SENTIDOS HEGEMÕNICOS DA DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO[1]

Luciana Rosa Marques
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
lmarques66@gmail.com

RESUMO

O estudo teve por objetivo apreender os significados das políticas educacionais de descentralização / democratização da gestão escolar e dos sistemas educacionais dos municípios da região metropolitana do Recife, através de práticas discursivas. Utilizou o arcabouço teórico metodológico das Novas Teorias do Discurso, de corte Lauclaniano, que consideram o discurso como prática social, uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros. A análise dos dados buscou verificar se as políticas de descentralização / democratização do sistema educacional e da gestão escolar adotadas em cada município se colocam enquanto um pressuposto neoliberal, visando à proteção das liberdades individuais, ou podem ser identificadas como diretrizes que intentam o aprofundamento da vida democrática.

PALAVRAS - CHAVE: Políticas Educacional; Democratização da Educação; Teoria do Discurso

INTRODUÇÃO

A democratização / descentralização da educação tem se colocado, na contemporaneidade, como fulcral nas políticas educacionais brasileiras, embora vinculada a projetos de sociedade diferenciados. Para uns a defesa da descentralização se fundamenta nos preceitos do liberalismo político, que reclamam instrumentos de proteção das liberdades individuais contra a ameaça de um Estado invasivo, enquanto que, para outros, essa nova forma de gestão dos assuntos estatais favorece o

[1] Apoio CNPQ

aprofundamento da vida democrática, viabilizando a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Nesta perspectiva, este trabalho buscou perceber o sentido da democracia nas políticas de democratização da educação em oito (08) municípios[2] da Região Metropolitana do Recife, a partir de entrevistas realizadas com os/as secretários/as de educação. A análise dos dados visou identificar, a partir dos aportes da teoria do discurso, de corte Laclauniano, uma prática discursiva específica, a democratização / descentralização da educação, buscando os significados hegemônicos que se colocam no espaço discursivo estudado. O estudo da hegemonia auxilia o pesquisador fornecendo ao discurso uma matriz, forma de analisar a prática social a qual pertence o discurso, que pode reproduzir, reestruturar ou desafiar hegemonias existentes e um modelo, forma de analisar a prática discursiva como um modo de luta hegemônica. Dessa forma, os eventos discursivos contribuirão ou não para a mudança, dependendo da natureza das práticas sociais que constroem e o estudo das mudanças nas ordens do discurso podem trazer significativas contribuições ao estudo da mudança social.

A DEMOCRACIA COMO OBJETO DE DISCURSO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

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

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

Consolida-se, assim, o debate e demandas pela democratização do sistema educacional e das Unidades Escolares, que têm como pontos centrais, respectivamente, a descentralização/municipalização, a eleição direta para dirigentes escolares e a criação

[2] Recife, Olinda, Jaboatão, Moreno, Camaragibe, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho e Paulista.

dos Conselhos Escolares. Observa-se, neste período, a implementação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil na formulação da política educacional em Estados como o Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Pernambuco, neste último Estado exemplificado pelos Fóruns Itinerantes de Educação. Realiza-se, também, a mobilização sindical e acadêmica em movimentos pela democratização da escola pública, além da organização coletiva de Secretários Municipais e Estaduais de Educação com a criação da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) em 1986.

No período que particularmente nos interessa neste estudo, as décadas de 1980 / 1990, observa-se que a defesa da descentralização, que, na maior parte das vezes, pode ser traduzida em municipalização, tem como suporte a possibilidade da democratização da gestão do sistema de ensino, considerando que as pessoas estando mais próximas do município, poderiam participar mais ativamente na definição e fiscalização de sua política. Esta abordagem aponta para a concepção de municipalização como democratização do ensino. A democratização da gestão da escola pública é uma demanda presente neste momento, entendida, principalmente, como eleição de diretores escolares, luta que se constitui quase como uma unanimidade nacional. Na própria agenda do CONSED, estava presente

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

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

Nos anos 1990, o foco do debate sobre a democratização da educação é direcionado para as relações internas da escola, que deveriam ser democráticas, com a participação da comunidade escolar em sua gestão, sendo regulamentada, inclusive, pela LDB e tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Federal 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 brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Isso não tem significado, contudo, um considerável avanço na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

Percebe-se, neste modelo, a correlação entre as novas formas de organização produtiva e a implantação de políticas educacionais direcionadas à descentralização / desconcentração da gestão das Unidades Escolares[3]. A administração descentralizada faz-se necessária em função da inoperância da máquina burocrática, conferindo autonomia às escolas, inibindo, assim, riscos de perturbações indesejadas ao sistema, já que a participação do coletivo na gestão da escola aumenta à medida que aumentam suas responsabilidades (BRUNO, 1997).

Constata-se, ainda, a intervenção de organismos internacionais, como Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, entre outros, nas políticas educacionais latino americanas, a partir da implantação de reformas que seguem o receituário destes organismos.

Coadunado a este projeto, o governo FHC considera a educação, no Planejamento Político Estratégico do MEC (1995 – 1998), como elemento estratégico de garantia do desenvolvimento econômico e cidadania plena, com preocupação focada nos resultados da atuação do ministério, que é o órgão central de decisões a respeito do sistema educacional.

Embora o Planejamento Estratégico apresentasse entre os aspectos enfatizados "a valorização da escola e de sua autonomia, bem como sua responsabilidade para com o aluno e a comunidade e a sociedade" ela deveria vir ao lado "da promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino", outro aspecto

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

enfatizado. Assim, a gestão da qualidade aparecia como o formato que deveria ser aplicado para a obtenção de melhores resultados, especialmente no ensino fundamental, nível prioritário de atuação do Governo Federal neste período. Assim, de 1995 a 2002,

> [...] explicitamente, a gestão democrática propugnada pelo governo federal brasileiro visava a elevação dos padrões de eficiência e de autonomia financeira, organizacional e pedagógica da instituição escolar, envolvendo a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar; a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade interna e externa à escola, para definir suas metas pedagógicas, administrativas e financeiras e a criação de caixas escolares para gerenciar recursos financeiros transferidos pelo MEC e pelos estados para cada unidade de ensino. Essas determinações revelam a concepção enviesada de gestão democrática representada pela gestão compartilhada, em que é privilegiada a busca de parceiros para a superação imediata das dificuldades cotidianas da gestão escolar (HORA, 2007, p. 68).

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

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

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

Compreende-se, portanto, que as políticas que visam implementar a democracia participativa em escolas da rede pública e nos sistemas educacionais 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, tendo em vista que a democratização do Estado brasileiro sempre esteve na pauta das lutas da sociedade civil.

Com a proposta de construção de uma educação pública democrática, com qualidade socialmente referenciada, em 2003, a nível federal, outro grupo assume o poder, tendo a frente o presidente Lula, apresentando uma proposta diferenciada para educação e, particularmente, para sua gestão. No projeto de educação do governo aparecem três eixos prioritários: a democratização do acesso e garantia da permanência; a qualidade social da educação e a instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão (LIBÂNEO; OLIVEIRA, TOSCHI, 2007).

Expressando uma concepção de gestão democrática baseada na participação cidadã, as propostas se colocam em direção contrária às do governo anterior, nas quais a descentralização e autonomia vinham colocadas como procedimentos técnicos capazes de garantir a maior eficiência do sistema educacional. Uma análise superficial das propostas apresentadas, assim como de algumas ações do governo atual, como o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e a Escola de Gestores, indicam, de forma clara, que outra concepção de gestão democrática está sendo trabalhada. Em que pese as falhas que estes programas apresentem, não se pode desconsiderar o sentido de democracia apresentado, de participação cidadã e fortalecimento de espaços democráticos.

Tendo em vista os elementos expostos, em nossa pesquisa empírica analisamos a democracia como objeto de discurso nas políticas educacionais em municípios da Região Metropolitana do Recife. Para tal, investigamos os sentidos atribuídos à democracia e à descentralização nestas políticas, com base no arcabouço da Teoria do Discurso. Assim, intentamos perceber em que perspectiva elas se colocam: de construção de uma democracia baseada no alargamento dos direitos sociais e na participação cidadã ou baseada na busca de eficiência e eficácia da escola, tal como apregoado pelo projeto neoliberal.

OS SENTIDOS HEGEMÔNICOS DA DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No sentido de perceber os sentidos hegemônicos da democracia na política educacional municipal, foram realizadas entrevistas com oito (08) gestores/as das secretarias de educação de Municípios da Região Metropolitana do Recife. Nestas entrevistas, semi estruturadas, buscou-se identificar o sentido de democratização da educação para estes/as dirigentes e as ações das Secretarias de Educação na sua implementação.

Para análise das entrevistas utilizamos os aportes da teoria do discurso de corte Lauclaniano. Embora com muitas proximidades, tanto conceituais como metodológicas, Teoria do Discurso (TD) e Análise do Discurso (AD) não são exatamente uma mesma estratégia intelectual.

> A TD trabalha a dimensão da linguagem na análise de objetos empíricos pela sua inscrição numa problemática clara de implicação política e ontológica [...] enquanto a AD – embora não seja um ramo da lingüística – pode ser inteiramente realizada no âmbito desta [...] sem maiores pretensões de fazer intervir hipóteses sobre como se constituem e transformam o social ou os atores sociais, ou de **explicar o social a partir do discurso**. A despeito de haver muitas definições de discurso na AD, é importante admitir uma importante diferença entre estas e a TD [...] trata-se da **rejeição que a TD faz da distinção entre discursivo e extra-discursivo** e de sua definição formal de discurso que transcende o domínio da linguagem tal como trabalhada na lingüística e pressuposta como um dado empírico pelo *mainstream* das ciências sociais. (BURITY, 2007, p. 74-75, grifo nosso)

Neste trabalho, o discurso é tomado enquanto uma prática social, ou seja, como forma de construção social, cuja condição ontológica é a política, o que implica em considerá-lo como uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. Constitui-se, portanto, em ações, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no "*cotidiano*". "O discurso, como um sistema de relações (entre significante e significado, entre linguagem e ação, entre elementos de diferentes outros discursos, etc.) encerra uma articulação orgânica entre língua e ato, entre o lingüístico e o extra lingüístico" (BURITY, 2007, p.75).

O foco do trabalho são as *práticas discursivas* que correspondem a momentos ativos no uso da linguagem, momentos de re-significação, de rupturas, de produção de

sentidos e, portanto, de linguagem em ação, ou seja, como as pessoas produzem sentidos e se posicionam em relações sociais "cotidianas". Segundo Fairclough (2001, p. 66), em sua análise da obra de Foucault,

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

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

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

Desta forma, todas as configurações sociais são significativas e os significados das palavras e práticas dependem do espaço discursivo, que é construído por práticas articulatórias[4], em que se colocam.

Inicialmente, os gestores municipais da educação foram questionados sobre as diretrizes e metas para a democratização dos sistemas de ensino e das escolas, as quais se apresentaram bastante diferenciadas de um município para outro. Dentre elas podemos destacar: a ampliação do número de refeições para melhoria da aprendizagem dos alunos; a qualificação dos professores; a extinção da função de diretor como cargo comissionado, passando a mesma a ser exercida por professores de carreira; a eleição de diretores; o fortalecimento dos Conselhos Escolares e a atuação dos Conselhos Municipais de Educação.

Percebe-se que alguns municípios têm uma trajetória mais solidificada de implantação de ações de democratização da gestão, que, inclusive, é colocada como um

---

[4] Para Laclau, uma estrutura discursiva não é uma entidade meramente "cognitiva" ou "contemplativa"; é uma *prática articulatória* que constitui e organiza as relações sociais. Uma prática articulatória consiste na "construção de pontos nodais - "fixações parciais que limitam o fluxo entre significado e significante" (MOUFFE, 1996, p.103) - que fixam parcialmente sentido; o caráter parcial dessa fixação procede da abertura do social, resultante, por sua vez, de um constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade" (LACLAU & MOUFFE, 1985, p. 113).

dos eixos da política municipal de educação[5], enquanto outros parecem apenas tratá-las em função da abordagem dos pesquisadores, não havendo consistência nas respostas dos/as gestores/as. Interessante notar, ainda, que os primeiros, em geral, estão em gestões reeleitas, que, portanto, tiveram um maior período de tempo para implantação de suas políticas.

Outro aspecto a ser considerado é a inserção destas diretrizes no projeto maior do município. Desta forma, enquanto no município de Recife "*a política da secretaria de educação está ligada à política geral da prefeitura que é a democratização da gestão*" nos outros municípios os secretários não destacam esta vinculação, não indicando, assim, a democratização como princípio norteador das ações do executivo municipal.

No tocante à democratização dos Sistemas de Ensino aparece de forma mais incisiva a estruturação/ atuação dos Conselhos Municipais de Educação, composto por representantes de diferentes segmentos, visando, ainda, a criação / consolidação do Sistema Municipal de Educação. No entanto, percebemos que estas diretrizes aparecem em apenas quatro (04) municípios dos oito (08) municípios estudados. A maior parte das diretrizes se refere à democratização da gestão das escolas, como, por exemplo, a eleição de dirigentes e o fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Percebe-se, ainda, que diretrizes não específicas de democratização são consideradas como tal. Neste sentido, chama a atenção as ações voltadas para a qualificação do ensino colocadas como diretrizes de democratização. Pode-se inferir, portanto, que, nestes municípios, democratizar a educação passa pela oferta de educação de qualidade para todos, como expressa o fragmento de fala de uma secretária de educação transcrita abaixo.

"*No caso as metas são estas né? [...] da qualidade, exatamente a gente acredita que a qualidade do ensino, as boas condições de trabalho, o salário também, interfere em tudo isso [...] é bom ressaltar que no ano de 2008 nós tivemos uma procura muito grande, muito significativa de alunos de escolas particulares. Não me surpreende (risos), é um motivo de prazer. Nosso município, através do IDEB, ficou em segundo lugar, só perdendo para Recife. Nossa média ficou 3,6 e até 2005 era 3,1, então isso também é muito bom*"

[5] A secretaria de educação do município de Moreno definiu quatro eixos de atuação em seu plano de trabalho: a democratização da gestão; a valorização do magistério; a melhoria da qualidade do ensino e a universalização do ensino.

Especificamente em relação à democratização da gestão escolar a eleição de dirigentes aparece como o elemento mais recorrente, como expressa os fragmentos de falas abaixo:

"Nós já temos as eleições para a direção, isso é um fato consolidado em legislação. Creio eu que de 1990 para cá nós temos a legislação que define o processo de escolha para a direção das escolas [...] das três situações[6] *eu destacaria que a mais consolidada é o processo de eleição direta, porque como ele está em nossa legislação você já tem toda uma dinâmica de vivência, mas uma eleição efetivada já se tornou uma prática, então ta no dia a dia" (Município de Moreno).*

"Todas as escolas têm eleição direta já ocorrida" (Município de Olinda).

Em alguns municípios, mesmo com a regulamentação legal da eleição direta, há a compreensão de que a mesma, por si só, não garante a democratização. Neste sentido, é ressaltado o papel do Conselho Escolar na democratização das relações internas da escola, inclusive como forma de fortalecer o processo eleitoral, como acontece no município de Olinda:

"A primeira coisa que pensamos foi: como democratizar a escola? Então a ideia era elegendo o diretor ou criando o Conselho? Criar o Conselho é melhor né? Então o caminho é criar o Conselho [...] aí o impasse foi: organizar os conselhos! E os conselhos iriam puxar a discussão para eleição de diretores. A gente pensou em optar por este caminho porque seria uma organização da escola, dos segmentos. A diretora faz parte, mas para eleger a diretora quem irá tomar a frente? Aí obviamente era melhor organizar a escola".

Há, ainda, municípios que entendem a eleição de dirigentes como importante no processo de democratização da gestão da escola, mas que, no entanto, não conseguiram implementá-la.

No discurso dos secretários/as a qualificação do ensino aparece como o significado mais sedimentado em relação à importância das diretrizes de democratização. Assim, a democratização dos sistemas de ensino e da gestão da escola contribuiria para a construção da qualidade da educação.

---

[6] As situações a que se refere foram as colocadas como as diretrizes para a democratização: eleição de diretores, organização dos Conselhos Escolares e organização do sistema municipal de educação com a implantação do Conselho Municipal de Educação.

Interessante notar que a secretária de educação de Camaragibe destaca a solidificação das ações da prefeitura como a maior importância das diretrizes de democratização. Desta forma, as políticas educacionais municipais não estariam atreladas ao/a secretário/a de educação, mas ao conjunto dos professores, como expressa o fragmento de sua fala:

"*As diretrizes serem feitas de forma mais democrática é para que tenham mais consistência. Porque hoje eu sou secretária, amanhã não serei né? Mas os professores serão os professores da rede. Então se eles estão construindo a consistência disso será muito grande. Não vão perder a linha de trabalho que é algo que eles queriam que acontecesse".*

O acompanhamento destas políticas não se dá de forma sistemática. Assim, o sentido mais recorrente do acompanhamento foi a realização do mesmo via fortalecimento do Conselho Escolar, como expresso na fala da Secretária de Educação de Paulista:

"Nós estamos fortalecendo os Conselhos: os Conselhos Municipais, os Conselhos de Alimentação; do FUNDEB e o Conselho Municipal de Educação e os Conselhos Escolares também. Nós estamos, já começamos as capacitações para instrumentalização para formação destes Conselhos porque são eles que fiscalizam, são eles que acompanham e a própria equipe interna da Secretaria".

Importa-nos compreender o sentido de democracia dados pelos gestores da educação municipal nas políticas educacionais. Encontramos como o sentido prevalente da mesma a participação. Assim, democratizar significa garantir a participação de todos, de diversos segmentos, da comunidade escolar na tomada de decisões e definição de metas. Veja,se:

"Democracia, é uma coisa assim que agente fala, e é difícil praticar, né? Colocar em prática não é fácil! Mas eu acho que uma coisa que é o seguinte, a socialização das informações e construção das metas a partir dessas socializações" (Secretária de Educação de Camaragibe)

"Para a gente tem sido o processo de reabertura, de compartilhamento de poderes. Para a gente o processo de democratização tem sido, saindo da figura do gesto solitário e entrar em uma esfera de poder partilhado, o esforço que a gente tem feito atualmente é de entender que nem sempre a eleição de diretor resolve.

Democratizar também é garantir a escolha da gestão escolar pela eleição, mas é entender que a gestão, ela é de sala de aula, é da secretaria, é da biblioteca, enfim... a gestão ela é mais ampla, portanto envolve mais parceiros, ela envolve mais atores, então ela precisa ser mais desdobrada" (Secretária de Educação de Moreno)

Percebe-se, assim, a participação colocada como princípio da democracia. Interessante notar a força que a questão da eleição de diretores tem nos discursos da democratização da educação, mesmo sendo para negá-la enquanto elemento único da mesma. Tal fato pode ser decorrência de como este discurso se construiu na educação brasileira, tendo em vista que inicialmente a discussão da democracia na educação apresentava a eleição de diretores como o seu único elemento. Assim, a democratização seria garantida pela eleição, o que a realidade foi demonstrando ser uma visão equivocada, na medida em que a eleição não se mostrou suficiente para garantir a democratização, como evidenciado por alguns estudos na área (Oliveira, 1991; Paro, 2001; Costa e Silva, 1998).

Todos/as os/as secretários/as consideram que as políticas de democratização contribuem na qualidade de educação. Em alguns discursos a forma de contribuição indicada se relaciona à formação da cidadania, que se solidifica a partir destas políticas. Veja-se,

"[...] porque quem come feijão com arroz no dia que come carne não quer mais comer feijão com arroz, não é verdade? Quer comer carne, galinha peixe, [...] agora ele quer uma escola melhor, quer uma município melhor, uma saúde melhor" (Secretária de Educação do Cabo de Santo Agostinho)

"É como eu te disse contribui para a qualidade da educação, se a gente fizer um trabalho de conscientização voltado pra essa questão. A gente conseguir conscientizar as pessoas, que a partir do momento que a gente tiver uma criança, um jovem, um adolescente, um jovem, um cidadão, mais conhecedor de seus direitos e deveres, mais participativos das ações que está acontecendo na cidade, que e tiver essa valorização, a gente só vai conseguir isso através da educação" (Secretária de Educação de Camaragibe).

Nas duas falas percebe-se que a forma de contribuição da democratização na qualidade da educação passa pela cidadania, tanto na consciência do direito a uma escola, saúde, município melhor, que este/esta cidadão/cidadã irá interferir na construção, como na condição de pensar a sua própria educação.

Além da cidadania, foram trazidas também questões específicas do resultado da ação educativa propriamente dita, da aprendizagem dos alunos, que se refletem, por exemplo, na melhoria do IDEB do município. Assim, o sentido da contribuição da democratização da educação na sua qualidade passa pela cidadania e melhoria da aprendizagem dos alunos.

Quando questionados sobre a contribuição das políticas de democratização da educação no aprofundamento da vida democrática do município novamente os/as secretários/as apresentaram respostas bastante diferenciadas, que, a nosso ver, refletem as concepções do projeto político ao qual o grupo que está no poder nos diferentes municípios se alia. Assim, encontramos municípios que trazem a importância dos diferentes conselhos setoriais na gestão municipal, apontando fragilidades existentes em outras áreas, como a de saúde, que a educação conseguiu superar, chegando a ser criado um "*OPzinho"* (Orçamento participativo destinado às crianças), municípios que instituíram vários conselhos (FUNDEB, Merenda, Criança e Adolescente,...), mas que são as mesmas pessoas que demonstram interesse em participar ("*uma mesma pessoa não pode estar no Conselho do FUNDEB, estar no Conselho da Merenda, estar no Conselho da Criança e estar no Conselho de Educação")*. Desta forma, *"se o desejo é de fomentar a democratização e a partilha do poder, então isto está em um profundo processo de contradição" (Secretária Municipal de Educação de Moreno).* Há ainda, municípios que se apresentam sensíveis à questão mas que apontam muitas dificuldades na democratização da vida da cidade, que se coloca como "*um sonho a alcançar*". Assim, pode-se perceber que o aprofundamento da vida / cultura democrática é um processo bastante contraditório que envolveria tanto as ações do poder público neste sentido como a própria consciência democrática da população.

Por fim, importava-nos perceber como os/as secretários/as avaliavam a educação municipal, se consideravam que, em "seu" município, a gestão da educação era democrática. Na abordagem desta temática tivemos uma grande surpresa: os municípios que ao longo da entrevista apresentaram maiores avanços na construção da democracia em seus sistemas / escolas foram os que não se consideraram democráticos. Já nos municípios em que os discursos dos/das secretários/as demonstravam um menor investimento nas políticas de democratização consideraram-se democráticos. Tal fato leva-nos a crer que quanto mais se avança na democratização mais se tem consciência de que a mesma é um processo contínuo, constituído de muitos entraves e dificuldades e, portanto, sempre inacabada, tendo em vista a impossibilidade de uma completa

realização da democracia[7]. Assim, nestes discursos encontra-se a ideia da democracia como algo processual, em constante construção e, dessa forma, não se pode dizer que a educação municipal **é** democrática, pois esta democracia **estará sempre** se construindo.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Nesta pesquisa trabalhamos com uma perspectiva teórica metodológica que considera o discurso como uma prática social, composta de elementos discursivos e não discursivos, podendo assumir diferentes significados em diferentes configurações sociais. Assim, não se questiona a materialidade das coisas ou dos acontecimentos, mas considera-se que esta materialidade carrega consigo um sentido e é este que foi investigado.

Trabalhamos com a ideia de que as políticas de democratização / descentralização da educação podem assumir diferentes significados, que materializam um determinado projeto político. Desse modo, a democracia na educação atualmente configura-se como um *ponto nodal*. No entanto, o sentido dado a ela é diferenciado, de acordo com o projeto político social em que está inserida.

Em todos os municípios estudados há políticas de democratização que, entretanto, são bastante diferentes de um município para o outro. Confirmamos, assim, nossa ideia inicial de que o seu sentido está atrelado a um determinado projeto político social. Assim, em alguns municípios o sentido das políticas de democratização / descentralização do sistema educacional e da gestão escolar se colocam enquanto um pressuposto neoliberal, visando à proteção das liberdades individuais. Porém, em outros, elas podem ser identificadas como diretrizes que intentam o aprofundamento da vida democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar:** espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

BASTOS, João Batista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. *In*: BASTOS, João Batista (org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 07 – 30.

[7] Cf. Mouffe (1996).

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da Educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

BURITY, Joanildo. Transbordamento do social: qual o jogo da democracia?. *In*: SANTOS, Raimundo; CUNHA, Ronaldo; COSTA, Luís Flávio (orgs.). **Contemporaneidade e política**. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro; Instituto Astrogildo Pereira, 1994. p. 137 – 158.

_____. Teoria do discurso e Análise do Discurso: sobre política e método. *In*: WEBER, Silke; LEITHÄUSER, Thomas (orgs.) **Métodos qualitativos nas Ciências Sociais e na prática social**. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2007. p.72 – 83

COSTA, Célia; SILVA, Itamar. Democratização da gestão escolar: uma tentativa de balanço. **Revista de Educação da AEC**. n. 109, p. 100 – 115, 1998.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

HORA, Dinair Leal. **Gestão educacional democrática**. Campinas: Alínea, 2007.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. **Hegemony & socialist strategy:** towards a radical democratic politics. London and New York: Verso, 1989.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Anna Maria G. S. A organização escolar a serviço de um projeto pedagógico. *In:* WEBER, Silke (org.) **Democratização, educação e cidadania:** caminhos do governo Arraes(1987-1990). São Paulo: Cortez, 1991. p. 77 – 92.

SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **O Fórum Social Mundial:** manual de uso. Porto: Afrontamento, 2005.

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

WEBER, Silke. Institucionalização do CONSED. *In:* CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Relatório de gestão 1995-1996**. Brasília, dez. 1996. p. 32 -33.

_____. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. *In:* COSTA, Albertina de Oliveira (org.). **Uma história para contar:** a pesquisa na Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Anablume, 2004. p. 57-90.