

Luciana Rosa Marques¹

Percursos da democracia na gestão da escola pública: a política educacional do Cabo de Santo Agostinho

Este artigo apresenta os resultados parciais de pesquisa de doutoramento que vem sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, com estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Parte do pressuposto de que a democratização da gestão de escolas públicas pode contribuir no processo de democratização da sociedade e ser incluída no rol de práticas sociais que contribuem para a consciência democrática e participação popular. Analisa as políticas educacionais de descentralização /democratização no município do Cabo de Santo Agostinho, região metropolitana do Recife, nordeste brasileiro, buscando perceber quais os sentidos da democracia presentes no discurso dos gestores municipais da educação.

Introdução

A partir da década de setenta, o regime de acumulação fordista começa a viver uma crise fiscal e política, ao mesmo tempo em que são inauguradas transformações na base da economia capitalista. Até então, tinha-se um modelo produtivo calcado na rígida hierarquia e especialização das tarefas, a produção científica do taylorismo/fordismo, segundo o qual a produtividade podia ser aumentada através da decomposição e fragmentação dos processos de trabalho, a partir de um 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 (Gramsci, 1978). São

¹ Mestre em Educação e Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, bolsista de estágio de doutoramento da CAPES no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Professora da Faculdade de Ciências Humanas de Olinda e da Faculdade Marista do Recife.
E. mail: lu_marques@terra.com.br

características, ainda, deste modelo produtivo, um regime de acumulação baseado na produção e consumo de massa e um modo de regulação que implica todos aqueles 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 de conter as contradições inerentes ao capitalismo, começam a emergir novas formas de organização da produção, apoiadas na flexibilização: “A acumulação flexível se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (Harvey, 1996: 140). O modelo pós-fordista baseia-se no princípio da flexibilidade, como resultado da competição intensificada para reduzir os mercados; um processo de trabalho progressivamente mais flexível, centrado num trabalho contingente, negociado e essencializado e um novo conjunto de conceitos da produção baseados no trabalho em equipe, autogestão e 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 (Bruno, 1997).

Essa nova forma de produção começa a requerer 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. Segundo Pérez Gómez (2001), há a imposição de uma nova forma de organização cooperativa, caracterizada pela polivalência e flexibilidade das estruturas.

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 da participação e autonomia. Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade de toda a rede sob o controle da organização focal. Não se pode esquecer, portanto, que participar de um dado processo social não significa controlar suas instâncias decisórias.

As transformações ocorridas na base produtiva trazem consigo a “necessidade” de reformulação do aparato estatal.² 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, o Estado deve ser mínimo, deixando-se à mão invisível do mercado a regulação econômica – “menos 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, combate ao monopólio, entre outros. Em 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 direito de cidadania.³

Para Souza e Carvalho (1999), podem-se identificar dois estágios característicos da reformulação estatal. O primeiro volta-se para a abertura do mercado, desregulamentação e privatização, em que 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 ao aumento do desempenho dos organismos públicos a fim de obter resultados e satisfazer os cidadãos que utilizam os seus serviços. Os objetivos perseguidos nesta fase são a eficiência, efetividade e democratização, com o envolvimento das comunidades nas decisões relativas às ações públicas e à descentralização dos serviços sociais. Para eles, os anos 80 e 90 trouxeram um novo enfoque de atuação do governo e da sociedade, pautado na visão

² Mudanças que põem em cheque as concepções de Estado vigentes até então. Therbon (2001: 80-81) identifica três correntes na teoria do Estado (a marxista, a estatista e a da decisão pública) que “encontram-se deslocadas por causa da própria marginalização das problemáticas que lhe deram origem, não porque fossem equivocadas, especialmente no caso marxista, mas porque suas questões centrais foram tornando-se periféricas”.

³ Silva (2003: 40) demonstra como as bases ideológicas da política neoliberal foram se construindo desde o final da década de 70, em que 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”.

[...] 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: 191)

O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. A partir da década de 80, observa-se a implementação de políticas de descentralização/democratização em um grande número de países no mundo. Para Arreteche (1996: 44) “um movimento tão expressivo dá a impressão que ‘a roda da história’ pende para a descentralização”. Tanto correntes políticas colocadas à direita quanto as de esquerda destacam as ações descentralizadoras na reforma do Estado, embora que sob fundamentos diferenciados. Para uns (Friedman; Hayek; Bresser Pereira) 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 (Borja; Santos; Souza), 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 concretizam 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 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.

Para Souza (1997), 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, 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 convencimento da inexistência de alternativas de desenvolvimento, que foram amplamente difundidas, pelas elites políticas, enraizando a crença da inevitabilidade de novos modos de (des)regulação social. Assim, a reforma administrativa brasileira se insere nas soluções concebidas pelo governo para o

ajustamento do país aos novos requerimentos e exigências colocados pelos modelos econômicos e políticos plasmados pelas novas marcas do processo de acumulação.

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 espaços locais, começam a ser observados germes de resistência a esse modelo gerencial, imposto pelas reformas em curso.

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, direcionadas 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 vivemos.

Essas mudanças encontram reflexos na forma proposta de gestão da educação. Com a adoção dos pressupostos neoliberais pelo poder central 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.

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 *locus* de sua implantação.

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.

Neste cenário, 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 a educação, para os setores progressistas a democracia participativa é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais, nomeadamente da construção de uma escola pública de qualidade que atenda aos interesses da maior parte da população brasileira.

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 democrático.⁴

Desta forma, o sentido de democracia participativa na escola se dá a partir das práticas articulatórias construídas no espaço escolar, se constituindo, portanto, como uma prática política, 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.

Partindo deste cenário, nosso objeto de estudo é o significado da gestão escolar democrática na cultura das escolas públicas que se constrói através de práticas discursivas. Buscamos descobrir as mudanças geradas pelas políticas de democratização e sua possível contribuição na democratização da sociedade, a partir das perspectivas da democracia radical e da democracia participativa, que consideram que a vivência democrática nos diferentes espaços sociais deverá levar à democratização da sociedade.

Estudamos, neste trabalho, a gestão democrática a partir da análise da política educacional do Cabo de Santo Agostinho, município da região metropolitana do Recife, capital de Pernambuco, situada na região nordeste do Brasil.

Democracia participativa e democracia radical: uma tentativa de síntese

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

⁴ Tal entendimento direcionou a escolha de um município cuja gestão se coloca no campo progressista para a realização de nosso estudo empírico.

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. Assim, 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-lhe 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. Dessa forma, é necessário 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. Dessa forma, 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.

No final da década de sessenta, 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 Sociais,⁵ 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 inter-relações 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 pelo controle do sistema político e cultural até modos de transformação e participação cotidiana de auto-reprodução societária, alargando, assim, 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 deve 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,

⁵ 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” (24).

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.

Considerando estas questões, a opção teórica deste trabalho foi pela *Democracia Radical e Plural* de Ernesto Laclau e Chantall Mouffe e pela *Democracia Participativa* de Boaventura de Sousa Santos. Os primeiros desenvolvem uma análise da democracia na sociedade, de cunho macro, enquanto o segundo trata a democracia a partir do espaço local, havendo a possibilidade de complementação entre as duas teorias, tendo em vista que ambas consideram que a vivência democrática nos diferentes espaços sociais leva à democratização da sociedade. Inserida neste quadro teórico, nossa tese deverá contribuir para esclarecer como mudanças geradas pelas políticas de democratização da educação repercutem na democratização da própria sociedade.

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, ficando em aberto o lugar que ocupará no presente século. Um dos processos que levou à quebra do equilíbrio entre as duas, em favor da regulação, foi a redução da política a uma prática social setorial e especializada e no rígido controle da participação dos cidadãos nessa prática.

Essa disputa envolveu dois debates principais no período do pós-guerra. O primeiro, sobre a desejabilidade da democracia como forma de governo, em que a proposta que assumiu a hegemonia foi a 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.

Tais questões exigem a construção de um novo contrato social democrático bastante diferente do que se colocou na modernidade, que deve ser muito mais inclusivo, abrangendo 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; deve incluir os espaços-tempos local, regional e global e, por fim, não se assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil; economia, política e cultura; público e privado. Dessa forma, a deliberação democrática não tem sede própria nem materialidade

institucional específica. Assim, na atualidade, o debate sobre o significado estrutural da democracia deve ser reaberto, especialmente para os países do bloco “em desenvolvimento”, emergindo, portanto, o problema das formas de democracia e de suas variações.

Para Santos, a democracia participativa é um dos grandes campos sociais e políticos nos quais, no início do novo século, a emancipação social está sendo reinventada, estando ligada aos processos de democratização pelos quais os países do Sul passaram, nos quais houve um processo de redefinição de seu significado cultural e da gramática social, havendo uma disputa pelo significado de práticas políticas e incorporação de novos atores sociais e novos temas a ela.

Os mecanismos de democratização, a partir da possibilidade da participação ampliada de atores sociais em processos de tomada de decisões, alargam a possibilidade de processos de inovação que, em geral, incluem temáticas ignoradas pelo sistema político, redefinição de identidades e vínculos e aumento da participação, especialmente a nível local. As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionam práticas sociais excludentes através de ações que geram 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.

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, quer buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa, haja visto que os processos de democracia representativa não conseguiram dar conta da pluralização cultural e do reconhecimento de novas identidades, o que exigiu profundas redefinições nas práticas democráticas. Dessa forma, a democracia participativa, que deve se dar tanto na esfera do Estado quanto na não estatal, integra ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social.

Santos (2002) defende três teses para o fortalecimento da democracia participativa. A primeira implica no reconhecimento de que não deve existir um único formato democrático, o que é apontado pelo multiculturalismo e pelas experiências de participação no sentido da ampliação da deliberação pública. 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

necessidade da passagem do contra-hegemônico do plano local para o global como elemento essencial ao fortalecimento da democracia participativa. A terceira tese advoga a ampliação do experimentalismo democrático, pois, para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia, é necessário que se multipliquem experimentos nessas direções.

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

A crítica ao modelo democrático liberal não reside na falta de democracia mas sim em sua insuficiência. Dessa forma, a renovação da teoria democrática assenta-se na formulação de critérios de participação política que não se resumam ao voto. A nova teoria democrática deverá realizar uma repolitização global da prática social, desocultando novas formas de opressão e dominação e criando novas oportunidades para o exercício democrático. Uma nova teoria democrática deve objetivar, portanto, o aprofundamento do campo político em todos os espaços de interação social, levando ao aprofundamento da democracia às fábricas, famílias, escolas, universidades, enfim, a todos os lugares.⁶

Chantal Mouffe e Ernesto Laclau desenvolvem a discussão sobre a democracia radical e plural. Neste projeto, as lutas por emancipação social não são abandonadas. No entanto, eles acreditam que, apesar da perspectiva iluminista ter desempenhado um papel importante no surgimento da democracia, ela se constitui, atualmente, em um obstáculo à compreensão das novas formas de política, que precisam ser abordadas em uma perspectiva não essencialista. Assim, a primeira condição para se alcançar uma sociedade radicalmente democrática é aceitar seu caráter contingente e aberto a todos os seus valores, abandonando-se, portanto, a aspiração de um fundamento único. Para eles, a sociedade democrática moderna é constituída por um modelo em que o poder, a lei e o conhecimento encontram-se expostos a uma indeterminação radical.⁷

O que caracteriza a luta dos Novos Movimentos Sociais que se colocam na atualidade é a multiplicidade de posições de sujeito que constituem um só agente e a possibilidade

⁶ Para Santos (2001b: 30), “há de haver um momento em que esta democratização aprofundada entrará em linha de choque frontal com o capitalismo”.

⁷ Diferentemente de Foucault, para o qual o saber é sempre instrumento de dominação, havendo, assim, a produção de um sujeito dominado através do discurso da ciência. O poder é disperso e fragmentado e a ação individual é quase desconsiderada, na medida em que, para ele, o indivíduo é uma produção do poder e do saber.

dela se transformar em um foco de agonismo,⁸ sendo, assim, politizada. Para compreender a dimensão dessas novas lutas e a diversidade das relações sociais que se colocam à revolução democrática é indispensável pensar o sujeito como um agente descentrado, constituído no ponto de interseção de uma multiplicidade de posições subjetivas, em que não existe uma relação prioritária e cuja articulação é resultado de práticas hegemônicas.⁹ Dessa forma, nenhuma identidade 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.

A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade a novas relações sociais, objetivando criar um tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadram numa perspectiva individualista, mas democrática, o que criará uma nova hegemonia resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, na multiplicação dos espaços políticos. O que é necessário é uma hegemonia de valores democráticos que exigem a multiplicação de práticas democráticas, que se institucionalizam em diversas formas de relação social. Desta forma, um projeto de democracia radical e plural exige a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito. Sua especificidade consiste na legitimação do conflito e a rejeição à sua eliminação por meios autoritários. Sua novidade reside na compreensão da diversidade não como algo negativo que deva ser eliminado, mas sim valorizado, o que requer a presença de instituições que estabeleçam dinâmicas específicas entre consenso e dissenso. Assim, uma democracia pluralista precisa dar lugar à expressão dos interesses e valores em conflito e a necessidade do consenso deve limitar-se às instituições constitutivas da ordem democrática.

Para eles, a ação democrática não exige uma teoria da verdade e validez 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

⁸ E. Laclau e C. Mouffe fazem uma distinção entre agonismo e antagonismo. Para eles, as relações antagonônicas 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.

⁹ 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.

princípios democráticos devem ser defendidos contextualmente e têm 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. Dessa forma, não existe democracia radical e plural sem que se renuncie ao discurso do universal, o que, em termos políticos, significa que, assim como não existem superfícies de antagonismo/agonismo 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, constroem formas originais e irreduzíveis de protesto social, contribuindo, desta maneira, com toda a complexidade e riqueza discursiva em que se deve fundamentar o programa de democracia radical.

A democracia da educação no Brasil

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 da escola pública às crianças de 7 a 14 anos, observando-se a recorrência dos temas do acesso à escola, a seletividade, a repetência e a evasão nos trabalhos e demandas da época (Weber, 2004).

Na década de 1980, com o restabelecimento do sistema democrático no país e a eleição de prefeitos e governadores, observa-se uma mudança em relação ao sentido hegemônico do debate da democracia na educação,¹⁰ embora que a discussão da universalização da educação básica continuasse presente. Inicia-se, então, todo um debate e demanda pela democratização do sistema educacional e das Unidades Escolares, que têm como pontos principais, respectivamente, a descentralização/municipalização e a eleição direta para dirigentes escolares, observando-se, ainda, a criação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil no debate da política educacional, a exemplo dos Fóruns Itinerantes de Educação em Pernambuco, além da organização

¹⁰ Segundo Weber (1993: 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”.

coletiva de Secretários Municipais e Estaduais de Educação com a criação da UNDIME¹¹ e do CONSED¹² em 1986.

Oliveira e Teixeira (1999) demonstram, a partir de revisão bibliográfica, que em determinados períodos históricos (1950, 1980 e 1990¹³), o tema da municipalização do ensino, tendo como matriz a descentralização, foi mais discutido. No período que particularmente nos interessa, a década de 1980, 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, na medida em que as pessoas estão mais próximas do município, podendo, assim, participar mais ativamente na definição e fiscalização de sua política. Esta abordagem aponta a concepção de municipalização como democratização do ensino.

Observa-se, ainda, que a questão da democratização da gestão da escola pública já é uma demanda presente neste momento, porém entendida, principalmente, como eleição de diretores escolares. 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: 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”.¹⁴

Nos anos 1990, quando os dados demonstram a capacidade da rede pública de atender quase 100% das crianças em idade escolar, o foco do debate é redirecionado para

¹¹ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

¹² Conselho Nacional de Secretários de Educação.

¹³ 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 focalizam a gestão do ensino municipal.

¹⁴ Entendimento partilhado pela autora deste trabalho e que vem norteando a sua construção, desde nossos estudos preliminares e de pesquisa desenvolvida no mestrado em educação na UFPE.

as relações internas da escola, que devem ser democráticas, com a participação da comunidade escolar em sua gestão, sendo regulamentada, inclusive, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB/96,¹⁵ e tornando-se um dos princípios da educação na Constituição de 1988. Dessa forma, a democratização das relações na escola torna-se uma exigência legal, que a comunidade escolar deve assumir.

A gestão democrática das unidades escolares públicas, no entanto, ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado Neoliberal,¹⁶ como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Isso não significa, contudo, um considerável avanço na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira, tendo em vista que, nesta perspectiva, a democracia/descentralização na educação tem por base a desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais e, ainda, a privatização dos espaços públicos.

Percebe-se, neste modelo, a correlação entre as novas formas de organização produtiva e a implantação de políticas educacionais direcionadas à descentralização/desconcentração da gestão das Unidades Escolares. Porém, segundo Bastos (2002), a gestão democrática da educação abre a perspectiva do resgate do caráter público da administração pública, restabelecendo 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 materializa através da participação da população em instâncias decisórias, 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 política. 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,

¹⁵ Conforme evidenciam os artigos 14 e 15.

¹⁶ 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”.

portanto, para a democratização da própria sociedade. Assim, o estudo da democracia na gestão de escolas públicas pode contribuir para o entendimento da democratização da sociedade, na medida em que visa esclarecer como mudanças geradas pelas políticas de democratização repercutem na mesma.

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: 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, 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.

Assim, neste trabalho, consideramos a escola como um espaço da esfera pública,¹⁷ cuja deliberação das ações se dá através de práticas discursivas participativas, com respeito às diferenças entre os diferentes grupos que compõem a comunidade escolar.

Para Abranches (2003: 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.

Podemos ilustrar nossa argumentação através de um estudo realizado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), em todo o país,

¹⁷ Adotaremos, neste trabalho, a acepção de Santos (2003: 432), que define “a esfera pública 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”.

sobre as experiências inovadoras em administração da educação que verificou que a noção de inovação na gestão da escola destaca os aspectos da mudança, que perpassa a experiência; da concretização, na adoção de políticas ou ações; da introdução do novo, como objetivo e do rompimento com práticas estabelecidas e tem como objetivos a alteração da maneira de dirigir a escola, envolvendo a participação do colegiado no processo administrativo; a introdução de formas associativas compartilhadas para o desenvolvimento das ações; o envolvimento de outros participantes no processo decisório, antes concentrado na figura do diretor; a qualidade do ensino, da pesquisa e dos serviços educacionais; a capacitação docente; o desenvolvimento da cidadania e a inserção comunitária, destacando, ainda, o compromisso político com alguns princípios e com a democracia e a construção do caminho ao caminhar.

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: 84). Dessa forma, a participação da comunidade escolar na gestão da escola fortalece 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 população.¹⁸

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 em 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, pela democratização das relações e das práticas sociais desenvolvidas nas diferentes instituições da sociedade, através de uma prática política diversificada, “cotidiana” e consciente, é que se pode 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: 28).

Dessa forma, a democratização da escola contribuiria para a democratização da própria sociedade,

¹⁸ De acordo com Abranches (2003: 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: 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 prelevante 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.

A escola, neste trabalho, é pensada enquanto uma instituição da sociedade e, como tal, sua dimensão política é considerada, tendo em vista que a incorporação de uma cultura política por seus atores sociais, insere-se num processo de mudança das práticas “cotidianas”. Dessa forma, o debate sobre a gestão escolar se insere na revisão da teoria democrática, na medida em que a democracia se consolida enquanto uma prática social “cotidiana”, através de processos de formulação e renovação de uma cultura política nos diferentes espaços sociais, realizando, assim, uma repolitização global da prática social e criando novas oportunidades para o exercício democrático.

A democracia na política educacional do Cabo de Santo Agostinho: aproximações iniciais

Nosso estudo está em andamento. No entanto, já podemos apontar alguns indicativos de resultados, que não podem, ainda, no entanto, ser considerados como definitivos, a partir da análise das entrevistas com os gestores da educação municipal e dos documentos das políticas educacionais de descentralização/democratização.

Para análise dos dados utilizamos a análise do discurso. Em nosso 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 serão as *práticas discursivas* (uma forma particular de prática social) 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: 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, que exigem referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares nos quais o discurso é gerado. Portanto, tudo é discurso, o que não significa dizer que tudo é linguagem, mas

[...] que 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: 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.

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 significantes¹⁹ às configurações significativas particulares, o que se dará através da hegemonia (Laclau e Mouffe, 1989).

Esta perspectiva de análise do discurso abre a possibilidade para uma reativação da origem política contingente do que é fixado e objetivamente apresentado, abrindo espaço para novos agonismos/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, não pode consistir de um fenômeno puramente lingüístico, mas deve penetrar a densidade inteiramente material da multiplicidade de instituições, rituais e práticas através dos qual uma estrutura discursiva se constrói (Laclau e Mouffe, 1985). Dessa forma, a prática discursiva tanto pode contribuir para a reprodução da sociedade, como para sua transformação.

A política educacional está sendo tratada como formação discursiva, visando entender as mudanças que ela propicia, o que 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. Segundo Foucault (2004: 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 sua correlações com outros enunciado a que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui.

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 está sendo 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 são 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 sua saberes. Assim, o discurso é tratado em sua dimensão política, epistemológica e prática.

¹⁹ Significantes que são fixados de forma contingente, ou seja, são provisórios.

A análise da política educacional nos ofereceu elementos para considerar que, no município estudado, a democracia vem se constituindo como ponto nodal,²⁰ pois tanto as entrevistas como os documentos norteadores da política educacional apontam nesta direção.

A gestão democrática está sendo tratada como um enunciado, o que requer o entendimento de que significados estão sendo atribuídos à mesma. Consideramos, assim, que o termo “gestão democrática da educação” não tem significado por si só, mas o seu significado 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.

No discurso dos gestores da educação no Cabo de Santo Agostinho, os Conselhos Escolares, os Grêmios Escolares e o Conselho Municipal de Educação aparecem como instrumentos privilegiados de construção da gestão democrática.

A eleição de dirigentes escolares é tratada como uma política importante no processo de democratização, embora haja o entendimento de que ela, por si só, não é capaz de garantir que a gestão da escola efetivamente se democratize, pois, conforme relata a secretária executiva de educação municipal “observamos que, às vezes, um diretor indicado pode ter uma prática bem mais democrática do que um eleito”.

Um importante elemento de construção democrática é a forma como a secretaria vem lidando com as questões do financiamento da educação. Atualmente, 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 1995, 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 – cota 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

²⁰ Segundo Mouffe (1996: 103) pontos nodais são fixações parciais que limitam o fluxo do significado sobre o significante.

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 em 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 colocar os riscos da sua privatização ao fornecer os mecanismos legais para a captação de recursos, na medida em que aumente a desresponsabilização do Estado 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 pelos Conselhos Escolares. Existe um programa de financiamento que se pauta pela eficácia da utilização dos recursos e não pela democratização. O município adere a este programa porque necessita das verbas. No entanto, dá a ele outro formato, direcionando 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 custeio e capital, a escola dispõe de mais liberdade na utilização de seus recursos, embora devendo haver um plano de trabalho do qual serão prestadas 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, lâmpadas, entre outros.

Percebemos, assim, que foi possível a apropriação de uma política hegemônica e a sua transformação em uma política não hegemônica, através de uma prática articulatória, na construção do significado de uma política educacional. Tal movimento se coloca, no dizer de Santos, na relação hegemônico/contra-hegemônico, local/global, na medida em 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 a 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, antagônica ao que foi definido hegemonicamente. Segundo Santos (2003: 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.

A concepção de democracia observada nas entrevistas dos gestores da política educacional municipal e nos documentos analisados pauta-se pela construção democrática da sociedade, havendo, assim, a transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada.

Percebe-se, ainda, em diferentes momentos do discurso dos gestores municipais, que o conflito e antagonismo na proposição das políticas esteve sempre presente, embora tenhamos observado uma concepção de democracia baseada no consenso na fala de alguns dirigentes. No entanto, estas relações podem ser consideradas agonísticas, na medida em que o adversário, nos discursos analisados, sempre foi reconhecido. Assim, parece-nos que no município o sentido hegemônico da democracia que vem se construindo envolve formas de poder compatíveis com os valores democráticos. Percebemos, ainda, que existe uma tentativa de articulação entre democracia representativa e democracia participativa nas diretrizes da política educacional municipal, especialmente em relação aos Conselhos Escolares, que são tratados como mecanismos de democracia participativa, em complementaridade à representativa, na medida em que há a participação nas decisões políticas, no controle e avaliação das ações.

Referências Bibliográficas

- Abranches, Mônica (2003), *Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez.
- Arreteche, Marta T.S. (1996), “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, 44-66.
- Azevedo, Janete M.L. (2001), “Cidadania, desenvolvimento humano e reforma educacional”, in *XV ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORDESTE*. São Luís, UFMA. *Anais*. CD ROM.
- Bastos, João Batista (2002), “Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas”, in J. B. Bastos (org.), *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Bruno, Lúcia (1997), “Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo”, in D. Oliveira (org.), *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Burity, Joanildo (1994), “Transbordamento do social: qual o jogo da democracia?”, in R. Santos; R. Cunha e L. F. Costa (orgs.), *Contemporaneidade e política*, Rio de Janeiro: Sociedade do Livro; Instituto Astrogildo Pereira.
- Fairclough, Norman (2001), *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Foucault, Michel (2004), *A arqueologia do saber*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Gramsci, Antonio (1978), *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Harvey, David (1996), *Condição pós-moderna*. 6ª edição. São Paulo: Loyola.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and socialist strategy*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1989), *Hegemony & socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London and New York: Verso.

- Lima, Licínio (1998), *A escola como organização e a participação na organização escolar*. 2ª edição. Braga: Universidade do Minho.
- Martins, Ângela Maria (2002), *Autonomia da escola: a (ex)tenção do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez.
- Mellucci, Alberto (2001), *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.
- Mouffe, Chantal (1996), *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva.
- Neves, Marcelo (2001), “Do consenso ao dissenso: O estado democrático de direito a partir e além de Habermas”, in J. Souza, *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Oliveira, Inês Barbosa (org.) (1999), *A democracia no cotidiano da escola*. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE.
- Oliveira, Anna Maria G.S. (1991), “A organização escolar a serviço de um projeto pedagógico”, in S. Weber (org.), *Democratização, educação e cidadania: caminhos do governo Arraes (1987-1990)*. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, Cleiton; Teixeira, Lucia Helena (1999), “Municipalização e gestão municipal”, in C. Wittmann; R.V. Gracindo (coords.), *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 – 1997*. Brasília: ANPAE.
- Pérez Gómez, A.I. (2001), *A cultura escolar na sociedade neoliberal*. Porto Alegre: ARTMED.
- Prais, Maria de Lourdes Melo (1996), *Administração colegiada da escola pública*. Campinas: Papirus.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999a), *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999b), “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”, in F. Oliveira e M. C. Paoli (orgs.), *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC.

- Santos, Boaventura de Sousa (2001a), *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001b), Entrevista [ago. 2001]. Entrevistadores: José Maria Cançado, Juarez Guimarães, Leonardo Avritzer e Patrus Ananias. *Revista Teoria e Debate*, 48. São Paulo: Fundação Perseu Abarano.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Silva, Ilse Gomes (2003), *Democracia e participação na 'Reforma do Estado'*. São Paulo: Cortez.
- Souza, Celina; Carvalho, Inaía M.M. (1999), “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”, *Lua Nova*, 48, 187- 211.
- Souza, Manoel Tibério Alves (1997), “Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização”, *Revista Dados de Ciências Sociais*, 40, 3.
- Theborn, Göran (2001), “As teorias do Estado e seus desafios no fim de século”, in E. Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?*. Petrópolis: Vozes.
- Weber, Silke (1996), “Institucionalização do CONSED”, in Conselho Nacional de Secretários de Educação, *Relatório de gestão 1995-1996*. Brasília: CONSED.
- Weber, Silke (1993), “Democratização e descentralização: política e práticas”, *Revista Brasileira de Administração Educacional*, 9(2), 9-25.
- Weber, Silke (2004), “Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia”, in A. O. Costa (org.), *Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: Anablume.