

Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003

Elie Ghanem

Universidade de São Paulo

Resumo

Examina sessenta títulos referentes ao tema Educação e Participação no Brasil, produzidos em universidades da Região Sudeste. As obras foram agrupadas, segundo o enfoque, em duas dimensões: a) participação na unidade escolar; b) gestão democrática em programas de reforma educativa. O primeiro grupo se dedica com mais ênfase a um dos aspectos seguintes: participação de docentes; participação da comunidade; mecanismos formais de participação; participação de pais de alunos; participação de alunos. As ênfases do outro grupo recaem sobre: orientação à unidade escolar; participação de docentes; participação da comunidade; mecanismos formais de participação. Em conclusão, aponta lacunas que poderiam ser superadas por novas pesquisas sobre vários temas, entre eles: a relação da participação docente com a de outros grupos, iniciativas que contem tanto com apoio dos órgãos administrativos superiores quanto de organizações da sociedade civil; características da atuação daqueles órgãos; experimentos que aliem mobilização e concepções inovadoras de educação; comparações de escolas quanto à autonomia financeira; a capacidade da categoria “pais” ter uma conduta de grupo; o tratamento que professores dão a pais de alunos e o que estes dão aos filhos; compartilhamento de funções entre diferentes agentes educativos; a colaboração de pais na escola segundo a idade e renda dos alunos; comparações rigorosas entre escolas públicas e particulares; participação de alunos segundo faixas etárias e focos de interesse; participação em outros tipos de serviços públicos; influência da baixa estabilidade nos cargos e das equipes nas escolas; participação na avaliação (de projetos, de escolas e de políticas).

Palavras-chave

Participação – Escola – Educação – Pais.

Correspondência:

Elie Ghanem

Avenida da Universidade, 308

05508-040 – São Paulo – SP

e-mail: elie@usp.br

Education and participation in Brazil: an approximate portrait of works from 1995 to 2003

Elie Ghanem
Universidade de São Paulo

Abstract

The paper examines sixty titles related to the topic of Education and Participation in Brazil produced by universities from the Southeast Region. The works were grouped, according to the approach adopted here, into two dimensions: a) participation at school; b) democratic administration in school reform programs. The first group of works puts more emphasis on one of the following aspects: teacher participation; community participation; formal mechanisms of participation; parental participation; student participation. Works from the other group focus on: school supervision; teacher participation; community participation; formal mechanisms of participation. As a conclusion, this work identifies gaps that could be filled by new research in a variety of issues, such as: the relationship between teacher participation and that of other groups; initiatives supported both by the upper administrative bodies and by social organizations; features of the work of those bodies; experiments bringing together mobilization and innovative conceptions in education; comparisons between schools as to their financial autonomy; the ability of the category "parents" to display collective behavior; how do teachers treat parents and how the latter treat their children; the sharing of functions among different educational agents; the collaboration offered by parents to the school according to pupil's age and wealth; rigorous comparisons between public and private schools; student participation according to age group and topics of interest; participation in other types of public services; influence of poor job stability and of volatility of teams at school; participation in evaluation (of projects, schools and policies).

Keywords:

Participation – School – Education – Parents.

Contact:
Elie Ghanem
Avenida da Universidade, 308
05508-040 – São Paulo – SP
e-mail: elie@usp.br

O grupo de títulos examinados

Neste texto, examina-se um conjunto de sessenta títulos referentes ao tema Educação e Participação no Brasil, que vieram à luz entre 1995 e 2003. Não se trata de um panorama exaustivo de tudo o que se produziu nesse período, tarefa extensa que ainda está em andamento. O conjunto abrange apenas obras produzidas em universidades de estados da Região Sudeste, identificadas a partir de uma busca *on-line* pelo Sibi (Sistema Integrado de Bibliotecas da USP), constantes das coleções desse sistema. O conjunto obtido não autoriza afirmações generalizadoras sobre os estudos do tema no país, no entanto, fornece uma imagem sugestiva sobre modos de abordá-lo e sobre os pontos nos quais se concentrou a atenção de parcela significativa da pesquisa (cerca de metade dos títulos brasileiros referentes ao tema no período), seja apenas como focos de interesse, seja como problemas formulados.

Na busca informatizada, utilizaram-se as seguintes palavras-chave: educação, participação, pais, família, grêmios estudantis, conselho, gestão, escola. A escolha dessas chaves levou em conta o predomínio, tanto na opinião pública quanto nos meios especializados, da preocupação com aspectos escolares da educação. Embora a participação em educação não possa reduzir-se à gestão escolar, a opção contemplou também o fato de, relativamente ao universo escolar, a participação ser usualmente focalizada como um problema de gestão, à qual dizem respeito mecanismos tais como associação de pais e mestres, conselho de escola e grêmios estudantis.

O interesse de pesquisadores sobre os aspectos da participação implicados em educação no Brasil é marcante a partir dos anos 1980. Há cerca de vinte anos, importantes mudanças na vida política nacional desafiavam a compreensão das dificuldades e a explicitação de possibilidades para políticas educacionais democráticas. Essa era a época na qual, esgotando-se o regime autoritário implantado em 1964, foram

retomadas as eleições diretas para os executivos estaduais, ocasião em que alguns candidatos de partidos de oposição elegeram-se governadores e tomaram posse em 1983. Programas e medidas elaborados e implementados desde então, em novas circunstâncias, foram tomados como objeto de estudos. Uma idéia das dimensões e variedade desses estudos pode ser obtida em Ghanem (1995), levantamento intitulado *Participação popular na gestão escolar*, que contém 114 referências bibliográficas principais (com resumos) e 68 referências subsidiárias, compreendendo obras produzidas a partir da década de 1980 até 1995. As obras desse período abordam o relacionamento entre as organizações escolares e as populações usuárias de seus serviços, canais institucionais de participação como associações de pais e mestres e conselhos escolares, políticas e orientações para a gestão de sistemas com autonomia das escolas, lutas sociais e movimentos populares relativos a redes e unidades escolares, descentralização e democratização da gestão escolar, eleições e formas de escolha de diretores de escolas, atuação de supervisores, privatização ou terceirização de serviços administrativos em escolas públicas.

O grupo de obras presentemente perscrutado inclui, portanto, a mencionada bibliografia, adotando a data da sua publicação como marco inicial do período abrangido, os oito anos que começam em 1995. O conjunto dos sessenta títulos se divide ainda em: 24 teses de doutorado; dezoito dissertações de mestrado; uma tese de livre-docência; seis livros, capítulos de livros ou artigos de periódicos que relatam pesquisas; dez ensaios. Cada um dos textos foi examinado em sua totalidade, seja porque nem todos eram acompanhados de resumo, seja porque os resumos geralmente eram insuficientes para demarcar objeto, tratamento e conclusões.

As 24 teses de doutorado são quase todas da área da Educação, sendo que 22 foram defendidas na Faculdade de Educação da USP, uma na PUC-SP e uma na Faculdade de Saúde Pública da USP. Quase todas as dezoito dissertações também são da área da educação,

sendo treze defendidas na Faculdade de Educação da USP, uma na Unicamp, uma na PUC-SP, uma na UFMG, uma na UFF e uma na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. As 42 teses e dissertações foram orientadas por 24 professores, o que mostra certa dispersão, mas também o interesse de um contingente numeroso de orientadores.¹ De fato, o professor Vítor Paro destaca-se por ter sido orientador de dez dos 42 trabalhos acadêmicos, enquanto os demais professores orientaram no máximo três.

Dimensões focalizadas

As obras examinadas podem ser agrupadas segundo a dimensão do tema geral que focalizam e, assim, foram discriminadas duas dimensões: a) participação na unidade escolar; b) gestão democrática em programas de reforma educativa.

A maior parte dos títulos passados em revista se refere centralmente à participação na unidade escolar. Somam 33 títulos, que se dedicam com mais ênfase a um dos cinco aspectos seguintes: participação de docentes; participação da comunidade; mecanismos formais de participação; participação de pais de alunos; participação de alunos.

O outro grupo de títulos também é numericamente importante. São 26 obras que abordam principalmente gestão democrática em programas de reforma educativa. As ênfases dessas obras recaem sobre os quatro seguintes aspectos: orientação à unidade escolar; participação de docentes; participação da comunidade; mecanismos formais de participação.

Não serão comentados aspectos metodológicos, não sendo levados em conta os procedimentos pelos quais os autores obtiveram os resultados das pesquisas, fizeram afirmações sobre eles e extraíram suas conclusões. Uma análise desses aspectos exigirá um rastreamento especificamente a eles dedicado.

a) Participação na unidade escolar

1. Participação de docentes

As pesquisas mostram aspectos da participação docente, seja enfrentando órgãos administrativos ou tendo apoio destes ou com apoio de organizações da sociedade civil. Uma possibilidade é a da atuação militante na escola, cerceada por órgãos administrativos aos quais esta se subordina. Examinando a dinâmica de uma escola estadual de ensino médio em Niterói, Paiva (1995) encontrou práticas de ruptura quanto a modos de perpetuar as relações autoritárias, ruptura que “fez de executores, dirigentes, autores de um projeto (...) de uma política constituída a partir das questões da vida cotidiana” (p. 175). Na vacância do cargo de diretor, o corpo docente elegeu um de seus integrantes para ocupá-lo, sem que esse procedimento estivesse regulado pelos órgãos administrativos da Secretaria da Educação. A autora viu em tais práticas a luta por uma escola autônoma e, embora a escola tenha sofrido intervenção em julho de 1993, “(...) em outubro do mesmo ano, a escola insubmissa, desobediente, dava curso à proposta de rever o projeto, realizando reuniões abertas (...)” (p. 179).

Em sentido contrário, há também a possibilidade de envolvimento intenso nas atividades educativas por estímulo dos órgãos administrativos. Em uma escola municipal de ensino fundamental da periferia de São Paulo, Almeida (1998) procurou identificar o que chamou de “bloqueios culturais” que impediam o envolvimento dos professores com o processo

1. Orientadores: Júlio Groppa Aquino (Feusp); Lisete Regina Gomes Arelaro (Feusp); João Baptista Bastos (UFF); Celso de Rui Beisiegel (Feusp); Maria M. Malta Campos (PUC-SP); Roseli Fischmann (Feusp); Moacir Gadotti (Feusp); Pedro Roberto Jacobi (Feusp); Anita Fávero Martelli (Feusp); Carmem Sylvia Vidigal de Moraes (Feusp); Marieta Lúcia Machado Nicolau (Feusp); Vítor Henrique Paro (Feusp); Maria do Carmo Lacerda Peixoto (UFMG); Isabel Maria Teixeira Bicudo Pereira (FSP-USP); José Camilo dos Santos Filho (Unicamp); Ana Maria Saul (PUC-SP); Antônio Joaquim Severino (Feusp); Jair Militão da Silva (Feusp); Maria de Lourdes Ramos da Silva (Feusp); Maria Victória de Mesquita Benevides Soares (Feusp); Sandra Maria Zákia Lian de Sousa (Feusp); Marília Pontes Sposito (Feusp); Helenir Suano (Feusp); Hélio Janny Teixeira (FEA-USP).

de elaboração e execução de projetos pedagógicos. O autor assinalou a falta de “um ideal que mobilize as pessoas em torno de um objetivo”, que havia grande número de alunos nas turmas, mas que os professores não se envolviam também porque, esperando permanecer pouco tempo naquela escola, não se empenhavam em conhecer a comunidade para a qual deviam elaborar um projeto educacional. Julgavam já conhecê-la, definindo-a preconceitualmente como *pobres, carentes e miseráveis*. No início dos anos 1990, quando a Secretaria de Educação estimulava a participação popular na gestão escolar, havia uma multiplicidade de atividades na escola, como ambiente que recebia múltiplas influências e influenciava outros. Os professores se envolviam com grande intensidade afetiva, o ensino e a aprendizagem não ocorriam somente dentro da escola e a responsabilidade de educar não era apenas dos professores, que aproveitavam “talentos da comunidade”, transformando-os em conteúdo ou instrumento educacional.

No mesmo sentido, com mais nítido fortalecimento profissional, encontra-se a ação deliberada do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra). Beltrame (2000) analisou a experiência de professores das escolas de assentamento organizadas pelo MST, no oeste catarinense. Revelou, na atuação daqueles professores em diversos espaços e na sua adesão às propostas educativas do MST, como se tornavam sujeitos de sua experiência, o que possibilitava a manifestação de uma identidade e o desenvolvimento de uma consciência orgulhosa da prática docente. Esse envolvimento, por sua vez, gerava práticas diferenciadas na escola e no Movimento, ao estabelecerem prioridades e acrescentar elementos significativos aos conteúdos escolares. A escola veiculava saberes que incluíam os da vida camponesa e os da ação política. Os professores desenvolviam uma prática “produtiva, política e educativa” com a proposta do MST de investir no processo de formação de sujeitos dentro da escola pública. Os professores dos assentamen-

tos investigados não se diferenciavam de outros docentes das zonas rurais quanto aos baixos salários, à falta de oportunidades para formação e atualização profissional, à precariedade nas condições físicas das escolas. Mas construíam uma consciência orgulhosa, resultante do resgate da vocação docente (num sentido político e relacional) e da vinculação do magistério a uma vertente importante da luta em torno da causa da terra.

2. Participação da comunidade

Os trabalhos sobre a participação da comunidade (sem voltar-se a um grupo específico desta) apontam limitações decorrentes do caráter burocrático do sistema escolar, a importância da função do diretor de escola e de sua forma de escolha, assim como a necessidade de os participantes se tornarem atores políticos fortes e o predomínio de uma participação constante mas “não institucionalizada”. Com o objetivo de identificar confluências e divergências entre a teoria e a prática na administração escolar, Russo (1995) pesquisou uma escola estadual de São Paulo utilizando como referência os pressupostos de uma “administração para a transformação social”. Enfatizou as ações dos envolvidos na gestão, descrevendo sua prática cotidiana e as relações que se estabeleciam entre as várias instâncias do poder na escola, a participação da comunidade na gestão e, em especial, o funcionamento do conselho de escola, associação de pais e mestres e grêmio estudantil. A análise revelou divergências entre a prática e os pressupostos teóricos da administração transformadora. A prática era burocratizada e incapaz de levar os agentes escolares a superar a rotinização das suas tarefas e a particularização da visão sobre a educação.

Pela psicanálise, Fortuna (1997) buscou compreender a dimensão do sujeito. Durante 1994 e 1995, em uma escola estadual de Niterói, com pré-escolar, ensino fundamental e médio, procurou qual utopia seus integrantes construíam a partir da possibilidade de escolher

seus dirigentes pelo processo eletivo e qual ilusão os sustentava. Confirmou a importância da presença dos laços libidinais como elo de integração e sobrevivência do grupo, sendo que na escola pública, especialmente na que foi observada, ele era sustentado por um ideal de ego que se construía sobretudo em torno de uma ilusão, a utopia da gestão democrática, que se personificava a cada momento em torno da pessoa de um diretor. Concluiu pela importância do método eleitoral na escolha dos dirigentes escolares, porque, a cada processo eleitoral, o grupo se reorganizava e reestimulava, em cada um, a utopia democrática que os sustentava.

A troca ou proposta de canais mais adequados tendo em vista a gestão democrática capaz de envolver professores, pais e alunos são, para Sposito (1999), insuficientes perante as dificuldades de democratização do sistema público quanto às suas formas de gestão, por fracassar a maioria das tentativas de aproximação da população com a escola. Considerando os pressupostos teóricos e políticos das propostas de democratização, particularmente as que sugeriram nos aparelhos do Estado, destacou a participação sob a ótica da tutela. De outro modo, o caráter público da atividade educativa mantida pelo Estado requereria desprivatizar a gestão da coisa pública e, mais do que “integração da escola com a família e a comunidade” ou “colaboração dos pais”, a participação precisa ser entendida como representação e participação política. Isso requereria também efetiva descentralização e autonomia para as unidades escolares, redução da distância entre representantes e representados, constituição e organização dos atores (professores, alunos e pais). Além disso, Sposito acentua que a participação precisa ser concebida como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas.

Em pesquisa realizada em uma escola pública municipal de um bairro popular de Itaguaí, também no Rio de Janeiro, Yukizaki (2002) buscou apreender o que denominou “participação fragmentada”. Recuperando o sig-

nificado das ações para seus atores, pretendeu mostrar a possibilidade da participação coletiva. A escola observada, em 1999, era estadual municipalizada e havia ganhado Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, promovido pela Unesco. Executava atividades para a integração na comunidade, campanhas e palestras na área da saúde, que, com a participação dos pais e das mães, visavam contribuir para as boas condições físicas e mentais dos alunos. Incentivava a interação entre seus professores, funcionários, alunos e entre estes e a comunidade extra-escolar, por meio de festas, eventos de confraternização, torneios e exposições. Não havia participação institucionalizada de pais e mães na tomada de decisões. Não se encontrava plenamente desenvolvida uma gestão democrática da educação, tendo em vista que o caráter público da atividade educativa mantida pelo Estado supõe a interferência regular e sistemática nas decisões que afetam a escola. Mas pais e mães de alunos tinham livre acesso à direção e aos professores. As queixas e reclamações que faziam eram formas de participação (menos visível, “fragmentada”) não registradas habitualmente nos estudos sobre gestão da educação. Uma diversidade de práticas de participação mostrou o envolvimento de pais e mães na vida cotidiana da escola de seus filhos, não restrita à presença em reuniões ou à contribuição em dinheiro para as festas escolares. Registraram-se formas de ação e configuração dos sujeitos que fugiam ao padrão de participação encontrado nos movimentos cuja visibilidade decorria da ocupação dos espaços públicos, do confronto com as autoridades, dos abaixo-assinados, das caravanas e dos atos públicos.

Caseiro (1996) quis explicar por que a participação popular na gestão democrática da escola pública era um objetivo distante. Tratava-se de um problema diante do dispositivo constitucional que determina a “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (inciso VI, artigo 206, Constituição Federal) e da constatação de que a Secretaria da Educa-

ção de São Paulo, entre 1979 e 1994, sempre manteve órgãos, desenvolveu projetos, destinou recursos, alocou funcionários, emitiu diretrizes e orientações técnicas. Quatro hipóteses foram levantadas e confirmadas: 1) a Secretaria de Educação foi um espaço fragmentado em grupos de interesse, que ocupam órgãos ou posições tentando estender sua hegemonia sobre a rede estadual de ensino; 2) a Secretaria de Educação não conseguiu formular e muito menos implantar uma sistemática eficaz de supervisão dos chamados assuntos comunitários (ações desenvolvidas nas unidades escolares de modo a favorecer a participação popular na sua gestão); 3) as forças conservadoras de dentro da Secretaria e da Assembléia Legislativa recorrem sempre, em última instância, à legislação para conter os movimentos participativos da comunidade; 4) os geradores e implementadores dos projetos não levam em conta a cultura das escolas (processos sempre gerados no topo da estrutura burocrática da Secretaria).

Não focalizando as ações surgidas fora da unidade escolar estadual, mas aquelas surgidas em seu interior, Garcia (1995) observou uma “unidade escolar mobilizada” em Diadema, em São Paulo, na qual havia propostas de participação de mães e estudantes em sua gestão e organização. Os processos de mobilização observados em torno da ruína do prédio escolar tinham como principais interlocutores os órgãos públicos. A pesquisa teve o propósito de verificar se as relações construídas nessa dinâmica eram capazes de introduzir padrões de relacionamento que proporcionassem alterações na função educativa da escola. Os professores tinham uma percepção muito ilusória quanto aos destinatários do processo educacional: suas necessidades, a realidade em que viviam e que constituía seu ambiente cultural mais próximo, suas expectativas e representações. O conselho de escola não se concretizou como espaço colegiado de gestão, no qual a pluralidade de idéias fosse representada. No processo de mobilização, apareceu o mai-

or desencontro vivido entre adultos (professores, mães e direção) e os jovens, ao tentar envolvê-los nas lutas relativas a todos e trazê-los para participar dos processos de decisão. Os alunos eram vistos como “alienados” e, sob este estereótipo, eram convocados a participar das decisões na escola, segundo parâmetros dados pelos movimentos sindical e popular. Paralelamente, as crianças continuavam comendo no chão da escola, o barulho permanente, o tumulto nos horários de entrada e saída de alunos também se incorporara à rotina e as invasões ocorriam sem qualquer reflexão mais aprofundada a respeito, o que acabou por redundar em agressões mais graves.

O problema da possibilidade de redutos comunicativos nas ações orientadas para a construção do projeto político-pedagógico, articulado por uma gestão escolar efetivamente democrática, foi apresentado por Garcia (1999). Constatou que a teoria da ação comunicativa de Habermas proporciona referenciais suficientes para um modelo comunicativo de escola, tarefa do conjunto dos educadores, pais, alunos e funcionários. A construção dessa escola portadora de um potencial emancipatório decorreria da reorientação das relações desenvolvidas no intercâmbio escola-sistema, a partir do reconhecimento da efetiva autonomia da escola, como lugar da definição de políticas para a educação. Decorreria também da reorientação das relações interpessoais no interior da escola, as quais deveriam ser calcadas nas atitudes de solidariedade, de reciprocidade e de participação.

Outros trabalhos se inclinaram para a concepção de educação, focalizando o empenho de tornar mais relevantes diferentes aspectos da vida e das necessidades das populações com as quais a escola atua. Conforme defendeu Silveira (2000), o processo de implementação de projetos de promoção de saúde nas escolas pode ser decodificado a partir das representações sociais que seus diversos protagonistas têm a respeito do que seja saúde, doença, promoção de saúde e, principalmente, das interse-

ções a serem estabelecidas entre escola e promoção de saúde e da relação entre escola e comunidade. O estudo realizou-se numa escola estadual de ensino fundamental e médio, em Carapicuíba, São Paulo. Não se observaram aspectos relativos à tomada de decisões sobre educação e os possíveis participantes nesses aspectos, mas, com base nas opiniões obtidas junto a doze profissionais da escola, concluiu-se que despontam como fatores fundamentais para que a escola se firme como promotora de saúde a sua efetiva capacidade de elaborar e implementar um projeto coletivo de trabalho com a participação constante da comunidade, o empenho e a habilidade de sua direção em liderá-lo, assegurando-lhe boas condições físicas, ensino e vivência de práticas de saúde para que a escola funcione como uma referência de qualidade de vida para alunos, corpo docente e comunidade escolar.

Com pesquisas sobre formação de trabalhadores em fábricas do ramo eletromecânico na região metropolitana de Curitiba, Kuenzer (1998) buscou identificar mudanças que ocorrem no mundo do trabalho e as demandas que surgem para a escola. Quanto a novas formas de controle, a gestão escolar estaria sendo chamada a criar

condições necessárias para o desenvolvimento de uma nova subjetividade, que viabilize a internalização do processo de controle, o estabelecimento do controle inter-pares e a apropriação dos conhecimentos necessários para que esta participação ativa se realize. (p. 51)

A respeito de espaços e atores educativos, a articulação da escola com o mundo das relações sociais e produtivas seria a nova função do professor, “que não mais ensina por meio de relações interpessoais com os alunos, mas estabelece a mediação entre eles e a ciência no seu acontecendo, na *praxis* social e produtiva, gerenciando, portanto, o *processo* de aprender (...)” (p. 49-50).

Sem levar em conta essas possíveis reorientações da concepção de educação escolar, Andrews (1999) recolheu exemplos de diretores que promovem participação da comunidade na escola. Para identificar procedimentos de gestão com essa capacidade, estudou escolas municipais da capital de São Paulo, sendo sete consideradas bem-sucedidas (participativas) e três deficientes (não-participativas) na promoção da participação da comunidade. Também incluiu exemplos selecionados em 372 relatos elaborados por diretores. Entendeu participação para além do envolvimento no processo decisório formal das escolas, não abordando especificamente conselhos de escola. A análise das escolas não-participativas indicou baixa estabilidade do diretor no cargo e uma expectativa negativa deste em relação à comunidade, considerando-a indiferente, interesseira ou mesmo violenta. O estudo apresentou sete fatores promotores da participação da comunidade na escola: (1) *informação*, (2) *trabalho em equipe*, (3) *foco na família*, (4) *conhecimento da comunidade*, (5) *criatividade*, (6) *respeito, disciplina e responsabilidade* e (7) *liderança*. Concluiu-se que as equipes de direção de escolas participativas tinham a capacidade para criar as condições para que a comunidade confiasse na escola e, a partir desta confiança, passasse a apoiar os objetivos da escola e a repartir responsabilidades. A escola participativa ideal se assemelhava à *comunidade comunicativa ideal*, que Habermas apresentou como aquela onde indivíduos em interação podem se comunicar e chegar a acordos sobre como coordenar suas ações sem sofrerem restrições de qualquer tipo.

Enfocando a gestão das universidades públicas, particularmente as paulistas, Gutierrez; Catani (1998) a consideraram inspiradora de soluções gerenciais, desde que devidamente adequadas e repensadas. Sua noção de participação é a de ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo, baseando-se também em Habermas, para quem “participar significa que todos podem

contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade”. O exemplo das universidades é de que dispõem de autonomia nos limites dos objetivos para os quais foram concebidas, compreendendo autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira. Além de sedimentadas práticas de eleição de representantes de professores, funcionários e alunos para órgãos colegiados e, em alguns casos, até a eleição direta para cargos executivos. De outro modo, a gestão participativa no âmbito da escola pública se refere a uma relação entre desiguais, em escola sabidamente desaparelhada do ponto de vista financeiro e uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa. Em especial porque esta se funda no diálogo, que ocorre, em geral, entre pessoas com diferentes formações e distintas competências.

3. Mecanismos formais de participação

A gestão da escola pública foi apontada por Bastos (1999) como um ponto em torno do qual há uma acirrada disputa entre os que trabalham na escola e aqueles que ocupam cargos no poder municipal, estadual e União. Estes impunham métodos, processos e técnicas administrativos como condição para o repasse das verbas para a manutenção da escola. Por sua vez, as práticas compartilhadas, com eleições de diretores de escolas e conselhos de escola, trazendo vozes discordantes, assustavam a direção, o corpo docente e os técnicos das secretarias de educação.

Denominados mecanismos de “ação coletiva”, o conselho de escola, a comissão de classe e a associação de pais e mestres foram analisados por Araújo (1997), nas escolas municipais da capital de São Paulo. Afirmou que o conselho de escola poderá criar condições para a participação efetiva de seus membros na tomada de decisões que priorize os interesses coletivos, assim como poderá configurar-se como apêndice burocrático. A comissão de clas-

se é um colegiado de cunho avaliativo de verificação do rendimento escolar, em processo unidirecional no qual apenas o aluno é foco de avaliação, em detrimento de uma análise mais global. A competência da Associação de Pais e Mestres (APM) em movimentar verbas arrecadadas pela escola e aquelas repassadas pelos órgãos oficiais se tornou, na prática, meio de suplementar recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mapeando as modalidades de provimento ao cargo de diretor, Dourado (1998) defendeu a eleição direta para dirigentes escolares como uma contraposição ao caráter autoritário e clientelista em que se inseriam as práticas escolares. Pesquisa nos anos 1990 constatou ser a eleição direta a forma mais usual dentre as modalidades de provimento de cargo de dirigentes escolares nas secretarias de educação (31,3%), nas unidades federadas e nas capitais brasileiras, destacando ainda o significativo índice de secretarias que adotavam a modalidade “livre indicação por parte de uma autoridade” (22,9%). Houve também incremento de canais de participação da comunidade, destacando-se a presença de conselhos escolares de natureza consultiva e deliberativa (62,5%). Mas a maioria das escolas não possuía dotação orçamentária (85,4%).

Para Bastos (1999), o debate sobre gestão democrática, o movimento por participação na gestão e as práticas administrativas compartilhadas levam a diferenciar três tipos de dirigente escolar eleito pelo voto: a) os que procuram construir coletivamente um projeto de escola pública; b) os que não discordam da participação e do ambiente criativo desencadeado pela gestão democrática, mas temem que a escola não esteja preparada para decisões compartilhadas e fazem das normas a base do funcionamento da escola; c) os que foram eleitos por não haver ninguém que queira assumir a direção da escola, são céticos em relação às propostas de gestão democrática.

A construção de escolas democráticas foi proposta por Teixeira (2000) como um meio

para a disseminação de um modo de vida democrático e políticas educacionais foram analisadas quanto às possibilidades que oferecem para a consecução desse objetivo: a criação de colegiados de escola no estado de Minas Gerais, entre as décadas de 1980 e 1990; os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) do MEC (Ministério da Educação). A criação de colegiados se deu a partir do Congresso Mineiro de Educação, 1983, do que resultou uma primeira legislação específica sobre os órgãos escolares. A legislação estadual se tornou mais clara em definir atribuições administrativas e financeiras ao órgão escolar, temas que predominaram na pauta do colegiado em detrimento das discussões pedagógicas. Os PCNs se apresentaram como uma orientação para que as escolas elaborassem seu projeto pedagógico, colocando suficiente liberdade para se adotar os PCNs, alterá-los no que achassem conveniente ou até mesmo, no limite, não os adotar. Entretanto, quando os PCNs figuraram em documentos da política educacional federal, essa liberdade acabou.

Alguns autores se interessaram pelo período em que Paulo Freire esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Tratando dos pressupostos e condicionantes dos princípios constitucionais de gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI) e de garantia de padrão de qualidade do ensino (Art. 206, VII), Camargo (1997) articulou-os a ações do conselho de escola e a ações do projeto Interdisciplinaridade via Tema Gerador, na rede municipal de ensino na cidade de São Paulo, de 1989 a 1992, quando a democratização da gestão e a construção de uma nova qualidade de ensino eram prioridades da política educacional. Algumas idéias são comuns aos dois grandes eixos Gestão Democrática/Conselho de Escola e Qualidade de Ensino/Interdisciplinaridade via Tema Gerador: o trabalho coletivo e a autonomia.

Nos aspectos ligados à busca de uma nova qualidade de ensino, o trabalho coletivo insere-se

como expressão do estabelecimento dos “recortes” de conhecimento das diferentes áreas e suas relações. (...) Não há dúvida de que o trabalho coletivo, em âmbito escolar, é fruto de uma complexa rede de interações entre especialistas, pais, professores, alunos, funcionários e outros elementos da comunidade escolar. (...) Com o trabalho coletivo, pode-se correr menos o risco de a escola estar apartada da realidade e da sociedade em que está inserida. (Camargo, 1997, p. 348)

Com o objetivo de verificar em que medida a política educacional adotada pela gestão de Luíza Erundina (1989-1992), no que diz respeito aos conselhos de escola, avançou em relação às experiências de participação vividas anteriormente pela população, Ciseski (1997) examinou sua própria prática no cotidiano da escola municipal em que lecionava. Mostrou entraves à autonomia das escolas, impasses de natureza administrativa e pedagógica e repercussões positivas da gestão democrática da escola na melhoria da qualidade do ensino. Destacou, entre as dificuldades: ausência de canais ágeis e eficazes para facilitar a comunicação entre os diferentes segmentos dentro da escola, entre a escola e a comunidade e entre a escola e outras instâncias administrativas.

Pinto (1996) entendeu que as teorias que embasam os modelos mais comuns de administração, em particular da escola, estão fundamentadas em referenciais sociológicos funcionalistas e apresentam dificuldade em explicar mecanismos “não sistêmicos” como é o caso daqueles envolvidos na democratização e autonomia da escola. Procurou mostrar que a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas oferece uma chave adequada para interpretar a sociedade capitalista e estudou o caso de uma escola estadual paulista, na qual abordou as eleições para o conselho de escola, a dinâmica de suas reuniões, o papel do diretor (que preside o conselho), o papel das entidades representativas (sindicato dos profes-

sores e uniões de estudantes), as decisões tomadas e as sugestões dos integrantes para aperfeiçoar o conselho. Verificou-se o consenso praticamente absoluto quanto à superioridade do conselho perante as formas burocráticas de gestão da escola. A prática, nos casos em que a autonomia do conselho é preservada (como nas punições de alunos), mostrou que, quando livre de constrangimentos, ele se configura certamente como um espaço público autônomo, de entendimento através da ação comunicativa.

Problemas das escolas públicas também foram encontrados em estabelecimento privado sem fins de lucro. A participação dos pais, professores, alunos e funcionários de uma escola comunitária foi analisada por Cardoso (1995) com base na representatividade dos membros do Conselho Comunitário. Ela fez um levantamento de opiniões dessas pessoas a respeito da gestão participativa, as quais apontaram que a opinião de todos não era respeitada. Uma de suas conclusões foi a necessidade de “conscientização do aluno para a conquista crescente do seu espaço de participação dentro da escola”.

4. Participação de pais de alunos

Especificamente quanto à participação de familiares na educação, entendidos como “pais”, os trabalhos revelaram o predomínio da tensão entre estes e os profissionais das escolas. Embora, do ponto de vista de Paro (1999), a participação da população usuária na gestão da escola básica tenha a ver, em grande medida, com as iniciativas necessárias para a superação da situação de precariedade do ensino público no país e da insuficiência da ação do Estado. Considerou o processo pedagógico escolar como processo de trabalho, no qual o aluno é o objeto do trabalho, mas um objeto que também é sujeito. Se este não quiser, o “processo de produção” não se realiza e, portanto, a escola tem que levá-lo a querer aprender. O que implica um acordo com os educandos e também com seus pais.

Essa orientação é completamente alheia aos percalços que caracterizaram a implantação das associações de pais e mestres na evolução do sistema de ensino público no estado de São Paulo, cujo papel foi descrito por Bueno (1995). Este enfatizou os pressupostos dos projetos de integração escola-comunidade e sua vinculação aos projetos de expansão do sistema de ensino, a inoperância das associações, o “desinteresse” dos pais e a descrença de professores e diretores quanto à eficácia das associações. Destacou o seu perfil de arrecadadoras de dinheiro que se configurou a partir da década de 1970 contrariando o princípio da gratuidade do ensino fundamental.

Estudo etnográfico de Paro (1995) em uma escola estadual da região metropolitana de São Paulo distinguiu condicionantes internos da participação na gestão: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos. Também condicionantes externos à unidade escolar “presentes na comunidade”: econômico-sociais, ou que proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; culturais, ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação; institucionais, ou os mecanismos coletivos presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor. Sobre os condicionantes materiais da participação internos à escola, descartou que condições ótimas de trabalho proporcionassem, por si, relações democráticas e cooperativas. Mas, com necessidades tão prementes, a escola em seu todo e as pessoas que aí atuavam acabavam deixando para um plano secundário medidas para uma dinâmica interna de cooperação e participação. Alunos e outras pessoas da comunidade não tinham, por exemplo, local adequado para se reunir. Mas também não houve tentativas de superar tal condição ou de pressionar o Estado no sentido dessa superação. Sobre os condicionantes institucionais internos à escola, constatou-se o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, relações verticais de mando e submissão: a APM tinha existência meramente

formal e o conselho de escola não se constituía em foro significativo de decisões. Quanto aos condicionantes político-sociais da participação internos à escola, as pessoas se orientavam por seus interesses imediatos, conflituosos entre os diversos grupos atuantes na escola. Sobre os condicionantes ideológicos da participação internos à escola, ressaltou-se a maneira negativa como a comunidade era vista pelos que atuam na escola: pais e responsáveis pelos alunos padecendo das mais diversas carências (econômica, cultural, afetiva), sem interesse pelo desempenho dos filhos na escola e em boa parte agressivos para com o pessoal escolar.

As expectativas dos pais de alunos de 1ª série do ensino fundamental quanto a uma escola municipal da capital de São Paulo foram objeto da pesquisa de Romero (2001). A escola era considerada pela comunidade como “a melhor escola do bairro”. Os pais provenientes de camadas sociais mais desfavorecidas ansiavam que seus filhos obtivessem sucesso na alfabetização e elegiam como a melhor a escola que levava a alcançar esse objetivo, além de contribuir para a formação adequada da personalidade, auxiliando a conviver em grupo da melhor forma possível. Esperavam, para isso, que a professora fosse competente para alfabetizar e exercesse um controle disciplinar rigoroso de seus alunos. A maneira como os pais participavam do processo de aprendizagem das crianças se circunscruvia a comentários e queixas nas reuniões regulares com a professora da turma. Contudo, a pesquisa constatou também o bom relacionamento entre os pais e a professora. Havia um clima de “cumplicidade” positiva entre eles. A pesquisadora entendeu que o reconhecimento da competência da professora e a confiança no seu trabalho por parte dos pais poderiam ser também assimilados pelas crianças por meio deles.

Algumas possibilidades de participação familiar na escola de educação infantil (pré-escola) foram pesquisadas por Corrêa (2001), não apenas em relação a conselho de escola e APM, mas também sob outras formas que pu-

dessem se efetuar no cotidiano da escola (lição de casa, escolha e definição de atividades extra-classe, organização da rotina) e favorecer um trabalho de melhor qualidade na educação infantil. Entre 1999 e 2000, a escola mostrou, não obstante seu esforço em contrário, uma prática que mais dificultava do que favorecia a participação familiar. A pesquisadora concluiu que maior participação implica melhora na qualidade da educação, pois, nas situações tomadas como exemplares, como no caso do passeio excessivamente caro em que muitas crianças ficaram de fora, foram mães que levantaram o problema e buscaram alternativas. Mesmo sem obter sucesso no implemento da proposta, a questão foi colocada e teve início, ao menos, uma discussão em torno do tema.

Assim como estudou o papel da família no desempenho escolar dos alunos do ensino público fundamental, Paro (2000) pesquisou a promoção da participação da família na melhoria desse desempenho: valorização do estudo e da aquisição do saber. Entre 1997 e 1998, em uma escola municipal da periferia da capital de São Paulo, constatou a importância do papel da direção escolar, que procurava organizar reuniões agradáveis e atrair os pais para elas, de forma simpática.

Nas representações sobre a escola e sobre a família a partir dos discursos de pais e professores, Oliveira (2000) procurou compreender o cenário construído pelas relações entre escola e família e identificar significados. Realizou entrevistas com pais e professores do ensino fundamental de uma escola cooperativa de São Paulo, criada por vinte pais. Verificou uma extensa dilatação nos âmbitos de atuação, especialmente nos da escola, que passou a ocupar a função de educação moral. Os pais entregavam seus filhos à escola para que ela fizesse o que eles não fizeram. A escola foi descrita, tanto por professores quanto por pais, como um lugar de amplas e infinitas funções, que vão desde tirar a chupeta, ensinar as primeiras letras e os hábitos de higiene, até ensinar a “viver”, a se tornar um sujeito social,

profissional, crítico e cidadão. Dentro dessa abrangência, a escola se via quase forçada a desempenhar a tarefa de formação moral. Como refém dessa solicitação, assumida naturalmente como sua, a escola expandiu seu âmbito de atuação. Eram escassos os momentos em que o professor e até mesmo os pais identificavam esse espaço com o conhecimento intelectual.

5. Participação de alunos

Os trabalhos que se dedicaram à intervenção discente ou ao seu estímulo levaram à imagem positiva das práticas autônomas de grupo e, ao contrário, à imagem de insucesso da presença dos educadores, ou por não entenderem os alunos ou por tolherem as iniciativas destes. Acreditando que os projetos desenvolvidos em grupo poderão acionar um novo modo na produção de subjetividades na adolescência, Ferreira (2002) investigou a participação dos alunos do ensino fundamental e médio no grêmio estudantil de uma das unidades do Colégio Pedro II, zona da Leopoldina, cidade do Rio de Janeiro. Norteou-se pela questão: o grêmio estudantil, como espaço de participação em grupo, estaria efetivamente colocando em curso novos agenciamentos na produção de subjetividades? Constatou que, no grêmio, o aluno desenvolve as atividades na troca com os colegas, que inevitavelmente o obrigam a ouvir as outras considerações e a confrontá-las com as suas. Concluiu que “o grêmio estudantil configurou-se em espaço que agia como dispositivo disparador de um modo de produção de subjetividades coletivas emancipatórias” (p. 179), pois suas atividades redimensionavam a existência através do sentido que o aluno destinava aos projetos nos quais se engajava.

Com o objetivo de examinar as relações entre as formas de participação e o processo pedagógico, Garcia (2003) estudou a participação de educandos em uma escola estadual de ensino fundamental e médio em Diadema. Buscando uma escola mais humana e melhores condições de trabalho, os professores tenaz-

mente enfrentavam políticas autoritárias da Secretaria da Educação e dedicavam parte de seu tempo livre à organização de atividades na escola para atender as demandas dos educandos, a exemplo de cursos nos finais de semana. Uma parte dos educadores se reportava a uma concepção irreal de educando (disciplinado, interessado, sem problemas, crítico e autônomo) nas relações em sala de aula. A questão central apontada foi que, mesmo os educadores defendendo a autonomia dos educandos e a construção de uma proposta democrática de gestão, ficou “intocado um dos maiores desafios para a democratização da unidade de ensino: tornar relevantes as práticas educativas para o próprio educando” (p. 210).

Alunos de escolas municipais da cidade do Rio de Janeiro envolvidos em grêmios organizados ou interessados em sua organização participaram de grupos de discussão sobre gestão da escola nos quais estiveram presentes Grácio; Aguiar (1999). Essas autoras registraram o que alunos reconheciam como pertinentes ao grêmio: o debate, a participação nas decisões, a escolha da representatividade, a comunicação entre os membros da comunidade escolar, o exercício do trabalho coletivo, a valorização da cultura e a autonomia do grupo. Também destacaram, nas equipes profissionais das escolas, as tentativas de imobilização que utilizam o argumento da falta de maturidade e de capacidade de organização dos alunos por serem crianças.

Contrapondo a idéia de violência escolar à de ética na escola, Pereira-Augusto (2001) fez um estudo exploratório, na perspectiva da psicologia moral, acerca da ética como tema transversal, de acordo com a formulação contida nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) propostos pelo MEC. O tema transversal *ética* propõe uma prática pedagógica de acordo com princípios básicos da convivência: a justiça, a solidariedade, o respeito mútuo e o diálogo. O objeto de estudo foi a concepção de 36 alunos, oriundos de duas escolas públicas e uma particular da cidade de São Paulo, sobre os

quatro princípios em pauta, a partir de situações-problema inspiradas no cotidiano escolar, em que tais princípios conflitam com as relações escolares. Verificou-se que estas, na maioria das vezes, não se encontram pautadas em tais princípios. Observou-se, por exemplo, que a autoridade não servia como modelo, que o processo de avaliação legalizava o julgamento do professor, por vezes, como instrumento de dominação. O professor acentuava as diferenças entre os alunos por meio de notas, conceitos, recuperações, reprovações. O estudo concluiu que as práticas cotidianas contradizem o propósito declarado de formar cidadãos e a ética deve se tornar o cerne do convívio escolar, de tal modo que os valores democráticos não devem ser ensinados apenas teoricamente e sim experienciados nas relações intra-escolares.

b) Gestão democrática em programas de reforma educativa

1. Orientação à unidade escolar

Alguns programas de reforma confluíram para mudanças na organização interna às unidades escolares, situando nessas um possível caráter democrático da gestão em educação. Verificar se o projeto Escola Padrão, prioridade do governo do estado de São Paulo no período de 1991 a 1994, era referencial de gestão para uma educação democrática foi o objetivo de Albuquerque (1997). Constatou que as propostas, o padrão de gestão utilizado e os meandros de sua execução, nem sempre provocaram na escola as conseqüências esperadas. A conclusão apontou pontos positivos e negativos do projeto, visando oferecer subsídios para uma gestão e educação democráticas. Seu aspecto negativo estava no padrão centralizador e autoritário de gestão adotado na implementação de inovações e medidas gerais. O positivo era o modo como as escolas operacionalizavam a política educacional, com traços marcantes ou superficiais de gestão de uma educação democrática. Não houve discussão e

possibilidade de incorporar reivindicações e contribuições dos educadores ao programa de reforma. Transformaram-se em espectadores e cobradores dos resultados da implementação da política educacional.

A abertura de canais de participação foi estudada por Fortunato (1998), em especial a Caixa de Custeio Escolar no contexto da Escola Padrão, entre 1991 e 1995, no estado de São Paulo. Verificou que nem sempre as metas sobre participação, autonomia e qualidade de ensino que foram estabelecidas conseguiram realizar-se, traduzindo-se em práticas no âmbito da unidade escolar. Os meios necessários não eram fornecidos pelos órgãos centrais e as escolas não tinham hábito de trabalho coletivo e democrático. A legislação publicada para dar atendimento aos projetos estabelecidos, sobretudo a ligada aos canais de participação, requeria alterações na legislação anterior que não foram feitas. A Caixa de Custeio Escolar não atendeu a sua finalidade primordial de contribuir para a autonomia pedagógica e financeira. Os gastos efetuados permaneceram concentrados em material de secretaria, limpeza, pagamento de contador, desvinculando-se de ações pedagógicas e de práticas mais democráticas nas escolas.

A implementação da Escola Plural, política educacional da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, foi estudada por Freitas (2000). Considerou a Escola Plural uma das poucas políticas cujo objeto específico era a permanência dos alunos na escola, questionando procedimentos avaliativos e curriculares dominantes, propondo reorganização de conteúdos, tempos escolares (ciclos de aprendizagem) e avaliação. A pesquisa supôs que, se o modelo de avaliação tivesse maior afinidade com as representações dos pais, estes estariam mais prontos a endossar seus procedimentos, caso contrário assumiriam postura desconfiada ou crítica. A Escola Plural propôs que os resultados da aprendizagem do aluno fossem meio para avaliar o próprio projeto pedagógico da escola e sua viabilidade. Os sujeitos da avalia-

ção seriam, além do corpo docente, os alunos, a coordenação, a direção e a própria comunidade (pais de alunos). No entanto, observou-se que essas inovações não tiveram lugar. Os pais eram chamados à escola para buscarem os resultados de seus filhos, expressos em conceitos numa ficha avaliativa e, nos conselhos de classe, o objeto continuava sendo o aluno e sua performance.

Enfocando as contribuições que a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) trouxe para o debate em torno da educação, Oliveira (1997a) procurou compreender sua ingerência nas políticas no Brasil, por meio das orientações para os planejamentos setoriais. A autora apontou, a partir da década de 1990, uma mudança nas orientações das reformas educativas no Brasil, em âmbitos federal, estadual e municipal. O primeiro aspecto destacado foi o fato de serem anunciadas como reformas administrativas, cujo referencial era a realidade das empresas privadas. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podiam ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema. Porém, determinados métodos de gestão, considerados mais democráticos, porque são mais participativos, que contemplam a desconcentração de certas decisões, a descentralização dos serviços, a participação da sociedade na condução dos processos, foram sendo sistematicamente incorporados às reformas administrativas sem, no entanto, incorporar efetivamente os segmentos sociais e suas representações.

Além da difusão do uso de modelos de administração privada, a ação de empresas na educação escolar situou-se na lógica impositiva dos programas de reforma educativa pesquisados. Para analisar a parceria entre uma empresa de cosméticos e uma escola estadual do município de Itapeverica da Serra, em São Paulo, Alvarenga (2000) apresentou a proposta da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e o diálogo estabelecido com o programa

Parceria Empresa-Escola Pública do PNBE, entidade empresarial, no qual se situava o programa Natura-Escola (1992-1998). O programa oficial Escola em Parceria – criado quando várias empresas realizavam experiências junto a escolas públicas estaduais – para regulamentar, controlar e coordenar essas experiências e estimular a realização de outras, não cumpriu esses objetivos. Aos professores, pais, alunos e demais participantes da escola coube apenas terem as informações sobre a parceria para colaborar na execução dos projetos. Esse contexto manifestou a contradição que caracterizou a política educacional: apresentar soluções elaboradas sem a participação da escola para resolver os problemas da própria escola.

2. Participação de docentes

Identificaram-se indícios de conexões pouco exploradas entre a hierarquização da carreira do magistério e o tema da participação. Uma leitura atenta da legislação das décadas de 1930 e 1940, em Minas Gerais, afirma Duarte (1997), revela o que se pode denominar como uma modernização conservadora na administração de pessoal do ensino primário, com probabilidade de tratar-se de um fenômeno nacional. As características desse processo seriam inovação na criação, difusão e valorização de cargos técnicos especializados, inovação na previsão de concursos para preenchimento de vagas, lado a lado com a manutenção de critérios de provimento baseados na livre nomeação do secretário e redução de vencimentos para professores regentes.

No entanto, mais do que os recortes administrativos, a atuação sindical foi nitidamente relacionada à participação docente no campo educacional. Ao investigar a ação coletiva dos professores no ensino fundamental e médio da cidade de São Paulo, nos anos 1990, Vianna (1999) mostrou os impasses da ação coletiva do professorado, do refluxo das greves, da perda de fôlego da categoria. Destacou que os fatores externos e internos da crise diziam

respeito ao desgaste de um modo de agir e não das ações coletivas docentes em geral. Nesse contexto, as dificuldades remetiam, sobretudo, à crise de engajamento sindical. Em contrapartida, professores e professoras assumiam funções de cuidado dos filhos na vida privada, preocupavam-se com o afeto na vida pessoal e criavam alternativas para a relação convencionalmente estabelecida entre mulheres/vida privada e homens/participação pública. Outro sinal de mudança encontrava-se na importância atribuída à ação coletiva estruturada com base no trabalho realizado na escola, como lugar da possível recomposição de identidade coletiva da categoria.

Coordenadores pedagógicos de escolas municipais da capital de São Paulo, reunidos em um curso de aperfeiçoamento, foram inquiridos por Patrão (1997) e mostraram que o significado que atribuíam à participação era basicamente o de envolvimento em algum projeto de trabalho. Apresentaram também uma atitude favorável para investirem na participação. Porém, em outra situação, quando se incentivou a participação de profissionais da educação na elaboração de política educacional, outros grupos ainda ficaram marginalizados. Visando avaliar a construção coletiva da proposta curricular da rede municipal de Aracaju, entre 1989 e 1992, Bezerra (1997) confirmou suas hipóteses de que se tratou de uma experiência de gestão democrática que alcançou em certa medida seus objetivos, contribuiu para o crescimento e autonomia dos sujeitos e para a explicitação do trabalho como princípio educativo no âmbito da escola pública. Foi um processo coletivo de tomada, execução e avaliação de decisões, aberto à participação de diversos segmentos da sociedade civil e calcado na autonomia dos protagonistas. Entretanto, a educação municipal ainda convivia com estigmas e discriminações que cercearam a participação de estudantes, pais e líderes comunitários.

Uma atitude diferente foi especificada em relação a um trabalho com alunos, para o qual desponta como fator essencial a qualifica-

ção docente. Para verificar qual a contribuição da escola para a formação da cidadania democrática, Silva (2000) tomou como referência a política educacional da Secretaria de Educação de Pernambuco 1996-1999, projeto Escola Legal, devido à ênfase dada aos direitos do aluno, ao ensino cidadão, à gestão democrática e ao professor profissional. Observou o trabalho desenvolvido em quatro escolas na região metropolitana de Recife, entre 1997 e 1999. Partiu do pressuposto de que a concretização da proposta de uma escola que contribua para a formação de uma cidadania democrática tem como principal determinante o nível de consciência e de conhecimento que o educador tem dos direitos e deveres, além de uma vivência cidadã que se efetiva no campo individual, mas, principalmente, enquanto sujeito coletivo. Constatou que os “projetos político-pedagógicos” daquelas escolas tinham fundamentos convergentes com os do projeto Escola Legal. Resumiu os seguintes requerimentos necessários a um projeto direcionado à formação da cidadania: apoio institucional e definição de política governamental; projeto pedagógico de formação da cidadania, enquanto proposta global de escola; domínio dos conteúdos dos direitos humanos e da cidadania por todos os atores da escola para integrá-los aos conteúdos curriculares; prática pedagógica que respeite o aluno como sujeito produtor do conhecimento e a escola como espaço sistemático de exercício da cidadania.

3. Participação da comunidade

Sintomaticamente, os programas de reforma educativa aos quais os estudos aqui apreciados se dedicaram foram muito genéricos no que dizia respeito à participação da comunidade. Essa abordagem genérica também caracterizou os estudos. Enfocando a municipalização do ensino, Fonseca (1995) apresentou argumentos favoráveis e contrários, defendendo que aquela não tem valor em si, mas se justifica ou não na medida em que favoreça ou

dificulte a universalização e a qualidade da educação. Tema controverso e ambivalente, que pode fazer parte de diferentes projetos: “municipalizar para democratizar” ou “municipalizar para privatizar”. Em Jacuí (MG), com serviços de saúde e educação municipalizados, descreveu o movimento comunitário, verificando mutirões, disponibilidade e espírito de cooperação presentes em muitas práticas naquele município. Rejeitando maniqueísmo reducionista, posicionou-se favoravelmente à municipalização democrática, negociada, participativa, transparente, paulatina, flexível, precedida de diagnósticos da situação dos municípios.

Publicações científicas das áreas de Economia, Administração, História, Ciências Sociais e educação foram examinadas por Gonçalves (2003), com a finalidade de descobrir como o tema Estado e Educação foi abordado na produção acadêmica entre 1971 e 2000. Identificou 202 textos sobre o tema no período. Os da década de 1970 foram caracterizados como de denúncia, principalmente da atuação do Estado sob diretrizes capitalistas, seguida de longe pela referência a seu perfil autoritário e centralizador. Nos textos dos anos 1980, verificou-se o predomínio da referência à ineficiência e omissão do Estado. Os da década de 1990 concentraram-se mais no modelo neoliberal e em outros elementos a ele relacionados, como sua ineficiência e omissão (entendidas como desresponsabilização), centralização de controle e poder com descentralização de responsabilidades, seu processo de crise e reforma. Observou-se que também as expectativas presentes nos trabalhos foram mudando. Destacava-se a democratização da educação nos anos 1970, entendida como acesso e permanência. Já nos anos seguintes, as demandas voltaram-se para a revisão do papel da escola e para a sua gestão participativa. As publicações da década de 1990 fariam desta última a principal necessidade indicada, além da democratização, sobretudo entendida como busca por qualidade e maior participação da sociedade civil.

A atuação do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) foi focalizada por Aguiar (2000), tendo se constituído como associação civil pelo Fórum de Secretários de Educação dos Estados Federados e do Distrito Federal no âmbito das relações com o poder central, em torno da formulação das políticas da educação básica no Brasil. Aguiar examinou a forma como o Consed foi demarcando o seu espaço como um dos formuladores da política e em que medida foi permeável às orientações do Banco Mundial e da Cepal/Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) no tocante às definições de políticas para o ensino fundamental no país. A hipótese confirmada foi a de que o Consed, de contestador das posturas do MEC, consideradas autoritárias, tornou-se um de seus mais importantes parceiros na condução das políticas educacionais e um veículo estratégico para a incorporação das orientações dos organismos internacionais. Congregava representantes da sociedade política atuando nos moldes de uma entidade da sociedade civil, uma maioria de secretários de educação vinculados a grupos políticos de oposição. Mas, na década de 1990, a tecnoburocracia buscou apoio dos governantes estaduais e esperou dos secretários de educação submissão aos referenciais e parâmetros que produzia.

No âmbito dos estados, também houve análise da trajetória da participação nos programas de reforma educativa. As ações governamentais para o ensino fundamental no Paraná foram interpretadas por Santos (1998) em referência aos preceitos da Constituição de 1988. De seu ponto de vista, tais ações demarcaram a transição do projeto de construção democrática da educação para aquele subordinado às exigências de ajuste das sociedades em desenvolvimento à lógica do capitalismo contemporâneo. Essa transição teria consistido no abandono de compromissos com a promoção educacional da maioria da população pelo partido que governou o Paraná a partir de 1983, juntamente à redução da capacidade de financia-

mento público dos serviços sociais decorrente da estatização da dívida externa privada. No primeiro governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Paraná, 1983-1986, a ênfase dada à democratização escolar, centrada na eleição de diretores, e à discussão do compromisso político da educação sobrepuseram-se à da sistematização de uma diretriz pedagógica que norteasse o ensino, pois implicaria maiores recursos para qualificação dos profissionais da educação. No segundo governo, 1987-1990, o déficit crescente das contas públicas reduziu o salário dos profissionais da educação e as condições de implementação do Ciclo Básico da Alfabetização. Houve exclusão dos profissionais na definição da política de municipalização do ensino das séries iniciais do ensino fundamental. No terceiro governo do PMDB, 1991-1994, o processo de municipalização do ensino das séries iniciais do ensino fundamental levou à diminuição de custeio desse nível de ensino. No plano da gestão escolar, as eleições diretas para diretores escolares foram substituídas por consulta à comunidade escolar, somada a propostas de Regimento Escolar Único e de conselho escolar submetido à direção escolar e voltado à garantia da eficiência e qualidade.

Uma análise das políticas educacionais dos governos de Porto Alegre, Recife e Minas Gerais, encaminhadas tendo em vista a democratização da gestão escolar (Ghanem, 1996) verificou que, em Porto Alegre, os aspectos referentes à participação na gestão e os referentes à qualificação dos professores não convergiam nem divergiam. Simplesmente não se relacionavam. O modelo de democratização da gestão das escolas municipais de Recife inovou ao assumir o formato de um sistema no qual, além do nível local (da unidade escolar), também o regional e o municipal eram abertos à participação, na perspectiva do conjunto da política educacional. Na política de democratização da gestão escolar do governo de Minas Gerais, a orientação para a autonomia na gestão pedagógica da escola encontrava certo

apoio na gestão financeira e na administrativa. Iniciou-se a superação de gastos centralizados que, principalmente por sua padronização, não atendiam a especificidades da unidade escolar. Essa política fez frente à tradição em que, para o preenchimento do cargo de diretor de escola, predominavam critérios alheios ao universo da rede escolar. A solução dada para a escolha do ocupante desse cargo era inovadora, combinando a seleção centralizada (com base no exame de títulos e provas) com a seleção descentralizada (feita por eleição nas escolas). Os estudos de casos demonstraram que talvez a maior virtude dessas políticas tenha sido abrir as unidades escolares às demandas da população usuária dos serviços educacionais. Para isso, foram de extrema importância modificações legislativas que instituíram meios de participação e providências administrativas para viabilizar o apoio regular de equipes técnicas a oportunidades de informação, mobilização e discussão da educação escolar.

Também se identificou que a falta de participação na concepção de programas de reforma pode colocar seus executores a tal distância que estes chegam a ter certa liberdade para tomar decisões mais adequadas a peculiaridades locais. A pesquisa de Queiroz (1997) dedicou-se ao Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste (Edurural/NE), no Rio Grande do Norte, como parte da estratégia governamental (1980-1985) e do Banco Mundial. Observou a implementação do programa nos municípios de Ceará-Mirim e de São José de Mipibu, mostrando que as proposições de melhoria da educação rural repercutiram nos aspectos priorizados no programa: reorganização da rede física, capacitação profissional, valorização funcional, incentivo financeiro, material didático e de ensino e merenda escolar. O prefeito, executor da política, controlava os gastos financeiros, administrava as construções escolares, a distribuição do material e da merenda escolar, a composição das equipes locais, a contratação de professores, os conteúdos da capacitação dos recursos

humanos e capitalizava também prestígio político e eleitoral. Em São José de Mipibu, a sistematização de estudos pela equipe local envolveu os professores das escolas rurais, estendendo-se aos pais e ao conjunto das comunidades na discussão política de problemas comuns à escola e à comunidade, com o apoio do Sindicato dos Educadores e da Organização das Cooperativas deste estado. A estratégia imprimiu um novo estatuto à representação política, que era tipicamente clientelista. O Edurural/NE, criticado como imposição política e ideológica, ganhou particularidades e os técnicos executores criaram formas de melhor utilizar-se dos recursos alocados. Não havia assim a predeterminação de que um programa de educação básica rural, traçado distante de quem iria executá-lo, fosse marcado pela eficácia ou pelo insucesso.

Foram ainda encontrados percursos muito diferentes desse. Por exemplo, duas hipóteses foram confirmadas no estudo exploratório de Passador (2003): 1) o projeto Escola do Campo funcionava como instrumento de fortalecimento da cidadania; 2) a formação educacional promovida nas Casas Familiares Rurais (CFRs) era um processo político de adequação constante das relações emergentes e promovia mudanças qualitativas nos atores e instituições envolvidas. O projeto, de iniciativa do governo do Paraná, prestava apoio às CFRs. Verificou-se que, nos municípios Chopinzinho e Candói, a formação educacional promovida nas CFRs possibilitava maior participação dos cidadãos na gerência da coisa pública e alterava a articulação dos indivíduos com os padrões de legitimidade dos sistemas associativistas necessários à manutenção das pequenas propriedades de forma competitiva no mercado. O envolvimento da comunidade era primordial para a consecução dos objetivos do projeto, cuja implantação só acontecia a partir da demanda da própria comunidade. Desenvolvia o senso de responsabilidade pelas escolas, a busca de soluções para os problemas da região, a valorização do agricultor como cidadão e como profissional. E

ainda criava projetos de desenvolvimento regional oriundos das aspirações da população local e dos ensinamentos da CFR. Além de introduzir mudanças qualitativas e quantitativas no ensino de jovens e adultos, a iniciativa ampliava significativamente o diálogo entre as organizações da sociedade civil e os agentes públicos por intermédio das parcerias. A escola no campo lançou a problematização dos novos modelos de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo segmentos de indivíduos tradicionalmente excluídos do processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas sociais. A participação nos conselhos municipais e em diversas associações referendou a hipótese de que a Escola do Campo funcionava como instrumento de fortalecimento de cidadania.

No entanto, processos como esse no interior do Paraná não são nada representativos. No esforço para organizar o pensamento sobre a relação entre educação escolar e democracia no Brasil, Ghanem (2000) levantou a hipótese de que as exigências atuais da democracia impõem mudanças no modelo de educação escolar republicano, que prevaleceu ao longo do século XX. Adotou como referência o conceito de democracia elaborado por Alain Touraine, concebida como sistema político que articula Estado e sociedade civil, com três dimensões constitutivas e interdependentes: o respeito aos direitos fundamentais, a representatividade social dos atores políticos e a cidadania. Assim definida a democracia, examinou-se como a educação escolar veio se relacionando com ela, tendo em vista o afastamento, a aproximação ou a equidistância (indiferença) entre ambas. Fez-se isso colocando em destaque os principais aspectos na perspectiva de adequar a educação escolar à democracia: a democratização do acesso à escola; a democratização do ensino, tanto referente à representação das categorias sociais nos diferentes níveis e escolas quanto referente às relações de poder entre professor e alunos; a formação de personalidades democráticas, nas relações entre a educa-

ção escolar e a ética assim como na democratização da gestão escolar. Abordou o problema da qualidade da educação questionando o modelo de educação escolar concebido como transmissão e sua incongruência com uma idéia de democracia assentada na liberdade do sujeito (educador e educando). Finalmente, levantou a hipótese de que a máxima aproximação e a relação adequada e coerente entre democracia e educação escolar poderiam estar na identificação entre esta última e a produção de conhecimento.

Perspectivas desse tipo são muito estranhas ao tortuoso processo de superação do arcaísmo político, salientado em outras pesquisas. O trabalho voluntário de pais e professores foi apontado como elemento decisivo por Melo (1999) no contexto maranhense e ludovicense no qual foram gestadas as escolas comunitárias, em fins dos anos 1950, por intermédio da luta popular. A pesquisa mostrou a forma de organização dessas escolas na busca de apoio do poder público para o seu funcionamento nos bairros periféricos de São Luís. A rede municipal de educação pré-escolar e fundamental, em 1997, mantinha 50.043 alunos e as escolas comunitárias, mesmo com números pouco confiáveis, contavam 52.524 alunos. Representadas por uma Federação, negociaram sua manutenção nos moldes da escola pública. O trabalho voluntário, tônica do momento anterior, deixou de sê-lo para, em seu lugar, instaurar-se o trabalho assalariado. Houve institucionalização crescente da relação das escolas com o Estado. Só recentemente os convênios passaram a ser instituídos a partir de critérios democráticos em que a totalidade das escolas poderia concorrer. O poder municipal organizou comissões constituídas por diversos segmentos da sociedade civil para discutir o encaminhamento das reivindicações. As escolas passaram por um processo de reconhecimento legal pelo Conselho Estadual de Educação. Os professores preocuparam-se mais com o seu desempenho profissional participando de diferentes formas de capacitação, que passou a integrar o acordo com a Prefeitura.

A ampliação da participação nas decisões sobre política educacional permaneceu como caminho para equacionar também a disponibilidade e o uso de recursos. A partir de uma crítica a concepções de municipalização do ensino baseadas no pensamento católico e nos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, Oliveira (1997b) concluiu que o texto constitucional (1988) deixou a questão da distribuição de competências em aberto, sendo uma alternativa unificadora a concepção de plano nacional de educação. Com um adequado plano de educação, que pode ser concebido em nível nacional, estadual, regional e municipal, compatibilizar-se-iam, por exemplo, a capacidade arrecadadora de cada município, o atendimento da demanda e o papel equalizador das demais esferas da administração pública. A idéia de “plano” abarcaria a educação como uma responsabilidade do poder público em sentido amplo, não importando a esfera sob cuja responsabilidade direta se encontrasse o atendimento à população. A forma mais eficaz de desvincular o plano de educação (de longo prazo) e a duração de um governo seria a criação de organismos com a participação da sociedade civil organizada e com mandatos diferenciados dos governos. Uma formulação que procurou responder a essa necessidade informou as propostas de composição do Conselho Nacional de Educação presentes nas primeiras versões do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Em consonância com esse ponto de vista, o trabalho de Cury (1997) salienta que o novo Conselho Nacional de Educação, cuja metade de seus 24 membros é indicada por associações científicas e profissionais e (após dois turnos de votação) é nomeada pelo presidente da República, é um órgão de Estado, colaborador do Ministério da Educação e, de acordo com essas duas características, deve assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. Porém, essa modalidade de participação da sociedade civil na indicação de metade de seus membros, não

existente no antigo Conselho Federal (cujas indicações faziam parte da barganha política tradicional), se viu acompanhada de uma perda de atributos normativos.

Determinar qual visão de planejamento educacional esteve presente na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) foi o objetivo de Padilha (1998). O trabalho revelou contradições do processo de elaboração do Plano: enquanto proposta de governo, a visão nele presente era a do Planejamento Socializado Ascendente, que se fundamenta na administração dialógica. A mesma visão foi assimilada por grande parcela das escolas que realizaram o debate sobre o Plano, mesmo estando subordinadas a administrações educacionais marcadamente centralizadoras. Ao contrário, as ações governamentais com vistas à implementação do Plano foram condizentes com o enfoque administrativo tecnocrático. Observou-se que o Plano acabou influenciando a LDB (nº 9.394/96), que instituiu a Década da Educação, o que, por sua vez, deu origem ao Plano Nacional de Educação (PNE), enviado ao Congresso no início de 1998. Porém, tanto no Plano Decenal quanto no PNE, foi deixada para a última hora a discussão em nível nacional das propostas de diretrizes da educação nacional para os dez anos seguintes.

Processos em menor escala mostraram outras características. Em levantamento documental de cunho sócio-histórico, Mendonça (2003) registrou e analisou a experiência do Fórum de Educação da Zona Leste, movimento pela extensão dos direitos educacionais na região leste da cidade de São Paulo que, entre 1993 e 2002, foi instrumento de construção de uma escola pública de qualidade, inspirada nos princípios de liberdade, autonomia, cidadania ativa destinada a atender às necessidades fundamentais da população da região. Salientou o esforço do Fórum para produzir um processo de planejamento educacional com a participação de educadores, alunos, pais, organizações da sociedade civil e agentes governamentais, ao mesmo tempo em que os responsabilizou pela

execução do Plano Local de Desenvolvimento Educativo. Assinalou a presença crescente de orientações neoliberais para área educacional e a atuação do movimento dos profissionais da área como elementos marcantes do contexto em que surgiu o Fórum. A partir de 1997, a atuação deixou de ser reativa para programar-se em médio e longo prazos. Os dados levaram a concluir que o Fórum fez da participação sem restrições um princípio e uma opção metódica de trabalho voltado para “fazer com” e não “fazer para”, em reuniões cujo formato fez dos participantes sempre mais que ouvintes passivos. Essa experiência popular também esteve orientada para a resistência a políticas que impunham um modelo de educação, que valorizavam apenas a educação escolar, concentradas em uma cultura escolar fechada.

4. Mecanismos formais de participação

Os trabalhos sobre as características dos mecanismos formais de participação que fizeram parte de processos de reforma educativa concentraram-se na experiência do sistema escolar municipal paulistano, durante o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT). A participação da comunidade escolar na gestão da escola municipal de ensino fundamental em São Paulo foi o objeto do trabalho de Ramires (1998), em especial a participação do aluno no conselho de escola, como forma de exercício para a prática da cidadania. Alertou que a gestão coletiva, imposta pelo Regimento Comum das Escolas Municipais, pode atender a demanda de democratização das relações entre o poder público e a sociedade, mas pode manter-se a gestão centralizada no diretor de escola. O que garantiria a efetivação da gestão coletiva não seria a lei, mas a estrutura criada para dar-lhe sustentação. A função do conselho de escola precisaria ser não apenas de solucionar em nível local os problemas de cada escola, mas, especialmente, levar a uma conscientização a respeito do caráter pedagógico desta participação.

As propostas de democratização da gestão das escolas municipais implementadas durante a permanência do PT à frente do executivo da capital paulista de 1989 a 1992 também foram examinadas por Pepe (1995), conforme estavam expressas no Regimento Comum das Escolas (1991). Os objetivos proclamados voltavam-se para o aumento da participação da população usuária e de educadores na definição dos rumos das escolas municipais. Porém, na definição do Regimento Comum, os educadores das escolas não perceberam que o exercício da função de diretor tornava-se um dos obstáculos ao aprofundamento da democratização da gestão escolar, pois esta ficava atrelada a características individuais dos ocupantes do cargo. Os educadores foram refratários à idéia de eleição para o cargo de diretor e os usuários das escolas não puderam interferir nas discussões. Concluiu-se que a qualidade dos processos democratizadores depende não só dos esforços daqueles que conjuntamente encontram-se no governo, mas, e talvez principalmente, das ações desencadeadas na esfera da sociedade civil. No caso analisado, ainda que se tenha estabelecido o conselho como instância gestora da escola, ao diretor foram reservadas as responsabilidades legais sobre todos os procedimentos na escola.

A mesma política e seus procedimentos de descentralização e participação foram abordados por Santos (1997), procurando apreender a dimensão em que as relações de forças entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e as classes populares foram alteradas, garantindo-se a intervenção destas no processo decisório. Inferiu a obtenção de gradual acesso, por parte da população, ao ambiente escolar e, de igual modo, sua participação nas decisões pelo conselho de escola e pelo Crece (Conselho Regional de Conselhos de Escola). Concluiu também que o PT iniciou de forma mais apropriada e co-gestionária, em 1992, a definição da política educacional incluindo as classes populares, com a interferência destas na formulação do plano anual da secretaria. Par-

te considerável dos diretores, entre outros servidores, bloqueou o processo das informações. As relações entre as escolas e o público usuário ou circunvizinho a estas, até o último ano do governo, eram ainda caracterizadas pelo autoritarismo e elitismo. No que dizia respeito à participação da população na gestão dos aspectos pedagógicos, a grande maioria dos educadores interpretava como uma ingerência indevida, competência que lhes pertencia por direito, já que eram habilitados para tal. A participação do usuário no conjunto do sistema de ensino, principalmente quanto à formulação dos planos, era débil.

Conclusões

O conjunto de títulos sobre educação e participação que foi apresentado, visto como um retrato aproximativo dos esforços a ele dirigidos, viabiliza diversas conclusões e aqui são explicitadas algumas quanto a caminhos e possíveis objetos de investigação. Embora outros pesquisadores já possam ter-se enveredado por alguns desses caminhos, o mais provável é que mal tenham iniciado a jornada. Foi possível agrupar os títulos aqui apreciados em duas dimensões – a da unidade escolar e a da gestão democrática em programas de reformas educativas – porque os fenômenos abordados pelos trabalhos expressam marcadamente um acentuado isolamento entre o mundo interno das unidades escolares e o que se convencionou entender por “sistema”, os órgãos públicos administrativos intermediários ou superiores aos quais se subordina um conjunto de unidades escolares, que fazem parte de um aglomerado chamado de “rede”.

Nos textos abordados, não foi meticolosamente examinada a participação docente em sua relação com a de outros grupos, não sendo possível identificar em que uma poderia levar à outra, em que condições. As pesquisas mostraram aspectos da participação docente ou enfrentando órgãos administrativos, ou com apoio destes ou com apoio de uma organiza-

ção da sociedade civil. Seria preciso procurar também iniciativas e resultados a partir dos profissionais da unidade escolar, que contem tanto com apoio dos órgãos administrativos superiores quanto de organizações da sociedade civil. Por exemplo, estabelecer que relações haveria entre a participação docente e a do grupo de alunos, de familiares e de outros agentes presentes nas comunidades.

Os trabalhos sobre participação que não se dedicaram a um grupo específico “da comunidade” sublinharam o papel negativo do sistema escolar como burocracia, a importância da função do diretor de escola e de sua forma de escolha, a necessidade de constituir atores políticos fortes e uma difundida participação “não institucionalizada”. A pesquisa ainda não responde se haveria atuação de órgãos administrativos junto às unidades escolares para apoiar efetivamente processos de democratização, nem diz que características essa atuação teria para gerar resultados positivos ou negativos.

Já que a participação promovida por processos de mobilização (reivindicação de instalações e materiais adequados, por exemplo) mostrou ser insuficiente, talvez a realização de experimentos nos quais se alie mobilização e concepções inovadoras de educação possa aferir o alcance de práticas educativas idealizadas e realizadas conjuntamente por profissionais e não profissionais. Do mesmo modo, faltam experimentos em que problemas priorizados conjuntamente assumam o lugar de ponto de partida de práticas educativas, principalmente tendo em vista aprender como enfrentá-los agindo e não somente visando conhecê-los.

A autonomia da unidade escolar foi destacada por estar fortemente relacionada às motivações e às possíveis conseqüências da participação. A apreciação dos trabalhos não acusou nenhum que comparasse escolas com maior ou menor autonomia financeira em termos de seus efeitos sobre as práticas educativas. Por exemplo, experimentos de elaboração participativa do orçamento da unidade escolar.

Quanto aos mecanismos formais de participação, nenhum dos autores contestou o seu caráter positivo. Interpuseram apenas a limitação de tais mecanismos à mera formalidade e, quando isso não ocorre, ficam desconhecidas as medidas e maneiras de proceder dos órgãos superiores à escola que interferem no fenômeno.

Muitas vezes, foi indicada a tensão entre família e escola na disputa entre pais e profissionais. Embora envolva tensão, a participação de pais é circunscrita e controlada pelos procedimentos escolares e quando a pressão exercida pelos pais provocou readequações, estas foram interpretadas como melhoria da qualidade da educação. Seja como for, a categoria “pais” é utilizada com muita naturalidade. Geralmente referida no trato administrativo como segmento componente da escola, há uma expectativa quanto a essa categoria ter virtual capacidade de uma conduta de grupo, que não se concretiza. E não se dispõe de elementos para sustentar aquela expectativa. Também não está evidente que o tratamento dado pelos professores aos pais dos alunos influi na relação destes com os filhos, bem como não está estabelecido se maior diálogo entre professores e pais coexistiria com relações mais dialógicas com alunos.

Resta tratar também do peso que o domínio intelectual tem, comparado ao da formação moral na realização da educação escolar. Está em aberto como se comunicam esses dois campos e se há divisão estanque ou compartilhamento de funções com outros agentes educativos, famílias, por exemplo.

A educação infantil (crianças de 0 a 6 anos) foi pouco explorada. As peculiaridades da idade para que os indivíduos manifestem suas aspirações e preferências apresentam dificuldade para que estas influam nas práticas educativas. Embora pareça certo que a presença de pais é mais freqüente na escola quanto menor é a idade dos alunos, não se delimitaram variações quanto a níveis de renda ou outro fator. Nem se são maiores as possibilida-

des de colaboração ou de disputas ou atritos entre os educadores profissionais e os parentes dos alunos mais novos.

Tendo sido apontados diferentes tipos de condicionantes à participação, não se identificaram os motivos da falta de iniciativas para obter as condições julgadas necessárias. Da mesma forma, não estiveram disponíveis comparações rigorosas entre escolas públicas e particulares, com e sem fins de lucro.

As pesquisas sobre participação de alunos não esclarecem ainda suas possíveis variações segundo faixas etárias e focos de interesse. Supõem-se sempre alunos que são crianças ou adolescentes do ensino regular, sem incluir os dos cursos de educação básica de adultos. A influência de grupos locais não escolares também não foi identificada, bem como de organizações não-governamentais que buscam promover a intervenção dos alunos. Não foram mapeadas tentativas de combinar a prática de uma ética democrática com sua apreensão pela razão, nem fatores que podem incidir nos resultados desses processos.

Convém mencionar Andrews (1999), que sugeriu que fossem comparadas, nas pesquisas, a participação nos serviços educacionais com a de outros tipos de serviços públicos. Sugeriu também que desenvolvessem métodos para avaliar o nível de participação da comunidade na escola. Pode-se pautar essa necessidade também em relação a outros órgãos do Legislativo e do Executivo passíveis de relacionar-se à educação e à escola.

Há muito que conhecer sobre a baixa estabilidade nos cargos e das equipes nas escolas, devida à rotatividade de pessoal, resultante dos procedimentos de ingresso e dos mecanismos de remoção. Assim como se ignora que critérios de seleção de profissionais ou tipos de jornadas de trabalho podem favorecer um desempenho educativo centrado na participação de diferentes grupos.

Característico nos títulos que trataram de programas de reforma educativa é estes não terem se baseado nas contribuições dos profes-

sionais das escolas, dos alunos e de seus familiares, ainda quando tiveram declarada intenção de levar à democratização da gestão escolar ou à participação ampla no campo educacional. Haveria outros programas, talvez experimentados em municípios com menos habitantes, nos quais se encontrassem programas de reforma com características diferentes? Que saberes sobre a elaboração democrática de política educacional podem ter produzido? Faltam análises sobre participação na avaliação de projetos, de escolas e de políticas educativas, tanto quanto na definição de temas a abordar nas atividades educativas e na forma de realizá-las. Se esses experimentos são raros, que expectativas os professores, pais e alunos teriam quanto a essas possibilidades?

Constatada a acidentada trajetória da relação de empresas privadas com escolas públicas, ainda é preciso saber se haveria outras experiências referentes a uma participação das empresas no sentido de também se adequar e, por exemplo, integrar mais intensamente os estudantes ou seus familiares à economia, seja no trabalho assalariado ou em outras formas de geração de renda.

Viu-se que os programas de reforma educativa chegam a incluir medidas quanto à formação de profissionais do setor ao lado daquelas referentes à democratização da gestão escolar. Não se pesquisou sobre iniciativas de formação, especialmente de docentes, que tratassem da gestão democrática da educação.

Está para se esclarecer ainda se o caráter da economia rural tem relevância para a participação em educação ligar-se a projetos de desenvolvimento local ou regional. Aparentemente, obteve-se, em áreas rurais, um avanço nessa linha que não foi constatado em áreas urbanas. Por sua vez, é incipiente o reconhecimento da importância de construir processos participativos de planejamento da educação, combinando jurisdições de diferentes amplitudes. Não se inquiriu que forma esses processos vêm apresentando nos diversos municípios e

estados. Nem há dados que digam algo sobre a dimensão de participação na implementação do PNE, que foi bem pequena em sua elaboração.

Duas necessidades podem ser ainda extraídas do que se observou nos títulos apresentados. Uma é a de pesquisar que caracterís-

ticas de história, prioridades, estilo e composição dos grupos e partidos influem em políticas participacionistas. Outra é procurar entender como a pesquisa sobre participação em educação pode ser aproveitada em práticas educativas, abarcando diversos âmbitos.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação básica no Brasil*: a política do Conselho Nacional de Secretários da Educação – Consed. 2000. 230 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- ALBUQUERQUE, H. M. de P. *A escola-padrão do Estado de São Paulo*: um referencial de gestão para uma educação democrática? 1997. 174 p. Tese (Doutorado)– Pontifícia Universidade Católica-SP, São Paulo, 1997.
- ALMEIDA, J. G. *O cenário das trocas*: um encontro com os rumores da paixão: estudo da participação no universo de uma escola. 1998. 168 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- ALVARENGA, M. *A escola como instituição singular*: um estudo do Programa Natura-Escola. 2000. 146 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- ANDREWS, C. W. *Fatores promotores da participação da comunidade em escolas públicas*: um estudo dos procedimentos de gestão em escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. 1999. 164 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- ARAUJO, E. M. T. *Os mecanismos de ação coletiva na gestão da escola pública*. 1997. 221 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: _____ (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A; Sepe, 1999. p. 7-30.
- BELTRAME, S. A. B. *MST, professores e professoras*: sujeitos em movimento. 2000. 243 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- BEZERRA, A. A. C. *Gestão democrática da construção de uma proposta curricular no ensino público*: a experiência de Aracaju. 1997. 244 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BUENO, B. O. Financiamento da educação e associações de pais e mestres. *ANDE*, São Paulo, n. 21, p. 11-16, 1995.
- CAMARGO, R. B. de *Gestão democrática e nova qualidade de ensino*: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992). 1997. 370 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- CARDOSO, A. *Gestão participativa numa escola comunitária*. 1995. 107 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.
- CASEIRO, L. C. *Vida cotidiana e políticas de participação comunitária na rede estadual de ensino*: um estudo preliminar. 1996. 144 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- CISESKI, A. A. *Aceita um conselho? teoria e prática da gestão participativa na escola pública*. 1997. 119 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- CORRÊA, B. C. *Possibilidades de participação familiar e qualidade na educação infantil*. 2001. 192 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

- CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 199-206.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares : políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-95.
- DUARTE, M. R. T. Reforma do Estado e administração de pessoal: reflexões sobre a história da política de gestão dos trabalhadores em educação. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 246-283.
- FERREIRA, S. C. *Grêmios estudantis: um disparador de subjetividades coletivas emancipatórias*. 2002. 191 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- FONSECA, J. P. *Poder local e municipalização: em busca da utopia: um estudo no município de Jacuí (MG)*. 1995. 173 p. Tese (Livre-docência)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- FORTUNA, M. L. de A. *A democratização da gestão na escola pública: uma possibilidade de reflexão sobre seus condicionantes subjetivos*. 1997. 195 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- FORTUNATO, M. P. *O desafio da gestão participativa na escola pública no Estado de São Paulo e o desencontro do sistema central burocratizado: 1991-1995*. 1998. 206 p. Dissertação (Mestrado)– Pontifícia Universidade Católica-SP, São Paulo, 1998.
- FREITAS, E. J. L. de *A implementação da política pública Escola Plural: as representações sociais dos pais sobre seus princípios de avaliação*. 2000. 144 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.
- GARCIA, B. Z. *A construção do projeto político-pedagógico da escola pública na perspectiva da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. 1999. 209 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- GARCIA, T. de O. G. *Gestão democrática: desafios para a ação coletiva em uma escola pública de Diadema*. 1995. 135 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- _____. *Gestão democrática e a participação dos educandos: um caso em estudo*. 2003. 221 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- GHANEM, E. (Org.). *Participação popular na gestão escolar: bibliografia*. São Paulo: Ação Educativa, 1995.
- _____. Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 3, p. 316-323, set./dez. 1996.
- _____. *Educação escolar e democracia no Brasil*. 2000. 222 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- GONÇALVES, N. G. *A relação entre Estado e educação na produção acadêmica brasileira (1971-2000)*. 2003. 184 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- GRÁCIO, J. da C.; Aguiar, R. C. F. Grêmios estudantis : construindo novas relações na escola. In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A; SEPE, 1999. p. 57-72.
- GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-75.
- KUENZER, A. Z. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 33-57.
- MELO, M. A. *Escola comunitária em São Luís (MA): do surgimento às tentativas de inclusão no sistema oficial de ensino*. 1999. 213 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

- MENDONÇA, M. *O Fórum de Educação da Zona Leste: participação e cidadania na luta por uma escola de qualidade*. 2003. 115 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: _____ (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997a. p. 64-104.
- OLIVEIRA, L. de C. F. *A escola e a família sob o olhar de seus agentes: um estudo das representações de pais e professores em uma escola cooperativa*. 2000. 162 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- OLIVEIRA, R. P. de Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997b. p. 174-195.
- PADILHA, P. R. *Planejamento educacional: a visão do Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003*. 1998. 232 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- PAIVA, J. *Quando os trabalhadores pensam e reconstroem a escola de 2ª grau: história e participação no projeto político-pedagógico – por perto da utopia*. 1995. 187 p. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995.
- PARO, V. H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (Org.) *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A; SEPE, 1999. p. 57-72.
- _____. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.
- _____. *Qualidade do ensino: a contribuição dos pais*. São Paulo: Xamã, 2000.
- PASSADOR, C. S. *Um estudo do Projeto Escola do Campo – Casas Familiar Rural (1990-2002) do Estado do Paraná: a pedagogia da alternância como referencial de permanência*. 2003. 192 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- PATRÃO, M. C. *Tecendo uma idéia de participação a partir de sua representação em coordenadores pedagógicos*. 1997. 169 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- PEPE, T. M. de F. A. *A gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo: 1989-1992*. 1995. 119 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- PEREIRA-AUGUSTO, M. A. *A ética como tema transversal: um estudo sobre valores democráticos na escola*. 2001. 180 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- PINTO, J. M. de R. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996. 170 p.
- QUEIROZ, M. A. de *EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985-1987)*. 1997. 181 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- RAMIRES, J. M. S. *A participação do aluno no conselho de escola na rede municipal de ensino em São Paulo e a formação da cidadania*. 1998. 188 p. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- ROMERO, D. M. F. *O que se pode esperar de uma escola de qualidade?: as expectativas dos pais dos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental numa escola da rede municipal de São Paulo*. 2001. 238 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- RUSSO, M. H. *Teoria e prática da administração escolar: confluências e divergências*. 1995. 316 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- SANTOS, J. M. T. P. *As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição*. 1998. 312 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

- SANTOS, M. A. *Educação e democracia no governo democrático-popular da cidade de São Paulo (1989-1992)*. 1997. 349 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- SILVA, A. M. M. *Escola pública e a formação da cidadania: possibilidades e limites*. 2000. 214 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- SILVEIRA, G. T. *Escola promotora de saúde: quem sabe faz a hora!* 2000. 225 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- SPOSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.) *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A; SEPE, 1999. p. 45-56.
- TEIXEIRA, B. de B. *Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade*. 2000. 340 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- VIANNA, C. *Os nós do “nós”: ação coletiva docente no ensino estadual paulista (1990/1997)*. 1999. 301 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- YUKIZAKI, S. *Pais e mães das camadas populares na escola pública fundamental: a participação fragmentada*. 2002. 225 p. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

Recebido em 04.03.04

Aprovado em 29.04.04

Elie Ghanem é professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e colaborador da organização não governamental Ação Educativa.