

# **POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR E SUA MATERIALIZAÇÃO NA ESCOLA**

**LUCIANA ROSA MARQUES - UFPE**

Este texto discute a materialização de políticas educacionais em escolas da Rede Pública de Ensino, a partir de pesquisa realizada na Rede Municipal do Cabo de Santo Agostinho que teve por objetivo analisar os enunciados da gestão democrática na política de educação municipal e como esta se materializa na escola.

Para tal, partiu do pressuposto de que a política educacional é uma prática social que mostra-se compreensível a partir da materialidade de seus dispositivos e das lutas de representação que fomentam tanto na macroestrutura do Estado quanto na micropolítica das disputas cotidianas (PAULILO, 2010). Considerando a política educacional como um discurso, como uma prática social que incorpora significados, entende que as políticas não são simplesmente implantadas como foram propostas, pois existem práticas de resistência e /ou apropriação que produzem efeitos que podem representar mudanças e transformações significativas na política original, ou seja, a política educacional é ressignificada nas escolas.

A partir deste entendimento adota a noção de cultura escolar que tem propiciado conceber a escola como um produto de práticas que tanto podem escolarizar saberes construídos fora dos estabelecimentos educativos quanto serem socialmente apropriados em âmbitos não escolares. Essa categoria de análise contribui para a compreensão de práticas escolares enquanto dispositivos de transformação materiais de outras práticas culturais e de seus produtos. Desta forma, o uso da noção de cultura escolar como categoria de análise em um estudo de políticas públicas permite pensar a multiplicidade dos projetos e das representações instituídas ou apropriadas por docentes e gestores e, assim, investigar as reformas educacionais de forma plural e instável, pois insistindo no entendimento das práticas escolares e dos seus aspectos cotidianos, nas múltiplas apropriações do espaço e do tempo escolar, auxiliam a percepção dos resultados que as políticas educacionais produzem no interior da escola.

Desse modo, as diretrizes das políticas de democratização / descentralização se concretizam na escola, *locus* de materialidade da política educacional, sendo

reapropriadas, re-significadas e reinterpretadas, o que implica na relativização e adaptação das mesmas à realidade de cada Unidade Escolar. É nesta perspectiva que o trabalho enfoca os significados que são atribuídos à democracia pelos gestores da educação municipal e os discursos e práticas democráticas na gestão da escola.

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: OBJETO DO DISCURSO DOS FORMULADORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

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).

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.

Tratar a política de democratização como um objeto de discurso requer o entendimento de que significados estão sendo atribuídos à democracia na educação pelos gestores municipais. Entendemos que o termo “gestão democrática da educação” não tem significado por si só, mas que este é construído a partir 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 que definirão o seu sentido. Desta forma, na análise dos dados, buscamos perceber os elementos

constitutivos da democracia, os sentidos atribuídos a ela nas políticas de democratização da educação.

Optamos por realizar o estudo empírico em um município da Região Metropolitana do Recife no qual, à época da coleta de dados<sup>1</sup>, as forças políticas que estavam no poder, há cerca de doze anos, estavam situadas no campo progressista popular, sendo, portanto, em princípio, comprometidas com a democratização da sociedade. Analisamos os significados da democracia na gestão da educação municipal, a partir de entrevista realizada com a Secretária de Educação e da observação do Seminário de Capacitação dos Conselheiros Escolares, investigando quais os elementos presentes nestes discursos, como eles se constituem e que sentidos se apresentam como predominantes.

Os Conselhos Escolares aparecem como espaço privilegiado de construção da democracia na escola, embora não sendo o único. A Secretária destaca o caráter gestor dos Conselhos Escolares, em oposição às Unidades Executoras, enfatizando a transparência e a participação que devem ser constitutivas dos Conselhos.

No material elaborado pela Secretaria para a reunião de capacitação dos Conselheiros Escolares, 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. A análise das funções do Conselho definidas neste material indica 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, como mecanismos de democracia participativa, a partir da participação do coletivo nas decisões políticas, no controle e avaliação das ações.

Em relação à eleição direta para dirigentes, elemento de democratização da gestão escolar, encontramos uma certa “ambigüidade” no discurso da secretária.

---

<sup>1</sup> Em outubro de 2004, foram realizadas eleições municipais em todo o país. No município estudado, 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.

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<sup>2</sup>. No entanto, no momento em que este grupo retorna ao poder, entende que o processo não deve ser replantado 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.

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.

A gestora demonstra 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 e 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.

Em 1999, foi implantado o Sistema Municipal de Educação já incorporando a eleição direta para diretor escolar. Foram realizados cinco (05) fóruns de debates para discutir os critérios da eleição, nos quais houve “*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.

Outra diretriz da política de educação municipal foi a ampliação dos espaços de participação, que leva à emergência de algumas ações neste sentido, tais como as de fortalecimento dos Conselhos Escolares, a implantação do Conselho Municipal de Educação e dos Grêmios Estudantis e o “Programa Educação e Você”.

---

<sup>2</sup> O grupo gestor foi eleito em 1982. Em 1986 foi eleito seu sucessor que, embora pertencesse ao mesmo grupo, não deu continuidade às políticas implantadas. Este, por sua vez, foi sucedido por outro, do campo da direita que, segundo os depoimentos, sucateou o município, sendo sucedido pelo mesmo prefeito que fora eleito em 1982.

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. 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. 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.

Outra ação no sentido do fortalecimento da participação foi a implantação do Sistema Municipal de Ensino, 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 ampliação da participação e discussão de uma lei. Interessante notar que, em um primeiro momento, a participação se move, geralmente, em função da alocação de verbas. No entanto, ressaltando o caráter pedagógico da participação, é importante considerar que mesmo que a motivação inicial tenha sido 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 cidadania.

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.

Mesmo havendo todo um direcionamento da política municipal às ações de democratização, a Secretária ainda as coloca como um “grande desafio”. Para ela, na sala de aula a democracia ainda não “chegou”, pois parece existir um descolamento

entre as práticas de gestão, nas quais se percebe a participação, e as práticas de sala de aula, espaço teoricamente privilegiado de construção da democracia.

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 de a mesma não estar colocada como objeto de investigação, embora nos pareça extremamente importante investigá-la.

Outra preocupação é a utilização da democracia para referendar atitudes antidemocráticas. Neste sentido, a Secretária nos relatou o fato de uma mãe que teria agredido uma professora por seu filho ter dito que esta haveria 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, o que remete à discussão do caráter pedagógico da democracia, do que os envolvidos em espaços de participação aprendem e da construção de atitudes democráticas nos diferentes espaços sociais.

Tendo em vista a necessária articulação entre políticas democratizantes e o financiamento da educação buscamos perceber como o mesmo é tratado. No Município houve a absorção das tarefas das Unidades Executoras (UEX) pelos Conselhos Escolares. 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. 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. 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.

Acreditamos que um estudo sobre democracia deve envolver 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.

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.

Por fim, interessava-nos apreender as mudanças que as políticas de democratização da educação municipal vêm construindo. Para tal, solicitamos à

Secretária de Educação uma avaliação neste sentido. A principal mudança percebida é relativa à cultura da organização, que está sendo lançada 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.

## **DISCURSOS E PRÁTICAS DE DEMOCRACIA NA GESTÃO DA ESCOLA**

Como apontado na introdução deste texto, consideramos que a política educacional ganha materialidade no espaço escolar. Desta forma, buscamos apreender, através de entrevistas com catorze (14) Conselheiros Escolares e com três (03) diretores, além da observação de três (03) reuniões dos Conselhos Escolares, os discursos e as práticas democráticas na gestão das escolas, que indicariam mudanças na gestão escolar e sua possível contribuição na democratização da própria sociedade.

Os Conselhos Escolares de todas as escolas estudadas são formados por representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. No entanto, em alguns deles, estes representantes não foram eleitos, mas sim indicados, tendo havido, inclusive, em uma das escolas, uma pré-seleção dos alunos que seriam apontados para concorrer à eleição, em função de seu comportamento, utilizando-se, portanto, de uma postura classificatória e excludente, fundamentalmente, antidemocrática, para subsidiar a participação dos alunos no Conselho. Este episódio nos mostra como a democracia pode ser impregnada de contradições.

É consenso, entre os Conselheiros, que a importância do Conselho está na divisão de responsabilidades, tornando as relações da escola mais horizontais, deixando de haver uma concentração de poder na mão do dirigente. Parece, assim, estar sedimentada a concepção do Conselho como instrumento e, mais ainda, como condição de democratização da gestão, que é de responsabilidade coletiva e não centrada na figura do diretor.

Percebemos ainda o destaque dado pelos Conselheiros, quando indagados sobre a importância do Conselho Escolar, à maior integração entre pais e escola. Assim, 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”. 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.

Observamos muitas diferenças nos temas<sup>3</sup> tratados nas reuniões dos Conselhos Escolares o que reforçou nossa hipótese de que a democracia se constrói de forma diferenciada em cada escola, a partir da ação das pessoas, constituindo a sua cultura. Enquanto em uma das escolas se discute apenas questões financeiras nas reuniões do Conselho, na outra se discute as financeiras e as administrativas e na terceira são discutidas as questões pedagógicas, financeiras e administrativas no Conselho Escolar. Percebemos que os assuntos tratados diferem de uma escola para a outra, representando, portanto, avanços maiores ou menores na democratização da gestão escolar.

No mesmo sentido a própria dinâmica das reuniões nos indicam diferenças no processo participativo em cada uma das escolas. Em uma delas, as pessoas parecem estar “mais à vontade” nas reuniões do Conselho Escolar, na outra percebemos uma centralização na figura da presidente do Conselho (uma professora) e na do diretor da escola, enquanto que na terceira escola as reuniões não são sistemáticas<sup>4</sup>.

Verificamos, ainda, que em todas as escolas a participação dos diferentes segmentos no Conselho Escolar se dá “de forma igualitária”<sup>5</sup> e que as diferenças existentes são provenientes de características pessoais e não do segmento que a pessoa representa. Todos os conselheiros entrevistados consideraram 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 representado, assim como há o respeito do dirigente pelas decisões do Conselho, que são colocadas em prática pelo mesmo, o que indica que a participação envolve a distribuição de poder e não apenas a colaboração.

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).

---

<sup>3</sup> A importância de analisar os temas abordados nas reuniões dos Conselhos Escolares reside em que os assuntos tratados indicarão a distribuição de poder realizada no Conselho. Assim, a análise dos temas discutidos, objeto de decisão coletiva, nos ajudou a entender como se dá a participação no Conselho Escolar.

<sup>4</sup> O termo “sistemáticas” utilizado aqui se refere a reuniões programadas, previamente agendadas e comunicadas aos Conselheiros. Nesta escola, as reuniões acontecem em função da necessidade, ou seja, quando há algo a ser discutido/decidido convoca-se a reunião.

<sup>5</sup> “De forma igualitária” significa que a opinião de todos os participantes são consideradas da mesma forma, independente do segmento que o mesmo representa. Assim, ser professor ou diretor não dá maior legitimidade à opinião do Conselheiro.

A matriz discursiva em que se apoia 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. Ainda, para os conselheiros, a autonomia não pode ir de encontro ao cumprimento da legislação, envolvendo, portanto, liberdade, mas não independência. Dessa forma, pode-se fazer “tudo”, dentro do limite que é imposto pela legislação.

Por fim, buscamos identificar as mudanças geradas na gestão da escola após a implantação do Conselho Escolar. 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. Assim, 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 nos discursos sobre as mudanças geradas pelo processo democrático da gestão da escola, via Conselho Escolar. Percebemos, nestes discursos, o destaque da mudança das relações de poder na escola.

Além disto, no discurso dos Conselheiros sobre as mudanças na gestão da escola, é destacado também o compromisso coletivo com a escola, que é possibilitado pela participação. Assim, a participação passa também pelo comprometimento das pessoas com projetos coletivos, em que cada um tem suas responsabilidades que se não forem cumpridas comprometem o trabalho como um todo. Além disto, a prática participativa proporciona uma maior integração dos pais e da própria comunidade na escola.

No discurso dos Conselheiros aparece, ainda, 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. Assim, a democratização possibilitou que a escola passasse a estar a serviço da comunidade que atende, respondendo a seus interesses e demandas, concorrendo para que ela 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 ideia 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 a 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.

## **BUSCANDO CONCLUIR**

A análise aqui desenvolvida a respeito da política de democratização / descentralização da educação, empreendida a partir dos aportes da Teoria do Discurso nos permitiu focalizar os processos de produção, consumo e mudança textual, devidamente referenciados no ambiente econômico, político e institucional específico, no qual o discurso foi gerado. Destacamos que os sentidos negociados e construídos emergem como estruturas descentradas, tal como descrevemos ao longo do texto.

A análise dos objetos do discurso da política de democratização da educação nos ofereceu elementos para considerar que a concepção de democracia pauta-se na construção democrática das relações escolares, no alargamento dos direitos sociais, na busca da construção de um espaço público democrático e de uma escola pública plural, democrática e com qualidade social, havendo, assim, indícios de transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada. Assim, parece-nos que no

município estudado o sentido prevalente da democracia que vem se construindo envolve formas de poder compatíveis com os valores democráticos.

No entanto, a construção desta perspectiva de democracia apresenta conflitos e dificuldades em sua consolidação, apresentando-se, assim, como um processo de “aprendizagem”. Desta forma, o exercício democrático é que vai possibilitar sua consolidação, constituindo-se como elemento de qualificação da participação popular nas políticas públicas, particularmente as educacionais.

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.

Percebemos marcantes diferenças e várias semelhanças entre o que acontece nas escolas que estudamos e o que se verificou em outros espaços escolares (Lima, 2002; Werle, 2003; Santos, 2004; Souza, 2005). 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.

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 (1997) que se baseiam na ideia de que cada instituição social gera seu próprio universo de significados e práticas, ou seja, sua própria cultura. 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.

Consideramos que os conteúdos democráticos dos 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 neste trabalho, podem ser um elemento importante na mudança social.

Consideramos, por fim, que as políticas de democratização dos sistemas educacionais e da gestão das escolas podem 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 a estas experiências. Especificamente na gestão da educação existem

experiências positivas de construção de relações democráticas no sistema educacional e no espaço escolar. 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.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, João. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**. n.2, v.17, p. 49 – 83, 2004.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- 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.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verso, 1985.
- LIMA, Licínio. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2002.
- MARQUES, Luciana. **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática em escolas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.
- PAULILO, André Luiz. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 21, n. 229, p. 481-510, set-dez, 2010.
- 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.
- 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](http://www.anped.org.br/27a.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2005.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.