas de Goiás. Neste trabalho as autoras concluem que a prática gestora, de cunho gerencial, busca administrar os conflitos, desenvolvendo mecanismos que possibilitem conhecer seus determinantes, para que, de forma antecipada, se trabalhe na busca da instalação do consenso, e, assim, controlar a ação coletiva. Desta forma,

o “produto PDE” busca criar o consenso em torno da idéia de que a melhoria da educação estaria na adoção de parâmetros de mercado, com a aplicação de estratégias das empresas privadas na gestão da escola pública [...] Contudo, esta forma articulada não substitui o poder vertical [...] trata-se da reprodução, na microestrutura, da estrutura de poder que opera em sistema de rede, fazendo a ligação entre grandes unidades organizacionais, que, por sua vez, ficam sob o domínio de uma organização focal (p. 75 – 76).

Em nosso estudo, ao contrário, a participação passa pela divisão de poderes nas instituições escolares, assim como passa também pela concepção cidadã de gestão democrática, que não estaria ligada à promoção da eficiência e eficácia, como apregoa o modelo da qualidade total, mas à construção de uma relação diferenciada com o espaço público, com a construção da qualidade social.

5.6. RESPEITO DO DIRIGENTE ESCOLAR ÀS DECISÕES TOMADAS PELO CONSELHO

O Conselho Escolar é um órgão gestor e não executor. Dessa forma, ele deve deliberar sobre as questões relativas à escola que devem ser colocadas em prática por quem tem a responsabilidade de gerir o “cotidiano” escolar, neste caso, o dirigente. Assim, uma gestão democrática só se efetivaria se o diretor, em sua prática diária, desenvolver as suas ações a partir do que foi definido coletivamente pelo Conselho Escolar.

Na abordagem deste aspecto, encontramos diferenças entre o que foi colocado por alguns membros da escola Margarida e os das escolas Girassol e Sempre Viva.

Na escola Margarida o discurso da representante dos professores e do próprio diretor indica o cumprimento das determinações do Conselho “na medida do possível”, como expressa os trechos abaixo.

A direção procura colocar em prática o que foi discutido pelo Conselho, à medida do possível. Quando precisa de um ajuste, não dá para ser assim, a gente procura entrar em um consenso. Porque muitas vezes fica difícil, não, a gente vai comprar tal coisa com essa verba, mas de emergência aparece uma outra situação, então tem que dosar. A gente não vai fazer tudo, a gente vai fazer isso e o que sobrar a gente aplica aqui.

Agora essas mudanças seriam só relativas à questão do dinheiro ou nas outras questões também existem mudanças?

Também existem mudanças

Você pode me dar um exemplo?

Por exemplo, na reunião do Conselho ficou decidido que teria uma reunião em cada turma por questões de comportamento, que nós recebemos uma grande quantidade de quintas séries, tem algumas quintas séries que estão dando sérios problemas. E, no entanto, foi decidido o que, que se iria fazer reuniões por turno, já que era um problema sério e até agora não houve essas reuniões. Mas houve reunião com todos os pais, quer dizer, reunião não deixou de existir, mas a setorial que a gente queria que fosse por turma, naquelas turmas que está havendo problema, não aconteceu (Representante dos Professores).

[...] acatar as opiniões, se por acaso aquela opinião, a maioria ache que é daquele jeito, mesmo que eu ache que não vai dar certo, a gente faz. Se der certo, parabéns para todos e se não der a gente vai dizer erramos. Geralmente eu procuro acatar as opiniões (Diretor).

Tanto a professora quanto o dirigente expressam a possibilidade de não se realizar o que foi decidido pelo Conselho. A professora exemplifica sua opinião com uma decisão sobre reuniões que seriam realizadas com os alunos por turma. Embora, de certa forma, defenda o diretor dizendo que

houve a reunião com os pais, mas não com os alunos como havia sido definido pelo Conselho, o fato concreto é que não foi encaminhada uma deliberação do Conselho Escolar da forma como foi decidida.

Da mesma forma, em seu discurso, o diretor diz que *geralmente* busca acatar as deliberações do Conselho. Ora, geralmente não é sempre, o que abre espaço para que possa haver modificações no que o Conselho decidiu.

Nas escolas Sempre Viva e Girassol o discurso sobre esta questão se expressa de uma forma diferenciada, pois não se considera a possibilidade de alteração do que foi decidido pelo Conselho, como demonstra a fala abaixo.

Ela faz a ata, traz. Vamos supor, todo começo do ano tem a listagem do material, para a gente escolher para comprar o material durante o ano letivo. Então a direção chega e diz assim: a escola está precisando assim, assim, assim, gostaria de saber se vocês estão de acordo em consertar, em ampliar, em comprar alguma coisa para a escola e aí a gente vai analisar se realmente é necessário fazer aquilo ou se tem outra coisa, não vai ficar só aquilo que a direção quer não, a gente vai analisar se aquilo que ela quer se é necessário ou não, se não for, a gente diz olha deixa isso aí para outra, porque tem no começo do ano e no meio do ano tem os recursos.

E ela faz o que vocês resolvem?

Faz. O consenso do Conselho é justamente isso, a gente vê que tem condições de fazer, se não tiver a gente vai. Esse ano mesmo teve um, mas poxa, o que eu quero, não é o que você quer, é o que a escola está necessitando. A gente tem que ter, ela chega e diz o que a escola está necessitando e a gente vai realmente analisar se é necessário aquilo ou não, se não for ela acata do mesmo jeito.

(Representante das Mães da Escola Sempre Viva).

Embora na escola Sempre Viva perceba-se que as deliberações do Conselho se limitem ao campo da utilização dos recursos financeiros, a direção coloca em prática o que foi decidido coletivamente, inclusive os aspectos que foram redefinidos de forma diferente da sua proposta inicial.

Da mesma forma, na escola Girassol, a direção escolar realiza no “cotidiano” as questões definidas coletivamente no Conselho Escolar. No entanto, como demonstramos anteriormente, esta escola apresenta um maior avanço no processo de construção democrática, decidindo questões pedagógicas, financeiras e administrativas no Conselho Escolar.

Estas diferenças reforçam nossa suposição de que a construção da democracia na escola passa pela criação de uma cultura democrática em cada Unidade Escolar, e que não ocorre de forma uniforme, a partir de deliberações legais e diretrizes da política educacional. É pela ação das pessoas que a democracia vai se construir e, como as pessoas são diferentes, a democracia também será diferente em cada espaço escolar.

Uma fala da diretora da escola Girassol pode demonstrar melhor nossa argumentação.

As definições do Conselho. Depende. Tem ações que eu mesma posso encaminhar. Tem, ações que várias pessoas são responsáveis, tem a supervisora pedagógica, o coordenador, o pessoal da cozinha. Eu até achei interessante, o pessoal da cozinha, aquela professora que esteve aqui que é do Conselho, ela estava na sala de aula e mandou um aluno na cozinha pegar um pano e quando ela voltou “Olha professora, a diretora da cozinha disse isso e aquilo”. Aí ela perguntou e quem é a diretora da cozinha, não é L., que L. é a merendeira da manhã. Aí perguntaram, e quem é a diretora da secretaria, ela disse que é S., que

trabalha na secretaria, e quem é a diretora dessa sala, é a senhora né tia, claro. E M. e S. (diretora e vice-diretora), fazem o que aqui? Ajuda vocês a dirigir, ela ajuda vocês. Aí eu achei interessante. É uma criança de nove (09) anos, a percepção que ela teve de que cada um é responsável por determinado papel na escola, que ela não nos vê, a mim e a S., como os diretores absolutos e cada um tem a sua. Eu achei muito interessante essa colocação. Quando J. contou, eu fiquei besta. Gostei (ênfase), fiquei feliz pela, por perceber que nossos alunos mesmo criança ainda, têm essa percepção de que cada um tem a sua posição e a sua responsabilidade.

Este episódio nos indica que na escola há uma partilha de responsabilidades de tal ordem que as crianças conseguem perceber. Em geral, nas escolas públicas, há um reforço da figura da autoridade do diretor como aquele que manda, que pune, enfim, a autoridade máxima da escola que, boa parte das vezes, os alunos temem. A percepção da direção escolar como aquela que ajuda cada profissional responsável por sua área a dirigir a escola vai de encontro a esta imagem do diretor autoridade. Assim, a fala da criança relatada pela diretora pode nos indicar a efetivação de vivências democráticas no espaço escolar, além da construção de relações de trabalho mais horizontais, onde cada profissional, “diretor de sua área”, assume responsabilidades, não havendo a concentração de poder na figura do diretor.

5.7. RESPEITO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ÀS DECISÕES

TOMADAS PELO CONSELHO ESCOLAR

Em nosso estudo buscamos analisar a democratização das relações internas nas Unidades Escolares, assim como do Sistema Educacional Municipal. Dessa forma, parece-nos importante saber se as decisões tomadas pela escola são acatadas pelos gestores municipais. No capítulo anterior, tratamos deste tema a partir do discurso dos gestores, neste tópico esta questão será analisada a partir do que nos dizem os membros do Conselho Escolar.

Unanimemente os entrevistados declararam que a Secretaria de Educação respeita as decisões tomadas pelo Conselho Escolar, sem interferência nas decisões da escola.

No entanto, algumas falas apontam que este respeito se deve ao cuidado de não “ultrapassar limites”. Veja-se,

Também. Agora a gente também tem que saber até onde a gente vai o nosso direito. Tem coisas que o Conselho é autônomo para fazer e desfazer. Mas há o que a gente nem pode interferir porque já é uma decisão, é uma hierarquia (Professora da Escola Sempre Viva).

Acho. Porque respeita todas as opiniões. As opiniões de alunos é (sic) respeitada, de pais, de professor, de gestores. Dentro do limite, né? Eu

acho que a gente teve um avanço muito grande, o Cabo tem avançado um bocado em educação (Diretor da Escola Sempre Viva).

As duas falas indicam que a Secretaria de Educação respeita as decisões, mas que, no entanto, existe uma hierarquia, um limite (que será melhor discutido quando tratarmos da autonomia). Assim, o “desrespeito” se daria quando a escola ultrapassasse limites que, na verdade, já estão implícitos em sua possibilidade de autonomia para a resolução de questões diárias.

No entanto, esta não é uma visão consensual.

É. Essa questão aí, a Secretaria tem consciência de que o Conselho é soberano e o que o Conselho decidir fica decidido.

Não interfere, não pode ser assim,

Não, nós mesmos aqui na escola, no ano retrasado a gente tomou uma decisão sobre a reforma, essa reforma o planejamento dos arquitetos, as salas que foram construídas, quatro salas de aula eram seis salas de aula, porque queriam que fosse construída em baixo da quadra, Então o Conselho se reuniu e solicitou que não fosse construído ali, que fosse visto outro espaço. Os arquitetos vieram, olharam a área e atenderam ao pedido do Conselho de não construir embaixo da quadra.

(Professora da Escola Margarida)

O discurso da professora defende a soberania do Conselho Escolar e, mais ainda, a própria impossibilidade de a Secretaria interferir em suas deliberações. Assim, poderíamos inferir que qualquer tipo de decisão deveria ser acatada pela Secretaria, o que indicaria aspiração à autonomia da escola.

Diferentemente do que foi revelado pelos entrevistados em nossa pesquisa, no trabalho de Fonseca, Toschi e Oliveira (2004, p. 116) aparece a interferência da Secretaria de Educação nas decisões da escola, expressa através da fala de uma diretora. Veja-se,

a questão da autonomia é muito engraçada, ela [a escola] elabora seu PPP, faz este PPP caminhar, então, no papel ela tem autonomia, mas muitas vezes esbarra na secretaria de educação, então a autonomia da escola existe desde que não fira os interesses da secretaria de educação municipal. Não estou falando das leis não. Por várias vezes as pessoas que representam a secretaria de educação. Oh! Você tem autonomia desde que não ultrapasse o que a secretaria definir e, muitas vezes, o que a secretaria determina fere a autonomia da escola.

Da mesma forma, o estudo de Souza (2005) demonstra que, apesar do discurso e das orientações normativas da Secretaria de Educação apontarem no sentido da construção da gestão democrática, o modelo de gestão adotado é fortemente centralizador e controlador, ocorrendo, portanto,

o distanciamento entre o Modelo Teórico Oficial Apresentado e o Modelo de Orientação da Ação, que se reflete na Ação Escolar e não condiz com a proposta de Gestão Democrática da Educação. Desse modo, a ação escolar segue um modelo de orientação que, diferente do modelo teórico oficial apresentado, faz com que a ação escolar se distancie da gestão democrática, que deixa de ser assumida pela Secretaria Municipal, no sentido político, pedagógico e administrativo (p.15).

No sentido de prosseguir neste tema, passaremos ao tópico em que questionamos aos Conselheiros quais eram os limites da autonomia do Conselho Escolar.

5.8. AUTONOMIA DO CONSELHO ESCOLAR: LIMITES E

POSSIBILIDADES

Um estudo sobre democracia não poderia desconsiderar a questão da autonomia, na medida em que estes dois conceitos têm uma extrema inter-relação. Assim, “só a autonomia garante o poder, os recursos e a capacidade de decisão colectiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização” (BARROSO, 2004, p. 74).

No entanto, a autonomia não é alcançada via decretos ou políticas públicas. Ela se constitui a partir das práticas dos que fazem a escola, podendo ou não ser construída¹⁰⁹.

A autonomia, enquanto expressão da unidade social que é a escola, não pré-existe à acção dos indivíduos. Isto significa que a “autonomia” da escola é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola [...] o reforço da autonomia das escolas, pela sua dimensão organizacional, implica “mudanças culturais” profundas.

(BARROSO, 2004, p.71-73)

O tema da autonomia aparece na literatura educacional vinculada à ideia de participação política dos atores sociais e também à da descentralização/desconcentração do poder.

Segundo Azanha (1993, p. 42-43 *apud* Silva, 1996, p. 64),

¹⁰⁹ Para maior aprofundamento ver Marques (2001).

[...] a autonomia do educador – por paradoxal que possa parecer – é, hoje, num momento histórico de busca democrática, um ‘comprometimento total’ com o ideal democrático da educação [...] O fundamental é que a autonomia de nossas escolas públicas esteja impregnada de um ideal pedagógico que constitua a base de uma tarefa educativa, cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática, e, por isso mesmo, de formar homens críticos, livres e criativos até mesmo a partir de condições sociais, políticas e econômicas adversas. Para isto, é preciso não perder de vista que a busca da autonomia da escola não se alcança com a mera definição de uma nova ordenação administrativa, mas, essencialmente, pela explicitação de um ideal de educação que permita uma nova e democrática ordenação pedagógica das relações escolares.

É importante esclarecer que não houve uma abordagem direta sobre o que seria a autonomia escolar. A pergunta que nos deu os elementos para a análise deste tema foi formulada da seguinte forma: *“O que o Conselho pode e o que ele não pode decidir?”*.

A matriz discursiva em que se apóia a maior parte da entrevistas é a que aborda a autonomia em sua dimensão administrativa, com especial ênfase à determinação da aplicação de recursos financeiros recebidos pela escola, que, no entanto, muitas vezes, já vem com sua utilização pré-determinada (custeio, capital, material permanente, material de consumo), o que restringe a liberdade da escola, e, leva-a, por exemplo, a realizar campanhas de arrecadação de verbas para compra de equipamentos ou materiais dos quais realmente necessite.

Um discurso que nos chamou especial atenção foi de uma professora da escola Margarida.

O Conselho pode decidir a aplicação de verbas, pode decidir ajudando a direção resolver a questão de comportamento de aluno. Por exemplo, uma transferência de aluno que está dando sérios problemas, fica avalizada pelo Conselho da escola. A partir do momento que você tem um aluno que está com um comportamento que não se enquadra mais na escola e que a escola já fez de tudo para que ele se enquadrasse e não conseguiu, tem o aval, está no estatuto do Conselho, nosso estatuto consta isto, que o Conselho da escola pode tomar decisões a esse respeito. Agora o que eu acho que o Conselho não deveria fazer é tentar ultrapassar as suas atribuições. O Conselho não é um órgão gestor, a direção da escola é, o diretor é um gestor, o Conselho auxilia esse gestor, dando suas opiniões, sua parcela de contribuição, mas nunca ultrapassar o poder de decisão da direção da escola.

Eu queria entender melhor.

Veja só, tomar para si a responsabilidade de administrar a escola.

Dois aspectos devem ser destacados do discurso da professora. O primeiro, discutido também no capítulo anterior, é o de que o Conselho, enquanto instância democrática na escola, não está imune à adoção de atitudes antidemocráticas. Assim, observamos todo um discurso que legitima a transferência de alunos indisciplinados, atitude, por si só, excludente e antidemocrática. O segundo aspecto a destacar é o de que a professora expressa nitidamente a concepção de que o Conselho não deve funcionar como um órgão administrativo, executor no “cotidiano” escolar, mas sim como um órgão deliberativo, tal como advoga a literatura que trata do tema.

Encontramos uma certa diferença na matriz discursiva da diretora da Escola Girassol, que está em consonância com a dos gestores municipais, os quais “limitam” a autonomia ao cumprimento da legislação. Segundo ela, *A gente só não pode fazer o que for ilegal, só não podemos fazer o que fugir da legalidade. Temos a LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente, então estando de acordo com as leis nada nos impede.*

Assim, a autonomia envolveria liberdade, mas não independência. Pode-se fazer “tudo”, mas há um limite que é imposto pela legislação.

5.9. PRESTAÇÃO DE CONTAS AO SEGMENTO REPRESENTADO

Excetuando-se o diretor e o vice-diretor, que são membros natos, as pessoas que participam do Conselho Escolar não o fazem por elas, mas como representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. Assim, suas vozes deveriam ser as vozes do grupo representado. Para que tal processo ocorra, no entanto, é fundamental que o representante esteja em permanente processo de diálogo com os seus representados, sob o risco de suas posições se tornarem individuais e não do grupo. Partindo desta compreensão, consideramos importante desvelar se e como os membros do Conselho Escolar prestam conta de suas atividades, enquanto Conselheiros, ao grupo que representam.

De todos os entrevistados apenas dois declararam não prestar contas do que acontece nas reuniões do Conselho ao segmento representado, um aluno e a outra professora. Todos os outros dizem compartilhar com seus pares os processos decisórios do Conselho, mesmo que seja de maneira informal. Como pode ser observado nas falas abaixo.

A gente faz o seguinte. O meu dever é o processo da reunião eu comunicar aos pais: o que aconteceu, o que foi decidido, em termos de gastos, o que a gente comprou, quanto foi, se tem algum dinheiro em caixa, porque foi que a gente não comprou aquilo. Sempre tem reuniões de pais e a gente está prestando conta. Quando tem problema, as mães vêm conversar comigo, vêm me contar.

(Representante dos Pais da Escola Girassol).

A gente sempre discute no Conselho e depois eu levo para aqueles que me elegeram e se tiver algum problema também eu trago para o Conselho (Representante dos Funcionários da Escola Margarida).

A gente faz assim: sempre tem reunião na própria associação com os membros da diretoria e nessa discussão a gente leva as questões todas levantadas na escola, para que seja discutido e tal, leva essa discussão, faz parte da comunidade.

(Representante da Comunidade Civil Organizada da Escola Girassol)

Isso a gente sempre faz, mas não com reuniões. Mas no encontro que a gente tem faz boca a boca. Tem N questões, muita gente é ocupada.

É uma prestação informal?

É. Um encontro como o de hoje, mas não estão todos. Para reunir todos só na reunião administrativa.

(Representante dos Professores da Escola Sempre Viva).

Embora não existindo um formato uniforme de prestação de contas, há a preocupação em estar sempre informando ao segmento representado o que se tem discutido/resolvido nas reuniões do Conselho. Os funcionários e pais avançam, ainda, na direção de, mais do que prestar contas, trazer as demandas de seu segmento para discussão no coletivo do Conselho. Dessa forma, complementam sua representação com a participação do segmento representado, o que indica a existência de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa no próprio espaço de representação/participação ocupado pelos membros do Conselho Escolar.

5.10. A ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES

Como discutido no segundo capítulo desta tese, a eleição de dirigentes escolares é um tema que sempre esteve presente no debate sobre democracia na educação, havendo, inclusive, momentos em que democracia/descentralização da gestão escolar foi considerada como “sinônimo” de eleição direta para diretores.

Defendemos a idéia de que a democratização não se limita à eleição, mas passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar. No entanto, esta compreensão não significa a desconsideração da importância da eleição como um elemento essencial nesta construção. Assim, a eleição de diretores é um fator fundamental na

institucionalização da democracia nas Unidades Escolares da rede pública de ensino.

No capítulo anterior, expusemos como foi normatizado o processo eleitoral e o discurso dos gestores acerca dele. Nesta parte do trabalho, buscaremos demonstrar como foi vivenciada a eleição na escola, através do discurso dos membros do Conselho Escolar.

Todos os entrevistados demonstram bastante empolgação com o processo eleitoral, a partir de expressões como: “foi bem animado”, “foi muito legal”, “foi uma maravilha”. Por meio de seus discursos, também expressam a presença maciça da comunidade na participação do processo eleitoral. Na Escola Girassol, inclusive, uma única chapa concorria à eleição, o que fez com que se supusesse que haveria pouca participação, mas, entretanto, como nos diz um funcionário,

Realmente, a maioria assim a gente esperava porque fosse chapa única, a gente pensou que o pessoal ia se acomodar, porque não teve disputa, foi chapa única, então o pessoal podia pensar assim porque eu vou sair de casa para votar se só tem ela, mas superou o que a gente esperava, a maioria, muita gente saiu de casa para votar.

Uma professora da mesma escola desenvolve uma fala muito interessante sobre o processo eleitoral. Veja-se,

Eu acho que é importante porque legitima, dá uma autonomia maior ao diretor porque legitima o poder. Agora é claro que a gente tem ciência que, é uma coisa que eu bato muito com isso: eleição para diretor não garante uma gestão democrática, eu posso ter sido eleito por voto direto e não ter uma postura democrática. Quando a gente apresentava o

nosso trabalho no PROGAPÉ¹¹⁰ a gente ouvia o depoimento de professores que colocavam, ah, mas meu diretor não é assim. Por conta disso, a eleição do diretor não torna automaticamente a gestão democrática. A gestão participativa, ela se constrói no dia a dia, com a participação de todos os envolvidos, é um processo na verdade. Nós ainda não somos referência, é claro que a gente tem muito que melhorar, mas acredito que nós já avançamos muito.

O discurso da professora se baseia na matriz discursiva que considera que a eleição, por si só, não garante processos democráticos no dia a dia da escola. Através da troca de experiências com outros professores, realizada em seu curso de formação, a professora expressa a diferença da prática “cotidiana” dos gestores, revelando, ainda, que, a partir da experiência de seus colegas, é possível perceber que existem aqueles que, apesar de eleitos, não são democráticos. Assim, este discurso reforça a defesa de nossa argumentação de que a democracia é uma construção coletiva, cotidiana e paulatina.

5.11. A CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Uma das ações da gerência de gestão democrática discutida no capítulo anterior foi a capacitação dos Conselheiros Escolares, que tem por objetivo o fortalecimento da gestão democrática na escola. Consideramos importante perceber como os Conselheiros avaliam estas capacitações e que importância atribuem a elas.

¹¹⁰ Programa Especial de Graduação em Pedagogia

É unânime entre os Conselheiros a importância das ações de formação, havendo, inclusive, a reivindicação, por parte de alguns, de uma maior oferta de momentos de capacitação.

Alguns Conselheiros, quando abordados sobre os assuntos tratados, se referem tão somente a questões relativas à utilização, fiscalização e prestação de contas das verbas recebidas pela escola, como demonstram as falas abaixo.

Veja só, os Conselheiros geralmente são convidados a participar de capacitações sempre que está perto de receber a verba do FNDE. Aí são repassadas as formas que a gente deve empregar a verba na escola, como deve proceder nos formulários, são essas informações que eles passam para a gente. A questão de impostos que devem ser pagos. Sempre direcionado à questão financeira por conta do dinheiro do FNDE.

Você acha que é importante a realização dessas capacitações?

São, porque todos os anos há modificação na prestação de conta e sempre está se mudando tesoureiro, pelo menos de dois em dois anos. Então é um momento de ficar a par de como proceder.

(Professora da Escola Margarida).

Olha, foi trabalhado assim o que a gente deveria fazer, qual é o nosso dever como participante do Conselho, as nossas obrigações, que é fiscalizar. Principalmente o processo de fiscalização, se realmente os recursos ta (sic) sendo aplicado na, porque tem muitos aqui que estão sem o seu processo, vamos ver se a pessoa modifica, né? Então a fiscalização, como é que a gente deve agir, analisar notas fiscais, pesquisar se foi gasto aquilo ali realmente com materiais de escola.

(Mãe da Escola Girassol).

Ambos os discursos apontam para a capacitação voltada para o aspecto financeiro. No primeiro, percebe-se que há maior destaque para o

cumprimento das diretrizes e normas na utilização das verbas de uma determinada fonte de financiamento, o FNDE. O segundo discurso ressalta a importância de os membros do Conselho fiscalizarem como os recursos são utilizados, se efetivamente foram gastos no que está sendo dito. Tais discursos limitam a ação do Conselho ao seu papel de Unidade Executora, responsável pela definição e utilização das verbas na escola. No entanto, como discutido no capítulo anterior, o Conselho Escolar tem uma função mais ampla, gestora da Unidade Escolar.

No entanto, em discursos de outros Conselheiros, identifica-se a importância da capacitação como mecanismo para ampliar os conhecimentos das atribuições do Conselho. Veja-se,

Tudo que é feito pelo Conselho a atuação do Conselho é discutido no coletivo a sua experiência na escola.

Você acha que é importante para a sua atuação como conselheira?

É porque eu vejo também experiências de outros colegas de outras escolas e a gente faz a troca de experiências.

(Funcionária da Escola Margarida)

Qual é o papel do Conselho. Porque tem pessoas que ficam por ficar, não sabem nem o que estão fazendo, mas foi muito legal.

Você acha que é importante essas capacitações?

Deveria ter mais. Para a gente realmente saber.

Você acha que elas ajudam na sua atuação? Como?

Com certeza. Sabendo qual é o meu papel realmente e saber do Conselho da escola, é muito bom (Pai da Escola Sempre Viva).

Estes discursos se ancoram em outra matriz quando discorrem sobre a importância do processo formativo, destacando a função do Conselho¹¹¹, as atribuições dos Conselheiros, das quais a definição e fiscalização de recursos financeiros é uma delas, além de, no caso do funcionário, destacar a importância da troca de experiências nos momentos de formação, possibilitando que uns aprendam com os outros. Assim, a dimensão gestora do Conselho Escolar aparece nestes discursos, que não o limitam à função executora, como nos anteriores.

Tivemos a oportunidade de participar de um momento de formação na escola Margarida, no qual participaram os membros do Conselho desta escola, os Conselheiros de uma escola próxima e duas técnicas da gerência de gestão democrática.

Os participantes foram divididos em grupos para discutir as seguintes questões: qual a função do Conselho Escolar; qual o seu papel no “cotidiano” da escola e como o Conselho pode ajudar a direção da escola.

Quanto à função do Conselho apareceram as seguintes respostas: participar em todas as ações da escola; tratar o aluno com carinho; atuar na elaboração do Projeto Político Pedagógico; acompanhar a merenda; ajudar a direção na busca de soluções para os problemas escolares; acompanhar a questão da evasão; apoiar a implantação do grêmio, atividades artísticas, rádio etc.; fiscalizar o funcionamento da escola; acompanhar o processo de ensino aprendizagem; gastar bem os recursos; fazer sempre o melhor para os alunos e todos os que fazem parte da escola.

¹¹¹ Ver no capítulo IV as atribuições do Conselho Escolar definidas em um dos documentos da gerência de gestão democrática.

Como se pode observar as funções elencadas encontram-se nos campos administrativo, pedagógico e financeiro, este último aparecendo em menor escala. Por outro lado, os Conselheiros atribuem funções bem próximas às que estão definidas no documento da gerência de gestão democrática que trata das competências do Conselho Escolar. Assim, pode-se perceber que as funções atribuídas ao Conselho indicam a sua participação ativa no “cotidiano” escolar.

Quanto ao segundo tema, o papel do Conselho Escolar, aparecem os seguintes discursos: trabalhar em conjunto com a direção, dando prioridade ao conhecimento do aluno; solucionar os problemas escolares com mais rapidez, de forma participativa, integrando a escola e a comunidade; discutir as necessidades da escola, aplicando as verbas do FNDE de forma que venha a solucionar as necessidades detectadas; decidir o que deve ser comprado com o dinheiro que chega à escola. Os discursos analisados que tratam do papel do Conselho se apóiam na matriz discursiva da participação e da integração da comunidade, além da decisão coletiva sobre a distribuição dos recursos financeiros.

Por fim, o grupo deveria discutir como o Conselho poderia ajudar a direção. Apareceram os seguintes discursos: construindo decisões coletivas; solucionando os problemas através de decisões coletivas; descentralizando o poder de decisão dos gestores; tomando a escola de forma democrática onde cada membro deveria atuar de acordo com sua função. Percebe-se, também, neste tópico, que a participação e democratização das decisões é a matriz em que se apóiam.

Importante ainda destacar que a ação formativa contínua é de grande relevância no fortalecimento dos Conselhos. Ao contrário do que acontece no município, aonde há capacitações sistemáticas, em muitas outras redes não há esta preocupação. Em banco de dados disponível no site do Ministério da Educação, onde são relatadas experiências exitosas no programa de fortalecimento dos Conselhos Escolares, há um relato sobre a reforma do espaço físico em que, no depoimento do presidente de Conselho Escolar do Ceará, ele diz:

“Sou presidente do Conselho Escolar da nossa unidade de ensino e sempre cobrei da Secretaria de Educação Básica do Estado e do Centro Regional de Educação que promovessem capacitações para os conselheiros escolares, uma vez que assumíamos as funções, e apesar da boa vontade, não sabíamos o que fazer”.

Desta forma, podemos perceber quão importante se colocam estas capacitações para os componentes dos Conselhos Escolares.

5.12. A GESTÃO DA ESCOLA É DEMOCRÁTICA?

Após a abordagem dos diferentes temas discutidos acima, que foram nos dando os indicativos dos discursos e práticas democráticas desenvolvidas nas escolas estudadas, questionamos, de forma direta, os entrevistados sobre sua avaliação acerca da gestão da escola: é democrática?

Excetuando-se a fala de um professor da Escola Margarida, que ressaltou que gestão se referia à direção e não ao Conselho¹¹², todos consideraram a gestão da escola democrática. Vejam-se alguns exemplos.

Olha, veja só aqui a gente tem um processo de que todos respeitam a opinião um do outro. Não tem aquele negócio de que, aquele poder de dizer não é isso e fim de papo. Aqui a gente tem um processo de que se eu quero um negócio, eu converso com a diretora e a vice-diretora, mas se não der no processo a gente vai tentando, vai conversando e a gente tenta minimizar o máximo possível. Porque a questão é essa, é democracia então cada um tem sua opinião e tem o consenso da união, de participar, se eu ver que não dá certo, vamos ver porque não dá certo, não tem aquele poder de dizer eu sou diretora ou vice-diretora e tem de ser assim, não, cada um tem sua opinião, pode fazer, não querendo ser melhor do que ninguém, mas no seu dever, você pode, você pode mexer em qualquer, eu mesma aqui eu sou Conselheira, amiga da infância, vou na cozinha. Porque eu acho assim, uma das coisas eu tenho isso, não gosto de ver coisas estragar sem necessidade, fico doente, a Secretaria tem um processo de fornecimento de merenda que eu acho que é errado, a gente já discutiu isso, mas infelizmente, manda frutas quinta à tarde, só tem aula sexta, não pode dar essa merenda aos alunos. Eu cheguei aqui sexta feira, quando cheguei na cozinha fiquei doente olhei uma tonelada de banana, outras de abacaxi, eu disse sabe de uma coisa vou fazer banana caramelada, abacaxi. Eu gosto de fazer as coisas aqui a gente participa (Representante dos Alunos e Mãe de Aluno da Escola Girassol).

¹¹² É (meio titubeante), porque também os professores alunos, têm poder de decisão, eles são ouvidos.

Mas eles têm exercido o poder de decisão?

Tem, quer dizer, à medida do possível, Porque a partir do momento, você se referiu em relação à direção da escola, não foi?

A gestão da escola

A gestão da escola, o diretor é um gestor, o Conselho não é gestor, então à medida que se escuta ele tem peso nas decisões.

É como eu já falei desde o início, ela não procura impor, ela procura escutar a gente, né, ver o que a maioria quer na escola, assim uma festa, festinha do dia dos pais, do dia das mães, tudo é decidido no coletivo, tudo é a maioria que decide, então ela é uma gestão democrática (Representante dos Funcionários da Escola Margarida).

Acho que sim.

Por quê?

Pelo seguinte: pelo Conselho, porque não existia Conselho era a direção que tomava a decisão. Hoje em dia existe a reunião do Conselho e nessas reuniões são discutido o melhor, o que é que tem que fazer. A gente vê que existe uma democracia.

(Representante da Comunidade Civil Organizada da Escola Girassol)

Acho que sim. Porque ela respeita as nossas decisões e quando quer fazer alguma coisa ela reúne todo mundo para conversar, para falar sobre eu acho que aí está a democracia.

(Representante dos Professores da Escola Sempre Viva).

A matriz discursiva em que se apóiam todos os discursos transcritos fundamenta-se na compreensão da democracia como participação coletiva dos diferentes segmentos da escola, que se dá através dos Conselhos Escolares e do respeito às decisões tomadas pelo Conselho por parte da direção da escola. Assim, a prática democrática na escola se materializaria pela participação das pessoas e pelo respeito às decisões coletivas. Desta forma a concepção de democracia como participação parece indicar uma tendência dos sentidos predominantes que estão sendo articulados na construção democrática no espaço escolar.

Podemos inferir, ainda, que o discurso da democracia se coloca como característica da escola emancipadora, desenvolvida por Cortesão (2001), pois identificamos que a forma de poder desenvolvida nas escolas se fundamenta na autoridade partilhada, proporcionando, assim, a construção de processos educativos emancipatórios.

Confirmando nossa hipótese de que as práticas democráticas se constroem através de uma cultura política que vai se produzindo em cada Unidade Escolar, em sentido contrário ao de nossa investigação, o estudo realizado por Santos, T. (2004, p. 126), conclui que,

no caso particular deste trabalho, interessa-nos analisar a atuação dos Conselhos Escolares, que, segundo a pesquisa realizada, ainda na estão atuando numa direção de mudança de relações de poder, de construção da democracia efetiva, participativa, enquanto princípio educativo, capaz de educar para a emancipação. Desde sua constituição até as ações desenvolvidas nas escolas, não sinalizam para o exercício democrático, como fóruns permanentes de capacitação política de seus representantes.

O discurso da democracia revelado em nosso trabalho traz em seu bojo uma concepção de poder compatível com valores democráticos, tal como nos mostram Laclau e Mouffe, a concepção de poder como autoridade compartilhada desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, na medida em que destaca a tomada coletiva de decisões e o respeito às mesmas por parte da direção, que seria a instância de maior poder na escola, tomando por base o modelo tradicional de gestão escolar e a instância que responde pela escola, mesmo em modelos democráticos. Desta forma, a direção poderia gerir o “cotidiano” da escola de forma diferente da que foi estabelecida pelo Conselho Escolar.

Conforme indica Santos a renovação da teoria democrática assenta-se na criação de uma nova cultura política, a cultura da participação, que passa pelo aprendizado e construção coletiva. Parece-nos, portanto, a partir do pensamento de Santos, que as práticas democráticas vivenciadas nas escolas estudadas podem contribuir para a renovação teórica da democracia.

Para Laclau e Mouffe, não há regiões discursivas que o programa da democracia radical deva excluir como espaço de luta. Dessa forma, parece que as práticas democráticas que estamos analisando podem contribuir com toda a complexidade e riqueza discursiva em que se alicerça o programa de democracia radical.

5.13. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL É DEMOCRÁTICA?

Nossa tese busca estudar democracia tanto na gestão das Unidades Escolares como na gestão do próprio Sistema Educacional do Município estudado. Neste sentido, o capítulo anterior foi dedicado à análise dos documentos e discursos dos gestores municipais, enquanto, neste capítulo, a análise está sendo destinada à escola. No entanto, também consideramos importante saber como os membros do Conselho Escolar analisam a política municipal, se a consideram democrática ou não.

A maior parte dos Conselheiros considera que a gestão do sistema escolar é democrática, como indicam os fragmentos das entrevistas abaixo.

É porque ela deixa a escola, ela não procura impor, ela deixa que a escola realmente tome suas decisões.

(Representante dos Funcionários da Escola Margarida)

A meu ver é. É como eu disse a você. Eu sou uma pessoa que se vem uma ordem para mim e eu vejo que aquilo é o melhor eu vou acatar. Porque eu não vou ter o comportamento de querer desfazer só porque vem de cima, não. Se é o melhor eu vou fazer. Até aqui para mim pessoalmente eu não tenho do que reclamar
(Representante dos Professores da Escola Sempre Viva).

Sim. Porque, pela mesma coisa também (da direção) - ser aberto a todos
(Representante dos Pais da Escola Sempre Viva).

Eu acredito, justamente pelo que falei anteriormente. Por nos dar liberdade de trabalho, dentro da legalidade a escola pode fazer tudo. Pelo menos essa é a experiência que a Escola Girassol tem tido. Eu acredito ser por isso, a gente tem autonomia. Uma gestão que dá autonomia para a escola trabalhar, ela não interfere nas questões internas da escola. A força nesse sentido que ela tem dado à participação dos Conselhos, as eleições diretas para diretor, que foi uma determinação da nossa conferência municipal de educação, uma deliberação da conferência e que o governo pôs em prática. Acho é sim. Assim eu percebo.

(Diretora da Escola Girassol)

A concepção de democracia no sistema escolar que pode ser observada nos discursos acima é a de dar liberdade à escola para resolver suas questões, ou seja, permitir à escola exercer sua autonomia. Assim, como a

Secretaria de Educação não impõe e, mais ainda, não interfere nas decisões tomadas pela escola, sua gestão é avaliada como democrática.

Tal compreensão coincide com as representações sociais de autonomia dos Conselheiros Escolares observada em estudo anterior, cujo sentido semântico hierarquizado sobre autonomia foi

a liberdade relativa que a escola dispõe para resolver suas questões cotidianas e agilizá-las [...] Dessa forma, há uma redução da dependência das Unidades Escolares em relação à Secretaria de Educação [...] Para os Conselheiros, a participação também caracteriza a escola autônoma, possibilitando uma forma diferenciada de organização do trabalho escolar (MARQUES, 2003b, p. 192).

Observa-se a ausência de referência aos programas desenvolvidos pela Secretaria que visam à democratização, tais como o “Educação e Você”, a institucionalização dos fóruns e a criação do Sistema Municipal de Ensino, entre outros. Apenas a diretora menciona a eleição de dirigentes como ação da Secretaria no sentido da democratização, aprovada no fórum, que, no entanto, não é referido como iniciativa da gestão municipal para democratização de suas ações.

Dois dos entrevistados não consideraram a gestão da educação municipal *totalmente* democrática.

Eu acho que (pensa) não é totalmente democrática, tem alguns encaminhamentos que eu achava que deveriam ser melhor discutidos. Mas na medida do possível ela é democrática, na medida do possível, não é totalmente, mas na medida do possível ela é (Representante dos Professores da Escola Margarida).

Acho que é e não é. Porque infelizmente tem o lado político e tendo o lado político você tem que seguir as normas da educação. Se você é uma pessoa que tenta buscar os seus ideais, se você tem opinião, infelizmente você se torna uma pessoa visada, simplesmente você tem que seguir aquilo que eles querem. Você não é uma pessoa que pode, se você tem uma opinião você tem um método de ensino que você ache que é eficaz para seu aluno você tem que seguir aquelas normas que a educação manda, infelizmente.

(Representante dos Alunos e Mãe de Aluno da Escola Girassol)

Enquanto a professora considera que a parcialidade da democracia se deve à pouca discussão de alguns encaminhamentos, para a mãe e aluna esta parcialidade deve-se à obrigação do cumprimento de determinadas normas, definidas no campo político. No discurso da professora é indicado um limite para a democracia, já que ela é efetivada “na medida do possível”. No entanto, para a mãe e aluna a falta de democracia se coloca, inclusive, no campo pessoal, pois aqueles que querem fazer as coisas de forma diferente tornem-se “visados”.

Esta compreensão, em nosso ver, confunde democracia com anarquismo, na medida em que democracia passa também por normas que devem ser seguidas, não significando, portanto, a ausência de determinações superiores. No caso da construção da democracia no espaço escolar, também não pode haver, em nenhuma hipótese, sob a bandeira da democratização, o não cumprimento do papel social da escola, de transmissão do saber socialmente acumulado. No entanto, no discurso da mãe aparece, de forma implícita, a falta de democracia como falta de liberdade, pois “você tem que seguir as normas que a educação manda”. Assim, consideramos que tal

discurso apresenta uma concepção de certa forma equivocada da construção de relações democráticas no sistema de educação municipal.

5.14. MUDANÇAS COM A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS

ESCOLARES

Nosso estudo tem como um grande objetivo buscar perceber as mudanças que estão sendo implantadas nas escolas com as ações de democratização e como elas repercutem na própria democratização da sociedade. Segundo Lima (2002a, p.86, grifo do autor),

A democratização das organizações educativas, escolares e não escolares, representa um elemento crucial; no caso da escola pública tanto mais quanto esta democratização escolar 'não é puro epifenômeno, resultado mecânico da transformação da sociedade global, mas factor também de mudança' (Freire, 1997, p. 114). Neste sentido, organizações e centros educativos democráticos são considerados espaços de educação crítica, de participação e de cidadania democrática, elemento de revitalização da esfera pública [...] de uma participação *real, verdadeira*, interveniente no processo de tomada de decisões, orientada não apenas para alcançar resultados ou produtos, mas também, substantivamente, enquanto processo educativo e prática pedagógica, pois 'só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia' (Freire, 1996, p. 119).

Todas as categorias que vêm sendo tratadas ao longo deste capítulo buscaram analisar como as práticas democráticas estão sendo construídas na gestão das escolas. Nossa última categoria tratada refere-se especificamente a estas mudanças.

Perguntamos aos entrevistados o que havia mudado na escola após a implantação dos Conselhos Escolares e, nesta parte do nosso trabalho, apresentamos os discursos que tratam destas transformações na escola.

Fizemos a opção por reproduzir todos os discursos referentes a este tema, em que pese a sua extensão, devido tanto à sua importância em nossa tese, quanto à riqueza de elementos presentes nos discursos dos Conselheiros.

Eu acho que o que mudou, foi para melhor lógico, né? A participação do professor foi mais atuante. Deixou de haver a concentração das decisões em uma pessoa só, para ser até a questão da responsabilidade. A responsabilidade pelo andamento da escola não é mais só do diretor. Se a instituição tem Conselho, então o Conselho também é responsável pelo andamento das atividades. Mudou nisso aí, na responsabilidade, o compartilhamento da responsabilidade pelo andamento das atividades.

Seria essa a mudança, nenhuma outra?

Também a gente sabe que Conselho (...) Unidade Executora de verbas do FNDE. Essa mudança foi importante porque todo mundo sabe aonde foi empregado o dinheiro. Essa mudança foi importante (Representante dos Professores da Escola Margarida).

Olhe, mudou muito. A melhoria do ensino. É como eu disse a você, a escola de uns quatro anos para cá o ensino melhorou quase como, não tanto, mas uma das coisas que a gente sempre debateu foi a respeito da educação, professor e aluno, a melhoria teve, de melhoria com os alunos. Porque antes não tinha, porque quando tá faltando muito a gente faz uma reunião. Então a gente tem agora como perguntar ao professor porque ele está faltando e antes a gente não tinha como. A gente não tinha como reivindicar. Teria que ir lá na Secretaria de Educação e não era nem escutado muitas vezes, muitas coisas melhoraram muito depois

do Conselho. Melhoramento do prédio, que a gente não tinha. A gente passa para esse aluno quais são os deveres e obrigação, e antes a gente não tinha. A gente chegava aqui para conversar com a direção, nem era recebido. Antes também a direção era iniciada pela Secretaria de Educação. E agora não, a gente bota.

(Representante dos Alunos e Mãe de Aluno da Escola Girassol).

Mudou muito, porque antigamente apenas o diretor era a cabeça, o diretor que dirigia a escola, que tomava as decisões da escola, o diretor que resolvia tudo e até a gente como coordenador era tudo nas nossas costas, como dizia. E agora não, as decisões são coletivas, os problemas são divididos, então melhorou bastante. 100%. Se a gente acertar ou se errar, errou todo mundo. Porque sempre é assim, quando acerta, mas quando erra, ô fulano. E agora não é só mais a cabeça do diretor, está o coletivo da escola.

(Representante dos Funcionários da Escola Margarida).

Eu acho que mudou muita coisa, quer dizer, muita coisa no sentido da informação. Agora na administração eu acho que mantém o padrão, é democrática, sempre foi. Agora, para maior esclarecimento eu acho que o município ficou melhor.

(Representante da Comunidade da Escola Girassol).

É como a gente estava conversando hoje. Existe o PPP, o PDE e às vezes nos colocamos na dianteira achando que é um trabalho só da direção, não é um trabalho meu. O PPP foi formado por todas nós, então se eu participei da elaboração dele é minha tarefa também ir lá, rever, ver o que está faltando, aí às vezes pode acontecer uma certa acomodação. Eu acredito que com o Conselho, com estes projetos só tende a melhorar, o que está faltando mesmo é uma predisposição de todos que fazem parte. Isso eu acredito, porque quando o Conselho realmente ele age, quanto mais caminha melhor. Então se alguma coisa deixou de ser feita ou se não está melhor é por conta da disposição da gente mesmo (Representante dos Professores da Escola Sempre Viva).

Os pais participaram mais, teve reuniões para saber como estão seus filhos. Antes era um bicho

Como era um bicho?

De vir de procurar saber de seus filhos e agora não.

Eles ficaram mais próximos da escola?

É

E os alunos também?

Foi (Representante da Comunidade da Escola Sempre Viva)

Mudou muita coisa. Por exemplo, algumas reformas porque ela era muito decadente, a gente conseguiu aumentar, rebocar, conseguiu a sétima e oitava série, eu acho que essa coisa melhorou.

(Representante dos Pais da Escola Sempre Viva).

Mudou um monte de coisas

O que?

Mudou, (pensa) toda a escola, por exemplo, essas coisas que a diretora quando quer fazer fala com o Conselho que antes não tinha isso (Representante dos Alunos da Escola Sempre Viva).

Eu acho que a gestão, a escola passou a ser representativa, ela passou a ser participativa, a gestão passou a ser compartilhada. Então assim sendo o sucesso e o insucesso passou a ser compartilhado. A comunidade passou a participar mais da escola, e isso acontecendo na escola, é claro em todos os aspectos. O diretor, ele deixou de ser o poder supremo da escola, não apenas o diretor, como o professor passou a ter outro papel na escola com essa abertura da participação da comunidade. Acho que mudou para melhor, para bem melhor (Dirigente da Escola Girassol).

Quando eu vim trabalhar aqui, 19 anos, a gente tinha alunos agressivos, pais de alunos que não participavam de nada nem de reuniões. Que a gente começou a conquistar os pais fazendo lanche, vem vai ter bolo, ta. Com isso a gente começou a trazer os pais. De repente eles estavam tão dentro da escola que achavam que teriam que ficar com tudo, às vezes tinha uma coisa certa e eles queriam brigar por aquilo. Também foi quando a gente incentivou os pais para eles começarem reunindo os moradores. Foi a partir da escola, naquela época que a gente começou a organizar a associação de moradores. Antes era uma dificuldade muito grande, hoje a gente tem pais que participam da escola. Agora há pouco chegou um ali, Diretora tem uma banca quebrada, me dá prego e martelo que eu conserto. A gente antes não tinha isso. Ficava aquele montante de material quebrado e depois a prefeitura recolher para consertar e eles quebrarem de novo. Hoje eles já têm outra consciência. Hoje a gente tem aluno que diz, olha fulano jogou prato no telhado, vamos dar um jeito e tirar. A concepção da democracia é outra. Hoje a gente tem um avanço muito grande. Muita coisa a gente conseguiu com o Conselho. Porque se eu não me engano, foi em 87 que começamos a formar os Conselhos, que a gente ainda não tinha unidade executora, acho que aquele Conselho, pelo menos aqui nessa escola, teve uma participação brilhante que a gente conseguiu tudo naquela época. Foi um Conselho participante todo mundo querendo lutar. Esse prédio não cabe mais os alunos, vamos lutar para conseguir construir uma escola de qualidade, essa escola era modelo, era na zona rural, bonita, só tinha 100 alunos, hoje já não cabe mais, está precisando de reforma, não cabe, mas a gente conseguiu isso com o Conselho Escolar. A gente conseguiu também a implantação de quinta a oitava série que foi uma coisa muito importante para a comunidade e que quando entrou um governo que não era democrático, acabou, a partir de amanhã não tem mais. Foi um choque muito grande. Às vezes a gente acha que o Conselho caiu por conta disso, porque lutou muito e na hora que chegou uma autoridade, passou por cima da decisão do Conselho. Foi uma luta de mais ou menos seis meses, a gente fazia planilha, tentava mostrar

por A mais B que a escola tinha condição, brigava com a Secretária, eu vou mostrar aos pais que tem condição e você não vai colocar porque não quer, entendeu, foi briga acirrada, e de repente quando entrou outro prefeito acabou com tudo. Até a diretora que tinha sido eleita pela comunidade assinou para tirar as turmas, ela que tinha sido uma pessoa que lutou, mas com medo de perder o cargo, porque ela deixou de ser eleita e passou a ser cargo de confiança. O prefeito chamou e disse assim, vai ser assim aceita ficar ou não, entendeu. Aí eu acho que isso pesou muito, porque eles viram que a luta que tiveram não serviu de nada, porque chega alguma pessoa vai tira e pronto. Acho que o Conselho naquela época teve uma participação muito boa.

Nesse período todos os Conselhos foram desativados, não funcionava em escola nenhuma. Ai passou um período de quatro (04) anos sem Conselho. Quando Elias voltou recomeçou a organizar. Veio o FNDE e em muitas escolas o Conselho foi formado até pela necessidade, por conta dos recursos. Mas aí quando veio o FNDE a gente já estava se organizando, porque antes no governo de Elias tinha Conselho e quando ele voltou estava se organizando. Eu acho que a participação da comunidade na escola é o principal. A gente já teve aqui mães, se faltar merendeira ela vem fazer o lanche. Ultimamente ficou mais difícil, as mães que vinham ajudar na escola, cinco, ganhavam uma cesta básica, um vale gás e R\$ 15,00. Aí quando essas cinco mães vieram, as outras ficaram assim, não quando precisar. Porque era de graça. A gente tinha todo dia uma mãe diferente aqui na escola, aí depois que veio esse programa, não mas tem gente, só quando precisa mesmo. O que eu digo, o Conselho atua pouco, em termos de reuniões, de decisões maiores, mas a gente tem pessoas do Conselho. Por exemplo, agora no desfile, a gente teve mãe que trabalhou até mais do que pessoas da escola. É uma pessoa que realmente gosta, faz parte do Conselho. A gente não está atuando 100%, mas eles têm uma participação boa. Não faz reunião, mas estão aqui participando do dia a dia.

Nesse dia a dia, mesmo informalmente, vocês chegam a resolver as coisas juntos?

Chega. Porque aí a gente. De manhã a gente tem duas professoras do Conselho, uma é mais atuante. De repente precisa tomar uma decisão a gente manda chamar o pai, o aluno e a gente vai ver como é que vai fazer. A gente tem esse princípio e aí (Dirigente da Escola Sempre Viva).

Os discursos dos Conselheiros sugerem que houve muitas mudanças após a implantação dos Conselhos Escolares como órgãos gestores da escola, assim como houve também conflitos em seu processo de construção, embora se perceba que, na maioria dos discursos, os aspectos enfatizados são diferentes.

O primeiro sentido da mudança destacado refere-se à horizontalização das decisões na escola, que deixam de ser concentradas na pessoa do diretor e passam a ser de responsabilidade coletiva, inclusive havendo a participação na definição da utilização dos recursos financeiros e divulgação para todos sobre a aplicação dos mesmos. Dessa forma, tanto os acertos quanto os erros passam a ser de responsabilidade coletiva, sendo compartilhados por toda a comunidade escolar. Este é o sentido que parece estar mais fixado nas mudanças geradas pelo processo democrático da gestão da escola, via Conselho Escolar. Assim, percebe-se nestes discursos o destaque da mudança das relações de poder na escola.

Além disto, é destacado também o compromisso coletivo com a escola, que é possibilitado pela participação, tomando como exemplo o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento Escolar. Assim, a participação passa também pelo comprometimento das pessoas com projetos coletivos, em que cada um tem suas responsabilidades que se não forem cumpridas compromete o trabalho do coletivo como um todo. Além disto, a

prática participativa proporciona uma maior integração dos pais na escola e também da própria comunidade. Essa integração, que inicialmente foi conquistada pela oferta de lanche, chegou a contribuir na organização dos moradores para formação de uma associação.

No discurso dos Conselheiros também aparece a melhoria do ensino como uma mudança proveniente da ação do Conselho, possibilitada pela maior aproximação dos pais com a escola e com a própria direção e corpo docente. Esta aproximação fez com que as reivindicações dos pais fossem atendidas, uma vez que, anteriormente, estes não eram sequer recebidos pela direção ou pela Secretaria de Educação, “*era um bicho*”. Assim, percebe-se que a democratização pelo Conselho Escolar possibilitou que a escola passasse a estar a serviço da comunidade que atende, respondendo a seus interesses e demandas, contribuindo para que a escola cumpra efetivamente o seu caráter público.

Da mesma forma, contribuindo com a melhoria da qualidade do ensino aparece a recuperação / ampliação / reformas da estrutura física da escola, que, inclusive, possibilitou a ampliação da oferta de ensino em uma das escolas. No entanto, reforçando a idéia de que as políticas educacionais democráticas são essenciais para que a democracia possa ser construída nas Unidades Escolares, nesta escola, especificamente, após muita luta e conflito para a consecução da implantação de turmas de quinta a oitava série, houve o fechamento destas mesmas turmas, quando ocorreu a mudança de governo, o que provocou um arrefecimento do próprio Conselho Escolar, que se percebeu impotente. A dirigente, que havia sido eleita, encampou e defendeu as novas determinações da Secretaria de Educação, visando à sua

permanência no cargo. Este episódio pode demonstrar quão difícil é o processo de construção democrática e, principalmente, a sua solidificação, que só poderá se dar com a confluência de vários fatores.

Por fim, é destacada a socialização das informações da escola e a conscientização da comunidade escolar para a preservação do espaço físico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao serem assumidas como espaço de educação crítica, de participação e de cidadania democráticas, as escolas poderão contribuir para a criação e a revitalização da esfera pública democrática e, dentro de suas limitações, mas também de suas potencialidades, participar a seu modo na democratização da democracia.
(PAULO FREIRE & HENRY GIROUX)

A implementação de políticas de descentralização / democratização do sistema escolar e das Unidades Escolares públicas ganha força a partir do momento em que a agenda neoliberal se apropria das mesmas. Com efeito, baseadas no ideário neoliberal, estas políticas são re-significadas e passam a ser defendidas / implantadas com o objetivo do alcance da eficiência, eficácia e efetividade das escolas públicas, tomando por base a idéia da qualidade total. Assim, se os problemas educacionais estão na escola, lá estariam também as suas soluções.

Mas, nesta perspectiva, as políticas de democratização visariam tão somente à resolução dos problemas da escola, como se sua existência se devesse apenas às causas intra escolares, desconsiderando-se, dessa forma, os fatores extra escolares que corroboram para a crise da educação pública, na qual o país há muito tempo se encontra.

Entretanto, a luta pela implementação de políticas de democratização e por uma escola pública democrática se coloca como bandeira dos setores progressistas brasileiros desde a década de 1980. A democracia na gestão dos sistemas públicos de ensino se consolidaria, principalmente, pela

realização de eleições para a escolha dos dirigentes escolares, pela implantação de Conselhos Escolares, composto por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar, eleitos por seus pares e ainda pela elaboração coletiva dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas.

Assim, mesmo que tenham ganhado força quando passa a compor o ideário neoliberal, a institucionalização de políticas de democratização do espaço escolar podem representar, na verdade, uma possibilidade de construção de um espaço público democrático nas escolas.

Consolida-se, portanto, na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 um contraste entre o avanço legal, institucional da democracia participativa e as condições concretas de sua operacionalização. Esta oposição se materializa no jogo de forças que contrapõem de um lado as propostas neoliberais da reforma de Estado, e de outro, as pressões dos setores progressistas pela formação de arenas participativas de deliberação sobre as políticas públicas que impliquem na conquista da cidadania, na universalização dos direitos e na inclusão social.

Partindo desta compreensão, resolvemos realizar esta pesquisa em um município cujas forças que estavam no poder à época da coleta de dados, há cerca de doze (12) anos, se situavam no campo progressista popular. Desta forma, visávamos estudar a implantação destas políticas a partir de um modelo que se fundamentasse não na qualidade total, mas na qualidade social que elas proporcionam que seja construída.

Optamos por um referencial teórico que não tratasse a democracia como um sistema de governo, abordando-a em uma perspectiva

procedimental, a partir de um modelo que deveria ser seguido. Foi com base nesta idéia que fundamentamos teoricamente nosso estudo nos construtos de Boaventura de Sousa Santos e de Ernesto Laclau / Chantall Mouffe. Consideramos que estes autores tratam a democracia como prática política social que se constitui em diferentes espaços sociais e que a democratização da sociedade se daria a partir da institucionalização de relações democráticas nos diversos espaços / instituições da sociedade. Buscamos, portanto, construir um “modelo teórico¹¹³” que permitisse apreender a dinâmica social contingente, imprevisível e contextual, na qual se insere a construção da democracia na escola.

Este “modelo” nos ajudou a compreender as relações democráticas que se constroem nas escolas públicas, de forma contingente, contextual e imprevisível. Assim, em nosso estudo, a democracia foi considerada como uma construção que se dá não por leis ou normatizações, mas pela ação das pessoas nos diferentes espaços sociais, podendo, portanto, assumir formatos diferenciados.

Tal compreensão nos levou a buscar analisar a escola como uma organização e, como tal, com uma cultura própria, a partir da qual as determinações da política educacional são re-significadas, tomando formato diferente em cada Unidade Escolar. Assim, buscamos compreender como a democracia se constrói no “cotidiano” das escolas, que formatos ela assume, que características apresenta.

¹¹³ Utilizamos a palavra modelo por falta de termo mais apropriado. Não estamos, no entanto, nos referindo a um ideal ou a um protótipo a ser alcançado.

Partindo do aporte das novas teorias do discurso, trabalhamos com a idéia de que o discurso é uma prática social, composta por elementos discursivos e não discursivos, podendo assumir diferentes significados em diferentes configurações sociais. Desta forma, esta pode ser considerada uma tese sobre análise do discurso, mais precisamente, análise do discurso da democracia na gestão de escolas públicas.

Iniciamos nossa pesquisa com o estudo das políticas educacionais de democratização / descentralização no Município do Cabo de Santo Agostinho. Apesar de compreendermos que as políticas educacionais por si só não são capazes de garantir que as relações escolares se democratizem, sem a sua existência a democracia nas escolas e no sistema escolar não tem possibilidade de acontecer. Buscamos, portanto, descobrir o sentido atribuído à democracia nestas políticas.

Nossa pesquisa de campo, realizada através de análise documental, de observações e de entrevistas, nos mostrou que as políticas de democratização / descentralização se colocam como “instrumentos” de construção da cidadania emancipatória, forjando, assim, um espaço público democrático.

No Cabo de Santo Agostinho, o Estado, um dos espaços de regulação social junto com o mercado e a comunidade, se mostra preocupado com a construção de sujeitos sociais autônomos. Assim, nas políticas educacionais são veiculados conteúdos democráticos, o que indica o seu avanço. Podemos considerar, desta forma, que no município existe uma regulação democraticamente partilhada que pode ser transformada em uma forma de emancipação. Há, portanto, uma soma positiva entre o poder local e a

sociedade, baseada em uma relação virtuosa que se estabelece entre os atores sociais e o Estado.

No Município estudado, observamos que o discurso daqueles que estavam no poder é edificado em um conteúdo democrático, que ele veicula e coloca como princípio da administração.

No entanto, poderia haver discrepâncias entre o que diz a política educacional e as práticas que são construídas na escola, na medida que o que é instituído (a política educacional) não tem uma maneira determinada de constituição, pois é construído através de práticas. Assim, a forma de materialização destas políticas pode ser considerada como instituinte, como uma construção dos que fazem a escola, podendo, portanto, assumir uma direção diferenciada da que é proposta pelos fazedores da política.

Buscamos, desta forma, compreender como na prática concreta uma política de governo ganha autonomia. Percebemos que, no caso estudado, há articulação entre as proposições da política educacional e as práticas que se desenvolvem na escola.

Nossa pesquisa demonstrou que nas escolas estudadas a democracia vem se solidificando como uma prática política, baseada em relações horizontais, contribuindo, portanto, para a formação política dos sujeitos sociais pertencentes ao espaço escolar. As entrevistas e observações realizadas nas escolas nos demonstraram que efetivamente a gestão vem se construindo de forma democrática, com a participação dos representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar que são tratados de forma igualitária, com respeito a suas diferenças, que têm direito à voz, e que são, portanto, reconhecidos. Também percebemos que, independentemente do

segmento que representa, os conselheiros têm suas argumentações respeitadas de igual forma.

Entretanto, cumpre considerar que nosso estudo se desenvolveu em um município do campo progressista, o que nos leva a refletir se, em outro município, com orientações políticas de cunho neoliberal, os atores escolares subverteriam o instituído, transformando a realidade que as políticas educacionais visam constituir e, assim, construiriam uma nova realidade. O contraponto realizado com outros estudos nos leva a inferir que poderiam ou não fazê-lo.

Percebemos marcantes diferenças e várias semelhanças entre o que acontece nas escolas que estudamos e o que se verificou em outros espaços escolares. Tal achado reforçou nossa suposição de que a democracia se constrói como uma prática articulatória, ganhando diferentes sentidos nos diversos espaços sociais. Desta forma, ela é uma construção das pessoas que formam a escola e não da escola como instituição em si.

Assim, nossa hipótese de que a construção de relações democráticas na escola se daria a partir da cultura de cada escola se confirmou, demonstrando a existência de um campo político nas mesmas, corroborando, assim, com a idéia que nos traz Mouffe de que o político não é algo que tem lugar determinado na sociedade, mas que todas as relações sociais podem se tornar *lócus* de antagonismos políticos.

No entanto, não podemos entender a cultura escolar como algo perene, na medida em que ela é construída pelas pessoas que fazem a escola, ou seja, pela comunidade escolar e esta se modifica através do tempo, tanto em função do término do período escolar do corpo discente, quanto por questões

burocráticas como transferências e aposentadorias dos profissionais da educação. Além disto, com as eleições diretas, os dirigentes passam a exercer mandatos de dois (02) anos, podendo se reeleger uma única vez. Assim, a direção da escola, que por seu papel de liderança tem decisiva importância na construção da cultura da organização escolar, dispõe de um tempo determinado de exercício do mandato e, portanto, a mudança de dirigente pode se constituir em um fator indutor de mudança na cultura da escola.

A cultura tem papel central na construção da identidade dos atores sociais, que, por sua vez, constroem a cultura, que é contingente e contextual. Nosso estudo empírico confirmou os construtos de Hall que se baseiam na idéia de que cada instituição social gera seu próprio universo de significados e práticas, ou seja, sua própria cultura. Além do contraponto realizado com outros estudos, que nos mostrou a diversidade de práticas democráticas e não democráticas na gestão de escola públicas, verificamos que, em cada uma das três (03) escolas estudadas, a democracia está sendo construída de forma diferenciada, apesar de todas elas estarem submetidas à mesma política educacional, de fazerem parte da mesma formação discursiva. Cumpre ressaltar, ainda, que verificamos práticas democráticas em todas as escolas, embora estas se construam de forma diferenciada, alcançando também diferentes avanços. Assim, percebemos que as estruturas discursivas tanto são reproduzidas como transformadas na prática social.

É importante destacar também que a democracia além de não ter um processo homogêneo de construção, pode apresentar distorções. Esta afirmação se verifica a partir de situações em que o Conselho Escolar foi

“democraticamente utilizado” para justificar práticas antidemocráticas na escola. Assim, é possível se instrumentalizar espaços de participação no intuito da adoção de atitudes não democráticas, ou seja, excludentes e classificatórias. Este é um “perigo” que expressa o conflito inerente às relações democráticas, que não eliminam o poder, mas, de acordo com Mouffe, vivenciam-no pelo “pluralismo agonístico”.

Para Laclau e Mouffe, o conflito é constitutivo das sociedades democráticas, que seriam sociedades com uma esfera pública vibrante, onde muitas visões conflitantes poderiam se expressar, havendo a possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos. Para eles, a abordagem teórica dominante da democracia, fundamentada no racionalismo, individualismo e universalismo, considera a sociedade democrática como pacificada e harmoniosa, onde as divergências são superadas, eliminando as paixões e os antagonismos da construção democrática. Ao contrário, Mouffe e Laclau defendem que a política envolve paixão e que a democracia como categoria analítica deve descobrir como o conflito é vivenciado e não como se chega ao consenso, cuja uma das características inerentes seria a exclusão.

Nesta direção, percebemos, em nosso estudo empírico, que, embora o discurso dos Conselheiros e dos gestores aponte no sentido do entendimento da democracia como construção coletiva de relações consensuais, em vários momentos de suas falas percebemos os conflitos que se estabeleceram para a sua construção, seja em nível do governo municipal com os governos federal e estadual, seja em nível da escola com o poder municipal. Porém a expressão deste conflito pode ser considerada como uma relação agonística, na medida em que fica claro que o adversário é respeitado e considerado.

Assim, tomando por base a assertiva de Mouffe de que o objetivo da política democrática seria transformar o antagonismo em agonismo, este seria um indicativo de que na educação municipal o discurso da democracia, a prática discursiva se aproxima da concepção radical e plural da democracia, proposta por Laclau e Mouffe.

Neste trabalho defendemos, ainda, a idéia de que a democracia na gestão das escolas públicas e dos sistemas escolares contribuiria com a democratização da própria sociedade, tendo em vista que a democracia social se consolidaria a partir de relações democráticas nos diferentes espaços sociais, entre os quais a escola. Buscamos, portanto, perceber como as mudanças geradas pelas políticas de democratização / descentralização repercutiriam na democratização da sociedade.

Consideramos que os conteúdos democráticos das práticas e discursos, verificados nas escolas estudadas, contribuem com o processo organizativo dos atores escolares, estimulando, assim, a organização social. Na escola, além de conteúdos, aprendemos valores e práticas. Portanto, a institucionalização de práticas democráticas na gestão escolar forma sujeitos democráticos. Supomos que estes sujeitos não serão democráticos apenas na escola, mas em todos os espaços sociais aos quais pertençam, podendo, desse modo, contribuir na democratização dos mesmos e, conseqüentemente, da sociedade. Dessa forma, podemos inferir que as práticas discursivas em mutação, como as observadas nesta tese, podem ser um elemento importante na mudança social.

A construção de relações horizontais, coletivas e compartilhadas contribuiria na formação democrática, tendo em vista que quanto mais se

individualizam as relações, mais se estaria contribuindo com a formação de sujeitos antidemocráticos. Assim sendo, a prática democrática não deveria ser adotada apenas na gestão escolar, mas em todas as relações que se constroem na escola como, por exemplo, na sala de aula, nas relações interpessoais e nas relações laborais, entre outras. Esta é uma preocupação que este estudo, por suas características, não deu conta de responder.

Consideramos, ainda, que a construção de relações democráticas nas escolas públicas pode contribuir para a transformação e emancipação social. Vivemos em um momento histórico em que o discurso hegemônico prega a ausência de alternativas ao neoliberalismo, tendo em vista que elas, da forma como foram implantadas, se mostraram ineficientes e, por conseguinte, ruíram. Possivelmente, não exista “A” alternativa, mas sim pequenas alternativas que vão se realizando na prática social e, assim, contribuindo com a mudança da sociedade. Desta forma, quanto maior a possibilidade de vivências democráticas nos diferentes espaços sociais, maior a possibilidade de inclusão e emancipação social, tendo em vista que não há emancipação em si, mas relações emancipatórias que podem criar um número cada vez maior de relações igualitárias.

Assim, embora a realização de um estudo de caso como o nosso não possa ser generalizado, ele indica que alternativas são possíveis. É importante, portanto, dar visibilidade às experiências contra-hegemônicas¹¹⁴, construídas na experiência, pela prática social.

Especificamente na gestão da educação existem experiências positivas de construção de relações democráticas no espaço escolar, de construção de

¹¹⁴ No sentido utilizado por Boaventura de Sousa Santos.

uma escola emancipadora, como a estudada nesta tese. Estas experiências, apesar de incipientes e minoritárias, precisam ser pesquisadas, publicizadas e reveladas, pois a diversidade e multiplicidade de práticas sociais não hegemônicas é que possibilitarão a construção da mudança social, de um outro mundo possível. É importante destacar, ainda que, à medida que uma tendência particular de mudança discursiva se solidifica, tende a se expandir, criando, assim, novos discursos, podendo, portanto, transcender as organizações / instituições e afetar o discurso societário, estabelecendo, assim, novas hegemonias.

Podemos afirmar, ainda, a partir dos achados da pesquisa, que a democracia na gestão das escolas públicas pode ser considerada como um indicador da pertinência das novas teorias democráticas, particularmente da democracia radical e plural desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe e da democracia participativa desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, bases teóricas deste estudo, que, além de abordarem a democracia como um processo incompleto e indefinido, defendem a politização de todos os espaços sociais, como oportunidade para o exercício democrático na sociedade, que se daria pela construção de práticas “cotidianas” democráticas.

Assim, aqueles que, como nós, acreditam que o conhecimento científico deve portar um nível analítico que contribua para a transformação da sociedade em que vivemos, devem integrar às suas investigações experiências positivas, inovadoras, emancipatórias, que demonstrem a possibilidade de construção de alternativas à perversa (des) ordem social em que nos encontramos.

REFERÊNCIAS

Elaborada com base na **NBR 6023: 2002** da Associação Brasileira de Normas Técnicas (**ABNT**).

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

ABU-DUHOU, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

AGUIAR, Márcia Ângela & FERREIRA, Naura Syria C.(orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

AMARAL JÚNIOR, Aécio. **O cativo da memória**: o imaginário da pernambucanidade no discurso dos governadores (1983 – 1998). 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UFPE, Recife.

ANPAE. **Experiências inovadoras / exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras**: relatório final de pesquisa. Brasília, 1998.

APPLE, Michael; BEANE, James (orgs.). **Escolas democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.

ARRETECHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **RBCS**. n. 31, p 44-66, 1996.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AZEVEDO, Janete M.L. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez - CEDES, n.28, 1987.

_____. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Cidadania, desenvolvimento humano e reforma educacional. *In*: XV ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORDESTE. São Luís, 2001. **Anais**. CD ROM

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: HUCITEC, 1992.

BALASSIANO, Renata Arruda. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *In*: **ENANPAD**, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilidade colectiva. *In*: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia. **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.173-197.

_____. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**. n.2, v.17, p. 49 – 83, 2004.

BASTOS, João Batista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. *In*: BASTOS, João Batista (org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 07 – 30.

BAUER, Martin & GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com imagem texto e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BIANCHETTI, Roberto. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORDIGNON, Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: AGUIAR, Márcia Ângela & FERREIRA, Naura Syria C. (orgs). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p.147 – 176.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOTLER, Alice Miriam Happ. **A escola como organização comunicativa**. 2004. 299 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, MEC/INEP, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília, 2004.

BURITY, Joanildo. Transbordamento do social: qual o jogo da democracia?. *In*: SANTOS, Raimundo; CUNHA, Ronaldo; COSTA, Luís Flávio (orgs.). **Contemporaneidade e política**. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro; Instituto Astrogildo Pereira, 1994. p. 137 – 158.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

CARVALHO, Rosângela Tenório. **Discursos pela interculturalidade no campo curricular da educação de jovens e adultos no Brasil nos anos 1990**. Recife: Bargaço, 2004.

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades?. *In*: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p.13 – 30.

_____. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de Pesquisa**.n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

CASTORIADIS, Cornelius. **Feito e a ser feito: as encruzilhadas do labirinto V**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CASTRO, Maria Luíza Sisson; WERLE, Flávia Obino. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982 – 2000. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 1045 – 1064, out. – dez. 2004.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1997.

COLARES, Anselmo; COLARES, Maria Lília. **Do autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão escolar.** Campinas: Autores Associados; São Paulo: ANPAE, 2003.

CORTESÃO, Luíza; STOER, Stephen; CORREIA, José. **Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise.** Porto: Edições Afrontamento, 2001.

CORTESÃO, Luisa. Guliver entre gigantes: na tensão entre estrutura e agência, que significados para a educação. *In:* CORTESÃO, Luíza; STOER, Stephen; CORREIA, José. **Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise.** Porto: Edições Afrontamento, 2001. p.293 – 300.

COSTA, Célia; SILVA, Itamar. Democratização da gestão escolar: uma tentativa de balanço. **Revista de Educação da AEC.** n. 109, p. 100 – 115, 1998.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap.** n. 38, p.39 – 53,mar. 1994.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos Cebrap.** n. 47, p.179 – 193, mar. 1997.

_____. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Néilson. **Democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 1997.

CUNHA, Gilson Sales. **O direito à participação e as proposições pedagógicas de Paulo Freire: a pedagogia do oprimido uma defesa do direito à participação?** Disponível em: www.paulofreire.ufpb.br/paulofreire/index.html. Acesso em: 18 nov. 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In:* FERREIRA, Naura Syria C. F.; AGUIAR, Márcia Ângela. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Gestão democrática da educação: exigências e desafios*. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, n.2, p. 163 – 174, jul. – dez. 2002.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.11 – 38.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. 2. ed. Lisboa: Vega, 1998.

DOURADO, Luís Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura S. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000. p.77 – 95.

ESTEVÃO, Carlos. Gestão democrática e autonomia da escola no período 1974 – 75: as ambigüidades de um processo na perspectiva do movimento de Esquerda Socialista (MES). **Revista Portuguesa de Educação**. n.2, v.17, p. 209 – 223, 2004.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FERREIRA, Naura S. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2.ed.. São Paulo: Cortez, 2000.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira. **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FORGET, Danielle. **Conquistas e resistências do poder: a emergência de um discurso democrático no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

FORQUIN, Jean-Claude. **Escola e cultura: as bases sócias e epistemológicas do conhecimento escolar**. Porto Alegre: Artes Médicas do Sul, 1993.

_____. **Sociologia da educação: dez anos de pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1996.

_____. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.245 – 282.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2004.

GADET, F.; HAK, T. (Orgs.) **Por uma análise automática do discurso: uma Introdução à obra de Michel Pêcheux**. 3.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997.

GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José E (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

_____. **O saber local**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GIOVANI, Renata. Como se reconstruye la ciudadanía em las reformas educativas de los 90? **Educación e realidade**. 23(1), jan-jul, 1998. p. 57-72.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOLD, R. Roles in sociological field observations. **Social Forces**. n. 36, p.217 – 223, mar. 1958.

GÓMEZ, A. I. Pérez. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978c.

GRIMES, Ronald. L. **Celebration: studies in festivity and ritual.** Washington, DC: Smithsonian Institute Press, 1982.

GURGEL, Cláudio. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal.** São Paulo: Cortez, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa, I.** Madrid: Taurus Humanidades, 1987.

_____. **Racionalidade e comunicação.** Lisboa: Edições 70, 1996.

_____. Soberania popular como procedimento. **Novos Estudos Cebrap.** n. 26, p. 100 – 113, mar. 1999.

_____. **O discurso filosófico da modernidade.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Era das transições.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação e realidade.** 22(2), jul - dez, 1997. p. 15-46.

_____. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **Da diáspora.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

IÑIGUEZ, Lupicínio. **Manual de análise do discurso em ciências sociais.** Petrópolis: Vozes, 2004.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verso, 1985.

_____. Os novos movimentos sociais e a pluralidade social. **RBCS**. n.2, vol.1, p. 41-47, out. 1986.

_____ & MOUFFE, Chantal. **Hegemony & socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London and New York: Verso, 1989.

_____. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tempo**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1993.

_____. Sujeito da política, política do sujeito. **Política hoje**. Recife: ano 4, n.2, p. 09 –28, jan-jun, 1997.

LEITE, Maria Nilda de Almeida; SILVA, Maria Filomena de Freitas; SIVA, Antonio Fernando Gouvêa. **Paulo Freire: gestão colegiada na práxis pedagógica administrativa**. <www.paulofreire.ufpb.br/paulofreire/index.html>. Acesso em: 18 nov. 2005.

LEITHÄUSER, Thomas. Por uma microfísica da tolerância. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.441-459.

LIMA, Licínio. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. 2.ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.

_____. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2002 a.

_____. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. *In*: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b. p.33-53.

_____. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Fórum**. n. 31, jan. – jun., 2002 c, p. 81-94.

_____. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. *In*: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002 d. p. 17 – 32.

_____. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *In*: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002 e. p. 61 – 73.

_____. Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas. *In*: TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto. **Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI**. Porto: Afrontamento, 2005.

LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. n. 74, p. 05 – 10, ago. 1990.

MADIL, Ana; JORDAN, Abbie; SHIRLEY, Caroline. Objectivity and reliability in qualitative analysis: realist, contextualist and radical construction epistemologies. **British Journal of Psychology**. n.91, 2000. p. 1- 20.

MAINGUENEAU, Dominique. **Os termos chaves da análise do discurso**. Lisboa: Gradiva, 1997.

_____. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes; UNICAMP, 1989.

MARQUES, Luciana Rosa. **Projeto político pedagógico: construindo a autonomia da escola pública? As representações sociais dos conselheiros**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFPE, Recife.

_____. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.24, n.83, p. 577-597, ago. 2003a.

_____. A autonomia da escola nas representações sociais dos membros do conselho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Piracicaba, v.19, n.2, p. 179 – 194, jul.- dez. 2003b.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MCLAREN, Peter. **Rituais na escola: em direção a uma economia política de símbolos e gestos na educação**. Petrópolis: Vozes, 1991.

MEDEIROS, João Bosco & ANDRADE, Maria Margarida. **Manual de elaboração de referências bibliográficas: a nova NBR 6023: 2000** da ABNT. São Paulo: Atlas, 2001.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA, Daniel. **Tancredo Neves: da distensão à Nova República**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no país. **Educação e Sociedade**. n. 75, ano XXII, p. 84 – 108, ago. 2001.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Data Escola Brasil**. Disponível em: <www.dataescolabrasil.inep.gov.br>. Acesso em: 09 ago. 2004.

MORAES, Salete Campos de. É possível a construção de políticas emancipatórias em educação? **Revista Portuguesa de Educação**. v. 17, n. 2, p. 225-246. Braga, 2004.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

_____. Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia. *In*: MOUFFE, Chantal (comp.). **Desconstrucción y pragmatismo**. Buenos Aires: Paidós, 1998. p.45 – 85.

_____. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade**. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Sociologia Política - UFSC. v. 1. n. 3. p. 11-26. out. 2003.

MUTZENBERG, Remo. **Ações coletivas, movimentos sociais: aderências, conflitos e antagonismo social**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFPE, Recife.

NEVES, Marcelo. Do consenso ao dissenso: O estado democrático de direito a partir e além de Habermas. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.11 – 163.

_____. Justiça e diferença numa sociedade global complexa. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.329 – 363.

NORVAL, Aleta. The thinks we do with words: contemporary approaches to the analysis of ideology. **British Journal of Political Science**. n. 30, 200. p. 313-346.

OLIVEIRA, Anna Maria G. S. A organização escolar a serviço de um projeto pedagógico. *In*: WEBER, Silke (org.) **Democratização, educação e cidadania: caminhos do governo Arraes(1987-1990)**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 77 – 92.

OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton; TEIXEIRA, Lucia Helena. Municipalização e gestão municipal. *In*: WITTMANN, Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 – 1997**. Brasília: ANPAE, 1999.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso**. 4.ed. Campinas: Pontes, 1999.

PARO, Vitor. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília: ANPAE, v.14, n.2, p.243 – 251, jul. – dez., 1998.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade de ensino**. Disponível em <<http://www.anped.org.br/0528t.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. Campinas: Pontes, 2002.

_____. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. *In*: GADET, F. & Hak, Y. (orgs.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. São Paulo: Cortez, 1997.

PENIN, Sonia T. de Souza. **A aula**: espaço de conhecimento, lugar de cultura. Campinas: Papirus, 1994.

PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PERNAMBUCO. PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO – **Plano Municipal de Educação** (1997 / 2000). Agosto, 1997.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Administração e liberdade**: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada da escola pública**. Campinas: Papirus, 1996.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatos de práticas pedagógicas**: gestão colegiada na escola, uma aula de cidadania. Janeiro, 1992.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RICO, Elizabeth de Mrlo & DEGENSZANJ, Raquel R. **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANDER, Breno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 48, p. 11 -32, Coimbra, 1997.

_____. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

_____. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1999a.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: OLIVEIRA, Francisco & PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999b. p.83 – 129.

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. Entrevista [ago. 2001]. Entrevistadores: José Maria Cançado, Juarez Guimarães, Leonardo Avritzer e Patrus Ananias. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abarano, n.48, jun. – jul. – ago. 2001b.

_____. **Globalização: fatalidade ou utopia?**. Porto: Afrontamento, 2001c.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. **Democracia e participação**. Porto: Afrontamento, 2002 b.

_____. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

_____. **Conhecimento prudente para uma vida descente: um discurso sobre as ciências revisitado**. Porto: Edições Afrontamento, 2003b.

_____. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Porto: Afrontamento, 2004a.

_____. **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Porto: Afrontamento, 2004b.

SANTOS, Inalda Maria dos. **A Política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares**: um estudo sobre o programa Dinheiro Direto na Escola. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SANTOS, Terezinha Fátima A. Monteiro. Os colegiados escolares no contexto da democratização da gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.20, n.2, p. 116-136, jul. – dez., 2004.

SCHWARTZ, M. & SCHWARTZ, C. G. Problems in participant observation. **American Journal of Sociology**. n. 60, p. 345 – 353, jan. 1995.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na 'Reforma do Estado'**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA JÚNIOR, Celestino. O espaço da administração no tempo da gestão. *In*: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.179-211.

SOUZA, Celina & CARVALHO, Inaía M.M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**. São Paulo, n.48, p. 187- 211, 1999.

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

SOUZA, Jessé. **Patologias da modernidade: um diálogo entre Habermas e Weber**. São Paulo: Annablume, 1997.

_____. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Editora da Universidade de Brasília, 2000.

SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

SOUZA, Manoel Tibério Alves. Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização. **Revista Dados de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 40, n.3, 1997.

SOUZA, Neusa Maria Marques de. **Gestão democrática da educação: entre as políticas oficiais e a prática escolar**. Disponível em: <www.anped.org.br/27a.htm>. Acesso em: 09 nov. 2005.

SPINK, Mary Jane (org). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 2000.

STOER, Stephen. Construindo a escola democrática através do campo da recontextualização pedagógica. **Educação, Sociedade e cultura**. n.1. Porto: Edições Afrontamento, 1994. p. 7-27.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. *In*: PERISSINOTO, Renato & FUCKS, Mário (orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Auracária, 2002. p.11 – 31.

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Loyola, 1995.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. **Cultura organizacional e projetos de mudança em escolas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: UMEP:ANPAE, 2002.

TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto. **Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI**. Porto: Afrontamento, 2005.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TOURRAINE, Alain. **O que é a democracia?**. Petrópolis: Vozes, 1996.

WEBER, Silke. Institucionalização do CONSED. *In*: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Relatório de gestão 1995-1996**. Brasília, dez. 1996. p. 32 -33.

_____. Democratização e descentralização: política e práticas. **Revista Brasileira de Administração Educacional**. v.9, n.2, jul-dez, 1993. p. 09 – 25.

_____. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. *In*: COSTA, Albertina de Oliveira (org.). **Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas**. São Paulo: Anablume, 2004. p. 57-90.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

YOUNG, Íris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. *In*: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.365 – 386.