

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TALITHA LESSA ORESTES

**Noções de autonomia em educação escolar:
discurso acadêmico no Brasil (1978-2002)**

São Paulo

2011

Talitha Lessa Orestes

**Noções de autonomia em educação escolar:
discurso acadêmico no Brasil (1978-2002)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Orientador: Professor Doutor Elie George
Guimarães Ghanem Junior

São Paulo

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

Talitha Lessa Orestes

Noções de autonomia em educação escolar:
discurso acadêmico no Brasil (1978-2002)

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação
da Universidade São Paulo para obtenção do
título de Mestre em Educação.
Área de concentração: Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Para Irene,

com amor.

Agradecimentos

Para esta pesquisa ser realizada, muitas contribuições foram imprescindíveis. Cabe lembrar as mais diretas, não por menosprezar outras, que tenham interferido favoravelmente para a formação da pesquisadora, mas, sabendo que não há como enumerá-las todas, tento ao menos fazer justiça ao fato de que este não é apenas fruto de esforços individuais.

Agradeço à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e ao CNPq, que concederam bolsa de mestrado ao longo dos dois últimos anos.

Agradeço ao meu orientador, Elie Ghanem, pelo acolhimento de minhas indagações, pelos diálogos elucidativos, pelo rigor no tratamento dos textos, pela paciência e compromisso com a interlocução. Aos professores Jaime Cordeiro e Celso Beisiegel, pelas inestimáveis contribuições oferecidas no exame de qualificação. Ao professor Celso, além disso, agradeço pela oportunidade do convívio e pelo significativo acréscimo à minha formação teórica, quando fui sua aluna. Também à professora Marília Pontes Sposito, por sua generosidade didática, pelas sugestões lúcidas e claras na fase mais incipiente da pesquisa.

A experiência como estudante de pós-graduação na Universidade de São Paulo teve como resultado, além deste volume, outro nível de compreensão e envolvimento pessoal com o tema da educação pública no Brasil, o que, sem dúvida, influencia a pesquisa. Este crescimento deveu-se ao convívio e aos anseios, militância e estudos compartilhados com um conjunto de pessoas que conheci de formas diferentes ao longo da vida, muitas das quais ao longo deste mestrado. Têm em comum o fato de serem todos educadores, todos comprometidos com o caráter público da universidade e da produção de conhecimento, e com a educação popular. E de saberem que o caminho para estes fins é árduo, controverso, mas, certamente, coletivo. Agradeço à Fernanda Moraes dos Santos, Evaldo Cunha, Nara Brito, Francisco Barros, Adriana Depieri, Ligia Cavalheiro, Luana Pommé, Lizandra Guedes, Elias Chagas da Silva, Magno Faria, Heitor Martins, Ivana Oliveira, Tamiris Nascimento, Alexandre Gonçalves, e outros companheiros e companheiras que tive a sorte de conhecer através da Faculdade de Educação. Particularmente à Samantha Neves, pela leitura atenta e paciente, pela habitual sinceridade e lucidez.

Às companheiras que, por profunda afinidade de interesses e convicções e também por solidariedade, compartilharam diretamente a construção da pesquisa, lendo, ouvindo, discutindo e acrescentando, em suma, ajudando: Juliane Olívia dos Anjos, Cinthia

Torres Toledo, Surya Pombo, Jade Percassi, Regina Munhoz. A estas mulheres extraordinárias agradeço também pelo privilégio do convívio próximo, pelo apoio e cumplicidade na vida.

Aos familiares que ajudaram tanto e de tantas formas: Robson, Maria Cleusa, Deli, Lina, Ivony, Dulce, Cíntia. Às crianças, que sempre ajudam, Lelê, Dora, Teté e Irene. Ao meu querido pai, João. Aos amigos sábios, Charles, Eduvier, Simone. À Inês.

À minha mãe, Deise Lessa, mais que tudo. Por ser quem é, por viver junto.

RESUMO

A expansão das vagas no ensino fundamental, a democratização e quase universalização do acesso a este nível escolar tiveram entre suas consequências o aumento das polêmicas sobre como proporcionar qualidade à educação pública. Uma das medidas constantemente mencionadas nas políticas públicas e na elaboração acadêmica vem sendo, desde então, maiores graus de autonomia. No entanto, o significado desta palavra assume conotações diversas ou divergentes conforme os contextos históricos e textuais em que ela é empregada. Isto implica dificuldades para a compreensão das soluções indicadas e sobretudo de como devem ser encaminhadas no que toca ao tema da autonomia. Se a organização do trabalho educacional abrange as indissociáveis dimensões técnica, política e pedagógica para representar uma mudança efetiva, as propostas de autonomia deveriam adquirir significações relativas às três. Esta pesquisa lida com a suposição de que, entre 1978 - 2002, no Brasil, as formulações acadêmicas sobre autonomia não trataram daquelas três dimensões de forma articulada e integrada. No quadro das preocupações com a mudança educacional, as polêmicas suscitadas em torno da noção de autonomia interessam na medida em que, sob os diversos sentidos assumidos por esta noção, encontram-se diferentes opiniões a respeito de como as reformas educacionais devem ser conduzidas e como as escolas e redes escolares devem ser geridas. Investigaram-se os principais temas em que a noção é utilizada, as principais divergências explicitadas sobre a adequação das propostas visando à construção ou ampliação da autonomia, as polêmicas suscitadas sobre o caráter ideológico de alguns usos da noção. Uma periodização foi traçada em função dos contextos do uso da noção de autonomia, procurando relacioná-los com a história recente do país e das políticas educacionais. Buscou-se uma reconstrução do quadro das discussões e elaborações especializadas envolvendo a noção. Para tanto, foi levantado um *corpus* documental de artigos de periódicos e textos acadêmicos e verificaram-se os contextos em que a noção de autonomia foi utilizada, assinalando as diferenças entre os sentidos que a palavra adquire em diferentes momentos, temas e correntes teóricas. As evidências levaram à conclusão de que não há elementos suficientes para afirmar ou negar a hipótese, uma vez que, em uma parcela representativa da produção brasileira no período, priorizam-se os aspectos políticos e técnico-administrativos da questão, não tocando o conteúdo das práticas escolares, mas há exceções.

Palavras-chaves: noção de autonomia educacional, políticas educacionais, produção acadêmica, democratização, descentralização, participação, regulação.

ABSTRACT

The expansion of places in elementary education, democratization and almost universal access to this level of education had among its consequences the increase of the controversies about how to provide quality to the public education. One of the measures mentioned constantly in public policy and academic elaboration has been, since then, greater degrees of autonomy. However, the meaning of this word has various or diverging connotations according to the textual and historical contexts in which it is employed. This implies difficulties for the understanding of the solutions presented, and how they should be addressed regarding the issue of autonomy. If the organization of educational work covers the technical, political and pedagogical dimensions inseparably, to represent an effective change, proposals for autonomy should get on the three meanings. This research deals with the assumption that, between 1978 - 2002, in Brazil, the academic formulations on autonomy have not addressed these three dimensions in a coordinated and integrated view. In the context of concerns about educational change, the controversies raised on the notion of autonomy interest in that, under the various directions taken by this notion, there are different views about how educational reform should be conducted and how schools and school systems must be managed. We investigated the main issues on which the concept is used, the main differences explained about the suitability of proposals for the construction or expansion of autonomy, the controversy raised about the ideological nature of some uses of the concept. A timeline was drawn according to the contexts of use of the notion of autonomy, trying to relate them to the country's recent history and educational policies, seeking a reconstruction of part of the discussions and specialized elaborations involving the notion. To that end, we raised a corpus of documentary academic articles, and checked the contexts in which they used the concept of autonomy, noting the differences between the meanings that the word acquired at different times, themes and theoretical perspectives. The evidence led to the conclusion that there is no sufficient evidence to affirm or deny the hypothesis, since in a representative portion of the Brazilian production in the period, priority is given to the political and technical-administrative issue, not touching the contents of school practices, even though there are exceptions.

Keywords: notion of educational autonomy, educational policy, academic research, democratization, decentralization, participation, regulation.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - Quadro teórico, problematização e hipóteses.....	10
1.1 A noção de autonomia como resposta às novas demandas da educação pública.....	11
1.2 Implicações dos sentidos do termo autonomia.....	20
1.2.1 Importância das posições em jogo na produção acadêmica.....	22
1.2.2 Regulação e autonomia.....	23
1.2.3 Sujeitos da autonomia.....	25
1.2.4 Sentidos da autonomia.....	27
CAPÍTULO 2 - Método e procedimentos de pesquisa.....	29
2.1 Método.....	30
2.2 Procedimentos.....	31
2.3 Constituição do <i>corpus</i> textual examinado.....	38
CAPÍTULO 3 - Exame do <i>corpus</i> : contextualização histórica e noções de autonomia.....	40
3.1 Primeira fase (1978–1984).....	42
3.1.1 Os contextos da expressão “autonomia relativa”.....	45
3.1.2 Técnica, política e pedagogia.....	47
3.1.3 Preponderância do tema no contexto da participação.....	53
3.1.4 Excertos comentados.....	54
3.2 Segunda fase (1985–1993).....	59
3.2.1 Continuidade do tema da participação para a escola transformadora.....	64
3.2.2 Descentralização.....	66
3.2.3 Gestão democrática no contexto do neoliberalismo.....	67
3.2.4 Excertos comentados.....	70
3.3 Terceira fase (1994–2002).....	83

CAPÍTULO 4 - Principais temas que envolvem a noção de autonomia	87
4.1 Trabalho docente	89
4.2 Mecanismos institucionais de participação na escola	96
4.2.1 Eleições para cargos de direção	96
4.2.2 Conselho de Escola	97
4.2.3 Elaboração coletiva da proposta pedagógica.....	103
CAPÍTULO 5 - Conclusões	105
5.1 Questões em aberto	106
5.2 Reexame da hipótese inicial.....	111
REFERÊNCIAS	118
APÊNDICE	126

CAPÍTULO 1 - Quadro teórico, problematização e hipóteses

1.1 A noção de autonomia como resposta às novas demandas da educação pública

A democratização do acesso às vagas no ensino público básico¹ ocorrida no Brasil a partir da década de setenta reconfigurou a realidade da educação brasileira. Com a eliminação dos exames classificatórios de fim de ciclo no ensino primário, a expansão das matrículas no ensino ginásial no final dos anos sessenta e a extensão da obrigatoriedade legal do ensino para oito anos, em 1971, o contingente de alunos aumentou significativamente. A dificuldade de adaptação à nova realidade foi apontada como queda da qualidade e denunciada por muitos como a total precarização do ensino. Embora as condições materiais de equipamentos, instalações, a remuneração e a formação do quadro profissional e outros aspectos das redes escolares tenham de fato sido prejudicados com a ampliação desproporcional das vagas em relação aos investimentos efetuados, cabe aqui a reflexão proposta por Beisiegel (2006). A escola passava, com a expansão do atendimento à população brasileira, a incluir um perfil de aluno diferente daquele ao qual se havia habituado (ou do que conseguira, até então, habituar-se àquela escola). Esta mesma lógica seria aprofundada alguns anos mais tarde, com as políticas de ciclos e progressão continuada iniciadas em meados dos anos oitenta, que incidiram com peso sobre o problema da evasão escolar, através da eliminação ou redução da reprovação dos alunos.

Trata-se, portanto, de relativizar o êxito da instituição escolar anterior à expansão, no que tange à educação do povo brasileiro. Em momento algum aquele modelo de escola abarcou práticas que realmente dessem conta da complexidade do alunado. Pelo contrário, tal instituição adotava práticas pedagógicas eletivas. E, diante da nova situação, muitas daquelas práticas anteriormente desenvolvidas tornaram-se obsoletas, assim como as próprias instalações, quadros funcionais e materiais oferecidos, malgrado diversas tentativas políticas de atualização.

Por todo o exposto, há acordo entre os estudiosos da escola pública básica a respeito da necessidade de que ela passe por uma adequação. Menciona-se, por exemplo, a necessidade de mais preparo para os corpos docentes, o aumento de sua remuneração, mais investimentos públicos em infra-estrutura e materiais, contratação de outros tipos de

¹ O conceito de educação básica no Brasil surge a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, como direito do cidadão, englobando as etapas da educação infantil, ensino fundamental obrigatório e ensino médio obrigatório progressivamente (Cury, 2006). Aqui, refiro-me à expansão do ensino fundamental a partir dos anos sessenta, mas o processo viria a desembocar numa expansão do ensino básico como um todo pelas três décadas subsequentes.

profissional, melhor atendimento assistencial aos alunos, a reformulação dos chamados padrões gerenciais e mais participação e envolvimento da população com as questões da escola. Foram, sobretudo, estes dois últimos aspectos da readequação institucional que despertaram o interesse desta pesquisa.

As discussões acadêmicas em torno da regulação e do gerenciamento da escola e aquelas sobre participação são os dois temas em que mais frequentemente a noção de autonomia se apresenta como uma perspectiva de mudança positiva a ser introduzida na escola pública básica. Entre estes dois temas, é facilmente reconhecível que a noção não é aplicada com sentidos idênticos, formando campos semânticos bastante diferenciados, apesar de alguns pontos de intersecção. Apenas para ilustrar, apresento uma aproximação: no primeiro caso, encontramos associados à palavra autonomia termos como eficiência, padrões de qualidade, desburocratização, avaliação de resultados, estratégias, flexibilização, desregulamentação. No segundo caso, as palavras construção, processo, comunidade, projeto, transformação. Em ambos, as expressões gestão democrática, descentralização, democratização, democracia.

Ou seja, é perceptível e já foi constatado por Frigotto (1995) que uma disputa política é travada no campo do significado da autonomia em situação escolar. E também nos de outras palavras comumente identificadas a esta noção por associações diretas, como: democratização, descentralização, participação, democracia. Portanto, o esforço de compreensão das diversas propostas de encaminhamento político surgidas no meio acadêmico no sentido de adequação da instituição escolar às suas novas condições históricas em si mesmo já justificaria uma investigação sobre os possíveis significados destes termos. Cabe ressaltar que, às diferentes concepções em jogo sobre a política, podem estar subjacentes também concepções distintas sobre o papel social da escola e, conseqüentemente, sobre modelos pedagógicos adequados. No entanto, Azanha observa que:

[...] será possível apreender grande parte da mentalidade pedagógica recente se a atenção for focalizada nos usos de algumas palavras como “autonomia”, “gestão democrática”, “participação”, e outras correlatas. Porque estas palavras se tornaram “sagradas” e, como tais, portadoras nos seus usos das crenças, dos valores e dos modismos intelectuais que condicionam as discussões e a proposição de soluções dos problemas educacionais atuais. AZANHA, 1993 (p. 37).

Sem deter-me sobre a questão dos pressupostos em que o pensamento daquele autor está baseado, suas colocações são instigantes quando consideramos que os termos e expressões que para ele tornaram-se sagrados são facilmente encontráveis em correntes antagônicas entre si no pensamento sobre políticas educacionais, e não parecem ter

significados semelhantes em seus respectivos contextos. Antes de tentar encontrar nos próprios textos, ou no horizonte político de Azanha, ou em ambos, uma explicação para esta sua percepção, proponho seguir um pouco mais a linha de seu pensamento. A intenção aqui é, com algum distanciamento, reconstruir sua problematização sobre os usos correntes da noção de autonomia, pois uma de suas percepções a este respeito motivou esta investigação. É neste sentido que ele foi incorporado ao quadro teórico.

Naquele mesmo texto, Azanha critica a adoção de um regimento comum às escolas de uma rede e, embora tenha contribuído para a elaboração do parecer que implementaria um regimento comum no município de São Paulo, ele destaca no texto do parecer o caráter provisório de tal unificação.

Ali, ao abordar a necessidade da adoção de regimentos próprios pelas escolas, ele começa a caracterizar a autonomia que considera desejável. O regimento próprio significaria o ponto de partida para induzir as escolas à reflexão sobre suas práticas. O regimento comum, ao contrário, “exonera a escola de refletir sobre sua própria organização” (p. 40).

Entretanto, referindo-se ao esforço de elaboração de regimentos próprios, além de outras iniciativas de reforço à autonomia que vinham sendo implementadas no estado de São Paulo com o programa Escola-Padrão, ele atenta para o “risco que há na transformação da autonomia da Escola num complicado processo de **burocratização** da vida escolar” (p. 44).

Raciocínio semelhante é desenvolvido em Azanha (1995) referindo-se à tarefa coletiva de elaboração do projeto pedagógico pelos educadores. Primeiro ele ressalta, como no texto anteriormente apresentado, a necessidade pedagógica de respeito à especificidade de cada escola e o problema da desresponsabilização decorrente da homogeneização:

A questão da autonomia escolar e de seu desdobramento num projeto pedagógico é, como um problema, típico da escola pública que, a não ser em raríssimas exceções, integra uma rede de escolas e, por isso, está sempre sujeita a interferências de órgãos externos responsáveis pela organização, administração e controle da rede escolar. Essa situação não é, em si mesma, negativa, mas, freqüentemente acaba sendo, porque órgãos centrais, com maior ou menor amplitude, tendem a desconhecer a peculiaridade de distintas situações escolares e decidem e orientam como se todas as unidades fossem idênticas ou muito semelhantes. A consequência mais óbvia e indesejável de tentativas de homogeneização daquilo que é substantivamente heterogêneo é o fato de que as escolas ficam ou sentem-se desoneradas da responsabilidade pelo êxito do seu próprio trabalho, já que ele é continuamente objeto de interferências externas, pois ainda que essas interferências sejam bem intencionadas não levam em conta que a instituição “escola pública” é uma diversidade, e não é uma unidade. (AZANHA, 1995 p. 7).

Em seguida, refere-se ao risco de burocratização, ou seja, da inversão entre

meios e fins característica das estruturas burocráticas:

É aí que reside um grave problema da escola pública e é para resolvê-lo que se reivindica a autonomia do estabelecimento na elaboração e execução do projeto escolar próprio. Hoje, a própria lei reconhece o problema e indica a solução genérica, mas na sua implementação o problema pode reviver e até se agravar pelo risco de que órgãos da administração entendam que convém estabelecer normas, prazos e especificações para que as escolas cumpram uma nova exigência legal: a do projeto pedagógico. Se isso acontecer - e o risco sempre existe - aquilo que poderia ser um caminho para a melhoria do ensino público transforma-se em mais uma inútil exigência burocrática de papelada a ser preenchida. (p. 8).

Sem pretender adentrar uma discussão tão complexa, que sozinha demandaria uma investigação, apresento um dos pontos polêmicos do pensamento daquele autor relativamente à questão da autonomia: a crítica à sua associação direta com a participação. Em diversas passagens de vários textos, ele demonstra a preocupação com a extensão do âmbito das decisões relativas à pedagogia àqueles que não são especialistas. No mesmo texto sobre a proposta pedagógica da escola, reporta-se de passagem à “insistente e cansativa retórica sobre a necessidade do trabalho participativo e a imposição dos órgãos escolares que reúnem professores, pais e alunos” (p. 8). Em outro texto, Azanha (1995) explicita sua posição com mais clareza:

No caso brasileiro, todos sabemos que a crise educacional atual é apenas parte de uma crise muito ampla, que é inegavelmente política, na qual anos de sombra permitiram que os interesses coletivos fossem tratados sem a indispensável publicidade. Daí vivermos hoje uma situação política em que as exigências de discussão, consenso e transparência transformaram-se, de modo exacerbado, no critério único para viabilizar qualquer solução. Sem discutir a completa razoabilidade desse quadro, pode-se com inteira propriedade examinar possíveis efeitos da extrapolação para a crise educacional de uma exigência inteiramente justificável na vida política.

A legitimidade política da reivindicação por uma maior participação na discussão e no encaminhamento dos interesses coletivos conduziu os educadores, muitas vezes sem maior análise, a exigirem também que as questões educacionais, muitas das quais, embora estritamente técnicas, passassem a ser discutidas e resolvidas por assembleias e conselhos não apenas de educadores e de pais, mas até mesmo de alunos. Não se põe em dúvida que incentivar as comunidades a se interessarem pelas escolas que as servem e a pressioná-las a serem boas escolas é inteiramente defensável. Daí a admitir que a situação pedagógica não requer nenhuma qualificação profissional para a sua condução é até mesmo uma desvalorização da formação do professor. Quais são as perspectivas de que esse encaminhamento seja razoável e contribua efetivamente para a solução da crise educacional em que vivemos? Não é fácil responder a essa questão. (p.67).

Portanto, primeiro ele associa o que também havia chamado de “ânsia participativa” (1991) a anseios legítimos pela retomada da construção de uma tradição democrática. Em seguida, contudo, relativiza o quanto seria adequado generalizar o mecanismo deliberativo da participação direta a todas as questões escolares.

Assim, parece-me que existe no pensamento de Azanha sobre autonomia da escola a preocupação em resguardar um âmbito decisório para os educadores, relativamente à comunidade e, ao mesmo tempo, resgatar a esfera de decisão para a instância da escola, relativamente aos órgãos da burocracia estatal.

O âmbito decisório que Azanha propõe que fique reservado aos educadores é precisamente a esfera pedagógica da atividade escolar. Tomemos como exemplo sua abordagem a respeito da introdução do sistema de organização dos alunos por ciclos numa rede de ensino. Inicialmente, ele reconhece a seriedade desta proposta:

[...] a inovação deve ter efeitos basicamente pedagógicos e, desse ponto de vista, é altamente defensável no seu propósito de ruptura de rotinas escolares que são insensíveis aos problemas das diferenças individuais e sociais nos ritmos de aprendizagem. Contudo, proposta a inovação, talvez se devesse deixar a cada Escola as discussões sobre o assunto e a decisão de aceitar ou não a idéia. (AZANHA, 1993, p. 40).

Então, esmiuçando no documento do regimento comum da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME–SP) as justificativas para a implementação geral dos ciclos, ele cita o trecho que alega o objetivo de enfrentar o fracasso escolar dentro de uma concepção construtivista e prossegue:

Ora, à Administração Pública do Ensino, em qualquer nível, não cabe fazer opções em matéria de concepções pedagógicas, mas, sim, esclarecer, orientar e até mesmo impedir, caso a concepção pedagógica que se pretenda adotar possa, eventualmente, representar prejuízo à personalidade do educando ou afrontar valores sociais predominantes. (p. 41).

Não necessariamente concordando com Azanha no tocante às prerrogativas da administração central, nem tendo uma posição formada sobre em quais casos ela deva interferir pedagogicamente nas escolas, ressalto aqui sua preocupação com o respeito ao princípio constitucional do pluralismo pedagógico e da diversidade. Um pouco depois, ele continua:

Há questões que devem sempre permanecer em aberto para não abafar e eliminar divergências. A orientação pedagógica do ensino está entre essas questões. Nunca se deve estabelecê-la por decreto ou por norma geral ainda que, num determinado momento, haja consenso quanto ao interesse de sua adoção, uma vez que esses consensos, com frequência, são meramente circunstanciais. Cabe ainda observar que, no caso, a Administração Municipal não apenas ignorou aspectos relevantes do significado da autonomia escolar, como também infringiu o disposto no art. 206 da *Constituição Federal*, que, com sabedoria, estabeleceu “o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” como um dos princípios obrigatórios do ensino. (p. 41).

Em 1992, momento em que este texto era publicado originalmente, a questão ainda não havia sido contemplada pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Assim, após a publicação desta lei, Azanha retomaria o tema da autonomia associada ao pluralismo em “Proposta Pedagógica e Autonomia da Escola” (2000):

Com relação a esse tema, a Lei nº 9.394/96 representa um extraordinário progresso, já que pela primeira vez autonomia escolar e projeto pedagógico aparecem vinculados num texto legal. O Art. 12 (inciso I) estabelece como incumbência primordial da escola a elaboração e execução de sua proposta pedagógica, e os artigos 13 (inciso I) e 14 (incisos I e II) estabelecem que essa proposta ou projeto é uma tarefa coletiva, na qual devem colaborar professores, outros profissionais da educação e as comunidades escolar e local. Além dessas referências explícitas sobre a necessidade que cada escola elabore e execute o seu próprio projeto pedagógico, a nova Lei retomou no Art. 3º (inciso III), como princípio de toda educação nacional, a exigência de “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” que, embora já figure na Constituição Federal (Art. 205, inciso III), nem sempre é lembrado e obedecido. (p. 18).

A percepção de que é preciso resguardar as práticas pedagógicas de regulamentações previamente estabelecidas ou de interferências por parte de estruturas políticas centralizadas também é expressa em Azanha (2010). Neste texto, ele discorre sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que acabavam de ser apresentados pelo MEC. Ali, aponta que os Parâmetros tentaram dar conta da necessidade constitucional de um currículo mínimo através da proposta de uma discussão sobre modelos psicopedagógicos e indaga sobre a adequação desta opção. Ele diz a este respeito:

Teorias sobre como os alunos aprendem e sobre como se deve ensinar podem até ser importantes em momentos específicos, mas seria um equívoco tomá-las como ponto de partida para propor soluções sobre a questão das diretrizes curriculares

nacionais. Fazer isso é optar por uma visão tecnocrática da questão do ensino fundamental e da formação de professores. (p. 5).

Além disso, Azanha argumenta que, embora tente assumir um caráter não impositivo, o texto dos Parâmetros manifesta preferência clara pela concepção construtivista, depreciando as demais concepções pedagógicas correntes e não apresentando, de fato, opções. Neste sentido, esta reflexão é semelhante àquela, já exposta aqui, sobre a orientação normativa da SME-SP que tenta impor uma concepção construtivista às escolas, mas vai além. Agora, além do princípio da pluralidade constitucional na educação escolar, ele lembra que “a própria ciência como um empreendimento cultural coletivo necessita das divergências e das visões antagônicas, isto é, do pluralismo teórico” (p. 6).

Ou seja, também está presente a ideia de que o âmbito pedagógico da atividade escolar deva ser decidido de acordo com as particularidades locais, não apenas no que se refere aos alunos (como é mais habitualmente lembrado), mas, também aos professores, às suas inclinações teóricas pessoais e ao seu conhecimento técnico pedagógico. Sobre a imposição de concepções e práticas pedagógicas estranhas ao saber fazer docente, ele afirma:

[...] pode ser uma temeridade, de efeitos até desastrosos, fazer uma tentativa de induzir centenas de milhares de professores a alterar suas práticas a partir de uma teoria do ensino e da aprendizagem que presumimos verdadeira. Há ainda o seguinte agravante: a ampla difusão dessa teoria, que é muito complexa, poderá transformar-se numa difusão de *slogans* e expressões metafóricas que, por si mesmas, são incapazes de ser operativas na situação de sala de aula. O desastre será se conseguirmos apenas criar insegurança nos professores com relação às próprias práticas a partir de um patrulhamento pretensamente fundado em verdades definitivas. (p. 10).

A menção aos *slogans* no discurso educacional envolvendo a noção de autonomia também é uma constante nas formulações de Azanha. Para ele, a própria palavra autonomia converteu-se em *slogan*, assim como a expressão gestão democrática (1993, p. 37). A palavra *slogan* é um anglicismo e significa algo como bordão, frase curta, de fácil memorização, repetida muitas vezes. Este tema foi trazido, nos estudos sobre linguagem na educação, por Scheffler (1974). Segundo ele, os *slogans* diferenciam-se das definições, que são esclarecedoras, enquanto aqueles são estimulantes, “exprimem e promovem, ao mesmo tempo, a comunidade de espírito, atraindo novos aderentes e fornecendo confiança e

firmeza aos veteranos” (1974, p. 46). Ou seja, têm uma função mais simbólica que analítica. Scheffler diz que, na educação, definições ao serem difundidas e popularizadas tendem a perder seu rigor e clareza inicial, suas simplificações tendem a ser tomadas literalmente, ao passo que aumentam sua influência. Tornam-se, assim, *slogans*, que precisam ser submetidos à crítica.

Não foi intenção desta pesquisa indagar sobre a veracidade ou validade de todas as reflexões de Azanha. Tampouco tentou-se responder à questão sobre se tais palavras no discurso educacional corrente de fato transformaram-se em *slogans* e, em caso afirmativo, como isto teria se dado e quais seriam os sentidos originais de suas definições. Pretendeu-se bem menos que isto, no que se refere à utilização de tais palavras e expressões, além de outras ligadas à noção de autonomia: apenas caracterizar seus usos nos respectivos contextos, a fim de investigar um dos pontos levantados por Azanha. Das reflexões deste autor, portanto, quero ater-me àquela a respeito da conexão entre a autonomia e seus resultados em termos de liberdade para que as práticas pedagógicas sejam definidas na instância da escola.

Retomemos o ponto levantado ao início deste capítulo sobre a necessidade de readaptação da escola frente a seu público ampliado e redefinido pela expansão do acesso. Pode-se indagar qual é a natureza da adaptação necessária. Neste sentido, parece pertinente questionar quais mudanças seriam prioritárias na escola visando à sua adaptação: as de caráter político, administrativo ou pedagógico. A este respeito, no campo da educação escolar, observamos que os discursos tendem a associar o exercício de funções de secretariado, instalação e manutenção de infra-estrutura e suprimento de materiais a aspectos técnico-administrativos. As funções de decisão são comumente associadas a aspectos políticos da educação. E, finalmente, as chamadas práticas escolares são associadas aos aspectos pedagógicos.

É inegável que a escassez material que caracteriza aquilo que se convencionou chamar de aspectos técnico-administrativos e a falta de consenso sobre a legitimidade de quem toma decisões constituem dois conjuntos de empecilhos fundamentais para que venha a ocorrer uma transformação de fato. No entanto, uma vez que não apenas o contingente de alunos, mas antes disso, o tipo de aluno mudou, não bastaria adequar instalações e redistribuir poder. Admitindo a hipótese improvável de que algo assim ocorresse, ou seja, uma multiplicação numérica de escolas bem equipadas e geridas adequadamente, mas que conservassem as mesmas práticas pedagógicas das escolas

anteriores à expansão, os problemas só estariam resolvidos caso aquelas práticas se prestassem igualmente a alunos pobres e ricos, de origens culturais e geográficas distintas. Temos motivos para acreditar que não seria assim, mas ao contrário, grande parte dos alunos de origem pobre permaneceria à margem, ou excluída do processo educacional. Então, para que se abra a possibilidade da descoberta de uma pedagogia fundada em práticas adequadas, definidas em função das necessidades deste outro tipo de aluno, é preciso que a mudança educacional contemple a mudança de práticas escolares que se tornaram obsoletas.

No plano do discurso científico, as esferas da realidade muitas vezes precisam apresentar-se seccionadas, devido a exigências da prática analítica. No entanto, as esferas da política, da administração e da pedagogia separam-se apenas no plano analítico e, mesmo assim, com ressalvas. Não é possível implementar nenhuma mudança significativa nas práticas da escola sem ao mesmo tempo poder definir como lançar mão de seus recursos materiais e humanos, de seu tempo e de seu espaço. Só faz sentido investir em recursos materiais que possam ser aproveitados através do trabalho de quem os utilizará: professores e alunos. E só faz sentido indagar sobre quem possui legitimidade para decidir quando há algo em torno do que decidir.

Neste sentido, Azanha (1995) propõe que a investigação educacional passe a orientar-se para “a trajetória das reformas desde as decisões políticas que as instituem legalmente, passando pelas providências técnico-administrativas de vários níveis que as regulamentam, até as práticas escolares que deveriam implantá-las”, pois este, continua ele, “é ainda um território não devassado pela pesquisa educacional.” (p. 74)

Aqui, por outro lado, procurei verificar se as formulações acadêmicas em políticas educacionais sobre autonomia escolar no Brasil não contemplaram, no período estudado, aspectos desta questão ligados às práticas escolares. A hipótese esteve formulada nos seguintes termos: a abordagem da autonomia em situação escolar na produção especializada educacional brasileira não tomou as práticas escolares como objeto de reflexão no período. Para isto, levantei um *corpus* documental constituído por artigos de periódicos educacionais de 1978 a 2002 e percorri sua leitura em busca dos sentidos assumidos pela noção de autonomia nos diversos contextos ligados à política educacional, procurando relacionar seus usos com os respectivos quadros históricos, temas e posturas ideológicas. Assim, ao longo deste processo, busquei compreender em que sentido as

discussões se relacionam ao aspecto pedagógico do trabalho escolar e como se estabelece sua ligação com a questão política das formas e sujeitos dos processos decisórios.

O que aqui está sendo chamado de campo acadêmico é o conjunto das contribuições oferecidas pela pesquisa e pela reflexão de intelectuais ligados ao tema. Escolheu-se o termo “acadêmico” porque a maior parte da produção examinada foi produzida diretamente em universidades e instituições de caráter científico. Há, entre os periódicos selecionados, alguns direcionados à divulgação e formação política, que não estão diretamente vinculados à produção científica. Porém, mesmo em tais casos, é notória a influência direta e indireta de intelectuais ligados à universidade na elaboração dos textos publicados.

Tendo apresentado até aqui parte do quadro teórico e a hipótese central, passo a iniciar mais algumas problematizações sobre o termo autonomia, recorrendo também ao pensamento de João Barroso, reconhecido estudioso português do tema na atualidade.

1.2 Implicações dos sentidos do termo autonomia

Muitos dos textos investigados nesta pesquisa, ao tratar de autonomia, iniciam a exposição ou fundamentam raciocínios de importância central com uma breve análise da palavra e esta pesquisa não foge a esta regra. Ocorre que a palavra carrega em seu significado mais consensual, a definição do dicionário, implicações lógicas necessárias e possíveis. Porém, dada a multiplicidade de definições encontradas ali, optou-se por partir da etimologia.²

O *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (2001) define a autonomia etimologicamente: “do grego *autonomía* : direito de reger-se segundo leis próprias” (p. 351). Em seguida, orienta para que o leitor consulte os termos *auto* e *nomia*. Assim, temos: “auto: antepositivo do grego *autós*, eu (mesmo), tu (mesmo), ele (mesmo)” (p. 349) e

² Com efeito, uma mesma palavra pode, conforme o dicionário, ter várias definições. Nestes casos, entretanto, a percepção de que a palavra adquire significados diferentes entre os discursos faz-se evidente à primeira vista, pela diferença notável entre os campos semânticos que formam (a menos que a diversidade dos significados em questão se deva a interpretações diferentes de um mesmo significado original).

“nomia: elemento de composição, do grego *nómos*: “o que cabe por participação, opinião geral, o que é de lei e de direito: sufixo formador de substantivos abstratos” (p. 2025).

A palavra é definida também por oposição à heteronomia (p. 351), ou seja, é o inverso da impossibilidade de reger-se por leis próprias, da submissão a uma lei de origem externa a si.

Alguns elementos gerais, que subjazem às definições particulares da palavra, podem ser destacados nestas definições. Em primeiro lugar: a necessidade de um sujeito definido, alguém ou algo que seja autônomo. Depois: a ideia, expressa no sufixo “nomia”, de um campo de legitimidade consagrado no costume ou na lei, está associada ao verbo reger-se, presente na definição por oposição à heteronomia. E este verbo pressupõe uma ação direcionada. Se o sujeito não atua, ele não precisa ser regido. Lança-se mão da autonomia, portanto, quando é demandada uma orientação para a ação. Esta orientação pode ser um sentido. No caso da autonomia que se almeja ainda obter, deve ser uma finalidade. Por último: quando a autonomia se define por oposição à heteronomia, admitem-se ao menos duas instâncias de regulação: uma interna e outra externa ao sujeito.

Se existe uma questão em torno da autonomia, uma busca de autonomia, isto quer dizer que ela se define, inclusive, por oposição à heteronomia, e implica esclarecer: qual o sujeito da autonomia; quem obstrui a autonomia (quais são as origens da heteroregulação); qual a finalidade da autonomia (no caso em que reger a si próprio não chegue a ser um valor em si mesmo).

Diante disso, volto à noção de autonomia na produção acadêmica sobre políticas educacionais, para problematizar estas três implicações lógico-discursivas do significado da palavra no tocante à escola básica.

No próximo item, a partir das implicações lógico-discursivas da noção de autonomia acima referidas, primeiro apresenta-se um preâmbulo introduzindo as discussões sobre autonomia e regulação, seguido por algumas elaborações de Barroso (2005) em torno do conceito de regulação (origem da criação das normas). Em seguida, já reconhecendo a legitimidade da disputa pelo poder decisório no campo educacional, a reflexão volta-se para os sujeitos da autonomia. Com isso, contextualizo um dos propósitos da investigação: compreender como a disputa em torno da legitimidade do poder decisório se expressa e se materializa no campo da produção acadêmica, através dos sentidos assumidos pela noção de autonomia. Por último, a pergunta sobre a finalidade da

autonomia conduz a outro propósito: a procura, no material levantado, da resposta às perguntas: para quê se quer autonomia? Existem, nas propostas de autonomia, encaminhamentos de soluções aos entraves para a liberdade de escolha e criação nas práticas escolares? Estas perguntas estão ligadas à hipótese apresentada no item 1.1, de que a abordagem da autonomia em situação escolar na produção especializada educacional brasileira não tomou as práticas escolares como objeto de reflexão no período. E, através delas, foram levantados elementos para as conclusões.

1.2.1 Importância das posições em jogo na produção acadêmica

Apesar da indissociabilidade verificada entre as dimensões técnica-administrativa, política e pedagógica da instituição escolar, e de serem elas definidas reciprocamente, suponho que a abordagem da autonomia tem se concentrado mais no aspecto de quem pode ou deve decidir e em como as decisões são levadas a cabo, e pouco ou nada no objeto de decisão. Ou seja, o enfoque da autonomia parece estar nos processos decisórios e nas diversas formas de regulação. É compreensível, porque pensar sobre o que fazer pressupõe ter o poder e a liberdade necessários para fazer. Antes de descobrir ou assumir o que precisa ser mudado no fazer escolar, caberia definir quais são os atores cujas subjetividades estão implicadas na condução desta mudança e qual é o âmbito de responsabilidade de cada um deles.

No entanto, em última instância, definir quem fará o que não prescinde da definição sobre o que deve ser feito. Daí a pertinência da preocupação que originou a hipótese investigada: os estudos em educação negligenciarem a dimensão pedagógica da autonomia, não abordando as práticas escolares.

Porém, dedicar a atenção à elaboração acadêmica quando esta prioriza na noção de autonomia os seus aspectos políticos e administrativos também deve ser elucidativo para o tema. Existe uma grande quantidade de variáveis que interferem sobre as decisões tomadas e de atores envolvidos na questão escolar. Isto cria um terreno de disputa onde não é simples definir quais tarefas cabem a quem, quais decisões cabem a quem e em função de quê estas decisões e tarefas devem ser pautadas. Parece ser importante e legítimo que os estudos especializados canalizem esforços no sentido de compreender este terreno.

As discussões em torno das noções de autonomia e regulação, neste sentido, poderiam ser esclarecedoras sobre o âmbito de responsabilidade dos envolvidos na tarefa educacional. Contudo penso que, em última instância, definir as responsabilidades dos atores também implicaria em refletir sobre a natureza do trabalho e das decisões a ser tomadas.

Do ponto de vista dos estudos sobre autonomia, isto significaria tentar compreender quais são ou devem ser os limites dentro dos quais educadores, estudantes, pais, funcionários dos órgãos governamentais, governantes e também empresas, organizações ligadas ao terceiro setor, indivíduos voluntários e movimentos sociais que se relacionam com a tarefa educacional através da escola podem e devem ter liberdade para tomar as decisões que desencadearão suas ações.

Os estudos sobre regulação, por sua vez, poderiam ajudar a compreender duas coisas. Uma delas é quais são os aspectos do trabalho que podem ser submetidos a um controle externo à pessoa que o realiza sem prejuízo de seu desempenho, ou seja, o que cabe ser decidido por uns e executado por outros e também o que deve e o que não deve ser fiscalizado e exigido. A outra coisa que os estudos sobre regulação podem elucidar é a origem das normas, das regras oficiais e extra-oficiais que pautam a ação heterônoma no cotidiano escolar. Quando se fala sobre origem das normas, podemos pensar tanto nas motivações para a sua criação quanto nas suas fontes, ou seja, de onde promanam as diretrizes normativas para a ação.

No próximo item, procuro expor a compreensão do conceito de regulação trazida por Barroso (2005). Ele foi incorporado ao quadro teórico na medida em que suas reflexões fornecem subsídio para os debates em torno da reforma de Estado envolvendo a noção de autonomia, que foram encontrados nos textos examinados na pesquisa.

1.2.2 Regulação e autonomia

Quando a autonomia se define por oposição à heteronomia, emergem os seguintes fatores: de onde, para além da escola, promanam as decisões e quais são as lógicas que as definem. Tais aspectos serão abordados no tema da regulação.

Os principais fatores levantados como motivação das lógicas que normatizam as escolas vêm sendo o Estado, sob seus diversos modelos de administração, e o mercado. Barroso (2005) escreve, a este respeito:

A actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. (p.727).

Para Barroso (2005), o termo regulação também carrega forte polissemia. O autor expõe diversos significados possíveis para esta palavra, em contextos externos aos estudos educacionais para, em seguida, abordar algumas dificuldades colocadas para sua compreensão no próprio campo da educação. Relaciona primeiro alguns de seus contextos às tradições sócio-culturais e linguísticas diferenciando, tendencialmente, os estudos francófonos dos anglófonos. Segundo o autor, os textos ligados à produção francesa relacionam-se a uma tradição administrativa estatal fortemente centralizada e burocrática, característica daquela sociedade. Ali, os debates sobre regulação estão associados à necessidade de modernização e à reforma da administração do Estado na educação. Fala-se na criação de um Estado menos prescritivo e regulamentador e na substituição do controle estatal focado nos processos por um controle via cobrança de resultados. Um pouco adiante, Barroso observa que muitas vezes esta retórica resulta em uma superposição de controles, diminuindo ainda mais as margens de autonomia para o trabalho na escola. Os estudos de regulação ligados à tradição anglo-saxã, e “principalmente em países onde se verificaram mudanças políticas de cariz conservador e neoliberal” (p. 732), a regulação tende a se definir por oposição à desregulação e, para além de uma reformulação interna ao Estado, propõe-se uma substituição parcial da regulação estatal pela regulação da iniciativa privada. A regulação representaria o controle estritamente exercido pelo Estado e a desregulação, um movimento de privatização. O autor resume:

Neste sentido, a "regulação" (entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) é vista como um "movimento" oposto à "privatização" (entendida como a transferência para autoridades não-governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controlo e prestação desses mesmos serviços). (p. 733).

Tendo analisado alguns sentidos adquiridos pelo termo regulação, ele passa a propor um modelo interpretativo próprio, com uma definição de regulação educacional.

Entre os pontos que levanta, ele considera que a regulação, além de ser responsável pelo equilíbrio, também o é pela condução da mudança do sistema regulado; que a regulação compreende a criação de normas e também sua implementação, traduzida em ações; na educação, sistema complexo, existe uma pluralidade de finalidades, fontes e modalidades de regulação; finalmente, o Estado e o mercado não são as únicas fontes de regulação (como podem dar a entender algumas formulações em torno das ideias de desregulação ou de re-regulação, presentes na bibliografia sobre o tema). Ele prossegue:

Na verdade, essa é uma visão parcial do processo que ignora as múltiplas regulações (por vezes contraditórias) a que o sistema está sujeito (por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) e que torna imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração. (p. 734).

Assim, destaca que os processos de regulação ou, como considera mais adequado, multi-regulação, incorporam as orientações oficiais e extra-oficiais, as explícitas e as implícitas, que conduzem a ação educacional. Estas reflexões levam de volta à indagação acerca dos sujeitos da autonomia.

1.2.3 Sujeitos da autonomia

As propostas de construção da autonomia que almejam um aumento do poder decisório na instância da escola mediante as regulações provenientes de além desta são as que permitem compreender quais os sujeitos implicados no processo educativo escolar e quais as estratégias propostas pela elaboração especializada, ou detectadas pelos estudos em políticas educacionais, que visam a aumentar ou efetivar o poder de tais sujeitos. Neste sentido, as polêmicas em torno dos limites e potencialidades da participação, relacionadas, sobretudo, ao tema dos órgãos colegiados (Conselhos de Escola) e à elaboração de projetos coletivos pelos corpos docentes, contribuem para a compreensão de como os papéis de professores, administradores, pais e alunos se configuram nos diferentes momentos históricos. Além disso, como a regulação heterônoma, sob as formas das várias modalidades que possa vir a assumir, interfere na configuração destes papéis. Ou seja, através das diferentes acepções da noção de autonomia entendida como participação pode-se perceber quais são os atores implicados nos processos decisórios escolares e quais são as

concepções correntes sobre seus respectivos âmbitos decisórios: quanto e como cabe a tais sujeitos tomar parte nas decisões.

Considerando que o âmbito de autonomia se define através de uma equação entre as tendências de regulação e as disputas, por parte dos sujeitos, pelos papéis que desejam assumir, é possível determinar quais as posições gerais existentes em torno do encaminhamento de propostas de autonomia. Este objetivo não está ao alcance desta pesquisa, mas, menciono Barroso (2004) apenas como exemplo de que tal intento é realizável e como diretriz possível para a compreensão desta problemática.

Neste artigo, Barroso relata as iniciativas de aumento da autonomia das escolas do Estado português em três momentos históricos. Ele mesmo tomou parte no processo, no terceiro momento abordado, como especialista no tema convocado para a elaboração do projeto de lei. Então, na arena política em torno da formalização das propostas a serem encaminhadas, ele reconhece quatro tendências distintas, baseadas nas seguintes lógicas: estatal, de mercado, corporativa e sócio-comunitária.

Sob a lógica estatal, estavam aqueles que entendiam a questão simplesmente como uma readequação do controle estatal, muitas vezes sugerindo a troca do controle *a priori* dos processos pelo controle *a posteriori* dos resultados. Para Barroso, aquele grupo defendia a autonomia apenas retoricamente, sendo de fato adepto de uma manutenção ou até do aumento da centralização do poder pelo Estado.

Sob a lógica de mercado, agrupavam-se os que entendiam a autonomia como desregulamentação, ou seja, um processo progressivo de privatização para a constituição de um “mercado educativo descentralizado, concorrencial e autónomo” (2004, p. 63).

A lógica corporativa reunia os grupos que identificavam a autonomia apenas como prerrogativa do trabalho docente, desprezando o envolvimento dos demais sujeitos implicados na educação escolar.

A lógica sócio-comunitária, em que o próprio autor considera-se inserido, defendia a autonomia como:

[...] um processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam, numa determinada escola, para, num quadro das orientações gerais de um sistema público nacional de ensino obterem um compromisso e empreenderem uma acção colectiva – a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação. (BARROSO, 2004, p. 63).

Esta percepção ampla do processo e do cenário sócio-político sobre o tema da autonomia em seu país é prerrogativa de um especialista envolvido com o tema na política nacional e na teoria internacional. Não se pretendeu tentar imitá-la aqui. No entanto, aquela percepção pode servir como norte na tentativa de compreensão de quais são os aspectos em jogo subjacentes às diversas formulações da autonomia educacional no campo acadêmico brasileiro. Pode ajudar a reconhecer no *corpus* examinado os papéis atribuídos pelos estudiosos ao Estado e aos diversos atores presentes na situação escolar implicados nas diferentes acepções de autonomia. Este reconhecimento dos diversos sujeitos da autonomia e das diferentes fontes de regulação é um dos meios para se atingir a compreensão dos diversos significados assumidos pela noção de autonomia.

1.2.4 Sentidos da autonomia

Finalmente, a terceira implicação lógico-discursiva do significado da autonomia leva, nos estudos de política educacional, à indagação sobre o que se pretende fazer com o poder conquistado pelos sujeitos da autonomia ou a eles conferido.

Esta pesquisa foi orientada pelas perguntas: os estudos sobre regulação e as propostas de revisão do modelo de Estado, ao abordarem as formas ideais de distribuição de tarefas, recursos e poder no aparato estatal, procuram refletir sobre as possibilidades reais de que iniciativas de mudanças nas práticas escolares sejam realizadas por parte dos atores diretamente envolvidos nas escolas? E quanto às pesquisas sobre participação em instâncias decisórias e no trabalho coletivo? Os discursos críticos às mudanças no modelo de Estado encontrados, por exemplo, nos estudos sobre trabalho docente, ao discorrer sobre a precarização a que esta categoria é submetida e sobre sua profissionalização, abordam as práticas escolares? Em caso afirmativo, existe a busca por possibilidades de mudança de tais práticas ou elas são consideradas adequadas? Aborda-se, em algum destes contextos, a natureza das mudanças pedagógicas necessárias para a superação dos problemas atuais da escola pública brasileira?

Em caso afirmativo, pode-se responder, através do exame dos estudos educacionais, qual é a finalidade pedagógica da autonomia da escola?

E, de toda forma, quais são as maneiras pelas quais a prática escolar é tratada nos estudos sobre política educacional que envolvem a noção de autonomia?

Através das respostas buscadas, pretendeu-se encontrar elementos para uma compreensão sobre as possibilidades da mudança educacional na escola pública estatal brasileira. Há, entretanto, limitações inerentes à pesquisa relativas, por exemplo, ao campo de visão por ela abarcado (aqui restrito a parte da arena acadêmica e a um período de tempo limitado). Além disso, o tema é bastante complexo e suscita muito mais dúvidas do que afirmações. Contudo, a pesquisa permitiu algumas inferências relativas a seus propósitos iniciais, que serão apresentadas nas conclusões.

CAPÍTULO 2 - Método e procedimentos de pesquisa

2.1 Método

Neste estudo, o contato com o objeto recortado dá-se através de textos. Devido a esta particularidade, busquei assumir uma postura compreensiva diante da realidade examinada, tomando como referência as reflexões epistemológicas que fundamentam a hermenêutica como teoria da história.

Um dos pontos em que se incorporou a reflexão hermenêutica foi o tocante à *relação com a verdade*. O campo investigado traz em seu bojo elaborações originadas de posicionamentos, visões e preocupações diversas e por vezes divergentes. Assumir uma postura compreensiva diante de tal universo significa indagar a respeito dos valores e pressupostos subjacentes às diferentes visões sobre o tema, no caso, os diferentes usos e valorações atribuídos à noção de autonomia, sem tentar afirmar, em última instância, qual delas é mais verdadeira, mesmo que revelem contradições entre si.

Neste sentido, os valores da própria pesquisadora podem ser considerados na construção do conhecimento, porém, não como ponto de chegada e nem como ponto de partida, mas, simplesmente como ponto de vista, como algo que interfere na construção do conhecimento, mas, não é seu tema nem sua meta³.

A perspectiva compreensiva não nega a possibilidade de algum nível de objetividade, porém assume que esta se estabelece no terreno da *intersubjetividade*. Isto significa que o campo da verdade é determinado historicamente. No caso dos significados assumidos pela noção de autonomia, deste ponto de vista, torna-se necessário levar em conta os lugares de onde falavam aqueles que formulavam, lembrando que a pesquisa, ao lançar o olhar para as formulações, também olha de um lugar e de um momento específicos.

Além desta limitação inerente à natureza do objeto definido historicamente, há as limitações decorrentes dela no tocante à apreensão da totalidade em sua complexidade. Neste sentido, apesar de não procurar negar os próprios valores nem assumir uma postura relativista, a necessidade de tratamento do objeto impõe que a pesquisa assuma em relação ao tema o maior distanciamento possível na aproximação e no exame dos textos. Até certo ponto,

³ Este é um tema delicado, pois nas palavras de Gadamer, “Nas ciências do espírito o interesse investigador que se volta para a tradição é motivado, de uma maneira especial, pelo respectivo presente e seus interesses. Somente na motivação do questionamento é que deveras se constitui, como tal, o tema e o objeto da investigação.” (1997, p. 427). Por isso, equacionar este ponto constitui tarefa complexa. O entendimento de que, ao longo da investigação, em benefício de seus aspectos metódicos e sistemáticos, os pré-conceitos e posicionamentos da pesquisadora não devessem ser pautados, mas, apenas indicados, parece à primeira vista contradizer a percepção de que a motivação do questionamento é, em última instância, a origem e o fim do processo de conhecimento e, neste sentido, constitui o objeto. Porém, uma vez que este objeto já esteja configurado, sem deixar de ter em conta as causas subjetivas de sua determinação, faz-se necessário assumir perante ele um distanciamento operacional. É neste momento que o sujeito torna-se, apenas, ponto de vista; o objeto, o tema; sua compreensão, a finalidade.

mesmo os critérios de seleção do *corpus*, se não assumem uma total imparcialidade (pois o interesse e as inquietações que motivam a pesquisa fazem-se presentes desde o momento inicial), dão conta ao menos de evitar que a subjetividade da pesquisadora interfira diretamente, garantindo algum nível de objetividade através de alguns procedimentos como levantamentos sistemáticos, circunscrição da pesquisa a universos textuais específicos (e consequente aceitação das limitações sobre a visão da realidade impostas pelo recorte de tais universos), critérios lógicos de seleção dos textos, etc.

A objetividade possível é, desta maneira, conferida pelo método, que conforme a definição de Botomé (1993, p. 23) consiste no controle, pelo sujeito do conhecimento, das variáveis que interferem no processo de conhecer. É constitutivo do método estabelecer o contato possível com o objeto examinado, sistematizá-lo e, por fim, reconhecer suas próprias potencialidades e limitações.

2.2 Procedimentos

A sistematização proposta para o tratamento do objeto da pesquisa (o uso do conceito de autonomia em educação escolar na produção acadêmica brasileira de 1978 a 2002), foi a seleção de um *corpus* documental em torno de algumas noções relacionadas com a problemática central e seu exame, procurando os significados e caracterizando os contextos da noção de autonomia.

O início do período foi definido pela relação observada entre o tratamento do tema da autonomia e a redemocratização do país desde o final da ditadura. O final estabeleceu-se em 2002 porque trazer o exame ao presente estenderia excessivamente o período, e a partir de 2003, com a posse do presidente Lula, uma fase diferente se iniciava. Optou-se por não abordá-la. Relato agora os procedimentos sistemáticos para a constituição deste *corpus*, que é a base material do objeto de pesquisa. No entanto, é mister esclarecer que nem todos os procedimentos puderam ser minuciosamente planejados, nem podem ser assim descritos. Por exemplo: houve, entre os artigos levantados, alguns que polemizavam com textos que não eram de periódicos, e a inclusão de tais textos no *corpus* se fez necessária para a compreensão do contexto. Houve também livros encontrados em outras buscas na biblioteca realizadas durante a pesquisa que não puderam ser ignorados, já que suas contribuições interferiam centralmente na constituição da hipótese elaborada. Por isso, o *corpus* com o qual a pesquisa defrontou-se é um híbrido entre os artigos relacionados no Apêndice deste trabalho e outras

leituras pertinentes à questão. Se por um lado este procedimento deve ter subtraído as possibilidades de se atingirem afirmações categóricas relativas à hipótese inicial, por outro, ele enriqueceu a compreensão dos temas levantados, do ponto de vista da reconstrução dos horizontes a partir dos quais se deu a elaboração acadêmica sobre autonomia no Brasil.

A fim de encontrar uma primeira mostra dos contextos em que a palavra autonomia propriamente dita é empregada, realizou-se uma busca em todos os periódicos presentes na base de dados virtual SciELO utilizando as palavras-chaves: autonomia escolar, autonomia pedagógica, autonomia docente. O resultado foram 80 artigos, submetidos a um refinamento que excluía todos aqueles que não se relacionavam, nem direta nem indiretamente, ao ensino básico. Então, foram descartados os artigos relacionados à área da saúde e à discussão sobre autonomia universitária. Dos 33 artigos restantes, imprimiram-se as referências e os resumos, para estabelecer uma primeira tipologia temática e saber quais são os autores mais referenciados em cada tema. Não para analisá-los em profundidade, mas, para, em linhas gerais, estabelecer o contexto das formulações encontradas. A tipologia temática resultante está apresentada na Tabela 1:

Tabela 1 – Tipos de artigo obtidos com as palavras-chaves: autonomia escolar, autonomia pedagógica e autonomia docente, por tema e subtema - Junho de 2010.

Tema	Subtema	Nº artigos
Não se referem diretamente à educação escolar. (descartados)	Juventude (com enfoque antropológico)	1
	Psicologia ou sociologia da infância	3
	Educação à distância	1
Política Educacional	Políticas públicas em educação, numa abordagem ampla.	7
	Políticas públicas especificamente no tocante a currículo	2
	Políticas públicas especificamente no tocante à avaliação	3
Trabalho Docente	Tendências das políticas públicas	4
	Exercício da profissão	4
	Movimento dos professores e educação indígena	1
Participação	Participação em órgãos colegiados (conselho de escola)	1
	Elaboração do projeto político pedagógico	2
	Gestão na instância da escola	2
Autonomia	Conceito de autonomia (contexto da educação básica)	2
TOTAL		33

Fonte: Elaborada a partir de dados disponíveis na SciELO Brasil: <http://www.scielo.org/php/index.php>

Através de um primeiro exame dos termos utilizados nos resumos dos artigos, nota-se que termos ou expressões como “sistema educativo”, “reformas educacionais”, “regulação”, “descentralização”, “agenda”, “organização”, “gestão”, “mecanismos de flexibilidade”, “eficiência”, “eficácia”, aparecem constantemente nos textos que abordam criticamente, ou de forma apenas descritiva, ou ainda apologética, as tendências de transformação no modelo de Estado. Os termos “desempenho”, “aprendizagem”, “rendimento”, quando somados aos anteriores, indicam um destaque da discussão sobre avaliação⁴. Os termos “profissionalidade”, “precarização”, “condições de trabalho” associam-se ao tema docente. Palavras e expressões como “cidadania”, “democracia”, “escola democrática”, “sujeitos envolvidos”, “gestão democrática”, “construção”, apareciam associadas ao tema da participação.

Algumas relações foram percebidas, portanto, naqueles textos. Consequentemente, ficou claro que é importante analisar o termo nos contextos dos temas da participação e do modelo de Estado. Além disso, revelou-se necessário encontrar as palavras-chaves adequadas para restringir o universo de textos aos que abordam a autonomia em relação com o funcionamento da escola, aqueles que tocam à problemática desta pesquisa. Houve dificuldades para uma aproximação mais sistemática e abrangente ao objeto, que permitisse às inferências maior grau de generalização. Por exemplo, o levantamento de teses, livros e dissertações sobre o tema em bases virtuais já mostrara um resultado cuja dimensão impossibilitava qualquer operacionalização⁵. O objeto de pesquisa impunha, no entanto, que fossem procurados não apenas textos tratando da noção de autonomia, mas também contextos em que ela fosse utilizada. Por estas razões, optou-se pela restrição da seleção a artigos de periódicos, compreendendo o período de 1978 a 2009.⁶

A primeira tabela elaborada abrangeu o intervalo dos anos finais da ditadura civil-militar à época atual, ou seja, de 1978 a 2009. Desta tabela, constavam os artigos publicados

⁴ Nesta etapa, encontrou-se material de produção brasileira usando a noção de autonomia nos contextos dos estudos sobre avaliação e currículo. No entanto, tratava-se apenas da autonomia referente ao desenvolvimento do educando. Quando foi estabelecido o critério que restringiu os textos à autonomia em situação escolar, os únicos textos sobre estudos em avaliação e currículo que restaram não eram brasileiros, mas, portugueses. Além disso, as etapas posteriores do levantamento também não revelaram estudo em avaliação abordando a questão da autonomia em situação escolar no Brasil e, em se tratando de currículo, apenas um, Azanha, (2010).

⁵ Pode-se ter uma noção do crescimento do número de publicações envolvendo o tema ao se constatar que, no portal da Capes, por exemplo, em abril de 2010, havia 5 teses de 1987, primeiro ano digitalizado nesta base de dados, ao passo que no último ano, 2009, utilizando-se a palavra-chave autonomia docente aparecem 88 teses, 165 para autonomia pedagógica e 220 para autonomia escolar.

⁶ O período abrangido no entanto, foi limitado aos anos compreendidos entre 1978 e 2002, pois o governo Lula inicia uma etapa da história da educação brasileira em que os contextos do uso da noção estão impregnados de pressupostos cuja complexidade escapa ao alcance da elaboração aqui proposta. O período chamado por alguns de pós-neoliberal carrega ambiguidades relativas às propostas de reforma no aparato estatal e jurídico demasiado polêmicas e a tentativa de sua compreensão estenderia excessivamente as pretensões desta pesquisa. (Sobre esta questão, verificar GENTILI e SADER, 2007).

nos periódicos escolhidos que envolvem a autonomia no âmbito da escola básica, do período referido.⁷

Aquela tabela foi reduzida ao período de 1978-2002, compreendido por esta pesquisa, resultando na Tabela 2. Os três critérios usados para a seleção de artigos foram:

Critério 1 (C1): a própria palavra autonomia como palavra-chave, isolada ou nas seguintes expressões: autonomia escolar, autonomia docente, autonomia pedagógica. Estas palavras-chaves estão ligadas à expectativa de encontrar textos dedicados ao exame da noção ou de seu uso, ou ainda novos temas e contextos para o uso da expressão no Brasil⁸;

Critério 2 (C2): com as palavras-chaves: democracia, gestão democrática, participação, cidadania. Este critério origina-se do tema da participação (e dos subtemas: órgãos colegiados, projetos políticos pedagógicos e gestão na instância da escola);

Critério 3 (C3): com as palavras-chaves: descentralização, regulação, burocracia, municipalização. Com este critério, espera-se ter atingido os temas amplos de política pública educacional envolvendo autonomia na escola básica, como: reformas de Estado, descentralização do poder decisório nos sistemas escolares e controle do trabalho docente.

Devido à abrangência do período compreendido pelo levantamento, as buscas virtuais foram complementadas pela procura de artigos em volumes impressos. Nestes casos, utilizei os temas propriamente ditos, sempre refinando os resultados através da seleção de textos relacionados aos processos de trabalho na escola básica. Em bases de dados digitalizadas, guiei-me apenas pelas palavras-chaves.

⁷ Neste momento da pesquisa, entrei em contato com diversos artigos e volumes temáticos dedicados aos temas do trabalho docente e dos mecanismos institucionais de participação envolvendo autonomia. Alguns dos textos lidos foram incorporados ao *corpus* examinado e mantidos mesmo após o segundo recorte do período estudado, pois malgrado sua publicação ser posterior a 2002, tratam ainda de temas iniciados antes daquele ano, e, em alguns casos, são publicações de pesquisas realizadas no decorrer da década de 1990 e no início dos anos 2000.

⁸ No levantamento realizado para a elaboração da Tabela 1, os temas do currículo e da avaliação apareciam com certa frequência, porém, em periódicos estrangeiros. Interessava descobrir se também apareceriam nos estudos brasileiros envolvendo a noção de autonomia e em qual proporção. Não apareceram, mas, o critério foi útil no tocante à primeira expectativa de encontrar estudos sobre autonomia.

A Tabela 2, portanto, compreende o período que vai de 1978 a 2002. Nela, existem quatro subdivisões nas linhas correspondentes a cada periódico: (de cima para baixo) Critério 1 (C1); Critério 2 (C2); Critério 3 (C3); e o Total. O quarto número de cada linha, abaixo dos três critérios, que corresponde ao total de artigos levantados no periódico e no ano correspondentes, não é necessariamente coincidente com a soma dos três primeiros, pois, em alguns casos, um mesmo artigo enquadra-se em dois ou três critérios.

Abaixo e à direita, localizam-se os totais de artigos publicados, respectivamente, por ano e por periódico. Em um total de 14 periódicos, ao longo 25 anos, 184 artigos corresponderam aos critérios procurados. Além dos dados numéricos, a tabela também é preenchida com cores, indicando o tempo de vigência da publicação de cada periódico.

Destes periódicos, cinco são vinculados a universidades paulistas ou a centros de estudos nelas situados: a revista *Educação e Sociedade* e os *Cadernos CEDES*, publicados pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade, na UNICAMP; a *Revista de História e Filosofia da Educação*, da USP, publicada a partir de 1993, e a *Revista de Educação*, publicada até 1998 e a *Educação e Pesquisa*, a partir de 1999, também da USP.

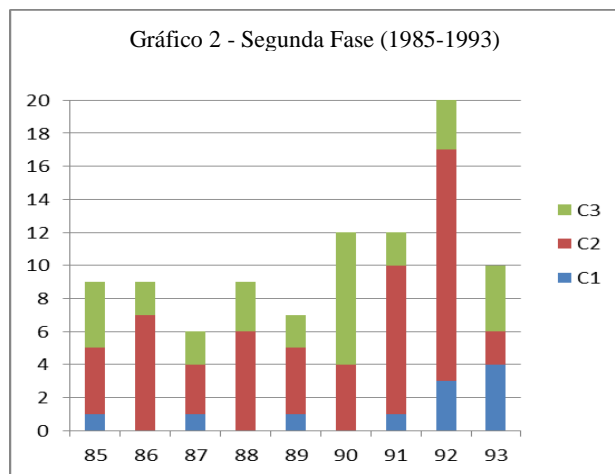
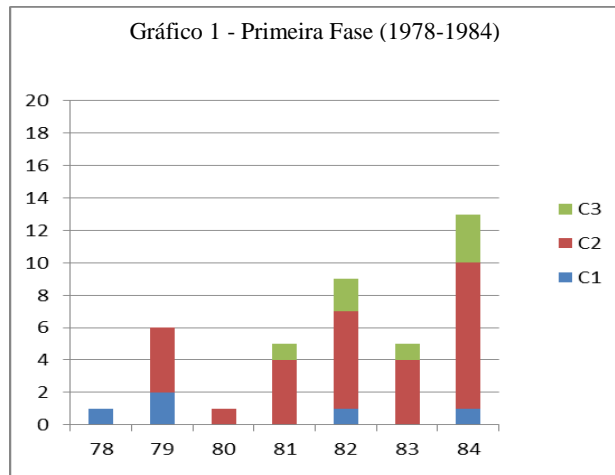
A *Revista da Ande*, da Associação Nacional de Educação, é um periódico de divulgação que não pretendia ter caráter científico, mas fomentar o debate político e pedagógico, contribuindo para a formação de educadores e para o compromisso social com a educação. A publicação deste periódico abrange na tabela o período de 1981-1992.

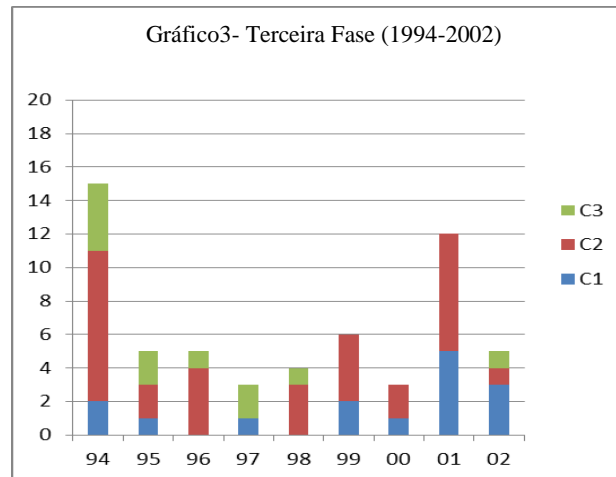
Cinco periódicos estão ligados a Fundações, quatro de caráter mais científico e um de divulgação formativa. No primeiro caso, os *Cadernos de Pesquisa* (publicado ao longo de todo o período), as revistas *Educação e Seleção* (publicada de 1980 a 1989) e *Estudos em Avaliação Educacional* (publicada a partir de 1990), da Fundação Carlos Chagas. Ainda no primeiro caso, a revista *Ensaio Avaliação em Políticas Públicas em Educação*, da Fundação Cesgranrio, a partir de 1990. O periódico voltado à divulgação para educadores e não diretamente pesquisadores é a *Série Idéias*, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, publicada a partir de 1988.

Também constam da tabela os dados sobre os artigos obtidos nos periódicos da ANPED (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação), a *Revista Brasileira de Educação*, a partir de 1995, e do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, vinculado ao Ministério da Educação), a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, abrangendo todo o período.

Para facilitar a interpretação, a tabela foi fracionada em três períodos

representados graficamente, correspondentes à periodização estabelecida para o exame do *corpus*. O Gráfico 1 corresponde ao que, no decorrer do trabalho, chamei de Primeira Fase (1978-1984). O Gráfico 2 corresponde à Segunda Fase (1985-1993) e o Gráfico 3 corresponde à Terceira Fase (1994-2002).





Nos gráficos, vemos que o Critério 3, representando o contexto da discussão do modelo de Estado, aparece apenas em meados da fase 1 (1978-1984), ganhando expressão ao longo da fase dois (1985-1993) e diminuindo de proporção em relação aos demais critérios ao longo da fase 3 (1994-2002). O Critério 1, que mostra artigos que tematizam direta ou indiretamente a própria autonomia ou o uso desta noção também é pouco representativo na fase 1, torna-se mais importante na fase 2 e ainda mais na fase 3. Critério 2, ligado às discussões sobre democratização dos processos decisórios escolares é o mais representativo em todas as fases, indício de que este tema seja o mais associado à autonomia em situação escolar.

2.3 Constituição do *corpus* textual examinado

Conforme já foi mencionado o conjunto de textos examinados afinal constitui um híbrido entre textos levantados através da seleção ora apresentada e outros que se impuseram por sua pertinência, e com os quais tomei contato de diversas formas. No entanto, o levantamento sistemático é que confere à pesquisa alguma possibilidade de generalização no tocante às suas afirmações, pois consideram-se significativas tanto a abrangência temporal quanto a relevância acadêmica dos periódicos consultados.

Para proceder à escolha dos artigos que seriam utilizados na pesquisa, inicialmente selecionei uma pequena parcela, separando aqueles artigos que correspondem aos seguintes critérios: os dedicados ao uso da *noção de autonomia* no discurso educacional e os que versam sobre o conceito de autonomia propriamente dito como tema central, estabelecendo explicitamente um significado. Estes textos foram chamados de Textos A.

Para descobrir quais temas principais são relacionados à autonomia e de que formas aqueles assuntos são abordados, selecionei os textos enquadrados no Critério B: aqueles que, com a finalidade de abordar centralmente outros temas, também se dedicam ao significado da autonomia. Para um panorama de como as noções utilizadas para o levantamento relacionam-se com a de autonomia, estabeleci o Critério C: os dedicados aos conceitos ou uso das noções relativas ao Critério 2 (democracia, cidadania, participação, gestão democrática) e ao Critério 3 (municipalização, descentralização, regulação, burocracia).

Um quarto grupo de textos foi constituído a partir dos diferentes significados assumidos pela noção de autonomia, já constatados ao longo da pesquisa e confirmados pelos Textos A. Escolhi também, entre os 184 textos levantados, um texto para servir de exemplo a cada significado. Este grupo foi chamado de Textos D: diferentes usos da noção de autonomia.

Os Textos A, Textos B e Textos C, portanto, foram lidos e examinados a fim de reconstruir os contextos e compreender os significados assumidos pela noção de autonomia. Faz-se necessário explicitar as diretrizes que guiaram a investigação. No tipo de abordagem proposto para esta pesquisa, existem ao menos duas frentes que precisam ser observadas: a de natureza lógico-discursiva (orientando uma investigação no campo semântico) e também a dos aspectos históricos.

Para subsidiar a reconstrução histórica e a formulação das hipóteses, visando reconstruir os contextos conceituais referidos nos diferentes eixos temáticos, utilizam-se os Textos D, além de bibliografia complementar. Os textos selecionados nos critérios A, B, C e D estão apresentados em ordem cronológica no Apêndice.

Alguns artigos sobre os temas da profissionalização docente e das reformas educacionais da década de 1990 foram aproveitados, juntando-se aos livros que haviam sido consultados com a mesma finalidade.

Por força da originalidade encontrada em suas formulações sobre o tema aqui investigado, no contexto da produção brasileira, selecionei também outros artigos de autoria de José Mário Pires Azanha, além daqueles que já compunham o *corpus* do primeiro levantamento. No entanto, as formulações de Azanha foram incorporadas mais como quadro teórico do que como objeto de estudo. Com isso, penso haver-me situado melhor a respeito de sua visão geral acerca das políticas educacionais e da produção do conhecimento.

**CAPÍTULO 3 - Exame do *corpus*: contextualização
histórica e noções de autonomia**

Nesta parte do trabalho, busca-se mostrar como a noção de autonomia em situação escolar vem sendo abordada no Brasil em diferentes momentos da história educacional do país. O exame dos textos foi orientado pelos propósitos da pesquisa: a compreensão das posições acadêmicas a respeito dos papéis do Estado e dos diferentes atores envolvidos na situação escolar nos processos decisórios e, além disso, a busca de abordagens que tematizem as práticas escolares no contexto das discussões sobre autonomia.

No que se refere à autonomia educacional, é possível encontrar menções já nos escritos do século passado tais como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, conforme apontado por Azanha:

No longo documento, a palavra “autonomia” aparece duas ou três vezes e apenas para indicar a conveniência de que, além das verbas orçamentárias, fosse constituído um fundo especial destinado exclusivamente a atender empreendimentos educacionais que assim ficariam a salvo de injunções estranhas à questão educacional. (*apud* AZANHA, 1993, p. 38).

No entanto, para compreender a problemática que permeia a educação básica contemporânea em que esta pesquisa se insere, recortou-se um período de vinte e cinco anos (1978 a 2002). Através do exame dos textos de apoio (artigos obtidos pelo levantamento sistemático e outros textos pertinentes ao tema), foi possível estabelecer três momentos das políticas educacionais e de sua relação com os segmentos interessados da sociedade, a saber: os anos finais da década de setenta e aproximadamente a primeira metade dos anos oitenta; a segunda metade da década de oitenta e os anos iniciais dos noventa; meados da década de noventa até os primeiros anos da década seguinte.

A periodização foi estabelecida após o primeiro contato com os textos selecionados, e teve como referência os diferentes empregos da noção de autonomia observados. Buscou-se, a partir dos tipos de texto encontrados, uma relação com os contextos históricos em que tais textos eram produzidos, além dos temas em que cada uso se inseria. Como resultado, além dos três períodos apresentados, foram diagnosticados alguns contextos temáticos que atravessaram todos os momentos. Estes temas serão tratados em um capítulo à parte, procurando dar conta da evolução temporal de seu tratamento.

Os três momentos tratados, portanto, buscam situar temporalmente a produção acadêmica pertinente ao tema da autonomia no Brasil. Admitindo não existir no tempo linear uma separação estanque entre períodos, não se estabeleceu uma delimitação rígida para a periodização proposta. Considerando também que esta pesquisa não é de caráter

historiográfico, limito-me a listar alguns eventos que caracterizaram as épocas que servem de pano de fundo às discussões aqui revisitadas, tentando explicitar o que confere a cada época a sua particularidade no tratamento dado à noção de autonomia. Não há aqui a pretensão de uma periodização histórica para os eventos, mas estes são tomados como marcos contextuais.

No caso das duas primeiras fases, a ordem da exposição da pesquisa é a que se apresenta a seguir. Uma primeira parte do texto dedica-se à contextualização histórica das políticas e das políticas educacionais do Brasil (itens 3.1 e 3.2, respectivamente). A segunda parte apresenta os significados assumidos pela noção em seus respectivos contextos (itens 3.1.1; 3.1.2; 3.1.3 e 3.2.1; 3.2.2; 3.2.3, respectivamente). Por último, há a exposição de excertos comentados de textos do *corpus*, a fim de exemplificar o que foi observado e afirmado (itens 3.1.4 e 3.2.4, respectivamente). A terceira fase é apenas caracterizada historicamente (item 3.3), e sua exposição, abreviada. Isto se deve a que, nesta fase, os principais significados assumidos pela noção identificam-se com os dois temas tratados no capítulo seguinte. São assuntos recorrentes na produção acadêmica brasileira envolvendo autonomia, que atravessam todos os períodos e mostram uma abordagem peculiar: o trabalho docente e os mecanismos institucionais de participação.

3.1 Primeira fase (1978–1984)

O primeiro período estabelecido, de 1978 a 1984, foi assinalado pelo final do período autoritário, completando-se o processo iniciado pelos governos militares em meados dos anos 70, que ficara conhecido como “distensão lenta, gradual e segura”, abarcando a anistia para presos e réus políticos, exilados e também para os agentes da ditadura em 1979.

As eleições diretas para governador, deputados e senadores, em 1982, deram origem em São Paulo a um governo simpático à retomada do diálogo com a sociedade. Assim, em 1983, dois eventos pertinentes à educação foram promovidos pelo poder público: o Fórum de Educação do Estado de São Paulo e a distribuição do *Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da SE do Estado de São Paulo*, ou *Documento n° 1*⁹.

Era um momento de intensa mobilização popular, dos trabalhadores em luta por melhores salários e condições de trabalho e de diversos setores da sociedade em geral. As formas de organização das lutas efetivavam-se através de sindicatos, partidos políticos e

⁹ Tratou-se de um texto oficial, de autoria de José Mário Pires Azanha, em que as noções de autonomia e descentralização foram abordadas com destaque, como metas. Este documento foi retomado na elaboração acadêmica sobre o tema da autonomia pelo próprio autor e outros, alguns anos depois, porém, neste período não foi encontrado nenhum texto com alusão à noção de autonomia ali utilizada.

diversos tipos de agremiação tais como sociedades amigos de bairro, pastorais e comunidades eclesiais de base vinculadas à Igreja Católica.

Parte significativa daquelas organizações almejava, para além das conquistas imediatas correspondentes aos seus interesses, o progresso da organização política popular, visando à conquista da cidadania e à consolidação do regime democrático. Ainda, uma parcela considerável expressava o ideal da construção de uma sociedade socialista através de conquistas democráticas.

Do ponto de vista da educação, tais movimentações expressavam-se de forma prática e teórica. A atuação das entidades representativas do movimento estudantil, a ocupação dos espaços de atuação sindical e o envolvimento militante de educadores em partidos políticos e movimentos populares era subsidiado pelo pensamento de Paulo Freire, de preocupações com os temas da educação popular, dos papéis da escola e da educação na luta pela conquista e consolidação da democracia.

Foram diversos os desdobramentos teóricos de tais debates, tanto no tocante a posicionamentos sobre as questões levantadas, quanto em termos de assuntos que eram suscitados por elas. Para esta pesquisa, cumpre mencionar aqueles que implicavam, declarada ou tacitamente, diferentes significados para a noção de autonomia.

O tema da *Pedagogia do oprimido*, título da obra de Paulo Freire publicada em 1970 e que, segundo ele mesmo, era uma espécie de continuação do *Educação como prática da liberdade*, publicado em 1967 no Brasil, tem sua influência projetada para além das fronteiras da academia e mesmo da área educacional, chegando a servir como inspiração para o teatro militante de Augusto Boal, o Teatro do Oprimido.

O pensamento de Freire no momento que antecedeu o golpe militar poderia ser caracterizado como nacional-desenvolvimentista (PAIVA, 1986). No início dos anos setenta, tendeu para uma radicalização, devido ao cenário repressivo que assolou o continente latino-americano. Anteriormente, o pensador propunha como limite ao desenvolvimento da consciência crítica a preservação do Estado de direito e da socialdemocracia. Suas formulações, do golpe militar em diante, passavam a ter como tônica a crítica ao modelo de sociedade “fechada”, conservadora e cujo autoritarismo permeia historicamente as relações sociais (em *Educação como prática da liberdade*), e a incorporar progressivamente elementos da teoria marxista (com citações de Marx e Lukács já em *Pedagogia do oprimido*). O autoritarismo das sociedades fechadas só poderia, segundo Freire, ser superado através da conscientização, por parte dos oprimidos, quanto à sua situação, e da superação do medo da liberdade (que se externaliza, sob a forma da consciência intransitiva, como medo da

repressão: libertar a consciência provoca temor, pois a consciência livre implica um sujeito que decida agir).

A crítica ao modelo pedagógico que se presta à lógica da opressão, por ele chamado de educação bancária, está centrada na tentativa da supressão da subjetividade do educando pelo educador: à ideia de um sabedor que doa conhecimento a um ignorante subjaz uma negação dos saberes tradicionais acumulados pelo povo e, mais que isso, a negação da possibilidade de que os pobres descubram o que lhes é útil aprender.

Daí se depreende o paralelismo ou a identificação entre uma educação bancária e a atitude colonialista, que procura afirmar a supremacia de uma cultura exógena sobre os povos naturais de cada lugar.

Remeto-me às formulações de Freire que passaram a ser retomadas no Brasil nos anos finais da ditadura por duas razões: a primeira é que ele inaugura aqui o que em seguida se tornaria um mote constante no pensamento educacional: *a busca de uma pedagogia transformadora das relações de dominação presentes em nossa sociedade*. A segunda é que, quase duas décadas mais adiante, após envolvimento pessoal direto com as políticas educacionais, ele publicaria um volume intitulado *Pedagogia da autonomia* (1996), que repercutiu para o tema desta pesquisa.

Com compreensível organicidade, as reflexões de Paulo Freire foram incorporadas por aqueles que se dedicavam ao estudo ou à prática da pedagogia militante nos movimentos sociais, na educação de adultos, ou seja, nos trabalhos que se propunham a ser por definição e indiscutivelmente transformadores da consciência política dos educandos. Esta vertente ligada à educação não-formal é mais corriqueiramente associada à expressão “educação popular”. No entanto, dentre as polêmicas que circundam o tema, é extensa a abordagem da luta por uma educação popular também na educação formal, escolar.

Quando se trata de encontrar a origem das correntes pedagógicas que projetam a escola como lugar da possível transformação das relações sociais de dominação, não há consenso, ou nem sempre se afirma a filiação filosófica à pedagogia do oprimido e a filiação histórica aos movimentos de educação popular que ganharam projeção nos anos sessenta. Brandão (2002, p.133) lembra que Saviani, ao formular e contextualizar historicamente a corrente que chama de pedagogia histórico-crítica, associa seu surgimento aos movimentos estudantis e sindicais da Europa, sobretudo a maio de 1968, e não faz qualquer referência a Paulo Freire, tampouco aos movimentos de educação e cultura popular. Mas, é fato que, no

momento em que as correntes críticas começaram a se tornar proeminentes, o pensamento de Freire era lido e debatido¹⁰.

A pedagogia crítica, todavia, de fato fora concebida também na interlocução com os europeus: a acepção da escola como lugar da reprodução da ideologia vigente, sobretudo através da naturalização¹¹ dos lugares ocupados pelos indivíduos na pirâmide social tinha sobretudo franceses entre seus principais elaboradores. Por exemplo, Bourdieu e Passeron, citados por Gadotti (2008), Saviani (*apud* BRANDÃO, 2002) e Mello (1983); Althusser, também mencionado por Saviani; Baudelot e Establet, por Gadotti (2008).

3.1.1 Os contextos da expressão “autonomia relativa”

A possibilidade de a escola intervir mais ou menos para a transformação social, mediante suas limitações inerentes apontadas por tais teóricos, em alguns contextos, foi chamada de autonomia relativa. Esta mesma adjetivação é utilizada conferindo à palavra significado semelhante, mas nem sempre coincidente, quando se tematiza a margem de liberdade que resta à escola mediante as regulamentações estatais da estrutura burocrática. A expressão autonomia relativa, em ambos os contextos, parece significar a margem de autodeterminação possível relativamente a determinações estruturais, em um caso, do sistema capitalista como um todo, em outro, especificamente da máquina estatal burocrática. Há também a identificação entre os dois significados, em se tratando daqueles que se reportam à necessidade de superação de ambas sobredeterminações, perseguindo com isso o mesmo fim.

Saviani (*apud* BRANDÃO, 2002), ao resgatar a história das concepções pedagógicas mais importantes no cenário educacional brasileiro, constata que à crise da supremacia da Escola Nova¹², seguiu-se um período de valorização da pedagogia por ele denominada “tecnicista”. Muitos autores compartilham e desenvolvem este ponto de vista vinculando o predomínio da pedagogia tecnicista ao golpe de Estado ocorrido em 1964 e aos

¹⁰ Esta constatação não chega a carecer ser demonstrada. Apenas a título de exemplo, lembro que, no ano em que o pensador regressava ao Brasil com a anistia, 1979, um dos periódicos utilizados nesta pesquisa, revista *Educação e Sociedade*, publicava em seu terceiro número artigos sobre o tema “Pedagogia do Oprimido, Educação do Colonizador”, além de uma entrevista com aquele educador. A leitura deste volume evidencia, entre outros aspectos, o caráter original da influência da aplicação do método desenvolvido por Freire na radicalização do papel da pedagogia na luta de classes, a favor dos pobres.

¹¹ O termo remete à terminologia marxista e se refere a alguns fenômenos de origem histórica, ou seja, humana, que assumem a aparência de fatos naturais, eternos e imutáveis e assim sejam representados pelas consciências. A relação mercadoria é o primeiro fenômeno em que Marx reconhece esta lógica, que chama de fetiche (MARX, 1968).

¹² No Brasil, movimento inaugurado por intelectuais ligados à educação na década de 1930, que se assentava numa reflexão humanista sobre os meios e os fins da educação, comprometido politicamente com o ideal de escola única, laica, numa palavra, com a democratização da educação entendida como sua universalização e compromisso com o progresso da ciência.

governos autoritários subsequentes. É o caso, por exemplo, de Quaglio (1989), que, em seu estudo sobre o exercício da supervisão escolar no estado de São Paulo, fornece uma eloquente descrição da estrutura burocrática da rede de ensino estadual, associando sua origem aos pressupostos de tal pedagogia, vigentes no Estado no momento em que a rede mais se expandiu. Esclarece que a rede foi reorganizada a partir da lei da Reforma do Ensino de 1º. e 2º. Graus (Lei nº. 5692/71), em moldes “tecnoburocráticos”. Quer dizer que as propostas de tal reforma¹³ estavam articuladas a uma primazia da eficiência e da produtividade. Radicalizava-se, portanto, a divisão do trabalho típica da burocracia, com hierarquização da tomada de decisões baseada no suposto de que a competência técnica dos especialistas deve ocupar o topo da pirâmide, reduzindo-se drasticamente o âmbito decisório dos executores. Além disso, o controle do trabalho era acirrado e, para tanto, multiplicavam-se as instâncias intermediárias vinculadas às Secretarias, como conselhos, coordenadorias, departamentos, grupos, divisões, além das delegacias de ensino. Com isso, os recursos humanos empenhados na educação passavam a se compor consideravelmente de pessoal classificado como especializado, que, em todo caso, tinha quase nenhum ou nenhum envolvimento direto com a tarefa educativa.

Quaglio, no trabalho mencionado, detém-se sobre o momento de redemocratização da sociedade, os primeiros anos da década de oitenta, trazendo a informação de que, já em 1984, o governo expressava, através das diretrizes encampadas pela Secretaria de Educação, a meta do aumento da participação, visando ao maior envolvimento e comprometimento dos educadores. Assim, supunha-se, a qualidade do ensino aumentaria (p. 103). No entanto, pode-se ler nos documentos oficiais (no caso, o Plano de Trabalho Anual de 1984, documento norteador do conjunto de ações da Secretaria) a necessidade de “superação dos estágios de passividade da população envolvida”. Pela exposição que ele faz, subentende-se que a passividade não era somente dos usuários da rede escolar, mas, também do pessoal ali empregado. A hipótese do autor é a de que uma quantidade excessiva de funções de controle, multiplicadas no contexto antidemocrático dos anos 1970, dificilmente poderia sofrer adaptação integral a outro cenário em que o controle fosse atenuado. Há muitas referências, por aquele autor e outros pesquisadores da supervisão educacional (ALVES, 1989; MURAMOTO, 1993) ao excesso de atribuições formais e vazias de sentido pedagógico no trabalho nas redes, nas demais instâncias hierárquicas para além da escola.

¹³ Algumas das mudanças ali inseridas foram definitivamente incorporadas ou mesmo ampliadas em momentos ulteriores, como a extensão da obrigatoriedade do ensino a oito anos e consequente supressão dos exames admissionais para o ginásio. Outras, como a necessidade de que a conclusão de cada nível garantisse algum tipo de profissionalização, seriam depois revistas.

Do exposto, seguem-se duas direções na elaboração teórica educacional: uma é a crítica ferrenha à burocracia como racionalidade técnica a serviço da dominação, e a consequente desconfiança em relação ao aspecto técnico da pedagogia. A segunda é a crítica da burocracia centralizadora como modelo de Estado, que apenas começaria a ganhar projeção na arena educacional nos últimos anos da década de oitenta, portanto, na fase seguinte a esta na periodização proposta.

O significado da expressão autonomia relativa como o grau de capacidade da escola para superar sua condição de mera reprodutora das relações sociais de dominação e também como a margem de liberdade deixada à escola pelas determinações tecnoburocráticas será ilustrado a seguir com a apresentação do pensamento de Mello (1983) no contexto das polêmicas em torno do tecnicismo.

3.1.2 Técnica, política e pedagogia

Em relação ao período de 1978-1984, há um tema de interesse para esta pesquisa: a relação entre compromisso político e competência técnica no exercício do magistério. Esta polêmica interessa sob dois ângulos. O primeiro ponto é a compreensão da dicotomia entre o aspecto técnico e o político da atividade educacional e de como tal dicotomia se apresenta no pensamento pedagógico¹⁴. A polêmica é resgatada aqui porque uma das propostas desta pesquisa é investigar se a dualidade ou o antagonismo entre as noções de técnica e política permeiam alguns dos contextos examinados, interferindo nos significados assumidos pela noção de autonomia.

Mello é uma das intelectuais de maior produção de textos que versam sobre autonomia no Brasil (1983, 1988, 1991 e 1994), sendo também muito referida nas produções sobre este tema. Cabe compreender em linhas gerais a trajetória de seu pensamento e seus pressupostos filosóficos e políticos. A coerência interna do pensamento de Mello interessa na medida em que esta autora é a que com mais clareza, dentre os que a pesquisa levantou, viria a formular a posição que advoga a respeito da noção de autonomia em duas de suas principais acepções (a do alcance das mudanças sociais proporcionadas pela escola, como autonomia relativa, que já mencionei, e também a autonomia da escola, síntese de autonomia pedagógica,

¹⁴ Pois a noção de autonomia, já foi dito, está relacionada à normatização e estes dois aspectos do trabalho educacional requerem legitimidade normativa. Trata-se de uma dicotomia que caracteriza, declarada ou tacitamente, a tensão que subjaz à criação e à manutenção das normas nas escolas.

administrativa e financeira, como eixo da mudança do modelo de Estado, que apareceria mais tarde).

O assunto teve início com a publicação do estudo de Mello (1983), *Magistério de 1º. grau: da competência técnica ao compromisso político*. Como resposta, Nosella publicou um artigo em *Educação e Sociedade*, número 14, em 1983. Saviani, por sua vez, tomava parte no debate escrevendo um artigo no número seguinte da mesma revista.

O texto de Mello (1983) compõe-se de seis capítulos, dois dedicados a teorias sociológicas da educação, três a descrever e analisar o magistério brasileiro e um último, com as conclusões da autora.

Na primeira parte, teórica, ela enfrenta as reflexões reprodutivistas e sobretudo suas repercussões, relativizando tanto a posição de que a escola é o veículo, por excelência, de transformação social, quanto a ideia de que ela limita-se a reproduzir relações sociais de dominação. Para ela, a escola pode servir aos dominadores, ensinando à classe trabalhadora o estritamente necessário para que esta cumpra seu papel de mão-de-obra e, imprimindo uma orientação autoritária, forme indivíduos passivos e acríticos. Mas, pode, ao contrário, servir aos dominados, que, ao entrar em contato com os conteúdos, têm a possibilidade de reapropriá-los, realizando sua releitura em favor dos próprios interesses. Em todo caso, para uma coisa ou outra, é preciso que o ensino se efetive.

Para aquela autora, o risco de assumir que a escola não faz senão reforçar nos pobres a percepção vigente de que estes são incapazes (pela carência de uma certa formação cultural) é, basicamente, reforçar nos professores a tendência a estigmatizar os próprios alunos. Ela ali apresenta sua hipótese: o educador não valoriza o trabalho pedagógico, pois fazê-lo implicaria numa aposta de que “toda criança tem condição de ter acesso e apropriar-se do conhecimento escolar desde que se saiba como trabalhar com ela” (p. 52).

A partir da constatação de que os educadores não têm conseguido trabalhar com suas crianças, ela passa à questão de um saber como, ou seja, da competência profissional, que ela chama de competência técnica. Questiona o tipo de formação que os educadores vinham recebendo, primeiro pelo viés da contrapartida má da expansão do ensino público (que foi a expansão desordenada do ensino superior particular, com pouco controle público, para formar às pressas os professores do ensino básico). Depois, pelo apelo ao afeto, carinho e amor no discurso pedagógico, na busca de preencher uma lacuna de conhecimento especializado, teórico e prático.

Em seguida, ela toma como objeto de análise as representações dos professores sobre a realidade em que trabalham e apresenta como resultado a análise de um discurso que

se compõe pelo senso comum (a ideologia segundo a qual o aluno pobre não aprende) e pelo bom senso (a percepção de que as condições que a escola oferece não poderiam propiciar a aprendizagem necessária).

Tratando das condições objetivas de trabalho docente, descreve e analisa a categoria, feminina e em ascensão social (malgrado a precariedade da remuneração e o fenômeno de proletarização da categoria docente, que ela relativiza lembrando a origem social da maior parte dos trabalhadores).

Em suas conclusões, um ponto central é o de que a vontade política para realizar um ensino de qualidade pressupõe a preparação, a capacidade, que inclui a “competência técnica”. Podemos notar, como observaria Saviani (1983, p. 124), que, aqui, ela se dirige aos educadores progressistas, referindo-se às conclamações pela compreensão do caráter político da tarefa pedagógica. Entendo que ela não argumentava necessariamente em favor de uma neutralidade ideológica no exercício da profissão docente, apenas condicionava a possibilidade de atuar politicamente à possibilidade, anterior, de atuar. A carência de educadores engajados politicamente não era um problema maior, nem possível de ser resolvido sem que se atentasse para a carência de preparação adequada do ponto de vista técnico que, para ela, parece anteceder o político.

Eis o ponto que seria, em seguida, alvo da polêmica proposta por Nosella. Este educador de orientação marxista e gramsciana, no artigo “Compromisso político como horizonte da competência técnica”, publicado na seção “debates” da revista *Educação e Sociedade*, expunha sua preocupação com a possibilidade de a abordagem de Mello representar um “retorno ao tecnicismo”, referindo-se ao ensino que se autoproclamava como isento, científico e politicamente neutro, caro ao regime autoritário.

Nosella, tributário da tradição hegeliano-marxista, pontua que os meios não antecedem os fins, mas que dialeticamente ambos estão identificados. Assim, a noção de competência técnica é indissociável da meta mesma de tal competência: os predicados do sujeito competente teriam de se definir de acordo com aquilo que ele pretende realizar através da competência.

A má formação e a ótica assistencialista baseada no exercício profissional do afeto como minimização das mazelas dos pobres, que Mello denunciava, fazem parte de uma “certa tecnologia educacional” (p. 96), ou seja, um certo contexto em que formaram-se os professores. Como exemplo, Nosella referia-se à desnaturação, levada a cabo pela ditadura, dos métodos de educação popular desenvolvidos nos anos sessenta por Paulo Freire, pelos Movimentos de Educação de Base e outros, de cunho assumidamente político. A continuidade

proposta pelo regime para a educação popular, através do Mobral, além da pretensa isenção ideológica, apresentava caráter marcadamente assistencialista. Então, ele dizia: “O educador forjou sua cabeça assistencialista no contato com os chamados competentes profissionais” (p. 96). Por isso, a necessidade de se redefinirem as prerrogativas da competência deveria anteceder a sua generalização.

A interferência de Saviani (1983) no debate, por sua vez, procurava conciliar ambas as posições. Este autor procurava esclarecer que todos, Mello, Nosella e ele mesmo, Saviani, estavam do mesmo lado, o dos “educadores progressistas”: “Tanto o Paolo como a Guiomar buscam, como educadores, assumir um compromisso político identificado com os interesses das camadas trabalhadoras” (p. 134).

Para ele, a diferença que havia motivado a aparente divergência entre os dois outros autores estava precisamente no que cada um deles acreditava ser o conhecimento desejável para a classe trabalhadora: para Mello, deveria ser o mesmo destinado à classe dominante, a fim de ser, possivelmente, reapropriado e resignificado (ela chamava este conhecimento de “saber escolar” e o considerava pré-definido). Para Nosella, o conhecimento desejável à transformação das estruturas sociais seria, em termos gramscianos, uma “cultura histórico-proletária”, a ser forjada a partir das práticas e lutas, numa construção coletiva, que seria um contraponto à “cultura enciclopédico-burguesa”.

Ao final, então, Saviani concorda mais uma vez com ambos, fazendo algumas ressalvas à posição de Nosella porque o trabalho de definir concretamente o que seria o conhecimento não-burguês lhe parece, de início, demasiado abstrato. Ao passo que o saber escolar vigente pode ser compreendido como derivado da matriz do conhecimento universal, que é o que possuímos de concreto. Ele entende que “Guiomar aposta na capacidade da classe trabalhadora de, ao se apropriar do saber 'burguês', inverter-lhe o sinal desarticulando-o dos interesses burgueses e colocando-o a serviço de seus interesses” (p. 135). Então, assumindo uma distinção entre as noções de neutralidade e objetividade, propõe que a busca do saber não-burguês esteja pautada no desvelamento, no todo da cultura, do conhecimento objetivo, que estaria mais próximo da universalidade. E conclui, apoiando-se também em Gramsci: “Assim entendido, longe de se opor à 'concepção histórico-proletária de cultura', o saber escolar constitui o seu ponto de partida já que é ele que: 'cria os primeiros elementos de uma intuição do mundo liberta de toda magia ou bruxaria, e fornece o ponto de partida para o posterior desenvolvimento de uma concepção histórico-dialética do mundo (...)’”¹⁵ (p.141).

¹⁵ O autor cita *Os intelectuais e a organização da cultura*, de Gramsci.

Assim, conforme Saviani, estariam conciliados os pontos de vista de Nosella e Mello. No entanto, ainda sem procurar interferir no debate, mas, apenas à guisa de compreensão, cabe uma ponderação: Saviani supõe que Mello aposta na inversão do sinal ideológico do conhecimento pela classe trabalhadora. O texto de Mello, no entanto, dá indícios de apontar para o limite da melhoria da condição de classe individual do trabalhador através da obtenção deste conhecimento. Ela dizia que a contribuição política da escola depende de esta “conseguir realizar bem, e cada vez melhor, seu modo de *ser e de aparecer*: transmissora de conhecimentos úteis *também* aos dominados, promotora de oportunidades de melhoria de vida. É esse seu sentido propriamente político e como tal contraditório” (p. 33). Ou seja, assim como se pode pressupor que a aposta está na universalidade subjacente ao saber escolar como instrumento de rebeldia, poder-se-ia igualmente imaginar que ela acredita na efetivação do discurso da igualdade de oportunidades como o menor dos males, na ordem vigente. Sua exposição não permite afirmar categoricamente uma coisa nem outra.

Por último, este tema permite uma observação a respeito da educação popular, em consonância com Brandão (2002). Assim como aquele autor menciona ser sintomático o fato de Saviani, em seu relato histórico sobre as tendências pedagógicas, não explicitar o vínculo entre as pedagogias histórico-críticas aos movimentos de educação popular iniciados antes da ditadura e tampouco à pedagogia do oprimido, é também interessante verificar o tratamento dado por Mello à questão da conscientização política dos trabalhadores. Ela se apoia em excertos de Marx e Manacorda para delimitar de maneira bastante clara a distinção entre educação escolar e formação política:

[...] é possível perceber que Marx não confundia a formação política do trabalhador com a escolarização institucionalizada, e que sua posição traz subjacente uma maneira específica de entender a relação escola-sociedade, num momento determinado do desenvolvimento das forças produtivas. Não parece haver qualquer ilusão da parte dele quanto a um possível papel revolucionário desta escola, senão de que ela estaria, naquela sociedade que Marx considerava, “essencialmente destinada ao conhecimento do que era necessário ao homem no ‘reino da necessidade’ [...] o restante, o que situa no ‘reino da liberdade’, ele remete à vida cotidiana, ao trato com os adultos”. (MELLO, p. 32-33) ¹⁶.

Se considerarmos que, naquele momento, os interlocutores de Mello eram os educadores progressistas (SAVIANI, 1983), fica bem exemplificada a afirmação de Brandão sobre a educação popular, do “não-reconhecimento de toda esta experiência polissêmica como um tipo definido de trabalho escolar. Como algo pensado e vivido nos limites do *corpus* de

¹⁶ A autora cita Manacorda, *Marx y la pedagogia de nuestro tiempo*, p.114.

ideias, de projetos e de realizações didáticas de uma educação levada a efeito dentro dos seus cenários e entre os seus atores mais tradicionais: o sistema oficial de educação, a escola e seus sujeitos, de Sócrates até nós” (2002, p. 134).

Esta postura de Mello, apesar de estar respaldada em Marx, também é um dos indícios, reforçados em escritos posteriores, de que, para ela, não cabe à escola intrometer-se em assuntos que exijam do educador uma definição ideológica, progressista ou reacionária, de esquerda ou de direita.

Outro indício é a forma em que ela se posiciona perante os conceitos, também de tradição marxista-hegeliana, de *em si* e *para si*¹⁷. Aquela autora alude ao papel político do educador. Este existe *em si* desde que se efetive a atuação tecnicamente competente, pois já propicia a possibilidade da mudança social que é inerente à aquisição do conhecimento pelos que, até então, foram privados dele. Mas, torna-se *para si* a partir do momento em que o professor passa a equacionar sua prática nos termos de “uma compreensão mais ampla das relações entre a escola e a sociedade (...)” (p. 43). Ao descrever a possível transformação do papel político *em si* em *para si*, ela afirma:

Considero este momento importante, mas não o vislumbro com o sentido acima referido, no horizonte próximo *deste* professor, *nesta* escola, *desta* sociedade. Se é que eu estou captando corretamente o movimento existente nisso tudo, o que vislumbro pela possibilidade de esgotar a ação docente naquilo que ela pode ter de eficiência técnica. Isto é que realizará o seu sentido político em si. (p.43)

Estes indícios talvez sejam o que levou Nosella a não encontrar, como Saviani, o fundamento da distinção estabelecida pela autora entre neutralidade e objetividade.

Como foi dito, a recapitulação deste debate serve para ilustrar a dificuldade, que se estenderia pelo tema da autonomia ao longo dos anos, de conciliar a ideia de eficiência técnica e pedagógica à outra ideia de pedagogia politizada, transformadora.

Penso que esta polaridade, ao se radicalizar entre defensores da eficácia como prioridade e partidários da reflexão política como condição prévia da qualidade, terminou por cristalizar uma separação discursiva entre o elemento técnico (compreendido como aquilo que cabe aos especialistas, portanto à estrutura hierárquica da burocracia educacional, propor e conduzir) e o político (compreendido como o que é passível de ser decidido através da participação nas instâncias de deliberação coletiva, os órgãos colegiados, ou na elaboração e execução do projeto político pedagógico).

¹⁷A passagem do momento do ser em si ao ser para si, na teoria mencionada, se dá a partir do momento de percepção do seu papel na totalidade, e da autoconsciência (LUKÁCS, 1974).

Nesta dicotomia, ambos os lados requerem para si o caráter primordialmente pedagógico. Os partidários da eficácia técnica atribuem-se o mérito da especialidade, e subliminarmente dão a entender que a política não está diretamente vinculada ao fazer escolar e à pedagogia, enquanto os defensores da participação tendem a identificar, em reação apressada, a técnica ao tecnicismo, estranho e mesmo hostil à realidade concreta da escola, onde estaria de fato a atividade pedagógica por excelência.

3.1.3 Preponderância do tema no contexto da participação

Os ataques à pedagogia tecnicista e à gestão de tipo tecnoburocrático complementavam-se pela reivindicação da participação dos envolvidos na situação escolar nos processos decisórios.

Para esta tendência do pensamento educacional, o tipo de racionalidade e de eficácia características do modelo tecnoburocrático de administração das redes escolares estava de acordo com a lógica da dominação, pois favorecia a formação de pessoas obedientes e pouco críticas e escolhia currículos¹⁸ adequados aos interesses da ordem burguesa. Pautar as deliberações pelos legítimos interesses da maioria, portanto, era talvez a principal motivação da convicção corrente de que o maior número possível de temas deveria ser apreciado pelo maior número possível de pessoas.

Os educadores marxistas, como Nosella (1982), críticos do capitalismo, acreditavam ser preciso que a população percebesse que era seu interesse utilizar a escola para o processo maior de transformação rumo a uma sociedade sem classes ou sem Estado. Em muitos escritos, esta convicção se manifestava abertamente. Em outros, não se chegava a enunciar exatamente o que deveria ser feito, mas, a crítica ao poder disciplinador do Estado era o cerne da análise do modelo de organização do trabalho nas escolas, como em Tragtemberg (1985).

Outras nuances foram detectadas nos discursos entusiastas da participação. Entre as abordagens marxistas, algumas compreendiam a exploração do trabalho nas escolas como o problema central e viam, antes, na organização das categorias profissionais educadoras a possibilidade de subversão da lógica tecnocrática. É possível relacionar, dada a preponderância da ótica marxista naquele momento, a posição daqueles autores com a concepção do proletariado como classe universal, em cujo interesse específico se manifesta o

¹⁸Este termo também carrega considerável polissemia, portanto, esclareço que, neste trabalho, a palavra currículo é compreendida como o conjunto das formas e conteúdos da educação escolar, ou seja, práticas, regras estabelecidas para o convívio e para o trabalho dos alunos, estratégias didáticas, organização de tempo e espaço e assuntos ensinados.

interesse maior de toda a sociedade. Assim, a participação de todos seria fundamental, mas, o primeiro alvo da luta seria a mobilização dos trabalhadores contra a exploração. A participação de estudantes e pais viria também, mas, no bojo da conscientização geral da classe trabalhadora, como decorrência desta.

Entre os escritos examinados, apresentam-se também os que defendiam a participação de todos: pais, alunos, professores e funcionários, como meio prioritário para se construir uma escola e uma educação democráticas. Para estes, o papel da pedagogia parece anteceder o da organização sindical: as categorias deveriam sim organizar-se, mas, servindo, sobretudo, ao projeto de construir coletivamente a escola democrática.

A afinidade com os interesses dos pobres era expressada, mas, nem sempre se mencionava abertamente a meta do socialismo: por vezes a democracia em si mesma e a luta pela erradicação do autoritarismo eram apresentadas como os principais valores a ser perseguidos. Apesar disso, mesmo em tais casos, na maior parte dos textos consultados há indícios da concordância tácita com o fato de que a democracia deveria ser uma fase de transição para a sociedade sem classes. Há também, por outro lado, indícios de que tal perspectiva não era consensual (como mostrou o estudo de Mello).

Em todos os casos, ali, a noção de autonomia estava relacionada com a participação e era entendida como um dos caminhos para uma educação democrática, ou socialista (transformadora), ou ambos. A palavra, no entanto, não é tão facilmente encontrada nos textos daquele momento, sendo quase sempre mencionada de passagem, sem tanta ênfase ou detalhamento, como viria a ser em épocas ulteriores.

3.1.4 Excertos comentados

Neste período, a palavra autonomia era pouco tematizada. Talvez este fato se enquadre no contexto observado por Azanha (1993), quando ele, citando Lovejoy e referindo-se também a Scheffler, falava sobre as palavras sagradas e os *slogans* educacionais. De acordo com os contextos que observei, de fato a noção poucas vezes é definida, ou utilizada ao longo de um texto analítico: no mais das vezes, aparece sob a forma de conclamação, como parte da solução para os problemas que foram examinados em cada contexto.

A amostra de artigos acadêmicos deste período apresenta, no tema, uma produção que se identifica pela preocupação militante com a questão do que fazer, não do ponto de vista do Estado ou dos governos, mas dos cidadãos envolvidos com a escola, educadores,

funcionários internos à burocracia, pais e alunos. Como e em favor do que deviam organizar-se e o que deviam reivindicar parecem ser as preocupações comuns aos textos, e a tônica dos discursos.

Transcreverei a seguir algumas situações textuais em que a noção de autonomia foi utilizada ou definida, procurando ilustrar as percepções até aqui comentadas. Pela ordem dos sentidos que enumerei: primeiro como autonomia relativa, depois como participação.

3.1.4.1 Autonomia relativa

A reflexão de Mello na interlocução com os reprodutivistas sobre a relação entre escola e sociedade situou-me sobre a origem da expressão empregada em um texto de Kloé, publicado na *Revista da ANDE* (n. 5, 1982). A ANDE (Associação Nacional de Educação) congregava acadêmicos, militantes e educadores nas redes públicas de ensino. Suas publicações, de teor bastante politizado, eram voltadas para os trabalhadores do ensino público e militantes da educação popular. Os artigos em geral eram bem curtos, como em revistas de circulação semanal. O texto de Kloé, *Decálogo em defesa do ensino público*, no entanto, não se trata exatamente de um artigo; é quase um manifesto e ocupa apenas uma página.

Está estruturado em dez itens, numerados com algarismos ordinais. Um pequeno trecho em forma de epígrafe introduz o assunto: “A escola não resolve sozinha as injustiças sociais, nem a passagem por ela pode mudar a condição de classe. Mesmo assim ela é importante para as camadas subalternas, pois pode lhes transmitir elementos úteis às suas estratégias de melhoria de vida e de organização política.” A expressão aparece bastante enfatizada, logo no primeiro parágrafo: “1º Acreditarás na autonomia relativa da escola pública, ou desistirás de ser um educador comprometido com o povo.”

O que segue é, em linhas gerais, um resumo no modo imperativo do que se lê no texto de Mello (1983) que expus acima. Ou melhor, é uma síntese da leitura marxista que Saviani faria do texto de Mello. Kloé dá bastante centralidade à noção de democratização do acesso ao ensino e insiste na necessidade de que o povo vá à escola para se apropriar de conhecimentos “úteis às suas lutas e sobrevivência”. Observemos que, como Saviani, ele não prioriza a sobrevivência em detrimento da organização. Ao contrário, há dois parágrafos incitando à mobilização: o sexto conclama a auxiliar o povo nas cobranças por mais e

melhores escolas; o décimo, a apoiar as lutas por salários e condições de trabalho do magistério.

Em três parágrafos (ou itens, ou mandamentos), ele resume a crítica do reprodutivismo, rechaçando a formação burguesa no quarto parágrafo e o uso da escola como ferramenta revolucionária, no quinto:

4º Lutarás para que a escola burguesa se encarregue o menos possível da formação da consciência política e social das crianças e jovens do povo.

5º Não sucumbirás também à ilusão do discurso esquerdizante de que a escola deve formar “a consciência proletária” das crianças e jovens do povo.

No entanto, a identificação com o pensamento de Mello é cabal quando, no nono parágrafo, ele apresenta a principal tese dela, alvo da polêmica que tentei reproduzir:

9º Denunciarás o fracasso a que a escola pública burguesa submete os filhos do povo, mas trabalharás dentro dela para torná-la mais competente naquilo que ela deve e pode fazer por eles: transmitir-lhes o conhecimento que a burguesia tem defendido como privilégio seu.

O texto “Notas para uma leitura da violência simbólica”, de Cunha, publicado em *Educação e Sociedade* n.º 4, em 1979, revisita a teoria reprodutivista. Ali, temos a noção mais clara da identidade que se põe no uso da noção de autonomia relativa como a independência em relação à tecnocracia e a margem possível de atuação transformadora da escola. Ocorre que a crítica das determinações burocráticas é uma das ramificações da crítica mais abrangente da dominação burguesa. As diretrizes emanadas do alto da hierarquia institucional servem, ainda que involuntariamente sob a aparência da neutralidade científica, à ordem dominante. Por isso, as margens de autonomia relativa (as ações que não correspondem às normas burocráticas) são também as possibilidades de escapar à reprodução da ordem social estabelecida.

Cunha faz uma livre tradução¹⁹ diferenciada da expressão autonomia relativa quando refere-se estritamente ao cumprimento das normas burocráticas: neste caso, ele utiliza a expressão “delegação limitada” (p. 78), indicando em nota que no original francês se lê autonomia relativa. Um pouco adiante menciona Prost²⁰, um autor crítico de Bourdieu e Passeron, para quem estes últimos:

[...] não levam muito a sério a hipótese, deles próprios, de que um sistema de ensino sem outra função que a de legitimar a cultura das classes dominantes e a relação que elas mantêm com sua cultura, é um caso limite que propicia o esclarecimento de

¹⁹ As teorias reprodutivistas são elaboradas originalmente em francês.

²⁰ Cita em pé de página Antoine Prost “*Une Sociologie stérile: La Reproduction*”, *Esprit*, Paris, n. 398, 1970.

certas tendências presentes no ensino francês. Mas *não todas as tendências*, pois a autonomia relativa, que os próprios autores atribuem ao sistema de ensino, faz com que ele deforme aquilo que tem o mandato das classes dominantes para inculcar. Essa autonomia relativa implica a aceitação do risco, pelas classes dominantes, de serem voltado contra si o ensino que querem ver dissimulando seus privilégios. Esse risco é o preço que elas pagam pela legitimação dos privilégios. Pois bem, essa autonomia relativa do sistema de ensino diante das classes dominantes permite transformações parciais do sistema social. (CUNHA, p. 99).

Notemos que, neste trecho, ele não substitui a expressão, preferindo reservar seu uso em português para enfatizar o ponto frágil da teoria reprodutivista. No entanto, o significado da expressão que ele prefere traduzir como “delegação limitada” continuaria a ser também empregado ao longo dos anos em nossa língua sob a expressão “autonomia relativa”, como veremos no estudo das fases seguintes.

3.1.4.2 Participação

A revista *Educação e Sociedade*, do Cedes (Centro de Estudos Educação e Sociedade), da Unicamp, dedicou o número 11 ao tema “A luta pela autonomia e contra a exclusão”, em 1982. Este volume foi examinado para esta pesquisa. Resultou que o tema da autonomia só era diretamente abordado em três de seus textos: o editorial, um texto sobre autonomia universitária (que não foi selecionado pelas razões já expostas) e o artigo de Nosella, “A dialética da administração escolar”.

Neste último, temos uma definição explícita:

“Entendemos por **autonomia** da escola a direção da mesma pelos que a fazem, ou seja, alunos, funcionários e professores; em outras palavras, entendemos por autonomia a identificação de produção e de direção, no sentido de a direção decorrer da produção e ser exercida pelo mesmo sujeito que produz a escola”. (p.93).

O texto procura responder a seguinte questão: por que os elementos críticos do sistema que sempre estiveram presentes na escola não chegam a se desenvolver na direção de uma autonomia plena, mas, tampouco são absolutamente sufocados? Ou, nos termos do autor: “a autonomia da escola jamais conseguiu ser suprimida totalmente, mas, de outro lado, jamais conseguiu amadurecer, permanecendo numa fase incipiente e polêmica” (p. 93).

Assim, como coisa que pode existir em fase incipiente e vir ou não a se desenvolver, aqui, a autonomia é um horizonte, uma meta a ser atingida. E a ser atingida através da participação, mas, antes, da participação dos trabalhadores em sua própria organização. Isto pode ser constatado através do núcleo da resposta que ele apresenta para a

questão colocada: a crítica subsiste porque a alienação do trabalho não se dá nunca por completo. Quer dizer, malgrado a tentativa levada a cabo pela “máquina estatal-capitalista” de separar o trabalhador do fruto de seu trabalho, “jamais será possível consumir esta separação de forma absoluta, pelo simples motivo que não é o Estado nem a classe dominante que **fazem** concretamente a escola” (p. 93).

É verdade também que, prosseguindo, ele menciona alunos, professores e funcionários e explica como se dá o mecanismo de alienação da consciência em cada um destes segmentos. Porém, ao retomar a questão, cara aos escritos daquela época, sobre “o que fazer”, do ponto de vista da militância, enfatiza a necessidade de organização e articulação entre os diferentes setores da classe trabalhadora: “Estrategicamente, a superação da mistificação do trabalhador intelectual, e a conseqüente descoberta da sua posição objetiva e histórica, será possível através da unificação político-ideológica dos trabalhadores intelectuais e braçais contra a divisão capitalista do trabalho” (p.98).

Pode-se perceber que a participação de alunos, aqui, refere-se a uma necessidade maior de participação do todo da sociedade no processo de tomada de consciência da contradição de classes presente na sociedade capitalista. E que este processo, espera-se, deve ter início no momento em que se complete a desalienação do trabalho, já que a alienação é entendida como o cerne da dominação vigente.

A abordagem de Nosella insere-se na mesma linha do editorial deste número da revista, que tem quase o mesmo título da própria publicação, “A luta pela autonomia contra a exclusão”. Assinado pelo comitê de redação, o texto destaca a necessidade de “auto-organização autônoma de todos os assalariados”, para que a classe trabalhadora não se limite ao exercício do voto e ao direito à representação no Estado, mas, para que possa “se apresentar, e não só se representar” (p. 3).

Ao final, numa conclamação, associa a luta pela autonomia à Conferência Brasileira de Educação, prestes a ser realizada, “onde os colegas professores, estudantes e trabalhadores formarão uma frente única compromissada com a luta contra a exploração, opressão, exclusão e defesa das autonomias” (p. 4).

A abordagem mencionada já se encontrava no início dos anos oitenta, mas, os textos mais elucidativos são da segunda metade da década. Ali, serão apresentados excertos de Tragtemberg, Cury, Gadotti e Paro.

3.2 Segunda fase (1985–1993)

Os anos de 1985 a 1993 não compõem um contexto histórico homogêneo, antes pelo contrário. Trata-se da finalização do ciclo anterior, inacabado, e do preâmbulo de um próximo, com eventos intercalados relativos a ambos os processos.

Em meados da década de oitenta, a transição democrática tinha continuidade, mas, no ano de 1985, um vice-presidente eleito indiretamente era quem assumia o cargo²¹. Apesar da eleição indireta, era significativo para a democracia que a candidatura vencedora de Tancredo Neves e José Sarney representasse a frente de oposição ao regime, encabeçada pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Os anos seguintes seriam atravessados constantemente pelo tema do combate à inflação e às suas mazelas, pelo crescimento do movimento sindical, e dos partidos descendentes da oposição à ditadura. Processos absolutamente indispensáveis para a consolidação da ordem democrática concretizavam-se, tais como a formação da Assembléia Constituinte, que promulgava uma nova Constituição da República em 1988, e, finalmente, as eleições diretas para presidente, em 1989. Naquele mesmo ano, contudo, acontecimentos à escala mundial teriam repercussões no Brasil e em todos os lugares, para o conjunto dos cidadãos que, pelas mais diversas vias, almejavam a superação da economia capitalista num horizonte próximo. Refiro-me ao fim da República Democrática Alemã²² e às reformas econômicas e políticas na União Soviética, que desembocariam igualmente no fim daquele Estado, em 1991, e de seu regime socialista. Aquele país, até então, havia sido um dos dois principais protagonistas da geopolítica internacional, rivalizando com os Estados Unidos da América pela influência ideológica e econômica em todo o planeta. Dali em diante, com o fim da potência socialista, a disputa por hegemonia internacional voltava a ser uma grande competição por mercados entre potências capitalistas.

No Brasil, a derrota eleitoral da coligação Frente Brasil Popular, que tinha Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à presidência da república, veio somar-se à Nova Ordem Mundial no processo de desmobilização social. Os movimentos sociais organizados, os sindicatos, em suma, o conjunto dos cidadãos militantes e socialistas havia se agregado, no

²¹ O movimento Diretas Já, que reivindicava eleições diretas para presidente, havia sido uma das maiores demonstrações de engajamento da sociedade civil ao início dos anos oitenta, com comícios que chegaram a reunir mais de um milhão de pessoas. No entanto, ainda uma vez o processo eleitoral foi realizado através do voto dos parlamentares.

²² De regime socialista, que unificava-se à Alemanha Ocidental, passando a adotar a economia de mercado e o regime liberal-democrático.

segundo turno, em volta da campanha de Lula para presidente. A candidatura vencedora de Fernando Collor de Mello, por sua vez, fora apoiada pelos setores mais conservadores da sociedade, como os partidos da base ruralista e os detentores dos oligopólios dos meios de comunicação.

A eleição de Fernando Collor fundou-se numa campanha de estigmatização e difamação sistemática de seu adversário, e também em promessas. Collor prometia combater a corrupção na política e, mais que tudo, prometia não executar em hipótese alguma o que dizia ser o plano econômico de Lula para combate à inflação: confiscar nos bancos o dinheiro das poupanças individuais. Isto, que parecia uma terrível ameaça, foi uma das fortes motivações do eleitorado para apoiar a candidatura Collor.

No entanto, uma de suas primeiras medidas ao assumir a presidência, em 1990, foi precisamente confiscar o dinheiro guardado em poupança por milhões de cidadãos. Daí em diante, instalou-se uma grave crise institucional, que culminaria com denúncias de corrupção no governo. Mesmo num momento histórico em que a organização popular e a militância já estavam muito enfraquecidas, um grande movimento civil incitou e apoiou o Congresso Nacional a abrir um processo de impeachment a fim de destituir o presidente, levando-o a renunciar ao cargo em dezembro de 1992.

Em 1993, mais uma vez um vice assumia o cargo para concluir o mandato. O presidente passava a ser Itamar Franco, que procurou o maior leque de alianças possível na composição de seu governo, a fim de restaurar a governabilidade. Seus ministérios reuniam figuras tão díspares quanto Luiza Erundina (oriunda do Partido dos Trabalhadores, ex-prefeita do município de São Paulo) e Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda e futuro presidente da república. Naquele mesmo ano, Fernando Henrique tomou medidas econômicas condizentes com a nova tendência apresentada aos países da América Latina por organismos internacionais, no contexto da Nova Ordem Mundial. Tratava-se de reformas no Estado e na economia, que apesar de haverem sido iniciadas ainda no governo Collor, seriam consolidadas ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso como presidente. Este é o marco que define o período seguinte, nesta pesquisa.

O período que vai de 1985 a 1993 é tratado nesta pesquisa como uma fase à parte, pois não existe clareza nem consenso a respeito de quando o processo de transição democrática no Brasil foi completado, tampouco do início exato do ciclo seguinte, que ficaria conhecido como neoliberal. Na fase 1985–1993, intercalaram-se na educação brasileira eventos relativos a ambos os processos (de consolidação da democracia e das reformas de

Estado). Isto sem falar em acontecimentos que carregam o sentido dos dois momentos, o anterior e o posterior, como as discussões e a aplicação de políticas ligadas à descentralização.

Conforme a ordem de exposição proposta, os eventos históricos mais importantes para a educação em geral, e especificamente para o tema da autonomia escolar neste período passam a ser recapitulados. A seguir, os tratamentos dados à noção de autonomia são contextualizados e, por fim, apresentam-se exemplos dos diferentes usos da noção encontrados no *corpus*. Neste último item, que começa dando prosseguimento à seção correspondente no capítulo anterior, fica claro o caráter híbrido da fase, pois os primeiros textos são relativos à discussão já iniciada antes sobre participação e os últimos antecipam o momento seguinte, já tematizando a privatização, por exemplo.

Entre os eventos ocorridos nas políticas públicas educacionais, poucos são os que não tocam ao tema da autonomia na escola. Em 1985, no estado de São Paulo, definiu-se uma série de normas referentes à descentralização e à participação. O Conselho Escolar, com garantia de participação de pais, professores, funcionários e estudantes, tornou-se deliberativo e, além disso, a Secretaria de Educação “iniciou amplo processo de descentralização administrativa e financeira, tais como os programas de merenda e material escolar, municipalizando esses serviços por meio de parcerias; transformou as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, em nível de divisão, e as Divisões Regionais em unidades orçamentárias, em nível de Departamento” (MARTINS, 2003, p. 531).

Em Santa Catarina e em Minas Gerais, as gestões estaduais de 1983-1986 implantaram na política educacional iniciativas de estímulo à participação das bases na elaboração dos planos de educação e criaram conselhos escolares deliberativos. Além disso, em Santa Catarina, começou-se a implantar o sistema de eleição direta dos diretores das escolas públicas (SANTOS FILHO, 1992, p. 224).

Aproximadamente na mesma época, intensificaram-se os debates a respeito da municipalização do ensino. Tal discussão, que ganhou forças em meados da década de 1980, tem como marco a contribuição de Anísio Teixeira em 1957, na proposta “A municipalização do Ensino Primário”, apresentada no Congresso Nacional de Municipalidades.

Martins (2003) ressalta que desde 1982, no estado de São Paulo, a mentalidade federalista vinha dando respaldo às orientações das políticas educacionais. Entre os programas descentralizadores, menciona o Programa de Municipalização de Educação do Estado de São Paulo (Decreto n. 30.375/89), assinado pelo governador Orestes Quercia.

Tal processo culminaria na co-responsabilização pelos sistemas de ensino entre União, Estados e Municípios, presente na Constituição Federal de 1988 e corroborada pela

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e ainda na criação do FUNDEF em 1998.

Uma política que visava especificamente ao objetivo da autonomia da escola foi o Programa de Reforma da Escola Pública. Implementado no estado de São Paulo a partir de 1992, sob o governo de Luiz Antonio Fleury Filho, ficou conhecido como programa Escola-Padrão. Esta política, que contou com apoio financeiro do BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento), declarava estar centrada na busca de qualidade e não apenas expansão de vagas para o ensino. Para tanto, propunha uma estrutura gerencial autônoma e eficaz para as escolas paulistas (AREDES, 2002, p. 81). Beneficiava inicialmente 300 escolas (e anunciava a intenção de aumentar paulatinamente este número), providas de maior número de recursos materiais e maior flexibilidade e liberdade na gestão dos recursos.

Nas palavras de Martins, este programa deslocava o foco político da descentralização das instâncias intermediárias para a própria unidade escolar, através da criação de procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos: a *caixa de custeio*, o *contrato de gestão* e o *plano diretor* (2003, p. 534). O programa foi implantado apenas até 1995.

Voltando à segunda metade dos anos 1980, as conferências e encontros de educadores, que naquele momento ocorriam com frequência, discussões coletivas de caráter deliberativo, convocadas pelo poder público ou pelas entidades sindicais, em suma, a mobilização do magistério e dos especialistas em educação, e a convicção reinante da conexão entre teoria e prática política e pedagógica, criaram a atmosfera em que ocorreu o processo de elaboração da Constituição promulgada em 1988, com ampla consulta às entidades representativas dos educadores. Os setores privados da educação também se fizeram presentes no processo, garantindo através de seus *lobbies*, entre outras coisas, que o texto constitucional sobre gestão democrática ficasse reservado às redes públicas de ensino.

A Constituição estabelecera a gestão democrática para a escola pública, o princípio do pluralismo de concepções pedagógicas e a colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal. Os municípios deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Os diálogos abertos em função da elaboração do texto constitucional prosseguiram após a sua promulgação, com vistas à aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases. O projeto, que ficaria conhecido pelo nome de seu redator, Jorge Hage, foi amplamente discutido entre políticos, acadêmicos, representantes de entidades e educadores, e chegou a ser aprovado na Comissão de Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em

1990. Porém, a LDB, que seria aprovada bem mais tarde, em 1996, não levaria em conta diversos aspectos da proposta em questão.

Nas eleições municipais de 1988, os “partidos democráticos de esquerda” (SANTOS FILHO, 1992, p. 222) conquistaram algumas prefeituras de capitais. Entre aquelas vitórias eleitorais, a do Partido dos Trabalhadores, na cidade de São Paulo, levou Luiza Erundina ao cargo de prefeita. Com isso, Paulo Freire tornava-se secretário municipal de educação.

Do ponto de vista internacional, em 1990, ocorria a Conferência Mundial sobre Educação para Todos na Tailândia, que se pautava no princípio do direito universal à educação e gerou uma declaração de metas para atenderem o objetivo de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem para os dez anos subsequentes. O Brasil estava entre os signatários daquela Conferência, que foi organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (Bird).

Os eventos mencionados tiveram papel decisivo nas elaborações sobre o tema da autonomia, em suas diversas abordagens. No contexto da produção sobre gestão democrática, que se iniciava naquele período e viria a prolongar-se até os dias atuais, já aparecia o tema da descentralização.

Os debates em torno da descentralização, por sua vez (nos quais a noção de autonomia ganharia um claro destaque) iniciaram-se com as polêmicas em torno das políticas municipalistas do ensino básico, que serão aqui retomadas para propiciar a compreensão dos significados assumidos também pela noção de descentralização. Pois, conforme mude sua definição, variam também os contextos e, conseqüentemente, os significados assumidos pela palavra autonomia.

Com o final da década de oitenta, as alterações na geopolítica mundial dariam grande impulso às tendências de base teórica liberal ou, como vinham sendo chamadas as correntes liberais da segunda metade do século XX, neoliberais. As questões do papel social e econômico do Estado nacional, de seus moldes e de suas dimensões, então, passavam a constituir o foco de muitas polêmicas. E em meio às divergências que surgiam, a palavra autonomia passava a, mais do que ter significados diversos, ser objeto de disputas em torno do sentido que assumia. A noção até aqui já aparecera como tema de elaboração especializada: agora, os seus usos também passavam a ser tematizados.

Textos que seriam classificados pelos seus críticos como neoliberais já podem ser encontrados na Fase 2. Os discursos direcionados à análise, crítica e resposta às idéias neoliberais, por sua vez, atravessariam todo o período consecutivo, ou seja, os anos de implantação das diretrizes neoliberais na educação.

A produção de discursos acadêmicos e governamentais sobre educação, a partir do início dos anos noventa, passava a ser influenciada pelos princípios e metas da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada em março de 1990. Em algumas das situações textuais em que a noção estudada aparece, os temas destacados em Jomtien são enfatizados. Diferentes interpretações do significado histórico do documento elaborado na conferência também criam contextos diversos para temas tocantes à discussão sobre autonomia, tais como o direito à educação, as minorias, a diversidade e a equidade, a ideia de educação ao longo da vida toda, a integração das políticas educacionais aos outros setores de políticas públicas, a educação para além da escola (educação integral) e também o melhor aproveitamento dos recursos, ou seja, a gestão.

Por fim, nos anos de 1985 a 1993, identifiquei três contextos do uso da noção de autonomia no discurso acadêmico sobre educação escolar. O primeiro é uma continuação da fase anterior, o primeiro contexto da participação. Como alguns dos textos que servem como boa ilustração para a exposição correspondem a este período, o assunto não chegou a ser encerrado no item anterior. A proposta de tratar este período como uma transição explica-se também pelo fato de que a primeira abordagem convive no tempo com as seguintes, até certo ponto. Os outros contextos são a gestão democrática e a descentralização, sendo que algumas vezes os temas se apresentam no mesmo sentido e, em outras, não.

Nos próximos itens, procuro traçar uma breve síntese da evolução dos temas que formam os contextos da noção de autonomia, para retomar algumas das argumentações que surgiram à época, ou explicitar divergências não declaradas, através de excertos. Então, apresento, mais uma vez, usos e significados da noção de autonomia.

3.2.1 Continuidade do tema da participação para a escola transformadora

Já foram expostas as diferentes ênfases dos que viam a participação como mecanismo de transformação da escola e da sociedade. No item anterior, no entanto, dois tópicos ficaram pendentes e merecem ser tocados.

Para compreendermos como a participação era abordada em meados dos anos oitenta, é necessário retomar o assunto das correntes pedagógicas. Apesar de a polarização entre educação proletária e burguesa, que era assumida naquele momento, já ter sido exposta, o que leva a esta retomada do tema não é uma percepção clara, através do exame do *corpus*, de diferenças evidentes entre modelos de ensino defendidos. Antes disso, é a postura dos autores que, quase sem exceção, traçavam o quadro geral do momento e anunciavam qual posição ocupavam neste. Durante a exposição das concepções, eram introduzidos novos termos polissêmicos (descentralização, gestão democrática) e temas pertinentes à questão da autonomia (administração escolar, mecanismos institucionais de participação) no bojo de uma vertente ideológica bem delineada.

O tema da gestão democrática, neste sentido, surgia como mais um dos esforços para reverter as tendências internamente autoritárias (do ponto de vista da escola) e externamente reprodutoras (considerando mais extensamente a sociedade e suas relações de produção).

Mais tarde, a expressão gestão democrática seria utilizada nas políticas públicas em educação com enfoques bastante diferentes deste inicial e, além disso, como a autonomia, seria tema de discussão e disputa em torno da legitimidade de seus significados. Quer dizer, diferentes acepções da expressão são apresentadas. Porém, nos textos acadêmicos, há uma apreciação positiva quase consensual sobre a ideia: quando se fala sobre gestão democrática, ela coloca-se como um valor a ser almejado.

É importante, no entanto, lembrar que o todo da história não se reflete na parcialidade das fontes documentais que escolhemos e que o recorte desta pesquisa traz a limitação inerente de abordar apenas a produção acadêmica. No caso deste momento histórico, por exemplo, houve um texto encontrado no *corpus* que ofereceu um indício raro do outro lado da moeda, ou seja, da existência de uma posição elaborada e sustentada fora da universidade, para contradizer o valor da gestão democrática. Trata-se do artigo de Marília Carvalho, “A gestão democrática da escola na visão do Centro do Professorado Paulista”, de 1992, sobre o jornal publicado pelo Centro do Professorado Paulista. O estudo, que será novamente referido junto com outros textos sobre o tema dos mecanismos institucionais, compreende o período de 1982 a 1988 e mostra posições do CPP bastante resistentes às ideias de participação e democracia escolar. Agora, remeto a ele apenas para aludir à complexidade destes debates quando considerados em todo o seu alcance social e à relatividade das afirmações a que esta pesquisa chegou. Pois o artigo de Carvalho, que descortinou um aspecto daquele período que de outra forma permaneceria invisível (uma parte significativa da opinião

corrente entre os educadores públicos), mostra apenas um dos muitos lados da realidade, que, pelas mais diversas razões, podem ter permanecido à margem da elaboração acadêmica.

3.2.2 Descentralização

Não foi possível situar com clareza o surgimento da expressão descentralização em se tratando de políticas educacionais do ensino básico. Santos Filho (1992), por exemplo, aponta programas governamentais ditos descentralizadores da administração pública sob o regime militar, implantados por decreto-Lei (1992, p. 220), embora o autor logo em seguida renomeie tais processos como “pseudodescentralização” (p. 221). Mello (1988) também já havia se referido a leis dos anos setenta que previam descentralização vinda “do centro e no interesse do centro” (p. 17). Também aparece no *corpus* levantado o texto “Descentralização: uma forma de justiça social?”, de Lisete Arelaro, publicado na *Revista da Ande*, em 1981.

Logo fica claro, portanto, que este também é um termo de sentido disputado: nem sempre o significado proposto por quem o utiliza é incontestado, ao contrário.

No entanto, no que concerne ao tema desta pesquisa, as primeiras vezes em que o termo consta dos artigos são textos partidários da participação e da gestão democrática (na primeira de suas acepções, que já expus, a socialista, a exemplo de Paro, 1987). Isto porque, ali, pela primeira vez, pode-se notar a associação do tema com a autonomia. Quando associada à noção gestão democrática, a descentralização desejada identifica-se com distribuição de poder e, portanto, reforço da democracia.

Quando se levanta a questão acerca do significado da palavra, desde o início, a primeira distinção feita é entre os termos desconcentrar e descentralizar. Mas, o esforço de esclarecimento é, por vezes, inócuo: no caso destes termos, foram encontradas definições invertidas em diferentes textos analisados, por exemplo Cury (1986) e Lobo (1990).

Relativamente à forma da máquina de administração pública e às atribuições respectivas a cada instância do governo, as discussões sobre descentralização remontam àquelas sobre a municipalização. Na década de oitenta, neste levantamento, os primeiros textos sobre o tema aparecem em 1984. Porém, o debate intensificou-se bastante a partir do ano seguinte, início da presente fase da periodização.

Como em geral ocorria naquela época com temas polêmicos, a polaridade entre as posições correntes faz-se clara e evidente: não encontrei nenhum texto da década de oitenta

que buscasse imparcialidade ao expor prós e contras da municipalização do ensino fundamental.

Em síntese, por ora, pode-se afirmar que a polarização entre os defensores da municipalização e os contrários a ela traduzia-se nas diferentes propostas para a reestruturação do Estado e para o reordenamento jurídico em andamento no país.

Em seguida, a descentralização aparece já incorporada ao assunto da gestão democrática, porém em uma nova acepção, vinculada à eficácia, no contexto da revisão do modelo de Estado.

3.2.3 Gestão democrática no contexto do neoliberalismo

Após a promulgação da Constituição, em 1988, criava-se um novo pano de fundo para as questões examinadas. Com a difusão de orientações de organismos financeiros internacionais para mudanças nos aparatos estatais, a renovação da agenda educacional à escala mundial com a conferência sobre educação ocorrida na Tailândia em 1990 e, no Brasil, a efetiva municipalização de segmentos de redes estaduais de ensino, o debate sobre municipalização cedia lugar às polêmicas mais amplas em torno de reformas de Estado e privatizações. Alguns dos intelectuais de posições favoráveis à municipalização, então, passavam a elaborar e defender propostas que seus opositores viriam a qualificar como neoliberais. No entanto, não encontrei entre os textos analisados nenhum que se autodesinisse desta maneira.

Ao contrário: numa apreciação rápida, pode-se notar que a retórica que atravessava o discurso educacional tornava-se cada vez mais semelhante entre campos teóricos diferentes. Proliferavam os termos comuns utilizados para defender posições políticas opostas.

A expressão gestão democrática, por exemplo, que já vinha sendo utilizada na perspectiva de superação do autoritarismo nas relações escolares (incluindo as que se estabelecem entre professores e alunos), passava a ser conciliada com outra prioridade: a da eficácia, levando em conta a possível adoção de modelos administrativos utilizados por empresas do setor privado. As políticas de reforma estatal eram também acompanhadas pelo fenômeno da reestruturação produtiva, com novos padrões de relação de trabalho e gestão nas empresas (o que, do ponto de vista do Estado, significava, por exemplo, a revisão das

legislações trabalhistas, perda de direitos pelos trabalhadores, flexibilização nas contratações etc.). Passava a haver propostas de revisão dos padrões de gestão pública sob moldes similares aos da regulação capitalista, sob o mesmo jargão da gestão democrática. (BRUNO, 1993).

A partir daquele momento, a expressão gestão democrática se estenderia a uma zona de intersecção teórica e ideológica: para além de ser adotada pelos que defendiam a participação como instrumento social de transformação rumo a uma escola afinada com os ideais socialistas, seria agora utilizada também como mais uma das formas possíveis para alcançar eficiência e resultados. A participação, como identidade deste modelo de gestão, seguia sendo valorizada, mas, neste novo contexto, saía do primeiro plano e mudava de sentido.

No âmbito da economia e das teorias de administração pública, a tarefa de reconhecer o discurso neoliberal, em si mesma já complexa, era relativamente mais simples do que fazê-lo nos estudos educacionais brasileiros.

Conforme Finkel (1987), a orientação neoliberal se trata de uma ramificação dentro de um espectro ideológico maior, a Nova Direita, que compreende também o grupo dos neoconservadores. A origem da Nova Direita está associada às crises econômicas do início dos anos setenta e o conseqüente encaminhamento de propostas monetaristas (anti-keynesianas, contra o intervencionismo estatal no mercado) e críticas ao Estado de Bem-estar Social, em vários países do centro do capitalismo. As diferenças e delimitações, no âmbito da Nova Direita, entre grupos neoliberais e neoconservadores são bastante difusas, mas, definem-se em linhas gerais pelo maior autoritarismo social do segundo grupo.

Para Finkel, a mudança de caminho que a Nova Direita imprimiu à educação, sob o ponto de vista da ordem capitalista, pode ser sintetizada pelo abandono da prioridade de legitimação (da ordem, apontada pelos reprodutivistas) em favor da prioridade de acumulação (por ocasião da crise econômica). Tal deslocamento de prioridade favorece a adoção de princípios compatíveis com a lógica da acumulação e da exploração capitalista, tais como a eficácia, a competitividade, a regulação pelo mercado. A oneração do Estado com políticas sociais, entre as quais a educação, também era apontada como um dos fatores da crise de acumulação. Concretamente, portanto, tais princípios traduziam-se em propostas de desresponsabilização estatal pela educação, privatizações e revisão dos modelos de gestão.

Porém, diz aquela autora, toda esta definição é bastante esquemática:

Por otra parte, las políticas de la Nueva Derecha efectivamente puestas en práctica, se dan dentro de un amplio espectro que sería erróneo limitar a administraciones más conservadoras como las señaladas más arriba (Reagan, Thatcher, Köhl, Nakasone). Muchas medidas tomadas por gobiernos socialdemócratas serían perfectamente compatibles con los esquemas de eficacia de la Nueva Derecha. (p. 63)

Lembrando do caráter antipopular das medidas propostas em favor da acumulação de capital, é compreensível que, num regime democrático, nem sempre as elaborações situadas sob este marco teórico explicitem sua filiação. Considerando, portanto, que a ideologia da Nova Direita esteja muitas vezes implícita nos discursos e outras vezes seus matizes apenas se mesclam a políticas com pretensões economicamente redistributivas e socialmente igualitárias, convém adotar um cuidado antes de definir categoricamente um conjunto de propostas educacionais como neoliberal.

Bem menos que isto, o que cabe para os fins desta pesquisa é verificar, em discursos já apontados como neoliberais por seus interlocutores e debatedores, quais elementos em acordo com esta tendência motivaram neles tal apreciação.

Neste sentido, Finkel (1987) fornece mais uma percepção útil. Ela nota que o neoliberalismo em educação coincide com algumas elaborações anteriores à crise, como a teoria do capital humano e o tema do protagonismo do indivíduo isolado. Ou seja, retoma receituários para o desenvolvimento econômico através da aposta no desenvolvimento individual²³.

Embora, nos textos examinados, não se explicita a crítica do Estado do Bem-estar subjacente à posição neoliberal, como em Lobo (1990), Casassus (1990), Mello e Silva (1994), Afonso e Antunes (2001), Mello e Silva (1991), constata-se a existência de vários destes elementos. A polaridade que começava a delinear-se entre mecanismos participacionistas (escolha por eleição) e competitivos (de seleção por mérito) de diretores também fornece algumas pistas para caracterizar as diversas tendências apontadas, malgrado todas fossem abrangidas pela retórica democrática.

Da fase seguinte em diante, as análises de discursos identificados como neoliberais e as críticas às políticas associadas a eles seriam bastante difundidas. Sob o tema do trabalho docente, por exemplo, esta viria a ser a tônica da pesquisa crítica, de autores como Oliveira, Feldfeber, Melo, Augusto, *in*: Feldfeber e Oliveira (2006). No entanto, lembro mais uma vez que este momento ora abordado é tomado como uma transição, e que alguns

²³ No discurso dos neoconservadores, a facção mais autoritária da Nova Direita, ela também identifica a crítica e a desqualificação da chamada Educação Progressiva (humanista, centrada na criança, surgida como reação às pedagogias fascistas no pós-guerra). É possível que as pedagogias tecnicistas ligadas ao regime militar, criticadas ao longo dos anos setenta e oitenta no Brasil, tenham feito parte deste espectro ideológico, com o ataque à Pedagogia Nova, ênfase no êxito individual, sobre o pano de fundo da prioridade da acumulação.

elementos chamados neoliberais e suas respectivas críticas já tomavam forma ao final do período.

3.2.4 Excertos comentados

No início desta fase, as tendências predominantes nos anos anteriores ainda se faziam bem presentes na elaboração especializada. A palavra autonomia era menos utilizada e, apesar disso, a noção se mostrava muito relevante na construção das argumentações e dos posicionamentos assumidos. Nos textos entusiastas da participação como ferramenta de transformação social e nos primeiros textos sobre gestão democrática, pode-se ler a expressão autonomia da escola.

No contexto das propostas de revisão do modelo de Estado, em textos sobre descentralização, aparecem as seguintes expressões, que passariam a ser recorrentes: autonomia administrativa, autonomia pedagógica, autonomia financeira. Estes passam a ser, cada vez mais, os diferentes aspectos da autonomia mencionados na busca de padrões de qualidade.

A seguir, transcrevo algumas situações textuais da amostra em que prevalece a noção de autonomia como participação e como descentralização.

3.2.4.1 Participação como instrumento de transformação social

Na fase anterior, mencionei ter observado uma diferença sutil entre os autores que apostavam na participação a serviço de uma pedagogia alternativa e conforme aos interesses proletários: havia os que vislumbravam prioritariamente a organização da classe trabalhadora como um todo e havia os que colocavam o enfoque da escola em primeiro plano. O primeiro caso foi ilustrado com textos anteriores a 1985. Passemos, portanto, aos segundos.

Tragtemberg (1985) descreve e analisa brevemente várias das dinâmicas escolares criticando os mecanismos de poder disciplinador e a ideologia subjacente a estes. Através de exemplos do cotidiano e das práticas escolares, ele mostra que as desigualdades de classe presentes na sociedade são a um tempo reforçadas e dissimuladas pela essência vigilante e punitiva da disciplina escolar vigente. Compara as escolas a presídios e a pedagogia dos exames à religião adepta da penitência e da mortificação. Estas estruturas simbólicas de dominação reforçam-se mutuamente e fazem parte de um mesmo todo social onde impera a

dominação. O professor é ao mesmo tempo reprimido e repressor. “Subordina-se às autoridades superiores, essa submissão leva-o a acentuar uma dominação compensadora. (...) Seu papel é impor a obediência. Na relação do professor com a classe, encontram-se dois adolescentes: o adolescente aluno a quem ele deve educar e o adolescente reprimido que carrega consigo” (p. 43).

Toda esta crítica antecede a apresentação da noção de autonomia defendida por Tragtemberg²⁴. Ele ressalta o caráter ambíguo da função docente: assim como reprime e reproduz a dominação, ela também é portadora da crítica e da contestação. Deste modo, na condição de trabalhador, nos momentos históricos de maior mobilização, o professor traz mais elementos críticos para dentro dos muros da escola. No entanto, a ênfase deste autor está na criação de relações horizontais internamente à escola. A crítica, introduzida pelo professor engajado em tempos de mudança, ali parece ser vista como o passo inicial para a autogestão. E a autogestão efetuada “pelos trabalhadores da educação – incluindo os alunos – é a condição de democratização escolar” (p. 45).

Assim como Nosella (1982), Tragtemberg compreende que a crítica origina-se a partir da conscientização por parte do trabalhador de sua situação de explorado. Porém, decorre do que foi exposto que a autonomia por ele almejada pode ser entendida como a superação das relações autoritárias entre todos os seres humanos que convivem na escola, através do exercício de compartilhamento do poder ali existente.

Paro (1987) prioriza igualmente a “transformação da autoridade no interior da escola” (p. 53), porém, sua verve não é tão demolidora das relações de poder estabelecidas. Ele acredita que a participação é um caminho real de construção de alternativas e procura argumentar contra as crenças de que os obstáculos ao melhoramento da escola são insuperáveis e, principalmente, que a participação não tenha efeitos positivos na superação das dificuldades.

Para Paro, a classe trabalhadora não poderia prescindir da participação, pois através dela deveria aumentar seus mecanismos de pressão sobre o poder público e exigir as condições adequadas para que a escola desempenhasse seu papel. A autoridade e o poder monopolizados pela figura do diretor, ele argumenta, impedem a autonomia da escola, por duas razões combinadas. De um lado, a hierarquia exige do diretor que zele e responda pelo cumprimento da lei e da ordem, fazendo dele um representante do Estado. De outro, por causa da escassez de recursos, nem mesmo o âmbito de decisão que lhe cabe dentro desta ordem

²⁴ Apesar de não utilizar a palavra autonomia com esta finalidade, Tragtemberg usa o termo autogestão. Considerei aqui os termos como sinônimos, no entanto, levando em consideração o contexto da conclamação à participação e o significado de autodeterminação comum a ambas as palavras.

pode ser levado a termo. Ao conferir todo o poder no cotidiano escolar a um indivíduo que está subordinado à hierarquia e, ao mesmo tempo, não dotá-lo de condições materiais e objetivas para a concretização das decisões tomadas, a burocracia deixa a escola impotente, sem autonomia.

Observemos que aqui a autonomia é definida negativamente, ou seja, define-se a sua ausência: “Esta impotência e falta de autonomia do diretor sintetiza a falta de autonomia da própria escola. E se a escola não tem autonomia, se a escola é impotente, é a própria classe trabalhadora que fica privada de uma das instâncias através das quais ela poderia apropriar-se do saber e da consciência crítica” (p.52).

Por isso, distribuir o poder delegado ao diretor significa também repartir a responsabilidade. Compartilhar o conhecimento de causa a respeito das dificuldades enfrentadas e as ideias para resolvê-las. Daí que da participação possa surgir o exercício da cidadania como cobrança das condições para efetivação dos direitos (no caso, o da educação) frente ao poder público.

Neste artigo, há mais dois aspectos de destaque. O primeiro é o significado que a gestão democrática assume neste contexto: compartilhamento do poder entre os trabalhadores da escola e a comunidade. O segundo é a aposta na efetividade do papel dos órgãos colegiados neste processo.

Gadotti (1987) utiliza diversos dos elementos discursivos aqui estudados: a participação, a democratização, a gestão democrática, inclusive a descentralização, que, até então, não havia aparecido associada às duas noções anteriores. O tema proposto era a oposição entre a educação popular e a educação burguesa e todas as noções apresentadas destinavam-se a compor o conjunto de medidas para favorecer a educação popular e combater a burguesa.

Esta segunda era caracterizada, então, “pelo descaso pela educação política das massas; pelas pressões e intimidações exercidas sobre o movimento de massa dos professores; pela lavagem cerebral exercida através dos textos escolares e pelo controle ideológico” (p. 13).

A participação, “em todos os níveis e principalmente nas nossas entidades de classe, nos centros de estudo e reflexão, nas nossas escolas” representa um processo de reeducação dos educadores para gerar “uma outra educação” (p. 16), a educação genuinamente popular. Representa também a democratização, sendo que a eleição para diretor é considerada indispensável. Ou seja, incide na distribuição efetiva de poder.

A palavra descentralização já aparece neste texto e irei retomá-lo no próximo

item.

O último autor que utilizo para ilustrar o contexto de participação em meados dos anos oitenta é Cury (1986)²⁵, que já havia exposto exatamente a mesma preocupação sobre as posições políticas existentes no cenário educacional trazida por Gadotti: “Afinal, perguntar-se sobre tendências e horizontes é pôr desde logo o para quê e o para quem da educação” (p. 44).

Cury inicia sua exposição com uma tipologia das posturas assumidas politicamente perante o processo de “transição liberal”, como ele chamou o retorno à ordem democrática. Ele tenta sintetizar as forças sócio-políticas brasileiras em quatro grupos: duas vertentes contrárias ao que ele chama de “ruptura”²⁶ (a superação efetiva das desigualdades sociais) e duas favoráveis à ruptura. As primeiras são conservadoras, uma mais autoritária e outra mais liberal²⁷. As outras duas tendências, favoráveis à ruptura, diferenciam-se pela prioridade da esfera de atuação através da qual conduzir a mudança social: o Estado ou os movimentos populares.

Este quadro é traçado sumariamente, para situar as diferentes tendências do ensino de acordo com as correntes sócio-políticas que lhes correspondem. Ele menciona, então, os setores conservadores, “que não aceitam a democratização escolar com facilidade” e para quem “a democratização, com a conseqüente assunção do conflito dentro da escola, é vista como incitação de revolta indireta às lutas de classes, fim da liberdade, etc.”.

Dentre os setores progressistas, Cury distingue algumas ênfases na “tendência de recuperação da escola pública via Estado, e sua rejeição ao absolutismo das teses reprodutivistas” (p. 51).

A primeira ênfase é a da qualidade do ensino e da aprendizagem, que ele chama de “recuperação e reapropriação dos conteúdos”. Ele não toca aqui na questão do conhecimento técnico, mas, apenas na revalorização do professor. No entanto, penso que ele deve se referir a abordagens na linha de Mello.

A segunda ênfase é a “ação colegiada”, que “recai mais na estrutura de poder interna à escola”. Aqui, estariam todas as abordagens da participação que priorizam a instância da escola.

A terceira e última ênfase apontada por Cury “acelera e aprofunda a ênfase na estrutura de poder”, através do deslocamento do lugar da transformação “para a prática social das classes subalternas” (p. 52). Talvez esta ênfase, para Cury, corresponda à primeira

²⁵ A ordem de exposição comentada dos excertos não é cronológica, obedece ao critério da ordem dos assuntos.

²⁶ Em suas palavras: “A ruptura aceita o conflito como modo de ser da sociedade e sua solução por outras vias” (p. 49).

²⁷ Ao caracterizar esta tendência, ainda que sem se referir especificamente à educação, ele utiliza a formulação “descentralizar sem desconcentrar”, dando a entender que desconcentrar signifique a distribuição efetiva do poder. Veremos autores que definem estes mesmos termos de maneira inversa.

abordagem que exemplifiquei no período anterior. Porém, não encontrei nenhum indício de que uma abordagem fosse um aprofundamento da outra. Ao discorrer sobre a última tendência, com a qual aquele autor se identifica, ele apresenta algumas das suas concepções.

O tema que chamei de “mecanismos institucionais” (as formas institucionalizadas de participação) é importante em todas as fases analisadas e será tratado separadamente. Trata-se, mais frequentemente, do Conselho de Escola (participação de todos os segmentos, docentes, discentes, funcionários e pais) e da elaboração do Plano Político Pedagógico (participação e trabalho coletivo dos educadores). As primeiras menções ao Conselho de Escola encontradas estão nos textos de Cury, Gadotti e Paro acima mencionados.

3.2.4.2 Descentralização

Os primeiros contextos em que se encontra a noção de descentralização ainda se inserem na abordagem da participação como via de transformação da função social da escola. Neste caso, podem-se mencionar excertos dos textos já referidos de Gadotti e Cury.

Gadotti (1987) insere o termo no seguinte contexto: o povo, ao organizar seu sistema educacional, “exigirá imediatamente a **descentralização do ensino**” (1987, p. 16). Ele associa a centralização do regime vigente ao controle ideológico da escola, com ênfase nesta última expressão, que também aparece em negrito no texto. Daí, que a descentralização, ele acreditava, provocaria no sistema o medo da organização popular.

A palavra municipalização ainda não é utilizada, mas, seu sentido já está ligado à descentralização, pois, seguindo o mesmo raciocínio, ele se reporta à necessidade de denunciar a reforma tributária em andamento, que estava espoliando estados e municípios, como condição da descentralização. Para ele, é necessário que os municípios sejam dotados de condições financeiras para executar um papel significativo para a educação. Tal argumentação viria a ser recorrente na abordagem do tema da municipalização.

Cury, em passagem já mencionada, aludindo a uma das orientações ideológicas que ele detecta na política brasileira, dá ao verbo descentralizar o significado de reorganização (da estrutura administrativa, suponho), sem distribuição de poder. A este termo, ele opõe outro: desconcentrar, cujo sentido é mais desejável, como se pode inferir por oposição: “Liberaliza-se o controle do poder, mas sem que isso signifique que os tradicionais excluídos dele possam incluir-se como atores válidos e legítimos na condução da própria decisão. Descentraliza-se sem desconcentrar” (1986, p. 47).

Parece que, nestes textos, o sentido que Gadotti atribui à descentralização estaria mais próximo do que Cury chama de desconcentrar.

Sob o tema da municipalização, esta crítica à descentralização como retórica a serviço de uma lógica centralizadora reaparece. Cabe retomar aqui as linhas de argumentação encontradas nos textos consultados, de ambos os lados da questão.

Nascimento (1987) enumera alguns argumentos favoráveis, considera e relativiza argumentos contrários e enfatiza a necessidade de que a municipalização esteja a serviço de uma maior democratização da sociedade. Ao afirmar que “A crença de que o fortalecimento do poder local é o caminho seguro para democratizar a sociedade tem estado presente tanto no discurso dos chamados progressistas quanto na fala das vozes conservadoras” (p. 49), ele demonstra acreditar que seu argumento central, se não chega a ser um ponto pacífico, ao menos não deveria suscitar polêmicas de acento ideológico.

Nascimento reapresenta um argumento contrário corrente: o de que a esfera municipal seria mais suscetível às políticas clientelistas e patrimonialistas. Relativiza esta objeção com uma crítica veemente ao Estado centralizador, lembrando que a lógica patrimonialista se aplica também a ele, apenas aumentando de escala políticas clientelistas favorecedoras de grandes grupos capitalistas. E aposta na participação cívica para reverter tais tendências presentes no Estado, argumentando que a participação às escalas menores, como o município, tem mais chances de efetivar-se.

Aquele autor também ressalta que o compromisso e a superação dos problemas educacionais não dependem de que sua regulação seja federal, estadual ou municipal. E afirma não ser defensor da municipalização em si mesma, mas, somente mediante as medidas necessárias para oferecer condições adequadas a todos os municípios.

Mello, acadêmica que àquela altura exercia mandato de deputada estadual, também tomou parte no debate em 1987 com o artigo “Sobre a municipalização do ensino de 1º. Grau”, de 1988. Ela inicia sua exposição com uma recapitulação histórica de teor bastante crítico sobre as propostas e políticas de descentralização, desde o Império. Lembra a ligação entre as demandas por descentralização e a escola privada, comunitária, sobretudo a confessional, que se opunha à centralização da escola laica, unitária e estatal, dizendo que a municipalização vem historicamente caminhando “de mãos dadas com a privatização”. Também ressalva as profundas desigualdades regionais, e denuncia que o poder central, desde o movimento de modernização conservadora iniciado em 1964 com o golpe de Estado, mantinha como centrais as responsabilidades pelos níveis do ensino mais providos de recursos, ficando sob a tutela federal o ensino superior, de elite, e propondo-se a

descentralização do primeiro e segundo graus, em condições precárias. Tal precariedade acentua-se pelo fato de que o município, tributariamente, era o “primo pobre da federação”.

A isto, que ela define como a “descentralização pelo centro e no interesse do centro” (p.17), Mello opõe a real “descentralização e desconcentração de poder das Secretarias Estaduais, eliminando os gigantescos órgãos centrais e dando autonomia às suas próprias instâncias regionais ou municipais, para implementarem, dentro de diretrizes traçadas num plano estadual, políticas regionais integradamente com os governos municipais (...)” (p. 20).

A municipalização, ao contrário do que poderia parecer à primeira vista, é defendida neste artigo, pois, desde 1982, com o início das eleições diretas, a nova conjuntura partidária dos governos era de um espaço considerável ocupado pela oposição, sobretudo o PMDB. No entanto, ela recapitula o que considera os limites em que a ação municipal pode ser favorável ao ensino primário, nível adequado à atuação do município e as tarefas que devem lhe ser atribuídas: instalação de infra-estrutura, melhoria de equipamentos, projetos etc. Ao mesmo tempo, aponta os aspectos negativos que precisam ser historicamente superados, como a desigualdade tributária e regional. Ressalta que, sem a superação dos obstáculos e sem a circunscrição necessária, a municipalização pode ser ruim, pois não é boa em si mesma. Cita, então, exemplos bem-sucedidos de algumas administrações centralizadas e outras descentralizadas, em outros países.

Sobre o texto de Mello, duas observações. A primeira é sobre o sentido assumido pelas palavras descentralização e desconcentração, aparentemente semelhantes aos encontrados em Cury (1986). Ao longo de todo o artigo, ela utiliza o termo descentralizar como procedimento de âmbito administrativo, que pode ser ou não revestido da desconcentração, referente à distribuição de poder decisório. A segunda observação é sobre a noção de autonomia: salta aos olhos o fato de que o sujeito da autonomia neste texto não seja a unidade escolar, mas, as instâncias regionais da burocracia. Tal abordagem pode dar ensejo a uma problematização: a autonomia é para planejar e executar ou para planejar o que outros executarão? A autonomia, enquanto tal, pode estar fora do âmbito da escola?

Examinando textos contrários à municipalização, pode-se perceber dois momentos. O primeiro, anterior à promulgação da Constituição, no bojo das discussões propostas pelo governo do estado de São Paulo, em que há uma polaridade mais clara e o posicionamento contrário é mais assumido. Depois, com a afirmação constitucional da responsabilidade das três esferas (municipal, estadual, federal), há uma tentativa de se compreender e levar em conta o que existe de favorável e que obstáculos deveriam ser

superados, a fim de minimizar os aspectos contrários. Esta abordagem seria semelhante à presente nos textos simpáticos à proposta, não fosse pelo tom pessimista quando se reporta às perspectivas e tendências presentes na realidade.

Como exemplo da mudança no tom da abordagem, temos dois artigos escritos por Arelaro. O primeiro deles foi escrito em co-autoria por Arelaro e Barreto (1986). A apresentação deste artigo pela revista da Ande é um indício do clima propício ao debate que caracterizava aquele momento histórico, além de situar-nos sobre os eventos históricos. Ali anuncia-se a continuidade da publicação pela revista de textos sobre a municipalização e mencionam-se alguns acontecimentos da época que contribuiriam para “acalorar o debate”: a regulamentação da Emenda Calmon – Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, exigindo que 25% dos recursos dos municípios passassem a ser aplicados na educação e a perspectiva de uma Assembléia Nacional Constituinte.

Arelaro e Barreto iniciam o texto pensando nos possíveis desdobramentos da Emenda Calmon e na necessidade de maior regulamentação para que ela cumpra seu objetivo de contribuir para a universalização do ensino de crianças. Caracterizam o ensino de primeiro grau municipal com os dados disponíveis sobre a proporção da participação desta esfera no conjunto do ensino e enumeram alguns eventos históricos relativos à atuação centralizada do Estado brasileiro sobre esse tema, como o Pró-Município, criado em 1975. Ao tratar da polêmica em si mesma, elas começam colocando em dúvida se os resultados democráticos esperados podem de fato ser alcançados através da municipalização. Elas introduzem a dúvida com a seguinte constatação:

A mudança no quadro político brasileiro no início da década de 80 significou um esforço de rompimento com o esquema nacional de sustentação do poder central. No processo de redemocratização do país, a descentralização passa a ser uma bandeira, exatamente por implicar na luta pela incorporação de espectros mais amplos dos segmentos sociais nas decisões de caráter político em todas as esferas do poder. (p. 7).

A seguir, o texto se divide em itens com a seguinte estrutura: a apresentação curta de cada argumento favorável, seguido de uma reflexão crítica a seu respeito. Primeiro, diante do argumento da relação entre descentralização e democratização, ressaltam a necessidade de analisar as condições institucionais de todas as esferas para cumprir os oito anos constitucionais de escolaridade obrigatória, condição mínima da democratização e razão política de toda a discussão. Discorrem sobre o mau aproveitamento das possibilidades de descentralização na própria máquina estadual sobre a necessidade de somarem-se os esforços das três esferas: União, estados, municípios.

Depois, diante do argumento de que o município, estando mais próximo da comunidade, identificaria melhor suas necessidades e anseios, elas lembram a tradição política clientelista brasileira e indagam sobre as implicações do termo “comunidade”, apoiando-se em Chauí (1980 *apud* ARELARO e BARRETO, 1986) para apontar que este pode ocultar a contradição de classes presente na sociedade capitalista. Remetem ao problema da invisibilidade de alguns municípios, no caso de possíveis arbitrariedades e lembram que as entidades de classe também se colocam contra a municipalização porque a divisão da categoria a desmobiliza.

Ao final, há uma passagem sobre a atuação municipal em alguns serviços envolvidos direta ou indiretamente com a educação, como provimento de merenda, prédios, assistência de saúde para as crianças, contratação de pessoal. Ali, as autoras deixam transparecer uma de suas motivações para desconfiar da proposta de municipalização: a ideia de que a transferência de funções seria uma forma de desresponsabilização do poder central: a tendência mencionada “tampouco dispensa uma explicação da política educacional do Estado” (p. 10).

Em 1989, a mesma revista publicava outro texto de Arelaro sobre o tema. Ali, estrutura da argumentação de Arelaro (1989) é bem diversa da anterior: enquanto o outro dedicava várias linhas a elaborar críticas aos argumentos favoráveis, resumidos em uma ou duas frases, este dedicava o mesmo espaço aos prós e aos contras da municipalização. Na apresentação, a autora propõe a questão: quais seriam as possibilidades e os limites locais, ou seja, as possibilidades e limites dos lugares? A seguir, ela desenvolve alguns parágrafos para cada um dos itens sobre as limitações: a força das relações clientelistas, a influência das elites e dos valores conservadores na formação da opinião pública e a maior vulnerabilidade das lideranças (às retaliações por parte dos adversários políticos, em comparação às lideranças de movimentos de expressão estadual ou nacional). Depois, uma parte do texto da mesma proporção é dedicada às possibilidades locais, ou seja, aos pontos positivos da descentralização, inclusive sob a forma de municipalização, a serem explorados: a concretude dos espaços de participação, a maior possibilidade de controle social da ação do Estado, a maior possibilidade de mobilização social da comunidade local.

Paiva e Paiva (1986) apresentam a questão com uma frase significativa, em que relacionam categoricamente descentralização e democratização: “O processo de democratização que o país atravessa recoloca a questão da municipalização do ensino como uma das formas de descentralização política” (p. 146). Neste texto, assim como nos de Arelaro, a palavra descentralização não é diferenciada da desconcentração, prestando-se ao

mesmo tempo aos sentidos assumidos pelas duas palavras nos textos de Mello e de Cury.

Uma breve retrospectiva do tema inicia a exposição. Trazem a perspectiva de Anísio Teixeira e do Movimento Renovador, iniciado nos anos vinte, lembrando que os debates pressionando por descentralização e ao mesmo tempo pela unidade nacional da legislação intensificaram-se nos anos que antecederam a LDB sancionada em 1961. Seguem a exposição de fatos históricos como preâmbulo para a afirmação de que a discussão é viciada por visões estritamente legais-jurídicas ou pedagogizantes, ao passo que o problema “na verdade se refere à necessidade de democratização e descentralização do exercício do poder político no Brasil” (p. 148)²⁸.

Então, eles passam aos pontos que consideram mais relevantes para a questão: falam da diferença entre a história dos municípios brasileiros, europeus e estadunidenses. No último caso, a tradição federalista está ligada a vínculos construídos ao longo do tempo entre comunidade e território e, ali, os municípios apresentam maior coesão do que no Brasil, onde a maior parte das delimitações territoriais se deu em função de interesses político-administrativos, sobretudo a partir dos anos 1960.

Lembram o fato de a maioria das escolas municipais estarem no campo, o que implica levar em consideração a questão agrária quando se pensa na democratização: o latifúndio e o coronelismo são variáveis desfavoráveis. Em seguida, polemizam com a concepção localista dos conteúdos, lembrando que, se cabe valorizar tradições populares e necessidades específicas de aprendizagem, a escola também tem o papel de proporcionar acesso à tradição universal da civilização.

Acreditam que, antes de oferecer mais recursos, que podem ser mal utilizados por carência de quadros técnicos ou desviados em função de interesses dominantes, é preciso fortalecer o município e que esta é uma tarefa de longo prazo. Encerram lembrando novamente das discussões que antecederam a LDB de 1961 e comparando com a que viviam: os dois momentos têm em comum a consciência da “necessidade de criação de mecanismos contra a centralização excessiva e autoritária” (p. 151).

A diferença que assinalava o momento em que escreviam era, para eles, que “a força de tendências que – apresentando-se radicalmente democráticas e em defesa das municipalidades e da descentralização – podem ir tão longe que terminem na defesa de posições que não contribuem para o desenvolvimento educacional do país e que conduzam a uma visão estreita dos problemas educacionais e das questões políticas em geral” (p. 151).

²⁸ Aqui, mais uma vez, a associação direta entre democratização e descentralização está evidente: parece ser quase consensual, ao menos nos textos examinados, a pressuposição de que o poder exercido centralizadamente é necessariamente menos democrático do que aquele que se exerce de maneira descentralizada.

Ou seja, levantam a suspeita de que alguns dos que se apresentam como defensores radicais da democracia não estão de fato comprometidos com a educação democrática.

Azanha (1991) resume as propostas apresentadas em 1957 por Anísio Teixeira no Congresso Nacional de Municipalidades. Depois, indagando sobre as possíveis razões da volta do tema à pauta nacional, ele diz:

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que, após A. Teixeira, o tema da municipalização saiu de moda por muitos anos e não são poucos aqueles que interpretam o seu retorno aos debates educacionais como expressão da vontade política de fragmentação dos movimentos sindicais do magistério. Embora esta interpretação possa ter seu grão de verdade, é inegável que o tema da municipalização do ensino é também um componente de um *pathos* participativo. Após duas décadas de uma ordenação legal autoritária da vida nacional, há uma ânsia participativa em torno da qual têm se congregado todas as camadas da população. Hoje, há até um mito da participação como se apenas as iniciativas que dela decorressem fossem válidas e aceitáveis, até mesmo quando a complexidade do assunto pudesse não recomendar simples decisões consensuais frutos de esforços participativos. Como integrante desse *pathos*, o termo *municipalização* se relaciona fortemente com outros como *descentralização*, *desconcentração*, *consenso*, *etc.*, todos eles positivamente valorizados como se invariavelmente indicassem maior democratização e também maior racionalização. (p. 62).

A primeira interpretação a que ele alude só foi encontrada em um dos textos examinados, ainda que mencionada de passagem. No entanto, consta mesmo naquela passagem que este era o principal motivo de resistência às propostas municipalistas por parte das entidades sindicais.

Azanha menciona um argumento contrário e um dos pressupostos da argumentação favorável, para relativizar ambos. Ele reivindica que o cerne da discussão se volte para a questão da melhoria do ensino. E a seguir, traz a questão do compromisso com a escola pública, tanto profissional e político dos educadores quanto “cívico, de toda a comunidade” (p. 66).

Ressalva ainda que a municipalização não deve interferir diretamente na escola, pois “A condução da escola é um assunto de educadores” (p. 67). Esta é uma deixa para a inserção da noção de autonomia ao final da exposição, quando ele expõe o “duplo propósito” que a municipalização deve ter:

- 1º) mobilizar a sociedade local no sentido de despertar a consciência de suas responsabilidades com relação à escola pública;
- 2º) pressionar políticos e governos para que a escola pública tenha apoio técnico e financeiro para assumir sua autonomia pela elaboração e execução de seus próprios projetos pedagógicos, capazes de eliminarem deficiências e falhas da instituição. (p.

67).

Como mostrado no quadro teórico, a utilização que Azanha dá para a palavra autonomia é bastante singular no Brasil.

Por último, convém exemplificar com excertos o contexto da gestão democrática ressignificada pela influência mundial do neoliberalismo na elaboração especializada sobre políticas educacionais, que se intensificara no final dos anos oitenta e, sobretudo, início dos noventa.

Diante da situação redesenhada pelo neoliberalismo, a participação e a descentralização adquirem novos sentidos delineados com mais clareza. Isto se deve tanto aos novos usos dos termos quanto à sua crítica.

A exemplo de Lobo (1990), consultora do Banco Mundial.

O resumo do artigo já anuncia que descentralização e desconcentração costumam ser confundidas, ambas são propostas para solucionar o que ela chama de “impasse político-institucional do Estado brasileiro” e ela vai examinar a descentralização. Ela define desconcentração como aquilo que Cury, por exemplo, chamara descentralização e vice-versa: a desconcentração seria meramente administrativa e a distribuição de poder seria definida melhor como descentralização:

Dentre várias interpretações, destaca-se como bastante comum a que confunde descentralização com desconcentração. Não é raro perceber-se, em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais, a utilização dos dois termos como sinônimos. Mais freqüente ainda é o uso da palavra “descentralização” quando, na verdade, está-se tratando de ações que mais diretamente dizem respeito a uma pura desconcentração. Ou seja, mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente. (LOBO, 1990, p. 6).

Aquela autora associa a indiferenciação entre os dois termos como uma forma de se encobrirem as dificuldades para levar uma verdadeira descentralização a cabo. Nesta aponta três vertentes: “da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil” (p. 7).

A primeira é a delegação de funções do Estado a empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista. A segunda, às relações entre diferentes esferas da Federação. A terceira, a delegação de funções ou a cooperação com o setor privado, entendido este como empresas privadas, sindicatos ou o terceiro setor: “Há que entender-se setor privado não apenas do ponto de vista de instituições econômicas (empresas), mas também incluindo organizações civis, sejam de classe ou comunitárias” (p. 7).

Nesta terceira vertente, ela apresenta uma subdivisão, ressaltando a similaridade entre o segundo subgrupo e a vertente da descentralização político-administrativa entre esferas do Estado. Os subgrupos são aqueles que defendem a incorporação de serviços por empresas privadas e os que apostam na articulação entre Estado e sociedade civil, com cooperação mútua. Estes últimos teriam proximidade com a bandeira da municipalização, sob a alegação já constatada de que os seus defensores também se apóiam na aproximação entre governo e sociedade civil.

Tendo apresentado as três formas possíveis de descentralização, ela anuncia que este artigo se detém sobre a segunda, ou seja, a reestruturação interna do aparato estatal.

O final desta fase transitória (1985–1993) já apresenta os contextos característicos da fase seguinte (1994-2002), em que se encontram elaborações com influências reconhecidas como neoliberais. Este tipo de produção se prolongou ao longo de toda a fase seguinte, conservando características bem semelhantes às iniciais, ou seja, mudando pouco.

Mello e Silva (1991) pretendem subsidiar a elaboração do que seriam as futuras propostas das políticas educativas brasileiras. Passam a refletir sobre a gestão da escola nas novas propostas das políticas educativas para os anos 90 tomando a busca da qualidade, não só como objetivo central e meta a ser alcançada, mas, como fator ordenador da formulação e condução dessas políticas (p. 46). Mello e Silva consideram que o crescimento quantitativo do ensino público no Brasil ocorreu dentro de um modelo caótico sob o ponto de vista da gestão da escola, uma vez que, através de uma política de recursos humanos pautada no interesse político de contemplar muitos interesses em jogo e seguiu o padrão do modelo de expansão do próprio Estado (p.51). Neste contexto, a descentralização é apresentada junto à integração como um dos dois eixos de reorganização institucional dos sistemas educativos. Elas escrevem a respeito:

No eixo da descentralização, situam-se as ações e programas destinados a racionalizar a máquina burocrática dos sistemas educativos, com o objetivo de fazer chegar, de fato, à escola os recursos materiais e o apoio técnico necessário a uma eficiente organização do ensino. (1991, p. 54).

Na continuação, encontram-se pistas também sobre o sentido do próprio termo autonomia:

[...] o grau e conteúdo de autonomia das unidades escolares deve permitir sua interação mais efetiva com o meio social, de modo que a proposta pedagógica da escola e seu plano de desenvolvimento institucional reflitam a diversidade cultural, as demandas e aspirações da população usuária. Neste sentido, as políticas educativas deveriam prever estratégias de formação, recrutamento e seleção de

recursos humanos as mais flexíveis e menos regulamentadas possíveis em seus aspectos formais, associadas a uma permanente avaliação de resultados, seja nos níveis de formação ou de desempenho de docentes e pessoal técnico. (1991, p. 55)

As políticas de recursos humanos propostas por estas autoras assentam-se na crítica à visão por elas considerada assistencialista, que elevou os custos da estrutura demandando equipes multidisciplinares de trabalho (diretores, administradores, técnicos em educação, orientadores pedagógicos, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, assistentes sociais e outros). Criticam também a estabilidade do emprego no serviço público. Demonstrando preocupação com otimização de recursos, criticam também o que consideram a ociosidade da estrutura. Mencionam, por exemplo “escolas ou séries ociosas com apenas 15 a 20 alunos por professor” (1991, p. 49).

A linguagem do artigo vai se apropriando da terminologia própria da administração empresarial e predominam expressões como eficiência e eficácia, busca da qualidade, cumprimento de metas, prestação de contas, controle de resultados, demanda de profissionais, delegação de funções, “enxugamento da estrutura” administrativa, redução de custos, otimização dos recursos humanos e materiais. O magistério é referido como um mercado de trabalho de fácil acesso. Estas marcas textuais apontavam a linha ideológica que viria a traçar as políticas educacionais do período seguinte.

Os textos críticos à perspectiva neoliberal, por sua vez, predominaram a partir da fase seguinte. Além dos textos centrados na própria crítica do discurso e das políticas neoliberais, há também a crítica formulada como pano de fundo para os temas que chamei de mecanismos institucionais de participação (órgãos colegiados e projeto político pedagógico) e trabalho docente.

O próximo item, portanto, resume em linhas gerais o período da globalização e as diretrizes políticas nacionais da educação naquela fase. O capítulo seguinte, sobre os temas referidos acima, atravessa todas as fases aqui expostas, mas, enfatiza as abordagens críticas ao neoliberalismo, que se multiplicaram bastante a partir da terceira fase.

3.3 Terceira fase (1994–2002)

A crise do chamado socialismo real e a desintegração da União Soviética foram os eventos geopolíticos marcantes do início da Nova Ordem Mundial. Porém, o processo de mundialização do capital, assinalado pela intensificação dos fluxos no mercado financeiro internacional, havia muito que estava em gestação e se acentuava ao longo da década de

oitenta. No entanto, se é difícil precisar o momento em que a tendência histórica neoliberal começou a imprimir diretrizes às políticas dos Estados-Nação, no Brasil é relativamente simples constatar que no ano de 1994, com o Plano Real, este contexto passava a ser evidente.

Os movimentos sociais e a esquerda sofriam com a falta de perspectiva instaurada após a desintegração da União Soviética. Durante a chamada ordem bipolar, grande parte da teoria social crítica ao capitalismo esteve apoiada na perspectiva de superação deste sistema econômico. Com a reconfiguração da geopolítica e da economia mundiais, além dos movimentos sindicais terem se enfraquecido significativamente pela precarização do trabalho, durante algum tempo a produção teórica amigável à ordem vigente esteve em primeiro plano. Algumas elaborações sugeriam que a história tivesse atingido o seu ponto imutável, o “fim da história” (Fukuyama 1992 *apud* FRIGOTTO, 1995 p. 78). Alguns pensadores insinuavam que a luta de classes, reconhecida pelos marxistas como inerente ao regime sócio-econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção, de fato existira até então, mas tendia a desaparecer junto com o proletariado (Toffler 1985, *ibidem*), que seria substituído por trabalhadores ligados à função cognitiva (já que, para o marxismo tradicional, trabalhos de gerenciamento e criação intelectual estiveram sempre ligados à chamada função do capital).

No entanto, ao passo em que as formulações em torno da globalização simpáticas à Nova Ordem se multiplicavam, o pensamento crítico também começava a recuperar o fôlego. Chesnais (1998), por exemplo, alertava para o risco de grandes crises financeiras, próprias da lógica da acumulação capitalista e potencializadas pelo incentivo à especulação e pela desregulamentação característicos da Nova Ordem. Para Santos (1994):

(...) a busca da competitividade, tal como apresentada por seus defensores — governantes, homens de negócio, funcionários internacionais — parece bastar-se a si mesma, não necessita de qualquer justificativa ética, como, aliás, qualquer outra forma de violência. A competitividade é um outro nome para a guerra, desta vez uma guerra planetária, conduzida, na prática, pelas multinacionais, as chancelarias, a burocracia internacional, e com o apoio, às vezes ostensivo, de intelectuais de dentro e de fora da Universidade. Como podemos, mesmo assim, admirar-nos de que, aqui e ali, estourem guerras e corra o sangue, já que a Nova Ordem Mundial que se constrói é baseada numa competitividade sem limites morais? (p. 15)

À escala mundial, o encontro entre governantes de Estados e homens de negócios chamado de Fórum Econômico Mundial, realizado anualmente na Suíça a fim de discutir os rumos da política econômica internacional passou a ser progressivamente identificado pelos críticos da globalização como um evento de caráter autoritário, posto que ali as decisões estratégicas não eram tomadas com base em nenhum tipo de consulta popular, e muitas daquelas decisões repercutiam negativamente sobre as condições materiais de vida da maior

parte da humanidade. Com isso, a partir de 2001 os movimentos sociais passaram a organizar um encontro alternativo, o Fórum Social Mundial, a fim de reunir-se mundialmente e compartilhar reflexões sobre suas lutas em torno tanto de pautas gerais de crítica à ordem capitalista e neoliberal quanto de assuntos especificamente direcionados a grupos minoritários, vítimas de opressão, discriminação ou que tivessem seus interesses ameaçados pelas transformações em curso.

Em suma, esta terceira fase foi marcada por um grande avanço inicial da lógica da acumulação, que aprofundou as crises recessivas nas economias nacionais, crises no sistema financeiro mundial, e aos seus anos finais as forças contra-hegemônicas encontravam-se num processo de reorganização da resistência. Aqueles anos foram também assinalados por um considerável crescimento do chamado terceiro setor. Trata-se de uma forma jurídica de organização da sociedade civil (entendida como não estatal) que pode abrigar tanto organizações ligadas ao capital quanto a movimentos anti-capitalistas, e até mesmo, contraditoriamente, ambos ao mesmo tempo. Esta nova forma de organização social viria a ser identificada com um tipo de privatização, já que muitos dos serviços anteriormente prestados pelo Estado passaram a ser transferidos para as Organizações Não-Governamentais, em troca de abatimentos dos impostos para as respectivas firmas financiadoras. No entanto, expressiva parcela dos movimentos populares passaria a estar abrigada sob esta forma jurídica.

Os anos que transcorreram entre 1994 e 2002 configuram uma fase relativamente simples de ser delimitada na história do Brasil, sobretudo do ponto de vista das transformações sócio-econômicas induzidas pelo Estado. Se houve ou há, em outros períodos, influência do que se convencionou chamar de neoliberalismo na definição das políticas, ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, aquele tipo de orientação pode ser consumado com adesão incondicional do poder executivo federal.

Fernando Henrique em 1995 nomeou para o cargo de ministro da educação Paulo Renato Souza, ex-reitor da UNICAMP que conforme Palma Filho (2005) “nos últimos quatro anos ocupara uma diretoria da sede do Banco Mundial em Washington” (p. 108). Com efeito, ao longo daqueles dois mandatos presidenciais, as políticas educacionais tiveram assumida influência das orientações do Banco Mundial (ALTMANN, 2002).

O ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo foram reconhecidos, através de emendas constitucionais, como prioritários, e instituiu-se à escala nacional o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), vigorando a partir de 1998. Entre outras determinações vinculadas a

porcentagens mínimas de gastos públicos com o ensino fundamental, decidiu-se que o montante da verba repassada aos municípios seria proporcional ao número de alunos matriculados nas redes municipais de ensino fundamental. Com isso, a descentralização, sob a forma de municipalização, veio a ser bastante incentivada. (PALMA FILHO, 2005).

A promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, e a divulgação dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e médio, entre 1995 e 1999 também datam da Fase 3.

As abordagens da autonomia que ganharam destaque a partir da Fase 3 estão inseridas nos contextos dos temas “mecanismos institucionais de participação ” e “trabalho docente”, desenvolvidos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4 - Principais temas que envolvem a noção de autonomia

Ao longo da terceira fase (1994-2002), o discurso iniciado ao final da fase 1984-1993, que seria chamado por seus críticos de neoliberal, com propostas centradas na reforma do aparato estatal, assumiu todos os seus contornos. É importante ter em conta que os processos de reordenação jurídica em curso através da Constituinte, da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e das propostas do legislativo em torno da LDB eram também parte dos debates de reforma do Estado e envolviam amplos setores da sociedade, indo muito além dos adeptos do neoliberalismo. Assim, sob alguns aspectos, as reformas propostas tinham caráter claramente alinhado com as diretrizes internacionais de desregulamentação da economia, monetarismo, redução do âmbito de intervenção do Estado, privatização, barateamento da força de trabalho através da criação de novos tipos de contrato. Em poucas palavras: o aumento de facilidades para a acumulação de capital, sobretudo de capital financeiro. Algumas reformas propostas, no entanto, apresentavam orientação marcadamente democrática e popular, tendo sido resultado de conquistas dos movimentos sociais e da organização de grupos articulados em torno de interesses específicos. Este havia sido o caso, na Fase 2 (1984-1993) por exemplo, da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e de alguns aspectos da reformulação da legislação educacional na Constituição de 1988 e da LDB de 1996, já na Fase 3. E havia aspectos da reordenação jurídica, administrativa e política situados numa linha de ambiguidade: ao mesmo tempo em que haviam sido fruto de conquistas de setores organizados da sociedade, passavam a ser incorporados e reeditados pela lógica da acumulação²⁹.

Neste último caso estavam algumas das noções aqui estudadas, sobretudo a própria noção de autonomia. A Constituição de 1988 assegurara o princípio da gestão democrática para os sistemas públicos de ensino. A LDB 9.394/96 determinou, sobre a participação, a gestão democrática e a autonomia no ensino básico estatal:

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de

²⁹ Lembro que a minimização da função social do Estado visava simultaneamente a uma redução de gastos, que permitiria redução da cobrança de impostos e a um paulatino sucateamento dos serviços de oferta estatal, incentivando uma migração dos usuários para o setor privado. Em ambos os casos, a acumulação de capital é a finalidade, em última instância.

educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

As políticas elaboradas tendo em vista o cumprimento de tal legislação, neste sentido, seriam questionadas a respeito de suas reais intenções e repercussões. Tanto as propostas de descentralização e autonomia por parte de governos e da pesquisa que os subsidiava quanto as críticas a tais propostas formam o tema dos mecanismos institucionais de participação. A crítica da autonomia como pura retórica governamental a serviço de finalidades não declaradas também é ressaltada pelos estudos críticos do neoliberalismo através do tema do trabalho docente.

As conotações particulares da autonomia, da participação e da descentralização, quando inseridas nestes dois assuntos, levantam questões pertinentes aos propósitos desta pesquisa e à hipótese de que as práticas escolares não são tema de reflexão nas elaborações envolvendo autonomia.

Embora os temas tenham se destacado a partir da terceira fase, sua abordagem coloca em pauta questões que remetem às fases anteriores. Além disso, apesar da opção por não adentrar as discussões relativas aos eventos que caracterizaram os anos após 2002, muitos textos com as mesmas características da Fase 3, e abordando ainda eventos relativos ou ao menos iniciados naqueles anos, foram publicados nos anos seguintes, ou seja, após o término da fase escolhida. Por isso, optou-se por tratar dos temas em um capítulo à parte. Ressalvo ainda que estes são os principais assuntos em torno dos quais se agregam as reflexões sobre autonomia no Brasil, pois em outros países, como Portugal, há outros temas de importância semelhante contextualizando os debates sobre autonomia.

4.1 Trabalho docente

Entre as elaborações e análises críticas ao discurso que fundamentava as reformas educacionais conduzidas no Brasil e na América Latina ao longo da década de 1990, o chamado discurso neoliberal, o tema do trabalho docente ganhou destaque.

No entanto, o assunto remonta a períodos bem anteriores: Azanha (2004), por exemplo, menciona as discussões sobre a formação adequada aos professores já no pós-guerra, na segunda metade do século XX. No entanto, na presente pesquisa, o foco da atenção restringe-se ao período estudado.

Mello (1983) defendia a precedência da técnica sobre a política no trabalho educacional. Ao descrever a situação dos trabalhadores do magistério primário, ela atribui o fracasso da escola, em última instância, ao mau desempenho dos professores e este, por sua vez, à má formação recebida por eles no contexto da rápida e desqualificada expansão das licenciaturas particulares iniciada na década de setenta. Ali, Mello enfatiza a necessidade de consolidar corpos docentes tecnicamente competentes. E traduz a competência técnica em dois eixos: o domínio de habilidades metodológicas e conceituais relativos ao currículo, que, para ela, é implicitamente universal (o que ela chama de “saber escolar”); a superação de uma ótica assistencialista demagógica e afetiva que assumiria a função de verniz humanitário, sendo em essência uma visão excludente e legitimadora de práticas pedagógicas ineficazes.

A fragilidade mais evidente de semelhante visão parece estar no pressuposto de que a formação oferecida pelas universidades públicas seria suficiente para tornar os professores preparados para uma situação que era, em última análise, nova igualmente para o conhecimento das universidades públicas. Neste sentido, valem as formulações de Azanha (2004):

O ponto de vista pedagógico não é uma soma de parcelas de saberes teóricos que, embora necessários, nunca serão suficientes para alicerçar a compreensão da situação educacional. Nesses termos, é claro que não há fórmulas prontas para orientar essa formação, mas o próprio conceito de vida escolar é básico para que se alcance esse discernimento. (p. 370) (...) Não há dúvida de que o professor deve ser um profissional competente, mas não há uma 'estrada real' para conseguir esse desiderato. (p. 373).

Outro ponto questionável que baseia a argumentação de Mello é a retórica que separa, à primeira vista, os aspectos técnico e político da atividade educacional. Digo à primeira vista porque, embora ela mesma assuma, naquele momento, uma identidade de fundo entre técnica e ideologia, defendendo uma função política específica de filiação iluminista e liberal para a escola pública estatal, a separação discursiva entre estes elementos passaria a ser reforçada por alguns dos entusiastas da formação de professores como eixo da mudança educacional.

Assim, torna-se fundamental compreender o raciocínio de Mello na medida em que ele persistiria subjacente a diversas políticas encaminhadas e abordagens ulteriormente elaboradas sobre o tema do trabalho docente.

Na primeira das fases estudadas (1978-1983), o contraponto da abordagem proposta por Mello é o trabalho docente como aspecto particular da luta de classes mais ampla e, neste sentido, a atividade educacional como militância a serviço do despertar da

consciência de classe do proletariado. Dois caminhos para esta militância eram apontados: a busca de uma pedagogia revolucionária, com métodos e conteúdos emancipatórios (não apenas no sentido iluminista, mas no da superação da sociedade de classes) e a atuação no movimento sindical. As lutas por melhores condições de trabalho, remuneração e carreira, naquele contexto, eram discursivamente construídas como um dos passos para a transformação social, através do combate à exploração do trabalho dos próprios professores, e, sobretudo, da concretização do papel formativo atribuído à escola, a partir da superação dos obstáculos da precariedade material e do autoritarismo.

A fase seguinte (1984-1993), como já foi dito, é marcada por uma transição. Ali, além da persistência de elementos dos discursos da primeira fase, já podem ser notados os contornos da fase seguinte. No tocante à questão docente, Mello e Silva (1991) acrescentavam à denúncia da incompetência do magistério uma posição desfavorável aos tipos de contratos de trabalho e carreira característicos do serviço público. A estabilidade funcional, segundo elas, era um empecilho à boa administração, contratação e seleção de pessoal, que deveriam pautar-se pelo imperativo da flexibilidade.

Na terceira fase (1993-2002), o debate sobre as interpretações da noção de autonomia no plano da política se intensifica e é naquele contexto que os estudos sobre trabalho docente ganham destaque.

Conforme Oliveira (2006),

Las reformas traen consigo una fuerte retórica que valoriza aspectos de la lucha por una educación más democrática que se hace con y para sujetos autónomos y emancipados. Las nociones de colectividad, autonomía y participación son fuertemente evocadas en los documentos de las reformas educativas actuales, aunque comprendidas dentro de una abordaje que privilegia el elemento de la flexibilidad. (p. 25)

Bolívar (2004 *apud* FELDFEBER 2006, p. 60) também constata que os discursos sobre autonomia escolar e autonomia docente configuraram-se nas últimas décadas como retóricas políticas. Para Popkewitz (1994 *apud* FELDFEBER 2006, p. 60) tais retóricas buscam dar credibilidade aos processos de reforma, ao passo que estabelecem novos mecanismos de regulação e controle.

Feldfeber (2006) considera que as recomendações políticas de organismos internacionais para as reformas educacionais em torno da descentralização e da autonomia escolar inserem-se tanto na racionalidade neoliberal do puro mercado quanto nos modelos de quase-mercados.

Em suma, os autores críticos do discurso neoliberal argumentavam que a autonomia proposta nas reformas em última análise revelava-se uma fraude, pois as propostas de descentralização administrativa vinham acompanhadas pela criação de novos mecanismos de controle centralizado (tais como avaliações sistêmicas e políticas de premiação por desempenho). Além disso, a ideologia da responsabilização das escolas e de seus profissionais contribuía para uma forma de desresponsabilização do Estado, ocultando ou colocando em segundo plano a carência material a que escolas e funcionários encontravam-se submetidos.

Neste cenário, em que Oliveira (2006) observa que os professores são considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema, inserem-se as formulações em torno da ideia de profissionalização docente. As políticas públicas de descentralização, gestão democrática e autonomia passavam a demandar oficialmente dos professores um novo perfil profissional, sobre o qual erigiram-se algumas polêmicas.

A LDB 9.394/96 estabeleceu as seguintes atribuições ao professor da educação básica:

Art. 13 - Os docentes incumbir-se-ão de:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Malgrado a remuneração por trabalho extra-classe e a garantia de participação terem sido historicamente reivindicadas pela própria categoria do magistério, no novo contexto, a multiplicidade de atribuições passaria a ser criticada como uma sobrecarga e uma excessiva responsabilização dos docentes. As discussões sobre profissionalização, neste sentido, apontam para a exigência de um perfil de professor multifacetado e empreendedor, em consonância com os ideais de competição e livre-iniciativa que permeiam a ideologia do livre-mercado. Na prática, isso significa a capacidade de acumular tarefas burocráticas, muitas das quais absolutamente inúteis já que, como mencionei, a substituição da supervisão cotidiana para o controle por resultados normalmente é também apenas retórica: os ditos mecanismos de controle por processo permanecem e convivem com as novas formas de

regulação, conforme Barroso (2005), participar politicamente em instâncias decisórias, cooperar com o trabalho coletivo, e, junto a isso, a inventividade para lidar com o imprevisto e a presença de espírito, acrescentadas ao já esperado domínio de técnicas, metodologias e conceitos ligados à pedagogia. Além de tudo, cada docente deve ter criatividade também para encontrar junto à escola caminhos para resolver seus problemas financeiros quando esta encontra-se reconfigurada no tocante a seus padrões de gestão, não dependendo apenas do Estado, mas também de parcerias com a iniciativa privada.

Diante do exposto, a constatação colocada pelos críticos do discurso neoliberal é a intensificação do trabalho docente e, para além dela, a precarização de suas condições de trabalho e remuneração. Realizam-se pesquisas de caráter demográfico e sociológico sobre as condições de vida e trabalho desta categoria, constatando, por exemplo, que raros profissionais são capazes de sustentar-se com apenas um emprego (FANFANI, 2005). Em outra vertente teórica, mas podendo contribuir para as reflexões sobre a precarização, pesquisas na psicologia social indicam problemas crônicos de insatisfação e desânimo em parcela considerável dos profissionais (CODO, 1999).

Os problemas de performance diagnosticados no trabalho dos professores levam a outra vertente aberta pelos estudos de trabalho docente: a desqualificação. Conforme Villa (1997), “Que o trabalho se desqualifique significa, num primeiro nível, que aquele que o realiza perde autonomia em seu exercício” (p. 109). Neste sentido, Villa indica que estudos de orientação marxista identificam a desqualificação com a proletarização mesma, ou seja, a alienação do trabalho.

Apple (1987 *apud* VILLA 1997, p. 111), por exemplo, considera que a cisão entre concepção e execução está na base da proletarização dos professores. Neste sentido, a desqualificação, a proletarização e a intensificação seriam facetas de uma mesma realidade, pois teriam como causa “o intuito dos burocratas estatais, da indústria e de outros para obter um maior controle sobre a operação cotidiana da sala de aula e de seu *output*” (1989 *apud* VILLA, 1997, p. 111).

A ideia de que os professores não possuem formação à altura de sua tarefa é revisitada pelo discurso da desqualificação. Então, aprofundando a separação entre concepção e execução aumenta a tendência à especialização: a criação de um quadro profissional de gestores e pesquisadores que assumem como tarefa, para além do controle do trabalho, as diretrizes formativas do quadro docente.

Os professores passam a ser submetidos a treinamentos, formações continuadas e sua formação passa a ser objeto de discussões. Villa (1997) diz a este respeito:

A incorporação da lógica gerencial ao ensino nas últimas décadas, a prioridade de objetivos como a eficiência - em parte causados pelo problema do fracasso escolar - estaria conduzindo, através da profissionalização, a um novo modelo de professor especialista em técnicas didáticas e comportamentais válidas com a finalidade de conseguir o maior êxito escolar possível. (p. 98)

Villa (1997) está entre os que apontam o caráter tecnocrático da racionalidade presente no discurso dos especialistas e gestores formadores de docentes. Lembra que alguns autores, diante da ênfase em métodos didáticos e conceitos psicogenéticos, denunciam o descuido da dimensão ética da atividade docente. Esta divisão remete novamente à separação, encontrada já em Mello (1982) entre os aspectos técnico e político da atividade pedagógica. No entanto, malgrado a dissociação, tanto o aspecto técnico e científico quanto o moral e político tornam-se conteúdos para as formações continuadas, compulsórias ou fortemente estimuladas através da possibilidade de evolução funcional por elas oferecida.

O que salta aos olhos do ponto de vista da noção de autonomia é que, conforme o exposto, ao mesmo tempo em que os discursos reformadores pretendem valorizar tanto a autonomia das escolas quanto as prerrogativas de autonomia da atividade docente (através do modelo idealizado de profissional empreendedor adaptável e flexível), a desqualificação (nos discursos e na prática) reforça, através das diretrizes pedagógicas centralizadas, as características fordistas e tayloristas de profissional heterorregulado. Por isso, no contexto das reformas de Estado na educação, o uso da noção de autonomia compõe um quadro discursivo geral que reduz ainda mais o nível real de autonomia profissional.

Sobre a submissão do professor às diferentes fontes de heterorregulação (as normas, a naturalização de procedimentos ritualizados, a ideologia dos discursos que consagram um certo tipo de competência), segundo Enguita (1993, *apud* VILLA, 1997, p. 114) é quase um lugar-comum dizer que a autonomia do professor não pode ser suprimida, pois, depois que ele fecha a porta de sua sala de aula, não existe mais nenhum controle sobre seu trabalho e o professor goza de considerável liberdade de ação. Assim, a intervenção se localizaria apenas em outro terreno, o das condições materiais e organizativas, mas não chegaria até a programação, o preparo das aulas propriamente ditas.

Em relação a esta concepção de autonomia, em primeiro lugar, pode-se objetar que ela toma como um dado da realidade as separações discursivas entre técnica, espaço e tempo, entre administração e pedagogia e, por fim, que reforça o que Azanha (2004) chamou de concepção preceptorial da atividade do ensino. Este autor toma parte nos debates sobre a formação docente tecendo uma reconstrução histórica das concepções fundantes dos cursos de

pedagogia, licenciatura e magistérios secundários (muito difundidos na década de setenta). Popkewitz (1988, *apud* VILLA, 1997, p. 98) havia relacionado a ideologia tecnocrática que impregnou a formação do professorado desde o início do século XX à fé na pedagogia científica “que identifica o problema do ensino com a detecção dos meios adequados para alcançar os fins propostos. A 'razão instrumental' se faz, para este autor, dona e senhora da formação (...)” (VILLA, 1987, p. 98). Azanha também menciona a contaminação da mentalidade pedagógica pelo cientificismo predominante na década de 1950 como um dos fatores que teriam sido responsáveis pelo alicerçamento da formação pedagógica sobre conhecimentos metodológicos e procedimentais apoiados em teorias psicológicas do desenvolvimento e da aprendizagem. Ele prossegue:

O fulcro do problema, que ainda permanece, está no caráter abstrato da concepção da relação pedagógica como se ela fosse uma relação entre dois – aquele que ensina e aquele que aprende -, abstraída do contexto institucional. (p. 371)

Azanha observa que tradicionalmente a educação formal esteve assentada em uma continuidade conceitual da relação de preceptorado, por sinal, originariamente característica da educação de elites. A ampliação do número de educandos e a criação de um “preceptorado coletivo”, ocorrida no ensino tradicional, baseava-se, como o próprio preceptorado, em um nível de identidade cultural e sócio-econômico prévio entre educador e educandos, que garantia algum reconhecimento entre as partes, além do domínio comum de linguagens. A respeito da escola pública brasileira expandida, ele diz:

No atual quadro histórico – de ascensão das massas a uma educação cada vez mais ampliada – não há lugar para essa visão elitista e petrificada da relação pedagógica. (p. 371)

Então, dirige o raciocínio para a necessidade de se fazer garantir a possibilidade legal da tarefa coletiva de elaboração da proposta pedagógica, através da qual a escola e o professor podem exercer sua autonomia na busca de criação de novos paradigmas de relação pedagógica e de novas práticas, adequadas aos seus alunos. No entanto, na condição de presidente do Conselho Estadual de Educação, escreve:

[...] o que se quer é que as experiências já acumuladas possam de forma crítica convergir para uma efetiva busca de renovação institucional. O CEE está convencido de que essa renovação deverá ser induzida e não imposta, para que haja a mobilização de adesões críticas e não a de resistências legítimas do magistério. (p. 376)

Apesar das queixas e denúncias de sobrecarga de trabalho, de precariedade de condições para os trabalhadores docentes e da incorporação das tarefas coletivas ao perfil profissional idealizado pelo discurso sobrerresponsabilizador do docente, Oliveira (2006) constata:

Mientras tanto, es innegable que esas reformas traen novedades desde el punto de vista organizacional, como consecuencia de procesos de lucha y manifestación crítica a las formas tradicionales de administración escolar y metodologías de enseñanza. En el caso brasileño, es también a partir de las reformas de los años noventa que tales prácticas se instalan de hecho en la realidad escolar. La legitimación de prácticas colectivas de trabajo y de reconocimiento de mayores derechos de los alumnos como sujetos socio-históricos son innegables avances de este momento, a pesar de no estar garantizadas las condiciones objetivas necesarias para la plena realización de este ejercicio. (p. 27).

Dito isto, o próximo item procura expor as diferentes abordagens e concepções de autonomia no tema da participação em mecanismos institucionais.

4.2 Mecanismos institucionais de participação na escola

Esta pesquisa compreende por mecanismos institucionais as diversas possibilidades de participação em processos decisórios incorporadas à estrutura normativa das escolas e sistemas de ensino, local, regional ou nacionalmente. As três formas encontradas de participação de pais, professores e alunos prevista em leis e regimentos são a eleição para cargos de direção, a elaboração da proposta pedagógica da escola e o funcionamento dos Conselhos Escolares como máximo órgão deliberativo na instância da escola.

4.2.1 Eleições para cargos de direção

Entre os mecanismos de democratização, a eleição para diretor é apontada pelos estudiosos como um dos mais efetivos, porque traz a pauta dos problemas escolares para o maior número de pessoas, ainda que momentaneamente. No entanto, não é facilmente aceita pelas estruturas administrativas. Assim, as elaborações acerca do tema suscitam mais polêmica e polaridade de posições do que abrem questões. As posições favoráveis à eleição como mecanismo de escolha de dirigentes apresentam em seu favor o combate à tradição patrimonialista do Estado brasileiro, colocando-se como opção, em muitas das redes escolares, à escolha de dirigentes por indicação (MENDONÇA, 2001). Além disso, a eleição

para diretor é uma clara contribuição aos propósitos de democratização das estruturas de poder e uma oportunidade ímpar de reflexão coletiva sobre os rumos pedagógicos da escola.

As posições contrárias à eleição para diretor, por sua vez, enfatizam a necessidade da adoção de critérios técnicos para seleção, de conhecimento e formação especializados, e alegam que o concurso público, pelo seu caráter impessoal, é mais democrático e transparente (já que os processos eleitorais estariam sempre suscetíveis a manipulações e utilização privada de recursos públicos³⁰).

O cerne da polêmica, portanto, está na possibilidade da existência de um conhecimento técnico que possa estar acima de divergências políticas e pedagógicas, ou seja, na existência de neutralidade. No entanto, levando em consideração alguns dos argumentos contrários à eleição, como a possibilidade de corrupção nas eleições e uma base mínima de conhecimentos específicos necessários, há políticas que procuram conciliar ambos os critérios, por exemplo, exigindo níveis mínimos de formação específica, ou processos de aferição de conhecimento por exames para os que pretendam candidatar-se nas eleições.³¹ (GHANEM, 1996).

4.2.2 Conselho de Escola

Os Conselhos de Escola, como foi dito, já existiam com caráter consultivo. Em 1985, no estado de São Paulo, passaram a ser a instância deliberativa máxima das escolas. Em Minas Gerais e Santa Catarina, isso já acontecia desde 1983. A legislação sobre os conselhos ganha dimensão nacional com a LDB 9.394/96, que prevê a consolidação da gestão democrática através da garantia de participação “da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A participação nos processos decisórios através da ocupação desta instância suscita diversas questões.

Paro (1986), em artigo já mencionado, questionava a concentração de poder na figura do diretor. Para ele, como já foi exposto, a autonomia da escola dependia da superação da escassez a que estava submetida, ou seja, da exigência de investimentos estatais. O diretor, no entanto, apesar dos poderes excessivos perante as outras partes envolvidas na escola, encontrava-se fragilizado diante da hierarquia da qual formava parte. Neste sentido, Paro

³⁰ Conferir por exemplo os argumentos do Centro do Professorado Paulista em Carvalho (1992).

³¹ É o caso por da política inaugurada no estado de Minas Gerais em 1991. Alguns anos mais tarde, a eleição para diretores viria a ser atacada juridicamente em alguns estados, incluindo Minas, sob a alegação de inconstitucionalidade. Ali, as eleições permaneceriam sendo realizadas informalmente.

acreditava que a participação de alunos, pais, professores e funcionários possibilitaria a correlação de forças necessária para uma mobilização da escola perante a máquina administrativa e a política governamental, a fim de garantir as condições de superação dos seus problemas. Ele dizia:

(...) A esse respeito, vejo no Conselho de Escola que já existe em São Paulo e parece ter possibilidade de implementar-se em outros estados também, uma potencialidade a ser explorada. É bem verdade que, mesmo em São Paulo, ele é ainda um instrumento imperfeito, na medida em que existem problemas institucionais para sua instalação de modo satisfatório nas escolas. Mas, de qualquer forma, é um instrumento que existe e que precisa ser aperfeiçoado com vistas a que ele se torne o embrião de uma verdadeira gestão colegiada que esteja articulada com os interesses populares na escola. Hoje, quando o diretor reivindica, é fácil dizer-lhe “não”. Tornar-se-á muito mais difícil, entretanto, dizer “não” quando a reivindicação não for de uma pessoa, mas de um grupo, que represente outros grupos e que esteja instrumentalizado pela conscientização que a sua própria organização propicia. (p. 53)

Nota-se, portanto, num momento anterior à generalização legal dos mecanismos de representação em instâncias decisórias, um otimismo a respeito das potencialidades transformadoras da participação nos mecanismos institucionais, talvez vinculado ao momento histórico de mais mobilização social. Cabe dizer também, a respeito da discussão proposta por Paro naquele artigo, que a única menção encontrada à necessidade de remuneração do trabalho também para os pais está ali e todas as demais elaborações, propostas e convocações à participação encontradas pressupõem da parte dos pais um trabalho voluntário, talvez entendido como sacrifício inerente à militância, talvez como extensão de suas obrigações familiares. As diferentes remunerações ou outras formas de reconhecimento de trabalho dos profissionais da escola, por sua vez, são objeto de discussões e políticas. Paro, neste sentido, dizia:

Outro aspecto importantíssimo do problema da participação da comunidade na escola e que requer medidas corajosas a respeito refere-se ao provimento de condições para que os membros das camadas exploradas participem da vida escolar. Não basta permitir formalmente que os pais de alunos participem da administração da escola; é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação. A este respeito, uma medida que acredito que deva ser tomada em nível de Congresso Constituinte é a instituição de um dispositivo constitucional que facilite a participação dos pais na vida da escola, através da progressiva isenção das horas de trabalho nas empresas. Tal dispositivo poderia ser imaginado, a princípio, na forma de liberação do trabalhador com filho em idade escolar, de um determinado número de horas de trabalho, sem prejuízo de seus vencimentos, nos dias em que ele tivesse que comparecer à escola para participar de assembleias ou tratar de problemas relacionados à escolarização de seu filho. (p. 53)

Entre as elaborações sobre gestão democrática, o tema Conselho de Escola é central para a questão sobre as formas possíveis e ideais de participação na vida e nas decisões escolares. Sposito (1999) resgata as diferentes óticas lançadas sobre a participação ao longo das últimas décadas, lembrando que todos, mesmo as orientações conservadoras, a seu modo, também estimulam a participação. Ela alude inicialmente à “participação sob a ótica da tutela” (p. 46), remetendo às propostas reformadoras escolanovistas das décadas de 1920 e 1930, que propunham uma integração da família à escola, com a intenção de estender a educação sanitária, moral e cívica também aos pais e comunidade ao redor dos educandos. Malgrado a ideia de participação como extensão da educação aos pais não se apresente na produção examinada, a persistência da ótica da tutela revela-se na despolitização da ocupação de espaços como Associações de Pais e Mestres e Conselhos Escolares, que muitas vezes é denunciada como submissão ao poder estabelecido, falta de criatividade, passividade. No entanto, da perspectiva dos participantes trata-se muitas vezes da vontade de cooperar e de uma pressuposição geral tácita da incompetência dos não-profissionais para contribuir decisoriamente, ou seja, outra forma assumida pela ótica da tutela.

É difícil alcançar uma visão nítida das reais motivações para a participação, ou das formas utilizadas para incentivá-la, já que este aspecto da realidade exigiria o conhecimento de uma instância mutável, impalpável e demasiado complexa da sociedade, chamada por Santos (1994) de psicoesfera³². Neste sentido, diversas pesquisas sobre a noção de autonomia dedicam-se às representações mentais dos atores. Marques (2003)³³ realizou uma pesquisa com representantes em Conselhos de Escola sobre o que os diferentes segmentos compreendem por autonomia e por projeto político pedagógico. Ela inicia a exposição problematizando conceitualmente as noções de descentralização, autonomia, desconcentração, participação e, em seguida, mostra os resultados de entrevistas com dirigentes, funcionários, pais e alunos membros do Conselho de Escola. As percepções são difusas, contraditórias, revelando grande complexidade e dificuldade de sistematização desta área do conhecimento, o estudo da psicoesfera.

A análise de documentos históricos, por sua vez, propicia uma possibilidade de sistematização mais concreta, apesar de significar um recorte muito específico da realidade, o que exige esforço de contextualização. Neste sentido, o estudo já mencionado de Carvalho

³² Santos (1994) define: “A psicoesfera é o resultado das crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e práticos, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo. (...) O meio geográfico, que já foi 'meio natural' e 'meio técnico' é, hoje, tendencialmente, um 'meio técnico-científico'. Esse meio técnico-científico é muito mais presente como psicoesfera que como tecnoesfera” (p. 14).

³³ Embora o artigo tenha sido publicado após o período aqui estabelecido, trata-se do resumo da dissertação de mestrado da autora, de 2000.

(1992) sobre o jornal do Centro do Professorado Paulista (Jornal do Professor - JP) acrescenta elementos à percepção de concepções correntes bastante conservadoras sobre a gestão democrática, a participação em geral e os Conselhos de Escola em particular. A pesquisa compreende os anos de 1982 a 1988 e, embora já tenha sido caracterizada quando examinei a fase 2 (1984-1993), vale retomar algumas de suas passagens:

A partir de 1984, o JP começa a se posicionar explicitamente sobre a questão do Conselho de Escola Deliberativo. Defendendo os diretores da “campanha nacional de desmoralização” de que acredita serem vítimas, “o CPP defende também a participação de professores num colegiado que coopere para a administração da escola. Mas com um elenco bem definido de atribuições que em hipótese alguma deve comprometer a autoridade do Diretor. (JP199:7, mar. 1984)” (p. 44).

Esta passagem é ilustrativa da disputa política (subliminar ou declarada, conforme o momento histórico e os atores nela envolvidos) em torno do sentido da participação. Sobre o compromisso socialmente existente com a construção do caráter politizado do Conselho de Escola e da prerrogativa de não-especialistas para discutir e deliberar sobre a formação de seus filhos, os documentos analisados por Carvalho mostram que, além do desinteresse por parte dos atores, existe uma forte pressão em contrário. Mas, ainda mais que isso, existe uma constatação geral, no âmbito do senso comum, segundo a qual o Conselho “na prática, não funciona mesmo” (p. 45). Apesar de ser notável que esta percepção concreta é bastante difundida, formulações partidárias da participação politizada tendem a considerá-la apenas sob o ponto de vista da crítica ao discurso conservador e ao desinteresse pela escola, sem incorporá-la a uma autocrítica da forma Conselho de Escola.

Nos artigos examinados, em suas reflexões diretamente voltadas para a gestão democrática e o Conselho de Escola, não foram encontrados indícios de posições abertamente contrárias a tais noções. No entanto, não se encontram textos propriamente dedicados ao tema dos Conselhos Escolares ou da participação entre os de tendência reconhecida como neoliberal: podem-se encontrar apenas menções à participação como exercício da cidadania, ao princípio legal da gestão democrática e outros elementos de um discurso democrático em textos de viés economicista ou estritamente administrativos. É possível perceber que tais textos, apontados como neoliberais, dedicam pouca ou nenhuma atenção a estratégias para efetivar a participação presencial, tampouco para qualificar política e pedagogicamente a participação existente, parecendo contentar-se com a garantia legal de sua possibilidade.

Em sentido contrário, as formulações diretamente dedicadas ao tema dos Conselhos Escolares concentram sua atenção na busca das causas que dificultam a

participação e o engajamento. Em geral demonstram comprometimento teórico com seu fomento.

A este respeito, Ghanem (2004) lembra dos apontamentos de Silva (1996 *apud* GHANEM, 2004, p. 165):

O entendimento da maioria daqueles que se dedicam ao esforço de democratização da gestão escolar seria o de pressupor uma natural tendência à participação de pais e alunos, que se concretizaria desde que lhes fosse oferecido, mediante mecanismos organizacionais, espaço nas escolas. A participação, entretanto, longe de ser uma realidade reprimida à espera de liberação, seria um alvo a ser atingido mediante um caminho nem sempre fácil. (p. 165)

Sposito (1990, *apud* GHANEM, 2004, p. 163) considera que a construção de atores coletivos através das diferentes formas de organização política das populações locais, como movimentos populares, sindicais (podem-se acrescentar núcleos religiosos como as Comunidades Eclesiais de Base, Associações Amigos de Bairro etc.), pelo seu caráter formativo e não-tutelado pelo Estado, pode propiciar um envolvimento politizado com a escola, envolvendo a questão de seu caráter público e democrático, e transcendendo a percepção dos participantes quanto à sociedade para além da escola. No entanto, Sposito (1993 *apud* GHANEM 2004 p. 164) aponta que a falta de interlocução entre os movimentos organizados e a juventude é um dos obstáculos para que a escola e a educação públicas se tornem alvo das conquistas das lutas populares.

Ghanem (1992 *apud* GHANEM, 2004, p. 164) realizou um estudo a fim de verificar a influência da organização política popular externa à escola na mobilização local pela causa educacional. Ele verificou que “não se confirmou a suposição de que uma qualidade diferente de intervenção da população nos processos decisórios, ocasionada pela influência dos movimentos, implicasse outra qualidade na escola pública” (p. 164). O caso escolhido como objeto ofereceu, portanto, alguns indícios de obstáculos à participação e sua qualificação, tais como a ausência, na formação dos militantes, da elevação da “questão da educação escolar e do sistema público de ensino à condição de objeto de luta coletiva” (p. 164) e a “impermeabilidade’ das unidades escolares públicas, tanto em relação às orientações administrativas oficiais das autoridades do sistema de ensino quanto diante de pressões da população que se utiliza dos serviços escolares” (p. 164).

Um ponto trazido ainda por Silva (1996 *apud* Ghanem, 2004, p. 165) a fim de compreender os baixos níveis de participação e representatividade é a dificuldade cultural do povo brasileiro, educado por muitos anos para a submissão e a não-participação. Pode-se complementar que, antes mesmo de pautar o caráter passivo ou combativo da mentalidade

política, questões como a alfabetização e a diversidade de universos de letramento, a formação para a formulação e para a interlocução em esferas públicas, o domínio de códigos e práticas de interação e mesmo a compreensão das regras de funcionamento dos órgãos colegiados são fatores de alto potencial excludente. Configurando um dos paradoxos da democracia formal, a impossibilidade cultural por carência de instrumentalização subjetiva para a ação inviabiliza a inserção dos atores no processo democrático. Faz-se necessário analisar e encarar este problema, e formular propostas a fim de superá-lo efetivamente, sob pena de, através de propostas democráticas, incorrer em grave autoritarismo. No material examinado, entretanto, este ponto não foi atacado.

Sposito (1999) explicita os pressupostos da participação que considera desejável: eles podem ser resumidos no caráter público da atividade educativa, que requer transparência e possibilidade de interferência real para evitar e punir o favorecimento de interesses privados, e no caráter representativo e político da participação. A partir daí, ela elenca algumas questões inerentes a este conceito, pertinentes à gestão democrática em geral e aos mecanismos institucionais de participação em particular: a distância entre representantes e representados; a incompatibilidade entre modelos burocráticos e práticas democráticas. Sobre este segundo aspecto, cuja consideração é imprescindível no tocante aos Conselhos Escolares, a autora escreve:

Não há democratização possível, ou gestão democrática da educação ao lado de estruturas administrativas burocratizadas e, conseqüentemente, centralizadas e verticalizadas, características rotineiras dos organismos públicos no Brasil, na área da educação.

Efetiva descentralização e autonomia para as unidades escolares são condições mínimas para a ampliação da perspectiva da democratização da gestão escolar. É sob esse ponto de vista que ocorre um nítido divisor de águas entre as intenções dos agentes e suas práticas. Não há canal democrático de gestão – a título de exemplo, os Conselhos de Escola – que possa ser viabilizado sem uma profunda alteração administrativa das estruturas dos organismos ligados à educação: federais, estaduais e municipais. (p. 50)

A argumentação da autora prossegue no sentido de reforçar a necessidade de que a gestão democrática não fique restrita ao funcionamento destes canais de participação.

Por final, ela sublinha uma preocupação: a de que a gestão democrática tenha como finalidade última a criação de novas práticas pedagógicas. Esta preocupação está presente também em Gandin (1999), que, assim como Azanha (2000), considera a elaboração da proposta pedagógica, ou projeto político-pedagógico, uma oportunidade de exercício da autonomia escolar. Este é o tema do próximo item.

4.2.3 Elaboração coletiva da proposta pedagógica

Os estudos predominantes no tema dos projetos ou propostas pedagógicas são de caráter descritivo das práticas (de discussões coletivas e não das práticas pedagógicas pautadas em tais discussões). São investigativos a respeito das representações sobre o projeto nas mentalidades dos atores envolvidos. São ilustrativos a respeito de tais abordagens Marques (2003), já mencionado, e Monfredini (2002).

Azanha (2004) enfatizou que a elaboração coletiva da proposta pedagógica pelos profissionais na instância da escola, além de constituir um exercício de autonomia, é a forma de que a autonomia venha a ser efetivada. Por isto, ele insistiu em que o estabelecimento legal do princípio da autonomia e sua vinculação à elaboração da proposta pedagógica representam uma evolução, sendo preciso fazer valer sua aplicação.

O tema do projeto pedagógico, no *corpus* levantado, é tratado como um assunto exclusivo de profissionais. A garantia e obrigatoriedade legais de participação em sua elaboração também é estabelecida nacionalmente para professores. A inclusão da participação de pais e alunos, no entanto, não é proibida, por isso causou-me estranhamento constatar que tal temática tenha sido tão pouco abordada. Dentre os textos levantados, apenas Fonseca, Nascimento e Silva (1995) trazem uma proposta de planejamento educacional que envolva todos os implicados na situação escolar. No entanto, apesar de anunciar, no título e no resumo, que tratará do planejamento educacional participativo, o artigo dedica sua atenção aos conceitos de planejamento, às diferentes vertentes do planejamento e ao planejamento participativo propriamente dito, tecendo poucas relações com a situação escolar, quase todas a título de exemplo.

Algumas outras abordagens do planejamento participativo foram encontradas em volumes educacionais, por exemplo Genro (1999), porém, não especialmente dedicadas ao planejamento educacional.

Para além dos artigos levantados na elaboração da tabela 2 que serviu de base inicial a esta pesquisa, Gandin e Gandin (1999) se inserem no conjunto das elaborações sobre projeto político-pedagógico, relacionando-o ao planejamento participativo. Gandin (1983) havia iniciado a ideia de incorporar o próprio planejamento ao conjunto das práticas educativas e, em seguida, tornou-se um dos principais formuladores do planejamento participativo, alternativa administrativa e política democrática aos paradigmas correntes de

planejamento tecnicista (na linha da qualidade total, por exemplo) e mesmo alternativa ao planejamento estratégico-situacional, que buscava propostas de superação da dicotomia entre técnica e política presente no campo da administração (GANDIN, 1994).

Gandin e Gandin levantam questões sobre a natureza política, pedagógica e filosófica de diversas práticas escolares, tais como a escolha de currículos, as avaliações e, assim como Azanha, enfatizam que, a partir da LDB 9.394/96, torna-se possível fazer valer a elaboração da proposta pedagógica como a aplicação de uma lei. No entanto, diferentemente deste último, eles, coerentemente com seus princípios da educação libertadora³⁴, consideram que todos devem estar envolvidos em tal tarefa. Isto não significa deixar de reconhecer as desigualdades em termos de preparo, experiência e especialização, mas criar instâncias em que as ações, os papéis e as esferas de responsabilidade possam ser definidas coletivamente em bases mutuamente compreensivas.

Gandin e Gandin, neste sentido, negam a hipótese inicial desta pesquisa, segundo a qual não haveria discussões sobre práticas pedagógicas e sobre o conteúdo do fazer escolar nas elaborações acadêmicas envolvendo autonomia.

³⁴ Que vinculam à esquerda católica da América Latina, tendo a Conferência Episcopal de Medellín como marco de seu surgimento. Os princípios apresentados ao longo da exposição remetem às formulações de Paulo Freire.

CAPÍTULO 5 - Conclusões

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira apresenta reflexões pertinentes aos temas que não puderam ser desenvolvidas ao longo da exposição. Em seguida, reexaminamos a hipótese inicial a partir de nova perspectiva, com o campo de visão ampliado pela pesquisa realizada.

5.1 Questões em aberto

Da perspectiva da participação nos processos decisórios escolares, parece-me que se colocam dois problemas fundamentais. O primeiro diz respeito à incompatibilidade, mencionada por Sposito (1999), entre democracia e burocracia. O segundo, à dicotomia lembrada por Ghanem (2004) entre competência técnica enquanto saber especializado e participação de não-especialistas enquanto extensão do potencial democrático da atividade educativa, mas também enquanto direito de assumir papel central na educação dos filhos.

Ambos os aspectos estão ligados pela afirmação do discurso da competência, uma vez que a hierarquia burocrática se assenta na ideia de especialização. Mas, diferenciam-se na medida em que o problema da interferência hierarquicamente imposta pela burocracia, seu formalismo, a inversão entre meios e fins característica de tais estruturas implica no esvaziamento de sentido dos processos decisórios, na retirada de poder da esfera da escola e na perda de autonomia profissional. Deste ponto de vista, a autonomia dos trabalhadores da escola, considerados pela hierarquia burocrática como subespecialistas, é retirada em favor dos que são reconhecidos como especialistas: os ocupantes de postos superiores na estrutura hierárquica.

Num segundo momento, aqueles que se mostram comprometidos com a retomada do poder decisório pela instância da escola apostam no envolvimento coletivo de funcionários, educadores, educandos e seus responsáveis para, fortalecendo o caráter democrático, reforçar a legitimidade da escola como lugar onde seus próprios processos são decididos. Mas, aqui, a tensão imposta pelo saber especializado se faz também presente, pois, ainda temos, no confronto entre posições, o discurso especializado mobilizado a favor de uma das partes envolvidas, a dos profissionais.

A incompatibilidade entre democracia e burocracia está relacionada com o antagonismo entre as decisões fundadas no saber reconhecido pela ordem estabelecida como especializado e a legitimidade dos envolvidos nas práticas para decidir sobre as mesmas. A tensão que se estabelece entre estas esferas e seus respectivos saberes manifesta-se

concretamente em problemas que permeiam os processos de decisão coletiva através dos mecanismos institucionais.

O aspecto mais evidentemente contraditório da participação regimental³⁵ é constatado pela sua própria obrigatoriedade e pela sua forma controlada. A este respeito, Azanha (1993, 2000) já havia prevenido que a elaboração da proposta pedagógica e do regimento próprio poderiam converter-se em meros rituais, em formalidades. Barroso (2004) também atenta para o fato de que a autonomia decretada constitui uma contradição em termos e que as condições para a efetivação da autonomia devem ser apenas possibilitadas pelo poder público, pois ela não pode ser forçada. Neste sentido, as decorrências nocivas da formalização podem ir mais além da possibilidade mencionada por Azanha de que a autonomia não chegue a se efetivar: a própria instituição de uma esfera considerada e reconhecida pela ordem vigente como democrática pode vir a significar o silenciamento do dissenso no cotidiano escolar. Caso o Conselho de Escola, por exemplo, funcione em bases pouco representativas, sua palavra final em questões polêmicas corre o risco de apenas servir a determinados interesses, ferindo a vontade da maioria. Por outro lado, em tais casos, o caráter antidemocrático da condução dos processos deliberativos está resguardado pela possibilidade, ainda que não efetivada, da representação. As decisões se tornam irrecorríveis, o que aprofunda os já mencionados problemas inerentes à participação. Tenho elementos subjetivos e assistemáticos, baseados em experiência própria, para crer também que o excessivo tempo dedicado pelo funcionamento burocrático de tais instâncias a questões de pouca relevância do ponto de vista da possibilidade de mudanças criam a sensação de que a participação não constitui algo substantivo para a definição dos rumos da escola. Creio, portanto, que é preciso observar o desinteresse de pais e alunos, o esvaziamento das instâncias de participação apontado pela literatura, também por este prisma da não efetividade, do tempo e da energia perdidos de forma inócua, além da constatada submissão e do assentimento à ordem vigente. Mais que isso, é preciso procurar as causas de tais perdas em características intrínsecas à forma de institucionalização dos colegiados. A obrigatoriedade de sua existência, por exemplo, garante a participação de profissionais, mas favorece uma desigualdade de condições entre estes e os demais envolvidos, já que alguns dos profissionais são até mesmo compulsoriamente incluídos no processo, e, em todo caso, o Conselho pode existir sem os

³⁵ A participação legal, ou seja, a participação prevista pela Constituição e pela LDB nos termos da gestão democrática, não assume caráter compulsório. No entanto, ao incorporar o princípio da gestão democrática, algumas redes de ensino procuram estabelecer mecanismos normativos e regimentais com a intenção de garantir que as escolas o observem. Refiro-me a tais casos quando utilizo a expressão “participação regimental”.

segundos, mas nunca sem os primeiros. Tudo isso contribui ainda mais para o esvaziamento da potencialidade democrática da participação.

Além disso, assumir uma igualdade formal de condições entre os profissionais da escola e os envolvidos não profissionalmente na situação escolar também parece problemático porque as condições reais de envolvimento dos diversos atores não se igualam. Uma possível objeção já é dada pela permanência dos primeiros (profissionais) na escola ao longo do tempo e pela transitoriedade dos segundos (discentes e responsáveis).

Em síntese, como Azanha alertou, a obrigatoriedade regimental da existência de um órgão colegiado cuja representatividade e funcionamento democrático dependem de uma série de condições objetivas e subjetivas, individuais e coletivas, cria situações em que o funcionamento deste órgão é meramente formal. Neste caso, no entanto, a mera formalidade não converte o funcionamento do Conselho em algo supérfluo, porém inofensivo: torna-se um empecilho real à democratização. Portanto, causou-me estranhamento não ter encontrado em nenhuma passagem de nenhum dos textos consultados reflexões sobre a pertinência da obrigatoriedade legal da existência de Conselhos de Escola, ou sobre a possibilidade de que a participação se constituísse num direito assegurado através de formas facultativas, definidas pela própria escola.³⁶

Chauí (2001) define a noção de competência como legitimadora de uma racionalidade que tende a ser pouco questionada em suas bases: a racionalidade econômica, cuja fórmula pode ser resumida em “maximizar os ganhos e minimizar as perdas”. Sobre este mote, tal racionalidade propõe tanto soluções democratizantes quanto burocratizantes (p. 142), mas nenhuma chega a questionar o imperativo da organização “com ou sem intervenção estatal, com ou sem a figura do Estado como sócio, com ou sem a visão do próprio Estado como organização das organizações” (p. 143), que arregimenta e conduz os processos sociais. Questionar esta racionalidade significaria indagar sobre a natureza (nunca unilateral) dos ganhos e das perdas. A noção de competência, legitimadora da racionalidade hegemônica, criadora de alienação e, portanto, incompatível com a racionalidade democrática (p. 148):

(...) tem a função precisa de marcar a desigualdade numa esfera que não é mais aquela tradicional da ideologia burguesa (a desigualdade natural das capacidades e talentos), mas uma outra, produzida pela sociedade planificada e organizada: a desigualdade entre os detentores do saber e os despossuídos. (p.147).

³⁶ Lembro que nem todos os textos encontrados inicialmente foram lidos, mas apenas os selecionados a partir da tabela 2, conforme explicado no capítulo 2. Os textos lidos encontram-se nas referências e no Apêndice. Não afirmo, portanto, que ninguém tenha feito tal reflexão no período analisado, mas é possível concluir que este ponto não teve repercussão significativa.

Esta noção de competência, que permeia o discurso científico como ideologia reforçada pelos meios de comunicação, cria a interdição da fala daquele que não a domina, o considerado não-competente. O monopólio da informação por empresas de comunicação de massa cristaliza o efeito da afirmação da legitimidade dos diversos saberes especializados e da negação da subjetividade dos que não os detêm. Neste sentido, Chauí afirma que “A competência acrescenta, pois, à regra de interdição que pesa sobre o saber, a regra da exclusão” (p. 147).

A competência caracterizada no âmbito de uma organização estabelece as regras sobre quem deve falar sobre o que e sobre quando e onde as coisas devem ser ditas. Ela subjaz à centralização dos processos decisórios como ideologia legitimadora e, nos casos da descentralização conduzida centralizadamente, da autonomia decretada ou supervisionada. É também esta noção de competência que define em última instância os novos âmbitos de decisão.

A aposta contra o poder do discurso competente nos processos participativos autênticos parece fazer todo sentido, mas recoloca o problema nos termos: como não impor a mesma ideia de competência negadora da alteridade sem deixar de reconhecer a diversidade dos papéis dos atores envolvidos na situação escolar? Este questionamento me leva agora para o segundo ponto: a questão da competência técnica sobrepondo-se às opiniões de mães, pais e alunos.

Constituí um ponto complexo, e, para mim, ainda em aberto, se de fato as decisões devem ser compartilhadas entre mães, pais, alunos e educadores e, em caso afirmativo, em que intensidade e de que forma. Por um lado, subtrair às mães e pais a prerrogativa de conhecer e compor os processos pedagógicos que formarão seus filhos recai em autoritarismo e arrogância do saber especializado, que não deveria ser tolerável nem mesmo sob o ponto de vista da diversidade cultural. A exclusão de mães e pais dos processos decisórios pode também se dar através de formas compatíveis com algumas concepções de participação: a participação como extensão da obrigação familiar, por exemplo, vem acompanhada por uma noção de paralelismo entre família e escola, onde o convite à participação é entendido como convite à escuta, consulta aos especialistas e também coloca os pais e mães em condições desiguais perante os educadores naquele espaço.

No entanto, uma vez que a própria sociedade espera da escola que esta ofereça aos educandos uma formação diferenciada da que eles receberiam se não a frequentassem, os educadores devem ter a prerrogativa de, através da diferença concreta de seu saber, dado pela formação e pela experiência, oferecer algo que os responsáveis não podem dar. Para isso,

precisam garantir um âmbito de atuação autônomo em relação a imposições vindas também da chamada comunidade.

Estas reflexões conduzem a um ponto que remonta a hipótese inicial da pesquisa: a discussão sobre as práticas pedagógicas concretas.

Uma possível maneira de se caracterizar precisamente o saber especializado que diferencia a pessoa do educador dos outros indivíduos que não assumiram esta tarefa pode ser encontrada quando este assume, na pedagogia, uma linha teórica sobre as práticas educacionais. Encontra-se, assim, uma diretriz para o problema da supressão do ponto de vista alheio quando se recorre a uma pedagogia do diálogo e da interlocução. Uma pedagogia da escuta, que não nega o rigor. As formulações de Freire (2005) podem continuar contribuindo para tanto:

No processo da fala e da escuta a disciplina do silêncio a ser assumido com rigor e a seu tempo pelos sujeitos que falam e escutam é um “sine Qua” da comunicação dialógica. O primeiro sinal de que o sujeito que fala sabe escutar é a demonstração de sua capacidade de controlar não só a necessidade de dizer sua palavra, que é um direito, mas também o gosto pessoal, profundamente respeitável, de expressá-la. Quem tem o que dizer tem igualmente o direito e o dever de dizê-lo. É preciso, porém, que quem tem o que dizer saiba, sem sombra de dúvida, não ser o único ou a única a ter o que dizer. Mais ainda, que o que tem a dizer não é necessariamente, por mais importante que seja, a verdade alvissareira por todos esperada. É preciso que quem tem o que dizer saiba, sem dúvida nenhuma, que, sem escutar o que quem escuta tem igualmente a dizer termina por esgotar sua capacidade de dizer por muito ter dito sem nada ou quase nada ter escutado. (p. 117)

O caráter especializado do trabalho docente, ao fundar-se na pedagogia da autonomia (FREIRE, 2005) pode contribuir para a constituição do caráter democrático da escola sem negar que, ali, o âmbito de maior responsabilidade cabe aos educadores. Assumir esta orientação teórica leva a constatar que tal não poderia se dar sob condições em que os educadores mesmos estejam privados de autonomia. Lima (2000) recoloca a pedagogia da autonomia como eixo dos debates sobre gestão educacional, lembrando que:

A educação escolar para a democracia e para a cidadania só é possível através de práticas educativas democráticas, é por natureza organizacional, tal como a organização e a administração escolares são, por definição, políticas, educativas e pedagógicas. Aqui reside, creio, uma das mais importantes lições de Freire; aquela que indubitavelmente conclui pela *politicidade* e pela *pedagogicidade* da acção administrativa na escola. Ora, tal como venho também insistindo, torna-se necessário não ignorar que a organização e administração das organizações educativas se constitui, desde logo, como pedagogia implícita (e como *currículo oculto*) (p. 71).

Outros autores portugueses, como Barroso (2004) e Pacheco (2000), somam-se

neste propósito de refletir sobre a necessidade de total refundação da escola e de seus modos de regulação para uma efetiva transformação pedagógica. Entretanto, a este respeito, Barbosa (2008) levanta a suspeita de que a inserção das concepções freireanas na temática do modelo de Estado possa servir a interesses neoliberais. Tais concepções, para ele, estariam sendo simplesmente incorporadas no plano retórico às falsas propostas de autonomia elaboradas por idealizadores da privatização e aos discursos flexibilizadores, consonantes com a lógica da acumulação.

Em todo caso, apenas criticar as práticas centralizadoras revestidas pela retórica da autonomia, sem constatar o impasse colocado pela pedagogia autoritária e unitária que é inerente à forma tradicional de administração escolar burocrática não contribui a contento para resgatar a autonomia.

5.2 Reexame da hipótese inicial

A hipótese que fundamentou esta investigação está enunciada nos seguintes termos: a abordagem da autonomia em situação escolar na produção especializada educacional brasileira não tomou as práticas escolares como objeto de reflexão no período.

Entendo por práticas escolares a forma concreta pela qual as ações cotidianas dos educadores procuram alcançar as finalidades propostas para a escola. As práticas escolares são a forma e o conteúdo das atividades educacionais e podem ser expressas em pensamentos que contemplem respostas a perguntas como estas: qual ou quais as finalidades da formação que a escola deve oferecer? Quais conhecimentos podem propiciar tal formação? Quais as melhores formas para propiciar que os alunos obtenham tais conhecimentos? Como avaliar se o trabalho efetuado por educadores e educandos está no caminho certo para que os alunos atinjam a formação considerada adequada? Resumindo: o que deve ser feito no cotidiano escolar e como fazer? O que deve ser mudado na organização do espaço, do tempo e do trabalho e o que deve permanecer? Porque?

As problematizações sobre a falta de autonomia nas escolas, deste ponto de vista, deveriam incidir sobre as definições do que nelas é feito e como fazê-lo. Por isso, examinou-se uma literatura sistematicamente selecionada, e estendeu-se o exame a autores e temas encontrados assistematicamente, conforme a investigação prosseguia e surgiam novos campos de visão. O resultado a que se chegou é que não se pode ainda, com o que foi obtido através desta pesquisa, afirmar a hipótese e tampouco negá-la.

A hipótese não pode ser negada, pois não pode ser considerado desprezível que, num universo sistematicamente selecionado, de considerável abrangência e relevância, não existam, associadas à busca por autonomia, reflexões sobre as práticas escolares, sua possibilidade real de mudança ou a adequação de sua manutenção, nem sobre a sua natureza. Com efeito, as formulações sobre democratização da escola são caracterizadas pelo predomínio da reflexão sobre quem tem a legitimidade para tomar decisões e pelas indagações acerca da importância dada pelas pessoas à participação. Há, em muitos casos, a menção à necessidade de que tal democratização venha a repercutir numa transformação das práticas. Adrião e Camargo (2002) encerram um artigo sobre a gestão democrática na Constituição com o seguinte parágrafo:

No entanto, é no âmbito da gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta. Portanto, cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares. Essas mesmas práticas que se quer comprometidas com o aumento da qualidade social que se deseja inaugurar. (p. 78)

Sposito (1999) expressa preocupação semelhante:

Mas a gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria da qualidade de ensino se ela for concebida, em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Não há canal institucional que venha a ser criado no sistema público de ensino que, por si só, transforme a qualidade da educação pública, se não estiver pressuposta a possibilidade de redefinição e se não existir uma vontade coletiva que queira transformar a existência pedagógica concreta. A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. (p. 55).

No entanto, uma preocupação direcionada a descobrir como isto possa vir a se dar não foi encontrada em nenhum dos artigos sistematicamente levantados.

Por outro lado, não é possível afirmar a hipótese, pois algumas das elaborações encontradas assistematicamente sobre o tema da proposta pedagógica vinculada ao planejamento participativo trazem tanto a preocupação de dimensão política com a democratização, quanto a dimensão pedagógica com fazeres escolares e seus respectivos sentidos. E ali, a dimensão da autonomia é bastante contemplada. Gandin e Gandin (2003) tecem uma preleção a respeito dos danos causados às práticas escolares pela tradição de que seu planejamento esteja na realidade constantemente condicionado à legislação e a regimentos. Eles tocam no mesmo ponto que instigou a formulação da hipótese:

Foi retirada dos profissionais a decisão sobre “o que” fazer e sobre o “para que”

fazê-lo. Criou-se uma estranha situação, dentro da qual as escolas podem falar o que quiserem, mas devem fazer o que todas fazem. É o próprio modelo escolar, constituído de *conteúdo preestabelecido, notas e professor falando o tempo todo*, que desmobiliza os professores para o planeamento; estão na situação de algum agricultor que pudesse planejar à vontade, mas que, necessariamente, tivesse que plantar milho, dentro de um determinado terreno e numa quantidade previamente estabelecida. Planejar, neste caso, é possível? Sim, mas apenas sobre questões muito secundárias. (p. 19)

Gandin e Gandin fazem com que a hipótese desta pesquisa não possa ser afirmada, na medida em que apresentam, no período examinado, formulações sobre autonomia levando em conta a natureza das práticas educacionais, seu sentido e sua forma. Tematizam a avaliação como algo inerente a qualquer vertente do planeamento, pois existe a esfera do ideal e a do realizado, e ambas precisam ser intermediadas pelos diagnósticos, dados por avaliações. No entanto, criticam veementemente a identificação das avaliações educativas a provas e notas. Além disso, a determinação dos conteúdos em função do vestibular, que transforma a avaliação de instrumento em finalidade, além de retirá-la da instância da escola. Respaldados no campo da política e da administração pelas teorias sobre planeamento participativo e, no campo educacional, em teorias pedagógicas libertadoras apoiadas no pensamento de Paulo Freire e outros, tratam assuntos práticos como definição de papéis, formas de interlocução, levantamento de prioridades, constatação de problemas. Também levam em conta o sentido e a finalidade da educação em suas reflexões, questionando por exemplo o que deve ser levado em conta para a definição de conteúdos curriculares.

Traçam estratégias para tentar tornar útil a determinação da LDB 9.394/96 sobre a prerrogativa e o direito de elaboração do projeto na instância da escola por seus profissionais, mas insistem em que procurar garantir transformações através de leis, ou seja, centralizadamente, tem sido nocivo à educação pública:

[...] seria desastroso se as escolas dessem importância a esse tipo de prática apenas porque a lei mencionou. É lamentável que, em nossa prática escolar, o formal tenha tanta valia e sejam desmerecidos os estudos dos pesquisadores e dos profissionais da educação. O formalismo termina tomando conta. No caso específico, em vez do estudo rigoroso do planeamento e de suas implicações na prática, tarefa que deveria estar continuamente em estudos nas faculdades e em execução por quem trabalha na educação, coloca-se a exigência do cumprimento de uma determinação legal. (p. 16).

Só não é possível dizer que estes autores apontam radicalmente para uma perspectiva de superação da visão segmentada entre os aspectos político, pedagógico e administrativo porque, malgrado realizem a crítica às diretrizes centralizadas e as identifiquem com o planeamento de fato na educação, suas elaborações apresentam a lacuna

oposta em relação aos outros textos examinados. Enquanto os artigos levantados no *corpus* concentravam-se em estratégias para trazer a legitimidade de decisão à escola, sem preocupar-se diretamente sobre o que seria decidido, este livro contempla concretamente aspectos políticos, técnico-administrativos e pedagógicos do planejamento na instância da escola, mas passa ao largo de propor estratégias para criar a possibilidade real de que este planejamento venha a realizar-se ali. O excessivo controle de práticas ritualizadas da burocracia e a prestação de contas inócuas e a centralização da dimensão pedagógica são criticados pelos autores, mas não se apresenta uma proposta de solução no âmbito do modelo de Estado. Assim, o contexto real é abstraído em favor de formulações sobre práticas que, para serem concretizadas, necessitariam de outro contexto em que todas as energias pudessem, com efeito, ser canalizadas para o planejamento e a execução das tarefas escolares. Neste sentido, sua proposta pode ser encarada como um exercício de autonomia, mas não exige a reflexão teórica de encontrar, no modelo de Estado vigente, o que precisa ser modificado para que este contexto seja de fato propiciado às escolas.

Ao longo da pesquisa, algumas outras reflexões, ligadas à hipótese inicial, foram levantadas. Uma delas é sobre a possibilidade da influência da dicotomia entre técnica e política nos significados assumidos pela noção de autonomia. Relativamente às origens desta dicotomia, cristalizada na separação discursiva entre o elemento técnico e o político, também se aventou a possibilidade de que estivesse ligada à polarização entre concepções divergentes de qualidade da educação (a oposição entre os partidários da eficácia e os que compreendem o caráter democrático da educação como prioridade).

Partiu-se, em todas as reflexões, do pressuposto da indissociabilidade entre as dimensões técnico-administrativa, política e pedagógica da atividade educacional. A concepção segundo a qual o conhecimento técnico-administrativo não se confunde com o âmbito político decisório, e este, por sua vez, está separado do pedagógico, não atenta para o fato de que as características concretas, reais, tanto de como se administra, quanto de como se decide e de como se ensina são absolutamente interdependentes. Não são três coisas separadas, mas aspectos de um mesmo fenômeno, a educação. No caso, a educação pública estatal escolar.

Considerando que estes elementos se definem reciprocamente, as elaborações e propostas em torno da autonomia deveriam dar conta de todas estas dimensões, abordando assuntos relativos a todas elas e evidenciando as suas relações recíprocas. No entanto, esta pesquisa verificou que, em parte significativa da produção especializada, o tratamento dado à autonomia não articula suficientemente as dimensões técnico-administrativa, pedagógica e

política. Ou, nos últimos casos, como chamam alguns, técnico-pedagógica (MELLO, 1983) e também tecnopolítica (Matus, 1987 apud GANDIN, 1994). Caberia aqui um apontamento sobre a necessidade de reequacionar a compreensão do que confere ao conhecimento seu caráter técnico. Para Santos (1994), a técnica é a criação e o domínio de instrumentos que conferem ao trabalho humano sua particularidade e sua essência, e nenhum trabalho pode prescindir de conhecimento técnico. Por isso, relacionar a técnica a somente uma das dimensões da atividade educacional, via de regra a administrativa, deve ser, no mínimo, motivo de perplexidade.

Portanto, creio que cabe refletir sobre as possíveis causas desta lacuna na abordagem do tema da autonomia. A carência de reflexão pedagógica no tema da autonomia escolar se expressa na ausência de contextos temáticos como definição de currículos e formas de avaliação quando se trata da noção de autonomia. Em Gandin e Gandin (1999), o tratamento destes assuntos ilustra a pertinência do assunto pela ótica da autonomia. Além disso, diversos autores portugueses (PACHECO, 2000; MORGADO, 1999, ESTÊVÃO, 2001) associam os temas do currículo e da avaliação à discussão sobre autonomia.

No contexto temático do trabalho docente aborda-se indiretamente o currículo, pois a formação adequada aos professores depende do que se entende como sendo a educação ideal para os alunos.

As discussões em torno da formação docente tiveram como desdobramento, na polêmica entre Mello (1982) e Nosella (1983), uma querela em torno do currículo ideal. A posição de Mello pretendia reafirmar o currículo já existente, a de Nosella almejava redefinilo. No entanto, a primeira limitou-se a estabelecer como horizonte do possível o mínimo da alfabetização e domínio da linguagem matemática para todos. Fica evidente naquela polêmica que Nosella parte do pressuposto da indissociabilidade entre técnica pedagógica e currículo, entre a forma e o conteúdo curricular, e entre os meios e finalidades da educação. Consequentemente, evidenciam-se, para ele, as implicações políticas das diferentes opções pedagógicas. No entanto, enunciar este pressuposto não significa que ele tenha chegado a tratar tais dimensões articuladamente, uma vez que ele não se ocupou concretamente da natureza ideal do currículo a ser proposto.

As críticas à retórica neoliberal de verniz democrático, à precarização e à desqualificação dos profissionais da educação indicam que é necessário resgatar a legitimidade das práticas docentes. Contudo, ali também não se chega a tematizar tais práticas, que em geral apenas são mencionadas, mantendo-se o foco da problematização e das reflexões nos aspectos político e econômico.

As orientações pedagógicas de formação para o desenvolvimento das habilidades e competências e os temas transversais indicados através dos PCNs pelo poder executivo federal ao longo dos anos noventa (PALMA FILHO, 2005) também são associados ao discurso neoliberal. Portanto, as críticas ao neoliberalismo tocam novamente no tema do currículo ao tematizar a crise da função intelectual da escola (FINKEL, 2008)³⁷. O esvaziamento curricular também é duramente criticado por Azanha (2010). Finkel e Azanha têm em comum a preocupação com a excessiva retórica e com o descaso acerca da definição de conteúdos. No caso de Finkel, a artimanha retórica é constatada através da ausência de marco teórico para a noção de competência em educação, o que seria um indício de que tal noção tem como marco apenas o mercado. Para Azanha, o esvaziamento está expresso na opção política de se priorizarem, nas orientações curriculares nacionais, linhas pedagógicas específicas e não conteúdos mínimos.

No entanto, em ambos os casos, assim como na defesa da prerrogativa docente de decidir sobre suas próprias práticas, o que quer que cada um deles entenda por currículo adequado não é tematizado propositivamente. A este respeito, cabe uma observação: as críticas de uma situação historicamente nova, ao não apontarem alternativas concretas, podem resultar reacionárias: se o novo é ruim e não se vê alternativa, corre-se o risco da naturalização da situação anterior. Neste sentido, está em jogo uma definição do que é o interesse público e democrático no campo das práticas escolares, incluído entre elas o currículo.

Transformações concretas nas práticas pedagógicas serão possíveis apenas caso seja revista a própria definição de algumas práticas específicas que se naturalizaram sob a forma tradicional. Assim, é possível concordar com Finkel quando ela argumenta que a formação para competências e habilidades formais não se sustenta porque despreza a necessidade de definir saberes concretos e úteis, que diferenciem e especifiquem a função educativa da escola. No entanto, tomar a palavra currículo como sinônimo de conteúdo pode conduzir, em uma interpretação apressada, ao retrocesso de limitar o ato educativo a aulas expositivas.

Definir práticas educativas como currículo e avaliação levando em conta a totalidade em que as ações educacionais estão inseridas implica considerá-los sob o ponto de vista da identidade entre forma e conteúdo, que se definem reciprocamente. Currículo é o que

³⁷ Conforme Conferência de Abertura do Seminário da Rede de Estudos sobre Trabalho Docente: Novas Regulações na América Latina, proferida em 3 de julho de 2008, em Buenos Aires.

se ensina aos alunos, sob todos os aspectos. O que se escolhe ensinar e o que se ensina através do exemplo. Ele tem implicações formativas políticas e existenciais, portanto sua definição não é aleatória. Avaliação é parte de qualquer processo de planejamento (GANDIN, 1994) e sua forma deve ser coerente com as finalidades que conduzem o processo de planejar. O convívio na escola é uma prática escolar que constitui o currículo e a avaliação, sendo forma e conteúdo de ambos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na constituição federal de 1988. In: **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal / César Augusto Minto ... [et al.]; Romualdo Portela de Oliveira, Theresa Adrião, (orgs.).** São Paulo: Xamã, 2001.

AFONSO, Almerindo Janela; ANTUNES, Fátima. Educação, cidadania e competitividade: questões em torno de uma nova agenda. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo. n. 113, p. 83-112, 2001.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa.** São Paulo. v. 29, n. 1, p. 77-89, 2002.

ALVES, Nilda (org.). **Educação e Supervisão - o trabalho coletivo na escola.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

ANTUNES, Fátima. Reformas do Estado e da educação: o caso das escolas profissionais em Portugal. **Revista Brasileira de Educação.** São Paulo. n. 29, p. 40-51. 2005.

AREDES, Alaíde Pereira Japcanga. As políticas públicas que originaram as instâncias pró democráticas de participação no estado de São Paulo. **Org&Demo**, n. 3, p. 77-88, 2002.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. BARRETO, Elba Sá. A polêmica da municipalização do ensino. **Revista ANDE.** São Paulo. v. 5, p. 05-10, 1986.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Municipalização do ensino e o poder local. **Revista ANDE.** São Paulo. v.5, p. 22-26, 1989.

_____. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio; KRAWCZYK, Nora. **O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI – reformas em debate.** Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-115.

_____. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade.** Campinas. v 28, n. 100, p. 899-919, 2007.

AZANHA, José Mario Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista. **Revista da Faculdade de Educação da USP,** São Paulo, v. 5, n. 1/2, p. 93-108, 1979.

_____. Uma ideia sobre a municipalização do ensino. **Revista do Instituto de Estudos Avançados - USP.** São Paulo. v 5, n. 12, p. 61-68, 1991.

_____. Autonomia da escola: um reexame. **Idéias,** São Paulo. n. 16, p. 37-46, 1993.

_____. **Educação: temas polêmicos.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais e Autonomia da Escola**, s/d mimeo. Disponível em <http://www.hottopos.com/harvard3/semar.htm>. Acessado em 15 fev 2010.

_____. Proposta pedagógica e autonomia da escola. In: **A Escola de Cara Nova**. Planejamento, São Paulo: SE/CENP, p.18-24, 2000.

_____. Uma reflexão sobre a formação do professor da escola básica. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v. 30, n. 2, p. 369-378, 2004.

BARBOSA, Manuel Gonçalves. Do sonho ao pesadelo: a pedagogia da autonomia sob suspeita. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 89, n. 223, p. 455-466, 2008.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 24, n. 82, p. 63-92, 2003.

_____. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga. v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BEISEGEL, Celso de Rui. Paulo Freire: Elementos para a discussão do tema “Pedagogia e antipedagogia”. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 1, n. 3, p. 37-46, 1979.

_____. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Líber Livro, 2006.

BONACINI, Irma. **O papel crítico do supervisor educacional na desmistificação do ensino e democratização da educação**. Dissertação (mestrado), UNICAMP, 1985.

BOTOMÉ, Silvio Paulo.; PAVIANI Jayme. **Interdisciplinaridade – disfunções conceituais e enganos acadêmicos**. Caxias do Sul: Educus, 1993.

BRANDÃO, Carlos R. **Da educação fundamental ao fundamental na educação**. Rio de Janeiro. Proposta. sup. 1, 1977.

_____. **A educação popular na escola cidadã**. Petrópolis, Vozes, 2002.

BRIOSCHI, Lucila; FUKUI, Lia; SAMPAIO, Efigênia. Escolarização e sociedade: um estudo dos excluídos da escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 11, p. 72-91, 1982.

BRUNO, Lúcia E. N. Barreto. Relações de Trabalho e Teorias Administrativas. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 125-139, 1993.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio; KRAWCZYK, Nora. **O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI – reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

CARVALHO, Marília Pinto. A gestão democrática da escola na visão do Centro do Professorado Paulista. **Revista Educação USP**. São Paulo. v. 18, n. 1, p. 33-52, 1992.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (74), 11-9, agosto, 1990.

CHAUÍ, Marilena S. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 9ª ed., 2001.

CHESNAIS, François (org). **A mundialização financeira – gênese, custos e riscos**. Tradução: Carmen Cristina Cacciaccaro, Luís Leiria, Silva Foá e Valéria Coêlho da Paz. São Paulo: Xamã, 1998

CODO, Wanderley (org). **Educação: carinho e trabalho**. Petrópolis: Vozes / Brasília: CNTE: Universidade de Brasília. Laboratório de Psicologia do Trabalho, 1999.

CUNHA, Luiz Antonio. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 1, n. 4, 1979.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Tendências do ensino no Brasil hoje. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 8, n. 25, p. 44-54. 1986.

_____. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago, 2006.

Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. CMEpT. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ESTEVÃO, Carlos A. Vilar.; AFONSO, Almerindo Janela.; CASTRO, Rui Vieira. Práticas de construção da autonomia da escola: uma análise de projectos educativos, planos de actividades e regulamentos internos. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga. n. 6, p. 23-57, 1996.

ESTEVÃO, Carlos A. Vilar. A construção da autonomia e a autonomia da gestão nas escolas privadas. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga. n. 11, p. 23-35, 1998.

_____. Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga. n. 14, p. 155-178, 2001.

FANFANI, Emílio Tenti. El oficio del docente em Argentina y Brasil: características sociodemográficas y posiciones en la estructura social. In: FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade.(orgs.). **Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?** Buenos Aires: México, Centro de Publicaciones Educativas y Material didáctico, 2006

_____. Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 335-353, maio/ago, 2007.

FELDFEBER, Myriam. Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada 'por decreto'. In FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila

Andrade.(orgs.). **Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?** Buenos Aires: México, Centro de Publicaciones Educativas y Material didáctico, 2006, p 53 -72.

_____. La Regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la 'agenda educativa' en América Latina. **Educação e Sociedade**, v. 28 n. 99, 2007.

FINKEL, Sara Morgenstern de. Crisis de acumulación y respuesta educativa de La “nueva derecha”. **Revista de Educación**, n. 283, p. 63-78, 1987.

FONSECA, João Pedro de; NASCIMENTO, Francisco João.; SILVA, Jair Militão da. Planejamento educacional participativo. **Revista Faculdade Educação**. São Paulo, v. 21, n. 1, p. 79-112, jan/jun, 1995.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Pedagogia da autonomia**, São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FRIGOTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo. (org.) **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FUKUI, Lia; SAMPAIO, Efigenia; BRIOSCHI, Lucila. Escolarização e Sociedade: Um Estudo de Excluídos da Escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 4 n. 11, p. 72-91, 1982.

GADAMER, Hans-Georg. **A Razão na época da ciência**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. **Verdade e Método**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GADOTTI, Moacir. Educação para quê e para quem? (a favor de quem, contra quem?) – ou por um novo projeto de educação. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 8, p. 10-19, 1985.

_____. **História das Ideias Pedagógicas**. São Paulo: Ática, 2008.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 1983.

_____. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GANDIN, Danilo; GANDIN, Luís Armando. **Temas para um projeto político pedagógico**. Petrópolis: Vozes, 1999.

GENRO, Tarso. Orçamento participativo e democracia. In: **Gestão democrática / João Baptista Bastos** (org). Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

GENTILI, Pablo e SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo, Paz e Terra: 2007.

GHANEM, Elie. Participação popular na gestão escolar. Três casos de políticas de democratização. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo. n. 3, 1996.

_____. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica / Ação Educativa, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo, Ed. Cortez, 1991.

_____. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 01.

HALLAL, Roberto Curi. **Sobre o amor e outros ensaios**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na História**: Introdução à filosofia da história universal. Lisboa: Ed. 70, 1995.

HUET, Aparecida Barco Soler. A supervisão no sistema de ensino. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p.151-164, 1993.

KANT, Immanuel. **Idéia de uma história universal sob um ponto de vista cosmopolita**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEITE, Lígia Chiapini Moraes. Encontro com Paulo Freire. **Educação e Sociedade**, Campinas. v. 1 n. 3, p. 47-75, 1979.

LIMA, Licínio C. **Organização Escolar e Democracia Radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2000.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. v. 74, p. 5-10, ago, 1990.

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe**. Lisboa: Publicações Escorpião, 1974.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 24, n. 83, p. 577-597, 2003.

MARTINS, Ângela Maria. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n. 115, p. 207-232, março, 2002.

_____. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 527-549, 2003.

MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Trabalho assalariado e capital**. Tradução: Olinto Beckerman, 1ª. Edição. São Paulo: Global, 1980.

_____. Produtividade do capital. Trabalho produtivo e improdutivo. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/img/obras/produtividade.asp>> Acessado em 08 de agosto de 2007.

MELLO, Guiomar Namó de. **Magistério de 1º Grau** – Da Competência Técnica ao Compromisso Político. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Revista ANDE**. São Paulo. v. 9, n. 16, p. 14-21, 1987.

_____. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**. São Paulo. v. 5, n. 13, 1991.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. **Estudos Avançados**. São Paulo. v. 12 (5), p. 45-60, 1991.

_____. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. **Avaliação Educacional**. São Paulo. n. 10, p. 7-45, 1994.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 75, agosto, p. 84-108, 2001.

MONFREDINI, Ivanise. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v. 28, n. 2, p. 41-56, 2002.

MORAIS, Francisca Clemente de. **Caminhos da supervisão educacional**: um estudo de caso. São Luís: Secretaria de Educação/UFMA, 1984.

MORGADO, José Carlos. (Des)propósitos da autonomia curricular. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga. v. 12, n. 2, p. 273-294, 1999.

MURAMOTO, Helenice M. S. Alternativa para a organização do trabalho de supervisão. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 145-150, 1993.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 60, fev. 1987.

NOSELLA, Paolo. A dialética da administração escolar. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 11, p. 92-98, 1982.

_____. Compromisso Político Como Horizonte da Competência Técnica. Campinas. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 14, p. 91-97, 1983.

NOVOA, Antônio. Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v. 25, n. 1, p. 11-20, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina, In: FELDFEBER, Myriam.; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas educativas y trabajo docente**. 1a. ed. Buenos Aires. 2006, 17-32.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A organização do trabalho como fundamento da administração escolar: uma contribuição ao debate sobre a gestão democrática da escola. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 114-124, 1993.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização? **Educação e Sociedade**. Campinas. v 21, n. 73, p. 139-161, 2000.

PAIVA, Vanilda (org.). **Perspectivas e dilemas da educação popular**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PAIVA, Vanilda Pereira, PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 8, n. 24, 1986.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política Educacional Brasileira - Educação brasileira numa década de incertezas (1990-2000): avanços e retrocessos**. São Paulo: CTe, 2005.

PAMPLONA, Marco Antonio Villela. A questão escolar e a hegemonia como relação pedagógica. **Cadernos Cedes**. Campinas. n. 3 , p. 2-30, 1985.

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo. n. 60, p. 51-53, 1987.

_____. **Administração Escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1990 12ª ed. (ano da publicação: 1986)

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. 2ª ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas. v 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

QUAGLIO, Paschoal. **O papel dos agentes de supervisão: da teoria à prática**. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação USP.

RAMOS, César Augusto. Tecocracia e escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 2 n. 5, p. 108-122, 1980.

RIBEIRO, José Querino. **Fayolismo na Administração das Escolas Públicas**. São Paulo: Linotechnica, 1938.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v 73, n. 174, p. 219-241, 1992.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço tempo:** globalização e meio técnico científico e informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SAVIANI, Demerval. Competência Política e Compromisso Técnico ou (Pomo da Discórdia e o Fruto Proibido). **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 15, p. 111-143, 1983,

SCHEFFLER, Israel. **A linguagem da educação**. São Paulo: Saraiva, 1974.

SILVA JR. Celestino Alves da. **A escola pública como local de trabalho**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1990.

SILVA, Rose Neubauer da. A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p 19-27, 1993.

SPOSITO, Marília P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: **Gestão democrática**. João Baptista Bastos (org), Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

_____. **O povo vai à escola:** a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Loyola, 2001.

TORRES, Rosa Maria. **Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas**. IPE, UNESCO, Buenos Aires, 1999.

TRAGTENBERG, Maurício. A delinquência acadêmica. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 1 n. 3, p. 76-82, 1979.

_____. **Sobre Educação, Política e Sindicalismo**. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. Relações de poder na escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 7, n. 20, 1985.

TRILLA, Jaume.; GHANEM, Elie; ARANTES, Valéria A. (org.) **Educação formal e não-formal**. São Paulo: Summus, 2008.

VILLA, Fernando Gil. O trabalho docente: especialização, burocratização e desqualificação. **Cadernos de Educação FaE / UFPel**. Pelotas. n. 8, p. 97-115, 1997.

APÊNDICE

Artigos selecionados a partir da Tabela 2 para exame e contextualização histórica da noção de autonomia.

CUNHA, Luiz Antonio. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 1, n. 4, p. 79-110. 1979.

RAMOS, César Augusto. Tecnocracia e escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. v 2, n. 5, p. 108-122, , 1980.

KLOÉ, Decálogo em defesa do ensino público. **Revista ANDE**. São Paulo. v.1, n. 05, p. 3, 1982.

NOSELLA, Paolo. A dialética da administração escolar. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 4, n. 11, p. 92-98, 1982.

NOSELLA, Paolo. Compromisso político como horizonte da competência técnica. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 14, p. 91-97, 1983.

SAVIANI, Demerval. Competência Política e Compromisso Técnico ou (Pomo da Discórdia e o Fruto Proibido). **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 15, p. 111-143, 1983.

GADOTTI, Moacir. Educação para quê e para quem? (a favor de quem, contra quem?) – ou por um novo projeto de educação. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 8, p. 10-19, 1985.

PAMPLONA Marco Antonio Villela. A questão escolar e a hegemonia como relação pedagógica. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 30, p. 2-30, 1985

SILVA, L. A. da. A questão da autonomia da escola. **Revista ANDE**. São Paulo. v. 5, n. 9, p. 25, 1985.

TRAGTEMBERG, Maurício. Relações de poder na escola. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 7, n. 20, p. 40-45, 1985.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. BARRETO, Elba Sá. A polêmica da municipalização do ensino. **Revista ANDE**. São Paulo. v. 5, p. 05-10, 1986.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. BARRETO, Elba Sá. Municipalização do ensino e o poder local. **Revista ANDE**. São Paulo. v.5, p. 22-26, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Tendências do ensino no Brasil hoje. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 8, n. 25, p. 44-54, 1986.

PAIVA, Vanilda; PAIVA, Cesar. A questão da municipalização do ensino. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 8, n. 24, p. 146-160, 1986.

MELLO, Guiomar Namó de. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Revista ANDE**. São Paulo. v. 9, n. 16, p. 14-21, 1987.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n. 74, p. 5-10, 1990.

AZANHA, José Mario Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**. São Paulo. v. 5, n. 12, p. 61-68, 1991.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer da. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**. São Paulo. v. 5, n. 12, p. 45-60, 1991.

CARVALHO, Marília Pinto de. A gestão democrática da escola na visão do centro do professorado paulista. **Revista de Educação**. São Paulo. v. 18, n. 1, p. 20-32, 1992.

SANTOS Fº, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. São Paulo. v. 73, n. 174, p. 219-241, 1992.

WARDE, Mirian Jorge. Considerações sobre a autonomia da escola. **Idéias**. São Paulo. n. 15, p. 83-96, 1992.

WEBER, Silke. Autonomia, qualidade e gratuidade no ensino fundamental. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 2, n. 42, p. 247-255, 1992.

AZANHA, José Mario Pires. Autonomia da escola, um reexame. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 37-46, 1993.

RIOS, Terezinha Azerêdo. A autonomia como projeto - Horizonte Ético-Político. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 13-18, 1993.

SILVA, Rose Neubauer da. A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola. **Idéias**. São Paulo. n. 16, p. 19-27, 1993.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer da. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. **Avaliação Educacional**. São Paulo. n. 10, p. 7-45, 1994.

FONSECA João Pedro da; NASCIMENTO Francisco João / SILVA Jair Militão da. Planejamento Educacional Participativo. **Revista de Educação**. São Paulo. v. 21, n. 1, p. 79-112, 1995.

MARTINS, Ana Maria. Educação e diretrizes de mudança: possibilidades e limites do estado. **Avaliação Educacional**. São Paulo. n. 15, p. 7-54, 1997.

BASSO, Itacy Salgado. Significado e sentido do trabalho docente. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 19, n. 44, p. , 1998.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização? **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 21, n. 73, p. 139-161, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela; ANTUNES, Fátima. Educação, cidadania e competitividade: questões em torno de uma nova agenda. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n. 113, p. 83-112, 2001.

MARTINS, Ana Maria. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n. 115, p. 207-232, 2002.

MONFREDINI, Ivanise. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v. 28, n. 2, p. 41-56, 2002.

MARTINS, Ana Maria. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 35, n. 83, p. 527-549, 2003.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação e Sociedade**. Campinas. n. 83, p. 577-597, 2003.

BARROSO, João. Organização e Regulação dos Ensinos Básico e Secundário, em Portugal: Sentidos de uma Evolução. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 24, n. 82, p. 63-92, 2003.

LUDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 25, n. 89, p. 1159-1180, 2004.

ANTUNES, Fátima. Reformas do estado e da educação: o caso das escolas profissionais em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo. n. 29, p. 40-51, 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 28, n. 100, p. 899-919, 2007.

FANFANI Emilio Tenti. Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 28, n. 99, p. 335-353, 2007.

BARBOSA, Manuel Gonçalves. Do sonho ao pesadelo: a pedagogia da autonomia sob suspeita. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. São Paulo. v. 89, n. 223, p. 455-466, 2008.

MARTINS, Ana Maria. O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas. **Ensaio: avaliação em políticas públicas educacionais**. São Paulo. v. 16, n. 59, p. 195-206, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.