

# Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação

*Educational management and the reinvention of democracy: regulation and emancipation issues*

*Gestión educativa y reinención de la democracia: cuestiones sobre regulación y emancipación*

---

MARIA DE FÁTIMA CÓSSIO  
ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO  
MARIA CECILIA LOREA LEITE  
MARIA ANTONIETA DALL'IGNA

**Resumo:** O texto objetiva refletir sobre as relações de poder que permeiam as decisões no campo educacional no sentido de ampliar a compreensão do conceito e das práticas de gestão democrática. Inicialmente se enfoca a trajetória de concepções sobre gestão escolar, salientando ressignificações. A seguir, dialoga-se com as idéias de Boaventura Santos e de Laclau e Mouffe, realçando possibilidades emancipatórias, através de racionalidades não hegemônicas. Por fim, relatam-se experiências emergentes de uma escola municipal de Pelotas, buscando tornar visíveis iniciativas em favor da emancipação.

**Palavras-chave:** gestão da educação; democracia; participação; regulação; emancipação.

**Abstract:** The paper discusses power relations underlying the decisions in the field of education in order to broaden the understanding of the concepts and practices of democratic management. The first part focuses on the evaluation of concepts on school management, highlighting new significations. Following, there is a dialogue with the ideas of Boaventura Santos, Laclau and Mouffe, emphasizing emancipatory possibilities, through non hegemonic rationalities. Finally, the paper describes emergent experiences of a municipal school in Pelotas, in an attempt to highlight initiatives committed to emancipation.

**Keywords:** educational management; democracy; participation; regulation; emancipation.

**Resumen:** El texto objetiva reflexionar sobre las relaciones de poder que permean las decisiones en el campo de la educación en el sentido de ampliar la comprensión del concepto y las prácticas de gestión democrática. La primera parte enfoca la trayectoria de concepciones sobre gestión escolar, destacando sus ressignificaciones. En seguida, se dialoga con las ideas de Boaventura Santos y de Laclau e Mouffe, procurando dar realce a posibilidades emancipatorias, a través de racionalidades no hegemónicas. Finalmente, se reportan experiencias emergentes de una escuela municipal de Pelotas, buscando dar visibilidad a iniciativas en favor de la emancipación.

**Palabras clave:** gestión de la educación; democracia; participación; regulación; emancipación.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo, desenvolve-se uma reflexão acerca das relações de poder que permeiam as decisões políticas no campo educacional e suas vinculações com os contextos políticos e sociais vigentes no Brasil a partir dos anos 1980, no sentido de ampliar a compreensão sobre o conceito e as práticas de gestão da educação em uma perspectiva democrática.

Para as finalidades deste trabalho, inicialmente, trata-se de esclarecer o que se entende como gestão da educação. Assume-se a perspectiva de gestão da educação que vai além de administrar sistemas ou escolas. Entende-se que se trata de um processo político coletivo, que envolve princípios de democracia, de direitos humanos e, prioritariamente, o conceito de participação, abrangendo as políticas educativas, os sistemas ou redes educacionais e as instituições de ensino – básica e superior.

Assim, busca-se analisar a trajetória das concepções sobre gestão da educação e seus significados políticos em cada tempo histórico, salientando as suas ressignificações. A seguir, dialoga-se com as teorizações de Boaventura de Sousa Santos (2000, 2003, 2005 e 2007) e de Laclau e Mouffe (2004), especialmente no que se refere aos conceitos de democracia no cenário contemporâneo, procurando aprofundar a noção de gestão democrática e permitir que se recupere a ideia de possibilidades emancipatórias, através da construção de novas racionalidades não hegemônicas. Ao final, relatam-se, de forma sucinta, algumas experiências emergentes verificadas em uma escola da rede municipal de ensino de Pelotas, identificada na pesquisa<sup>1</sup> em desenvolvimento como Escola A, na perspectiva de tornar visíveis iniciativas que contemplem práticas de distanciamento da regulação em favor da emancipação, numa busca evidente de ampliação da intensidade democrática no processo de gestão escolar.

### GESTÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS POLÍTICOS E RESSIGNIFICAÇÕES

O debate sobre gestão da educação no Brasil ocorre de forma mais intensa a partir de 1970, num contexto em que a falta de vagas e o direito à educação pública são questionados pela classe trabalhadora e impõem uma análise acerca dos motivos da reprovação e do abandono escolar, das condições precárias das escolas e da limitada profissionalização do magistério (LUCE e MEDEIROS, 2006).

---

<sup>1</sup> Pesquisa *Políticas educativas e curriculares: contextos, articulação e reconceitualização em três estudos de caso na rede de ensino de Pelotas*, realizada pelo Grupo de Pesquisa Gestão, Currículo e Políticas Educativas, da Universidade Federal de Pelotas, financiada pelo CNPQ e com apoio da FAPERGS.

Dos anos 1980 em diante, os movimentos reivindicatórios dos professores favorecem a discussão sobre o modelo burocrático e hierárquico de organização da educação e da escola, propondo a sua superação e democratização. É neste contexto histórico-político, de transição do centralismo do regime autoritário para a redemocratização, que a gestão é evidenciada na agenda política dos governos.

Até meados da década de 1980, os teóricos da administração educacional utilizavam como fundamento para suas propostas nesse campo o arcabouço teórico dos vários movimentos que compõem a teoria da administração empresarial. O pressuposto, implícito ou explícito, desses autores era o de que administrar uma rede de escolas ou uma instituição escolar consistia em tarefa equivalente à administração de uma empresa qualquer. Para eles, a educação constituía-se em empreendimento cuja administração não requeria nenhuma consideração especial.

A proposta de superação do paradigma da administração empresarial como fundamento da administração educacional tinha por hipótese a natureza específica do processo pedagógico de produção escolar, ou seja, a incompatibilidade entre o fundamento capitalista da teoria geral da administração, produzida para mediar o sistema de exploração da força de trabalho e maximizar a extração da mais-valia, e a natureza do método de formação cultural das novas gerações.

Dessa forma, a constatação das limitações do paradigma empresarial para a compreensão dos processos de administração da educação e da escola foi ancorada nas teorias críticas que denunciaram o papel da educação escolar no processo de reprodução das desigualdades de classe nas sociedades capitalistas. Assim, inicialmente se observa a influência, de um lado, das teorias reprodutivistas, gestadas no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, notadamente as teses da corrente francesa, em suas diferentes versões, representada por Althusser (1969), Baudelot e Establet (1975), Bourdieu e Passeron (1975) e, de outro lado, da corrente inglesa, a partir das contribuições da Nova Sociologia da Educação. Posteriormente, como se sabe, as análises educacionais sofreram influência das teorias críticas não reprodutivistas de inspiração neomarxista e gramsciana que, apesar de manterem a categoria econômica como foco de análise, incluíram outras, tais como a cultura, o currículo, os saberes, com forte apelo à conscientização e à emancipação humanas.

Para romper com a visão conservadora e tecnicista da administração educacional, aos moldes da administração geral, passa-se a usar o termo gestão, com sentido flagrantemente democratizante, em sintonia com o movimento de democratização da própria sociedade.

É importante salientar que a teoria democrática da época tinha certas características de uma perspectiva crítica. Conforme Santos (2007), havia vários modelos de democracia: a democracia representativa liberal, a democracia popular, a democracia participativa, a democracia dos países que se desenvolviam a partir do colonialismo. Além da variedade de modelos, a discussão da teoria crítica e da teoria da democracia geral estava centrada nas condições da democracia, em boa medida porque a demo-

cracia só se fazia possível em um pequeno número de países. Por outro lado, havia um tensionamento entre democracia e capitalismo, porque a democracia, a rigor, lutava pela ampliação da inclusão social e pela redistribuição, ao passo que o capitalismo não se apresentava favorável à redistribuição, instaurando a tensão. A última característica da teoria democrática da época era a centralidade no Estado, ou seja, mais Estado, mais democracia, considerando a sociedade um problema e o Estado uma solução.

Assim, não havia muita clareza quanto ao modelo de democracia a ser assumido como o ideal, mas, ao que parece, a reivindicação se identificava com o conceito geral de democracia como *governo do povo*, originado da compreensão de um regime de governo que abarca a vontade dos cidadãos diretamente, no caso da democracia direta, ou dos seus representantes livremente eleitos por uma maioria, no caso da democracia representativa. No Brasil, após longos anos de ditadura, o pleito do povo era pela escolha direta de seus representantes, constituindo-se, neste caso, uma importante conquista para o processo de participação.

Avritzer (2008) argumenta que o Brasil democrático, no decorrer do último século, desenvolveu uma relevante trajetória. De uma situação que poderia ser caracterizada como de relativamente baixa experiência associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, transformou-se em um dos países com o maior número de práticas participativas. Neste sentido, reporta-se ao surgimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre e às experiências que o mesmo inspirou no país, bem como a mais duas formas de participação resultantes do processo constituinte e de sua posterior regulamentação, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais. Entende-se que, no campo da educação, a gestão democrática poderia reforçar este elenco de práticas citadas.

A dimensão política da educação foi reafirmada e a luta por sua democratização foi traduzida, entre outras, pela forma de gestão, cuja perspectiva democrática foi contemplada pela Constituição Federal de 1988. Assim, a concepção de gestão educacional passou a ser entendida como

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do 'jogo' democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO *apud* FERREIRA, 1998, p. 79).

A ampliação dos espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade na tomada de decisões acerca das políticas públicas para educação nas esferas nacional, estaduais e locais passou a ser o grande pleito no contexto do processo de democratização da educação. O mesmo ocorreu no interior das instituições educativas.

Nos anos que se sucederam ao movimento de democratização do país, apesar de algumas experiências pontuais de democracia social, assiste-se a um processo

de ressignificação conceitual e prática da democracia, baseada em valores como a liberdade, a descentralização e a participação, com novos sentidos.

Os anos 1990 foram palco de uma ampla reforma do Estado nacional e de suas políticas. Sob um forte discurso de modernização, o Estado, reorientado pelo neoliberalismo, privatizou serviços públicos, aprofundou a noção de liberdade como livre-mercado e livre-consumo, enfatizou a descentralização<sup>2</sup> como transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e reduziu a ideia de participação à corresponsabilidade. O capitalismo neoliberal em escala mundial reconfigura não só o papel do Estado, mas a sociedade em sua totalidade, com consequências desastrosas como as que se têm vivenciado.

Para Boaventura de Sousa Santos (2000 e 2007), a democracia do século XX constituiu-se em acirrada disputa entre regulação e emancipação. Um dos processos que levou à quebra do equilíbrio entre emancipação e regulação em favor da segunda foi a redução da política a uma prática social setorial e especializada, com uma rígida regulação da participação. Para este autor, o mais preocupante foi o desaparecimento do tensionamento entre democracia e capitalismo, ou seja, a construção da ideia de que ao novo capitalismo corresponde uma nova forma de democracia, agora mercantil, e uma nova cidadania, agora de consumo.

A democracia, ainda em processo de consolidação no Brasil, vê-se reorientada pela nova ordem mundial e, logicamente, a democratização da educação e da gestão passa por transformações. A partir da segunda metade dos anos 1990 a educação sofre uma verdadeira reforma para atender aos preceitos neoliberais. A União, por meio do Ministério da Educação, passa a orientar os currículos,<sup>3</sup> na forma de parâmetros curriculares para a educação básica e diretrizes curriculares para a educação superior; implanta um sistema nacional de avaliação dos resultados do desempenho dos estudantes por amostragem, através de provas elaboradas tendo como base os parâmetros e as diretrizes curriculares; institui a dinâmica da competitividade e da concorrência entre as instituições educacionais através da divulgação dos resultados

---

<sup>2</sup> No campo da educação, uma das estratégias de descentralização consistiu no incentivo ao processo de municipalização das redes de ensino, bem como nas tentativas do poder central em transformar as escolas de educação básica e as universidades públicas em instituições sob responsabilidade privada ou sob administração aos moldes empresariais. Segundo Peroni (2006), tais estratégias se fundamentam na ideia de que as políticas sociais não podem ser consideradas como serviços exclusivos do Estado, podendo, portanto, ser de propriedade pública não estatal ou privada.

<sup>3</sup> Salienta-se que os currículos foram elaborados por comissões de especialistas nomeadas pelo MEC, sem a necessária representatividade dos professores. Além disso, convém lembrar que os currículos foram apresentados gradativamente à comunidade educacional e mesmo que não tenham tido inicialmente um caráter obrigatório, na medida em que foram vinculados aos materiais didáticos, aos livros didáticos e à avaliação externa, sendo a base para a elaboração das provas aplicadas aos estudantes, na prática, em nosso entendimento, os parâmetros podem ser considerados como um modelo curricular nacional padronizado.

das avaliações nacionais; redefine o *locus* da formação dos professores; incentiva a privatização da educação superior e da formação profissional; redefine o financiamento da educação (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef), com flagrante maior responsabilização financeira dos estados e municípios. Com essas políticas, a União procurou centralizar as decisões, ao mesmo tempo em que descentralizou responsabilidades através do comprometimento da sociedade civil com a educação, com forte estímulo ao voluntariado. Essas medidas foram permeadas pela lógica de uma gestão baseada na eficácia, na eficiência e nos resultados, com impactos significativos na gestão escolar.

Entra em cena novamente a tese da gestão escolar fundamentada na visão administrativa empresarial, não mais baseada nas formas de administração taylorista e nos modelos de produção fordista, mas sob um novo modelo de organizar a produção – pós-fordista –, a partir de uma perspectiva de administração gerencialista baseada na eficiência, na eficácia, na produtividade, no resultado, no lucro e na corresponsabilidade, e, na qual, dentre outras características, os funcionários são chamados de *colaboradores* no processo de satisfação do cliente e de estímulo ao consumo. Por esta lógica, o bom gestor da educação é aquele que consegue atingir bons resultados com o mínimo de investimentos. Esses resultados passam a ser medidos por indicadores de qualidade, elaborados e acompanhados desde processos de avaliação externa.

De fato é um processo de reestruturação do Estado que envolve realinhamentos das relações entre Estado, cidadania, economia e formas de organização, como parte de um processo abrangente de reestruturação do capitalismo em âmbito global. Tais processos repercutiram e têm implicado em mudanças profundas nas formas de gestão, com aplicação dos modelos pós-fordistas na gestão pública, considerados os mais adequados para a organização do trabalho. Essas mudanças promovem ainda outra reconfiguração do público e do privado, no sentido de privatização de setores públicos, transferência de responsabilidades e enfraquecimento das fronteiras entre público e privado. Dentre essas modificações na forma de compreender o Estado há a estratégia de introduzir uma nova forma de gestão que passou a ser conhecida como Novo Gerencialismo ou Nova Gestão Pública (CLARKE e NEWMAN, 1997; PERONI, 2009).

Entretanto, esse processo de *reforma* não ocorreu sem contestações e resistências.<sup>4</sup> Em diferentes eventos e publicações, as intencionalidades subjacentes às políticas educacionais foram denunciadas e algumas medidas, especialmente as que se relacionaram à privatização de instituições públicas, foram contidas graças à organi-

---

<sup>4</sup> Este tema não será mais desenvolvido neste artigo em razão de não ser seu objetivo central. No entanto, registramos que muitas experiências para organizar os sistemas educacionais desde uma perspectiva democrática da gestão e de uma perspectiva crítica da organização curricular foram desenvolvidas como práticas contra-hegemônicas nos anos de 1990, tanto em nível municipal quanto estadual. Algumas dessas experiências estão descritas e analisadas no livro *Gestão educacional e democracia participativa* (HYPOLITO *et al.*, 2008).

zação de professores, entidades representativas (professores, pais, alunos), sindicatos, partidos políticos, entre outros atores, incluindo-se, logicamente, os movimentos de resistência ocorridos no interior das instituições. Mas, por sua abrangência e intensidade, a *reforma educacional* desse período provocou fissuras visíveis no processo de democratização que se iniciava no país.

Os movimentos sociais haviam avançado e desenvolvido propostas de uma gestão democrática, em nível escolar, com a criação de conselhos escolares e a construção de práticas curriculares baseadas na democratização do conhecimento e na inclusão da cultura popular. No âmbito de sistemas os avanços revelaram-se com a institucionalização das eleições de diretores e dos conselhos escolares. Esses vários passos foram dados com base na obtenção de uma garantia legal representada pela inclusão do princípio da gestão democrática na Lei de Diretrizes e Bases de 1996. As políticas gerencialistas implantadas nessa tessitura social, para obter maior legitimidade, tiveram que ir ressignificando alguns desses avanços conquistados pelos movimentos, fazendo com que certas propostas, tais como a de gestão democrática, passassem por uma metamorfose de significado, transformando-se em algo como um significado deslizante que, dependendo do contexto e das relações de poder, vai assumindo sentidos despregados de significados anteriores.

Por outro lado, mesmo com a perversidade deste modelo e os altos níveis de desigualdade que tem provocado em diferentes partes do mundo, os apelos populares pela ampliação de direitos têm se intensificado e os processos de contestação e resistência ao modelo também se ampliam. Este paradoxo é característico das sociedades complexas e do momento em que se vive. Desta forma, dada a diversidade e a intensidade das transformações em todos os campos da vida em sociedade, a ideia de democracia precisa ser pensada sob uma nova lógica. Esta nova lógica não se vincula ao conceito de mercado e tampouco assume uma visão universal e hegemônica, mas transita na necessidade de sua ampliação, considerando a pluralidade, a multiculturalidade, as diferenças, a igualdade política, os novos movimentos e as novas demandas sociais, as alterações nas relações de poder. É preciso, assim, reinventar a democracia e a emancipação social (SANTOS, 2007).

## DEMOCRACIA RADICAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Levando em consideração a complexidade do momento atual, entende-se que o debate sobre o significado da democracia precisa ser reaberto, trazendo à tona o problema das formas de democracia e de suas variações.

Assim como Laclau e Mouffe (2004), Santos (2003) assinala a indecibilidade, a incompletude e a pluralidade como características da democracia na atualidade. Sua concepção de contra-hegemonia se aproxima da concepção de uma nova hegemonia desenvolvida por Laclau e Mouffe, na medida em que nela se identifica a luta política por alternativas ao modelo hegemônico neoliberal, que longe de ser a única ordem

social possível, é a expressão de certa configuração das relações de poder e, como tal, precisa ser enfrentada.

Para Laclau e Mouffe, as concepções de democracia na atualidade indicam a sua insuficiência para a compreensão das relações políticas e sociais contemporâneas. Neste sentido, criticam, sobretudo, a atual crença na humanização do capitalismo neoliberal, a sacralização do consenso e o apagamento das fronteiras entre esquerda e direita.

Na perspectiva desses autores, o problema das *democracias liberais* atualmente existentes não é com os princípios de liberdade e igualdade para todos, mas com o sistema de poder que redefine e limita a concretização desses valores. Por isso, defendem o projeto de uma *democracia radical e plural* como extensão das lutas democráticas por igualdade e liberdade a um número mais amplo de relações sociais.

As análises de Laclau e Mouffe (2004) orientam-se para a constituição das identidades, as relações entre as diferenças, a relação entre universalismo e particularismo, o papel do sujeito, a nova noção de hegemonia, bem como a centralidade desta categoria no âmbito do político e a discussão acerca da importância dos significantes vazios para a análise política. Reiteram a necessidade de uma cadeia de equivalências entre as várias lutas democráticas e contra as diferentes formas de subordinação, argumentando que as lutas contra o sexismo, o racismo, a discriminação sexual e a defesa do meio ambiente precisam ser articuladas com as lutas dos trabalhadores em torno de um novo projeto hegemônico de esquerda.

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

A tese de Santos (2007) é a de ampliação dos movimentos de emancipação e de redução da regulação através da democracia participativa, que seria a transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada em todos os seis espaços/tempos estruturais,<sup>5</sup> democracia esta entendida como forma de resistência, ou seja, de transformação/emancipação.

Para o autor, não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior

---

<sup>5</sup> O autor afirma que a interação social nas sociedades capitalistas desenvolve-se a partir de seis modos de produção da prática social, denominados de espaços-tempos estruturais, que são: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da comunidade, o espaço da cidadania e o espaço mundial.



das relações de poder, não como resultado automático de qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas (SANTOS, 2003).

Para tanto, Santos parte da análise de experimentações democráticas em diferentes partes do mundo, nas quais verifica a existência de democracia de baixa intensidade aliada a algumas alternativas de alta intensidade. Desta forma, propõe a relação entre democracia representativa e democracia participativa, ao mesmo tempo em que defende três teses para o fortalecimento da democracia participativa. A primeira é o reconhecimento de que não existe um único formato democrático, o que é apontado pelo multiculturalismo e pelas experiências de participação no sentido da ampliação da deliberação pública. Assim, o primeiro elemento da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos em que o sistema político abre mão de suas prerrogativas decisórias em favor de instâncias coletivas de decisão. A segunda é a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global, como elemento essencial ao fortalecimento da democracia participativa. A articulação global/local torna possível a aprendizagem contínua, considerada requisito fundamental do êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade. A terceira tese advoga a ampliação do experimentalismo democrático, pois a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia requer que se multipliquem experimentos nessas direções.

## REINVENTANDO A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA

Os embates e as lutas empreendidas pelos movimentos sociais em favor da democratização da sociedade e da educação resultaram em um novo ordenamento legal, tendo a gestão escolar como pano de fundo. Inicia-se pela Constituição Federal de 1988, ao definir que a gestão deverá ser democrática no ensino público, seguida da Emenda Constitucional 14/96, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/96 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, regulamentado pela lei n. 9.424/96, atualmente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamentado pela lei n. 11.494/2007.<sup>6</sup> Acrescido a esses fundamentos legais, temos o Plano Nacional de Educação, sancionado pela lei n. 10.172/2001. Todos reafirmando o princípio da democracia e da descentralização na gestão da educação e da escola.

Na Constituição Federal de 1988 e na LDB/96, a *gestão democrática* é prevista como um dos princípios orientadores da educação brasileira para as instituições pú-

---

<sup>6</sup>No caso destes dois fundos, destacamos a potencial contribuição à democratização da gestão através de conselhos de acompanhamento e controle social.

blicas, relacionado à educação como um direito público subjetivo e às incumbências das diferentes instâncias e níveis da organização da educação.

Ao mesmo tempo em que parte das reivindicações dos atores identificados com a luta democrática foi incorporada no aparato legal, poucas mudanças são percebidas nas práticas de gestão das redes educacionais, das escolas e dos espaços de sala de aula, o que revela um distanciamento entre a proposição e a materialização da democracia.

Para que se possa pensar em alternativas criativas e, portanto, na reinvenção da gestão democrática da educação, é preciso levar em consideração as experimentações democráticas em curso, ou, como afirma Santos (2000), é preciso estudar e aprender com as *emergências*. A valorização de toda e qualquer iniciativa que construa práticas coletivas de tomada de decisões nas escolas precisa ser celebrada como emergência democrática. Nesse sentido, ressalta-se a primeira tese de Boaventura Santos, anteriormente mencionada, de que não existe um único formato de democracia.

É importante salientar que os movimentos de resistência não ocorrerão sem momentos de regulação. Isso significa que a construção democrática implica na coexistência de regulação e emancipação, e que o afastamento dos constrangimentos e, portanto, da regulação, ocorre quando as diferentes relações de poder convergem para o modo *abertura de novos caminhos*, entendidos como possibilidades utópicas que poderão produzir novos paradigmas, denominados por Santos (2000) de paradigmas emergentes. O autor propõe que uma dada relação emancipatória, para ser eficaz, tem que ser parte de um conjunto de práticas e de relações emancipatórias e não uma prática isolada que não se comunique.

Dessa forma, pode-se pensar que não há emancipação em si e que não há uma proposta de educação democrática que possa dar conta da emancipação de todos os sujeitos, mas sim relações emancipatórias, relações que podem criar um número cada vez maior de relações igualitárias, ainda que permeadas por momentos de regulação (MELLO e CÓSSIO, 2006), o que Laclau e Mouffe (2004) indicariam como possibilidade de uma nova hegemonia.

No campo da gestão da educação, a democracia precisa ser experimentada socialmente como forma de sociabilidade alternativa, “levada a cabo por grupos sociais inconformados e inconformistas que, por um lado, recusam a aceitar o que existe só porque existe e, por outro lado, estão convictos que o que existe contém um amplíssimo campo de possibilidades” (SANTOS, 2000, p. 343).

Assim, a democracia na escola e/ou nos sistemas ou redes de ensino poderá ser construída pela transformação das relações de poder em relações de autoridade partilhada, pela desfamiliarização e desnaturalização do poder dominante, pela desconstrução das relações verticais e pela busca de solidariedade, mas, sobretudo, pela ampliação dos espaços de participação e pelo compromisso político com a prática participativa.

A investigação que se desenvolve em três escolas municipais de Pelotas<sup>7</sup> acerca dos processos de gestão empreendidos evidenciou diferentes formatos e níveis de intensidade democrática. Os dados relativos a uma das escolas (Escola A)<sup>8</sup> demonstram que esta foi a instituição que mais apresentou avanços em experiências democráticas, quer do ponto de vista do seu projeto político-pedagógico, como da criação de espaços de participação e de tomada de decisões coletivas.

Encontrou-se explicitado no projeto político-pedagógico (PPP) da Escola A o conceito de gestão democrática, o qual implica a partilha de poder na tomada de decisões, por meio de *mecanismos participativos* (reuniões, assembleias e conselhos). Percebe-se que a Escola A busca romper com práticas autoritárias, incentivando a participação de todos os segmentos, na perspectiva da construção de um novo cotidiano, “o que exige estudo, capacidade de criar caminhos novos” (PPP, 2002).

As observações realizadas no contexto da Escola A indicam que seu PPP não é meramente formal, mas busca efetivamente uma construção prática da democracia participativa. Pode-se afirmar que a instituição possui uma trajetória longa e significativa nessa perspectiva, buscando desenvolver de forma coerente o que se propõe em seu PPP, porém não sem conflitos, os quais são abordados nas diferentes instâncias colegiadas da instituição escolar, onde está prevista, e de fato ocorre, a participação de todos os segmentos.<sup>9</sup> Verifica-se, ainda, uma preocupação com a avaliação da Escola A. Esta é desenvolvida em vários fóruns, garantindo voz a toda a comunidade escolar. Como exemplo, pode-se citar o Projeto Repensando, que se constitui num processo de avaliação trimestral e anual do trabalho da instituição escolar, e do qual participam todos os segmentos que a integram,<sup>10</sup> as reuniões do conselho de pais, bem como a avaliação dos alunos, cujos posicionamentos são encaminhados para

---

<sup>7</sup> Projeto de Pesquisa *Políticas educativas e curriculares: contextos, articulação e reconceitualização em três estudos de caso na rede de ensino de Pelotas* (v. nota 1). O objetivo aqui não é fazer uma análise dos dados desta pesquisa, mas fazer um uso intencional de resultados já obtidos e trazer alguns elementos que reforçam e ilustram a discussão sobre os modos de gestão que apresentamos no texto.

<sup>8</sup> As escolas estudadas nesta investigação são apresentadas como Escolas A, B e C. Cada uma delas apresenta um grau e intensidade de democracia no respectivo modo de gestão, respectivamente, democrático participativo, democrático formal e tradicional conservador.

<sup>9</sup> Os estudos de Feijó (2007, p. 83) desenvolvidos nessa Escola corroboram nossa análise. O autor afirma: “[...] o cotidiano da escola [...] está ancorado basicamente em seu PPP. Ele é o centro em torno do qual gravitam as práticas desenvolvidas na escola e é também fruto dessas mesmas práticas. O PPP [...] é pautado pela premissa de que para se produzir um ensino de qualidade, torna-se essencial a vinculação da escola com as questões sociais e com a democracia [...]”.

<sup>10</sup> Um interessante estudo sobre esse processo, identificado como uma experiência de democracia participativa no contexto escolar, pode ser encontrado em Iunes (2009, p. 104 - 117). Ver também os trabalhos de Montardo (2005) e de Machado (2006), respectivamente sobre projeto de escola e práticas curriculares.

análise nas reuniões do conselho de classe. Comparados à média do município, do país e das demais escolas investigadas, a Escola A apresenta índices de evasão relativamente baixos e evidencia significativos índices de aprovação, no período 2001-2006 (LEITE, HYPOLITO e MARCOLLA, 2007).

Observa-se que as experiências democráticas em desenvolvimento na escola propiciam a criação e implementação de inovações pedagógicas, materializadas em projetos de integração curricular; inserções de novas disciplinas no currículo a partir das demandas da comunidade escolar; incentivo a iniciativas dos estudantes em relação à realização de projetos curriculares e extracurriculares.

Neste sentido, a Escola A desenvolve o Projeto Integrado, com as disciplinas de Ciências Sociais, Filosofia, Inglês, esta do Pré à 8ª Série do Fundamental, e Espanhol na EJA. O Projeto Integrado (PI), originado a partir de sugestão de pais de alunos e fruto do diálogo da comunidade escolar, com vistas a oferecer uma disciplina curricular voltada, prioritariamente, a temáticas relacionadas à vida dos estudantes e de seu interesse, é considerado, atualmente, uma disciplina pela secretaria municipal de educação (SME). Criado, no ano de 2000, como uma proposta multidisciplinar, nela atuam, conjuntamente, quatro professores de distintas disciplinas. O projeto apresenta características peculiares, uma vez que os estudantes participam da definição dos conteúdos, no início de cada semestre. Geralmente, os alunos sugerem temas que não foram ainda estudados em outras disciplinas ou que merecem aprofundamento. Os professores e os alunos planejam a sequência dos temas ao longo do ano, e, em caso de número excessivo, é realizada uma votação para a definição final dos conteúdos. É facultada também aos pais a sugestão de tópicos. Os docentes envolvidos se articulam para dar o apoio necessário ao desenvolvimento da disciplina, cuja dinâmica, bastante flexível, estimula os estudantes a trabalhar, preferencialmente, em grupos. A abrangência do projeto, inicialmente, estendia-se da quinta à oitava série, mas, a partir de 2010, devido a dificuldades, principalmente, de recursos humanos, amplamente discutidas ao longo de 2009, ficou restrita às quintas e oitavas séries.

Além disso, a Escola A oferece projetos extracurriculares, a partir de reivindicações dos alunos. Em um período bastante recente, a Escola A possuía onze projetos em desenvolvimento. Atualmente, o número é mais restrito, destacando-se, entre os mais procurados, o de Dança, coordenado pelas professoras de Educação Física e de Artes, e o de Música, coordenado por um professor da área, em que os alunos estudam flauta doce, violão e instrumentos de percussão. Entre esses últimos, destaca-se, ainda, o projeto de Francês, aberto à participação de alunos, pais, professores e funcionários.

Constata-se que as experiências emergentes na Escola A têm se destacado no cenário local, tendo como um dos indicadores deste fato as produções investigativas e acadêmicas empreendidas sobre o seu trabalho, tais como dissertações de mestrado, artigos acadêmicos, comunicações orais e debates em eventos científicos

em âmbito nacional e internacional.<sup>11</sup> Essas produções, é importante observar, têm a potencialidade de ampliar a visibilidade das *emergências* produzidas pela Escola A, na medida em que extrapolam o âmbito local (SANTOS, 2007). Pode-se visualizar aqui a segunda e a terceira teses de Boaventura, já citadas, tanto no sentido da passagem da experiência contra-hegemônica do âmbito local para influenciar outras experiências emergentes em âmbito mais global, quanto no sentido de ampliação do aprofundamento da experiência democrática.

É importante registrar, nesse sentido, que a Escola A não tem se limitado ao trabalho local. Uma de suas características, justamente, é o interesse na perspectiva de conhecer outras experiências relevantes, como foi o caso da Escola da Ponte,<sup>12</sup> em Portugal, e de socializar a sua própria experiência. Identifica-se o empenho da Escola A na qualificação de seus quadros de pessoal, no permanente estudo e debate de temas educacionais, por meio de reuniões e palestras, bem como abertura e disponibilidade da Escola A para o desenvolvimento de pesquisas que focalizem seu trabalho. Assim, a Escola A tem sido objeto de pesquisas não só por parte de seus docentes e pessoal administrativo, em sua maioria com cursos de pós-graduação, mas também de outros pesquisadores interessados. Tal posicionamento institucional tem sido relevante para o processo de socialização do trabalho realizado em seu contexto, em vários eventos nacionais e internacionais.

As práticas democráticas de gestão escolar não podem ficar restritas a instâncias de decisão, controladas pela burocracia escolar, permitindo às direções de escola, e frequentemente também aos docentes, um poder quase exclusivo. Tampouco essas práticas podem se restringir à inclusão nas decisões de gestão administrativo-financeira. É preciso incorporar o emergente em termos de inovações curriculares e de práticas pedagógicas, problematizando e expressando as diferenças e as diversidades não só econômicas, mas culturais, raciais e de gênero.

As referências ao estudo em escolas, aqui trazidas tão somente para evidenciar certos aspectos a fim de consubstanciar a discussão apresentada neste texto, mostram que temos que relativizar os modos de gestão das Escolas A, B e C, no sentido de que em todas há práticas mais ou menos democráticas, em diferentes graus e intensidades. Consideramos que a noção de modos de gestão como “as formas de produzir a organização escolar”, abrangendo, assim, “as relações políticas e os mecanismos de poder envolvidos nas práticas pedagógicas da comunidade escolar, as concepções e práticas curriculares, bem como todas as formas de organização do processo de trabalho na escola” (LEITE e HYPOLITO, 2009, p. 1) pode ser aqui empregada

---

<sup>11</sup> Nos últimos cinco anos foram realizadas várias dissertações de mestrado sobre experiências da Escola A, além de dezenas de artigos acadêmicos, comunicações orais e debates em congressos e seminários nacionais e internacionais.

<sup>12</sup> O trabalho da Escola da Ponte foi muito estudado pelos docentes da escola e, por ocasião da visita à cidade do seu ex-diretor, prof. José Pacheco, para uma conferência, foi debatido com a presença do professor, possibilitando uma interessante troca de experiência.

para melhor capturar os nuances de cada experiência escolar. Observa-se que essa conceituação pode ser utilizada para distinguir-se do uso de alguns termos como *modelos e/ou tipos* de gestão, os quais tendem a ser interpretados com base em classificações mais rígidas e baseados em tipos ideais. Nesta perspectiva, Leite e Hypolito (2009, p. 1) afirmam que “a descrição de modos de gestão enseja uma análise mais contingente, atenta à dinamicidade e ao hibridismo das práticas emergentes e das possíveis ausências nas práticas de gestão”.

Ainda que a Escola A seja o exemplo que mais se aproxima de um modo de gestão democrático e participativo e, portanto, onde é possível encontrar múltiplas emergências, tanto no sentido da democracia da gestão quanto da democracia do conhecimento escolar, pode-se igualmente encontrar, mesmo que em menor grau, algumas ausências ou mesmo algumas práticas tradicionais, que precisam ser problematizadas. Assim como nas Escolas B e C, em maior ou menor grau e intensidade, é possível visualizar emergências e ausências.

Na Escola B, identificam-se iniciativas curriculares interdisciplinares, como é o caso do ensino de Artes. Este busca não somente articular outras disciplinas, como também fazer um resgate da história da comunidade e envolver os estudantes nessa atividade, buscando as raízes históricas do prédio escolar que originalmente foi a sede de uma charqueada. Muito embora essas iniciativas ainda se encontrem de forma isolada em uma ou outra disciplina, podem ser identificadas como emergências e serem potencializadas.

Na Escola C, observa-se como relevante o potencial de participação da comunidade escolar, o que em vários momentos se expressa na forma de reclamações, pressões isoladas e preocupações com o andamento da escola, o que poderia ser mais bem problematizado. A Escola C tende a enfrentar essas manifestações como hostis e as repele sem oportunizar uma discussão e propiciar uma organização e fortalecer a participação da comunidade escolar e o conselho escolar.

Na Escola A, apesar de todos os avanços mencionados, o que se considera como práticas emergentes, é possível identificar algumas ausências. Para ilustrar esta afirmativa, citam-se dois exemplos: o caso da intensidade da participação dos funcionários<sup>13</sup> e a incorporação de certos temas no currículo. Com relação à participação dos diferentes segmentos na Escola A, uma das atuais dificuldades é com a participação dos funcionários, que já foi mais intensa, e, no momento, apresenta sinais de declínio, talvez decorrente da separação histórica entre o trabalho de docentes e funcionários, e da rotatividade deste segmento na Escola A, o que exige um constante cuidado para a gestão democrática. Sobre o currículo, observa-se que temas identitários, como racismo, gênero e sexualidade, estão presentes em atividades escolares, mas há dificuldades em incorporá-los de forma mais consistente nas

---

<sup>13</sup> A escola possui uma única sala para professores e funcionários como parte do projeto de escola e de gestão.

práticas curriculares. Em parte, entende-se que isto ocorre pelas dificuldades que os próprios temas carregam, decorrentes de preconceitos muito fortes na sociedade e, em parte, pela resistência de pais, que relutam em aceitar que estes temas sejam tratados pela escola. A escola tem presente estas dificuldades e tem trabalhado sobre elas, procurando transformar as ausências em emergências. Acredita-se que o mais importante é buscar as emergências e problematizar as ausências, de forma a intensificar práticas democráticas de gestão.

## PALAVRAS FINAIS

Embora neste texto se tenha focado a Escola A, o estudo desenvolvido nas três instituições escolares sinaliza que não há uma forma de gestão mais adequada ou melhor, mas experimentações sociais baseadas na democracia, que não se constituem em modelos a serem seguidos, mas em incentivo para a produção e expansão de novas experimentações. Para tanto, é preciso que as práticas emergentes de democracia não fiquem circunscritas ao localismo escolar, mas possam ser publicizadas e reconhecidas em níveis mais amplos, passando para a esfera global, como forma de distanciamento dos constrangimentos da regulação.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do estado*. Lisboa: Presença, 1969.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 1, jun. 2008, p. 43-64.
- BAUDELLOT, C.; ESTABLET, R. *La escuela capitalista*. México: Siglo Veintiuno, 1975.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial state*. London: Sage Publications, 1997.
- DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia-GO*. Goiânia: Alternativa, 2003.
- FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- FEIJÓ, José Roberto de O. *Educação e constituição simbólica do sujeito*. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pelotas, 2007, 117 p.
- HYPOLITO, A. M. *et al.* Democracia participativa e gestão escolar em diferentes contextos: uma construção teórico-metodológica. In: HYPOLITO, A. M.; LEITE, M. C. L.; DALL'IGNA, M. A.; MARCOLLA, V. (Org.). *Gestão educacional e democracia participativa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. (Coleção Política e Gestão da Educação).
- IUNES, Nailê Pinto. *Gestão democrática da educação na Rede Pública Municipal de Pelotas: experiências de democracia participativa*. Pelotas: Faculdade de Educação, 2009. (Dissertação de Mestrado).

- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia y estratégia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., 2004.
- LEITE, Maria Cecília; HYPOLITO, Álvaro Moreira. *Modos de gestão, currículo e desempenho escolar* (inédito). Trabalho apresentado no IV Colóquio Internacional de Políticas e Práticas Curriculares, João Pessoa, nov. 2009.
- LEITE, Maria Cecília; HYPOLITO, Álvaro Moreira; MARCOLLA, Valdinei. Gestão escolar democrática: uma construção contextualizada em escolas municipais de Pelotas. XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre. *Cadernos Anpae*, Porto Alegre, v. 4, p. 1-20, 2007.
- LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel L. P. de (Org.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. (Série Política e Gestão da Educação, 1).
- MACHADO, Márcia Rejane Guimarães. *A Educação Física no currículo das séries iniciais: um espaço de disputas e conquistas*. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pelotas, 2006.
- MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa. Contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, p. 55-78, jan./abr. 2008.
- MENDONÇA, Daniel de. *A impossibilidade da emancipação: notas para uma política democrática radical*. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, UFPE, Recife, 29 de maio a 1º de junho de 2007.
- MELLO, Elena; CÓSSIO, Maria de Fátima. Gestão da educação básica: ausências e emergências. In: CAMARGO, Ieda (Org.). *Gestão e políticas da educação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- MONTARDO, Alice Maria S. *Os alunos não são mais os mesmos. A escola também...pode não ser! Do pátio à calçada. Construindo uma escola sem violência*. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pelotas, 2005, 152 p.
- MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 11-26, out. 2003.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação institucional em tempos de redefinições no papel do Estado*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 25, p. 285-300, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O Fórum Social Mundial: manual de uso*. Porto: Afrontamento, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.



---

**☐ MARIA DE FÁTIMA CÓSSIO** é professora adjunta da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora da área de Políticas Educativas, Gestão Democrática e Formação de Professores. E-mail: fatimacossio@ig.com.br.

**☐ ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO** é professor associado da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutor em Educação pela Universidade de Wisconsin (Madison), pesquisador da área de políticas educativas, currículo e trabalho docente. E-mail: alvaro.hypolito@gmail.com.

**☐ MARIA CECILIA LOREA LEITE** é professora adjunta da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre em Educação pela PUC-RS e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora da área de políticas educativas, currículo e gestão democrática. E-mail: melleite@gmail.com.

**☐ MARIA ANTONIETA DALL'IGNA** é professora adjunta da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realiza doutorado em Educação na UFPel, pesquisadora da área de políticas educativas, gestão democrática e formação de professores. E-mail: mariantonietadalligna@gmail.com.

*Recebido em outubro de 2009.  
Aprovado em novembro de 2009.*