

COPRODUÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS: possibilidades analíticas de interação dos conceitos

COPRODUCTION AND DEMOCRATIC MANAGEMENT IN SCHOOLS: analytical possibilities of interaction of concepts

Vera Regina Oliveira¹, Patricia Maria Emerenciano Mendonça²

¹ Gerente Sênior de Educação Superior e Ciência-British Council. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP.

² Doutora em Administração Pública e Governo (FGV-SP), Pós-doutorado na Universidade de Essex, na Inglaterra. Professora e pesquisadora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Estado, Administração Pública e Gestão Social.

RESUMO

O artigo explora os laços entre os conceitos de coprodução de serviço público e gestão democrática das escolas públicas através do estudo de duas escolas no estado de São Paulo, Brasil. Gestão Democrática é um conceito que aparece nas políticas educacionais, utilizado para promover participação e engajamento na gestão escolar. Na institucionalização da educação, requer que as escolas tenham diferentes espaços de participação: conselhos escolares, associação de pais e mestres, e grêmios estudantis. A coprodução e a gestão democrática se reúnem na medida em que o cidadão e usuário do serviço público adquire um papel além do seu alcance tradicional e, nesse sentido, ambos conceitos podem representar uma ruptura com o sistema anterior. Este estudo compara a ocorrência dessas iniciativas em duas escolas públicas do estado de São Paulo, analisando a relação entre espaços formais de gestão democrática e coprodução. Apesar de um quadro legal que estimule o envolvimento dos cidadãos nas escolas, esses são ainda mais formais e sem participação real; a coprodução ocorre fora dessas instâncias formais de participação e sujeita a condições favoráveis em termos de abertura dos funcionários públicos para mudar ou como resultado do movimento dos estudantes.

Palavras-chave: Coprodução. Educação. Gestão Democrática. Participação. Gestão pública.

ABSTRACT

The article explores the links between the concepts of Co-production of public service and democratic management of public schools by studying two schools in the state of Sao Paulo, Brazil. Democratic Management (*Gestão Democrática*) is a notion appearing in education policies and used to promote participation and engagement in school management. On policy documents, it requires schools to have different spaces of participation: school's councils, parents association and student unions. Co-production and Democratic Management congregate in that the citizen and user of public service acquires a role beyond their traditional scope, and in that, sense both can represent a disruption to the previous system. This study compares the occurrence of these initiatives in two public schools in the state of Sao Paulo, analyzing the relationship between formal spaces of democratic management and co-production. Despite a legal framework, that stimulates citizen involvement in the schools, those are still mostly formal and without real participation; co-production occurs outside these formal instances of participation, and subject to favorable conditions in terms of civil servants' openness to change or as a result of students' movement.

Keywords: Co-production. Education. Democratic Management. Participation. Public Management.

O princípio da gestão democrática está presente nas políticas educacionais no Brasil desde a Constituição de 1988. Resultado de uma visão da escola na qual esta tem uma função essencial no desenvolvimento do envolvimento cívico dos alunos, este princípio se converte na criação de espaços e mecanismos que busquem a participação e o engajamento na gestão escolar (RIBEIRO, NARDI, 2018).

A implementação destes princípios, entretanto, tem se mostrado ainda incompleto, tanto na regulamentação dos seus princípios nos sistemas estaduais e municipais, quanto na sua efetividade na gestão escolar (FLACH, SAKATA, 2016; RIBEIRO, NARDI, 2018; SOUZA, CASTRO, 2012), demonstrando que a educação no Brasil, ainda permanece sob influência da centralização e hierarquia experimentadas ao longo de sua história.

A dificuldade em converter os princípios da gestão democrática em iniciativas que alterem substantivamente e operacionalmente as políticas educacionais motivou este estudo. Para tanto buscou-se complementar o conceito de gestão escolar com o conceito de co-produção, que tem sido objeto de muitas experiências e sistematizações sobre a produção conjunta de serviços públicos, especialmente no contexto europeu (PESTOFF, BRANDSEN, 2008).

Neste sentido, o trabalho buscou explorar a possibilidade de coprodução nas escolas públicas do estado de São Paulo, analisando a dinâmica de relacionamento entre funcionários, pais e estudantes a partir das categorias de coprodução. Considerou-se também a ideia de gestão democrática nas escolas, seu quadro e componentes em comparação com o conceito de coprodução, especialmente dada a importância do último na organização formal da estrutura de participação nas escolas públicas.

A coprodução e a gestão democrática se reúnem na medida em que o cidadão, enquanto usuário do serviço público, adquire um papel para além de seu status de receptor de serviços, passando a atuar como co-produtor.

O objetivo do artigo é, por meio do estudo de caso comparado, analisar a possibilidade da Coprodução em duas escolas estaduais de São Paulo. A coleta de

dados se deu a partir de entrevistas abertas, análise documental e pesquisa bibliográfica, no período entre 2016 e 2017. Foram investigadas duas escolas de ensino médio do estado de São Paulo. A escolha se deu com base no acesso ao campo e disponibilidade de tempo e recursos da pesquisa. Uma escola de ensino médio localizada em bairro central da cidade de Diadema (aqui denominada escola X), e outra localizada no Grajaú (Escola Y), na zona sul da cidade de São Paulo.

Foram realizadas entrevistas com gestores, professores e alunos das escolas selecionadas. As entrevistas foram realizadas com roteiro de perguntas abertas, porém seguindo uma ordem pré-estabelecida (GODOI, MATTOS, 2006) que permitiram catalogar as respostas dentro de categorias de análise. Também foram feitas observações em reuniões e outras atividades nas escolas.

Ao entrevistar diretores, professores, e alunos o objetivo foi alinhar as experiências e impressões destes às categorias consideradas essenciais dentro da coprodução. O mapeamento de recursos, a quebra de barreiras entre funcionários públicos e a comunidade que recebe o serviço, a criação de sentimento comunitário e laços de empatia, dentre outros. Para além dessa caracterização, entender os modos como a gestão escolar tem evoluído e o papel do cidadão na entrega desse serviço público, as expectativas mútuas e resultados concretos.

Os resultados indicam que apesar de um quadro legal que estimula o envolvimento dos cidadãos nas escolas por meio de estruturas formais e orientações da gestão democrática, o processo ainda se mostra desafiador. A coprodução ocorre fora dessas instâncias formais de participação, e sujeita a condições específicas do contexto.

As recentes mudanças propostas no sistema estadual paulista provocaram maior envolvimento dos alunos nas escolas; no entanto, é necessário aumentar a identidade e a solidariedade coletiva para estimular a coprodução, bem como promover mudanças na forma como os funcionários públicos e a comunidade escolar percebem seus respectivos papéis na gestão pública.

2 O CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS PAULISTAS

A gestão democrática entende que a participação social na escola se constitui em uma parte essencial desse processo de formação cidadã. A criação de esferas de participação dentro das escolas, que se inicia antes mesmo da redemocratização e que ainda hoje se encontra em expansão, traz uma nova dinâmica para a gestão escolar. Esse processo é reforçado com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases - LDB- de 1996 (FLASH, SAKATA, 2016; RIBEIRO, NARDI, 2018).

A gestão democrática tem como essência a ideia da participação popular de cidadãos no governo, como uma forma de democracia direta; coexistindo com a ideia de democracia representativa (GADOTTI, 2014). A participação das pessoas, irrestrita; se alia a autonomia na tomada de decisões e a descentralização de esferas de poder.

Cabe considerar, a partir dessa análise, como esses princípios são efetivados na gestão escolar. A gestão democrática aplicada à gestão escolar resulta na tentativa de alterar padrões de relacionamento, tomada de decisão e centralização de poder pré-estabelecidos e construir um novo ambiente, que propicie aos alunos o aprendizado democrático em seu cotidiano. Essa iniciativa passa por, inicialmente, estabelecer linhas de comunicação entre gestores, professores, servidores, pais e alunos. A comunicação é essencial para início de discussões e um processo dialético que levará à criação de uma cultura de participação.

Essa comunicação pode ser realizada por meio de canais de comunicação oficiais (reuniões de escola, informativos, comunicação em classe) ou por meio de instâncias formais que representem alunos, pais e professores. Essas instâncias podem ser o Grêmios Estudantil, Associação de Pais e Mestres, Conselho de Classe, e Conselho de Escola.

Paro (2001) considera que há seis questões principais dentro da gestão democrática nas escolas: as normas da gestão democrática, as condições de trabalho na escola, a autonomia da unidade escolar, a participação da comunidade na gestão escolar, a formação profissional dos dirigentes da escola, e a escolha dos dirigentes escolares. A gestão democrática aplicada no contexto da gestão escolar abarca desde a gestão pedagógica e financeira da escola, até sua autonomia e a formação dos professores.

A aplicação prática do conceito de gestão democrática, entretanto, é difícil. O autoritarismo presente na política brasileira, entrecortado por governos democráticos, deixou profundas marcas na interação entre governo e sociedade. Estabeleceu-se uma relação entre sociedade e burocracia na qual o distanciamento e hierarquização predominaram; o agente público como detentor do poder, e o cidadão como recipiente das políticas (GOMIDE *et al.*, 2007).

Para a educação brasileira, esse movimento representou o estabelecimento de uma estrutura técnico-burocrata e a formulação de um sistema administrativo nacional para a educação e a organização de sistemas estaduais e municipais de ensino (Leite, 2007).

A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências entre União, Estados, Distrito Federal, e Municípios no que diz respeito à educação. O papel assumido pela União constitui-se em organizar o sistema (incluindo o Plano Nacional de Educação), provendo apoio técnico e financeiro; Estados e Municípios assumem, respectivamente, o ensino fundamental e médio, e ensino fundamental e educação infantil.

É importante considerar que a LDB-96 estabelece as normas gerais de participação, porém os Estados e Municípios são encarregados de transcrever os princípios em formulações institucionais, o que gera diferentes interpretações em termos do que seria gestão democrática e autonomia. O PNE- Plano Nacional de Educação - 2014 estabelece a Meta da Gestão Democrática:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Enquanto objeto do estudo, as escolas públicas estaduais paulistas passaram por um período de mudanças recentes importantes. Importante ressaltar que o sistema estadual de educação de São Paulo, apesar das mudanças na secretaria que implicam algumas orientações, tem estado desde 1995 sob a administração do mesmo partido. Os principais pontos que tem orientado a política estadual neste período são as orientações gerencialistas voltadas para a racionalização administrativa e a melhoria da qualidade do ensino (RAMOS, 2014).

Neste contexto, a escola é vista como local de aprendizado, o qual pode ser medido em termos de desempenho estudantil, com resultados mensuráveis. Os princípios da gestão democrática, apesar de regulamentados em diferentes normativas estaduais, mostram-se afastado da orientação predominante (RAMOS, 2014)

A Lei estadual Nº 14.689, de 04/01/2012 criou o Programa "Aprimoramento da Gestão Participativa", que teve como objetivo assistir as Associações de Pais e Mestres – APMs – e estabelecer sua estrutura administrativa.

O Grêmio é uma das principais ferramentas para maior participação dos alunos na escola pública. Essa participação foi regulamentada na Lei Federal 7.398, de 04/11/85 a qual sanciona a organização de entidades representativas estudantis. Em São Paulo foi a Lei 15.667 de 12 de janeiro de 2015, a qual *"dispõe sobre a criação, organização e atuação dos grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos e privados"*.

Além destes documentos constam ainda a Lei Complementar 444/85, de 27 de dezembro de 1985, a qual regulamentou o magistério paulista e organizou o sistema de educação no Estado, estabelecendo desde os critérios de admissão na carreira docente, deveres e direitos dos professores, e critérios e competências, dentre outros, do assim chamado "conselho de escola", órgãos colegiados dentro das unidades escolares, instituídos no artigo 95.

Artigo 95 - O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

O artigo 95 estabelece duas mudanças principais em relação aos poderes e composição tradicionais dos conselhos existentes até então: o conselho de escola é deliberativo, e seus membros são eleitos. A formação do conselho de escola pressupõe que 50% de seus membros sejam pais e alunos, com direito a voto, e com poder de decisão sobre a escola.

Em termos práticos, a autonomia para administrar questões financeiras e de recursos humanos é restrita devido à própria estrutura do sistema no qual a maior parte do orçamento e de recursos humanos é vinculada à diretoria de ensino e Secretaria

Estadual de Educação (OLIVEIRA, 2007). Ramos (2014) denomina este modelo de '*descentralização tutelada*'.

Em 2013, a Secretaria de Educação de São Paulo publicou "A nova estrutura Administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: por uma gestão de resultado com foco no desempenho do aluno", documento de planejamento norteador das políticas de educação estadual.

Entre 2015 e 2016, mais de cem escolas no Estado de São Paulo foram ocupadas por alunos e professores, em reação à proposta reestruturação promovida pelo governo do Estado. Anunciada em 23 de setembro de 2015, a reorganização escolar promovida pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo propunha a separação das escolas estaduais de acordo com o ciclo do ensino, a saber: Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II, Ensino Médio), medida que já seria válida para o ano letivo de 2016.

Essa medida, porém, causou reações negativas por parte de alunos, pais e professores. Essa reclamação se deveu não somente à transferência dos alunos para outras escolas, mas também ao fechamento previsto de 93 escolas, as quais seriam utilizadas para outros fins. Segundo dados da Secretaria de Educação de São Paulo 311 mil alunos teriam de mudar de escola, do total de 3,8 milhões de alunos matriculados. Dos professores, foi estimado que cerca de 74 mil professores seriam impactados pela mudança dos ciclos

No dia 14 de novembro foi organizado um "plantão" nas escolas para tirar dúvidas de pais e alunos, e no dia 01 de dezembro de 2015 a SEE-SP publicou o decreto que autorizou a transferência de funcionários de escolas, como parte da reorganização.

A ocupação das escolas atraiu atenção da mídia, e estudantes e professores realizaram protestos no centro de São Paulo. Como resultado das ocupações de 2015, um novo Secretário da Educação do Estado de São Paulo foi nomeado, o jurista José Renato Nalini, em substituição a Herman Voorwald, que havia sido Secretário desde 2010. A proposta de reorganização foi pausada e desde então não foi retomada, e esse movimento inspirou outros similares em Goiás e no Rio de Janeiro, dentre outros.

A Coprodução de bens ou serviços públicos é definida como a entrega conjunta de bens ou serviços por usuários e profissionais (BRADSEN, PESTOFF, 2008). Seu estudo ganha *momentum* em meio a um contexto de reformulação do papel do Estado, em suas competências e em termos de áreas de intervenção, e paralelamente a um questionamento em termos de relação Estado e Sociedade no que tange à participação da sociedade em suas decisões (OSTROM, 1996).

O conceito de coparticipação está imbuído pela ideia de participação, necessária para que esta ocorra e fator que desencadeia ou estimula outras das características da coprodução. A questão da participação da sociedade no Estado adquire diferentes conotações teóricas; a amplitude do conceito de participação e de suas possibilidades será reduzida, nessa pesquisa, para sua manifestação dentro da coprodução, na entrega institucionalizada de bens ou serviços públicos.

Ostrom (1996, pag. 1073) define coprodução como *"o processo por meio do qual recursos utilizados para prover um bem ou serviço são contribuídos por indivíduos que não estão na mesma organização"*. Sua análise, sob o ponto de vista econômico, considera a progressão desse modelo associada à Nova Gestão Pública, quando com a progressiva redução do Estado tem-se a atuação do cidadão ocupando esses espaços, em sistema de parceria na entrega dos serviços.

Joshi e Moore (2004: p. 35) definem a coprodução institucionalizada como *"provisão de serviços públicos (incluindo regulação) através de relacionamentos regulares e de longo prazo entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos, onde ambos fazem contribuição substancial de recursos"*. Bovaird critica essa definição pelo foco em agências estatais, e sugere a definição da coprodução de usuários e comunidade como:

"provisão de serviço por meio de relacionamentos regulares e de longo prazo entre provedores profissionais de serviço e usuários de serviço ou outros membros da comunidade, onde todos fazem contribuições substanciais de recursos" (BOVAIRD, 2009, pag. 847).

Essa definição é interessante por abarcar elementos da função econômica da coprodução, mas estabelecendo a importância de relacionamentos entre profissionais e usuários dos serviços.

A coprodução, assim, é considerada como qualquer bem ou serviço, público ou privado, que seja entregue por meio de esforço conjunto entre provedor e usuário. Essa definição abrange desde casos de coprodução no setor privado¹ até o estabelecimento de relações e arranjos coprodutivos na gestão pública e, como argumentado nessa pesquisa, pelo funcionamento dos conselhos de escolas na rede pública estadual brasileira, realizando a administração disciplinar e de recursos das unidades escolares.

Ao discutir a coprodução são levantadas questões referentes ao controle por parte de sociedade e de funcionários que lidam diretamente com o público e ou na entrega do serviço ou bem a ser coproduzido, e reforça a importância da reciprocidade nessa relação.

O *think-tank* NEF (New Economics Foundation), publicou "*In this together – Building knowledge about Co-Production*" (NEF, 2011) para discussão e análise da coprodução, considerando estudos de caso de coprodução na Inglaterra. O trabalho considera que é essencial para o estabelecimento da coprodução que ocorram mudanças estruturais, desde o modo como o orçamento é definido e gerenciado, dando maior poder aos cidadãos, até questões de avaliação de performance e treinamento de profissionais do setor público. Como explicitado no texto:

"...rather than simply replicating specific 'coproduction practices', such as approaches to working with patients or learners, we argue that accelerating coproduction rests some more structural changes to: *budgets*, with more control passed down to individual users and frontline professionals; *support for civic society and mutual help*; *performance regimes*; and *professional training and culture*." (NEF, 2011: pag 05)

À medida em que a coprodução estabelece a atuação conjunta com usuários do serviço, deve haver uma mudança de mentalidade e práticas que permitam a este efetivamente atuar dentro da organização. Diferente de considerar o cidadão como cliente ou recipiente do serviço, com sua opinião sendo considerada somente após a entrega do serviço e como medida de satisfação.

Essa mudança pode encontrar resistências internas, desde como funcionários lidam com esse novo balanço de poder e responsabilidades, até resistências estruturais na forma de regras orçamentárias, estruturas de responsabilização, e avaliação de

impacto. Daí a importância de reavaliar as próprias bases da entrega do serviço público para efetivamente implementar coprodução.

Reavaliar como o orçamento é planejado e executado para garantir maior poder de decisão aos cidadãos, e considerar ainda contribuições financeiras no contexto da coprodução não exclui a importância de outros tipos de contribuição por parte de cidadão, incluindo contribuições ao atuarem em certas funções dentro da estrutura pública e ao dividirem conhecimentos, criando uma rede de apoio para a coprodução.

Pestoff (2008), ao estudar a atuação de pais na entrega de serviços para crianças, como creches e escolas, elencou diversos modos como o processo pode ocorrer, dentre os quais se sobressaem a participação econômica, política, cooperativa e social.

A participação econômica é definida como a doação de dinheiro, produtos ou tempo para as escolas dos países estudados (todos da União Européia). A participação econômica pode consistir de uma ou mais das modalidades acima, especialmente em caso de países com deficiência na provisão de serviços e bens, quando a atuação dos pais adquire uma importância maior ao complementar os serviços estatais. Pestoff (2008) considera que em alguns dos casos estudados a contribuição de dinheiro e tempo ou produto é esperada por parte da comunidade como um todo, atuando de modo cooperativo na entrega desses serviços.

A participação política pode ser indireta, representativa ou corporativista, agindo dentro das escolas na orientação ou consulta das decisões, as quais são tomadas pelos agentes profissionais. A participação por cooperações ou associações implica no envolvimento no gerenciamento e manutenção da instituição, entretanto em funções não-pedagógicas, de modo a complementar e auxiliar a entrega dos serviços, sem substituir o profissional. Por fim, a participação social age de modo a criar organizações de pais, e sua organização de eventos que congreguem a comunidade escolar (PESTOFF, 2008).

As relações entre profissionais e usuários podem assumir diferentes aspectos, conforme tipificado por Bovaird (2007), variando desde a entrega tradicional de serviços públicos até a atuação autônoma de comunidades. Antes de analisar, entretanto, esse

modelo, cabe retomarmos a ideia do cidadão dentro da coprodução, e os fatores que motivam a sua participação na entrega de serviços públicos e em organizações comunitárias ou associações.

Ao trazer o cidadão para a entrega de políticas públicas (VERSCHUERE, BRADSEN & PESTOFF, 2012), a literatura de coprodução aborda três princípios-chave: que a população efetivamente participe da política pública; que essa participação seja representativa da população local; que sua participação não seja nominal e implique em resultados concretos.

No trabalho publicado pelo NEF (2014) são elencados seis princípios da coprodução, os quais foram considerados na análise das escolas em São Paulo:

1. Reconhecer pessoas como recursos: usuários e comunidade são considerados recursos, com o entendimento de que todos tem algo a contribuir;
2. Aprimoramento a partir de capacidades existentes nas pessoas: reconhecer as contribuições individuais e trabalhar para melhorar capacidades individuais;
3. Mutualidade e Reciprocidade: estimular o engajamento a partir de relações de reciprocidade, trabalhando a ideia de incentivos para ação;
4. Redes de apoio: redes de relacionamento pessoal e profissional que apoiam a troca de conhecimento e mudanças nas estruturas existentes;
5. Diluir barreiras: diluir a diferenciação entre responsabilidades de funcionários e usuários, repensando o modo como serviços são pensados e entregues;
6. Facilitar ao invés de entregar o serviço: criar a mudança no serviço público que permita ao funcionário atuar como intermediador na entrega do serviço público, aceitando e estimulando a mudança de padrão de relação entre funcionário e usuário.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E COPRODUÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS PAULISTAS

O Estado de São Paulo possui 5.300 unidades escolares de Educação Básica que respondem à Secretaria Estadual de Educação. Essa rede é responsável por mais de 4 milhões de alunos, 250 mil professores, e 65 mil servidores públicos. É um dos Estados com melhor índice do IDEB, e o Estado o Brasil com o maior investimento per capita em estudantes. Entretanto São Paulo foi recentemente o palco de movimentos de ocupação escolar, com alunos e professores demonstrando insatisfação com a situação atual da educação e os planos dos governos estadual e federal.

Para verificar a relação entre a gestão democrática e a coprodução nas escolas selecionamos duas escolas. Os critérios de seleção foram ser escolas com ensino médio, onde se poderia verificar melhor a participação e envolvimento dos alunos; e acesso às escolas, o que foi dificuldade pois o período de coleta se deu logo após as ocupações.

A primeira escola se localiza no município de Diadema, região metropolitana de São Paulo. Esta escola (denominada aqui escola X) possui cerca de três mil alunos, divididos entre Ensino Fundamental I e II, e Ensino Médio. Se localiza próxima a meios de transporte e com uma boa estrutura, com quadras e salas em bom estado. A maior parte dos alunos mora próximo à escola, motivo pelo qual muitos dos alunos entram na escola no Fundamental I, e permanecem até a conclusão do Ensino Médio. A escola possui estrutura com diretora, dois vice-diretores, coordenador de sala, conselho de escola, associação de pais e mestres, e grêmio escolar. Em 2015 e em 2016 a escola foi ocupada pelos alunos.

A segunda escola, referida como Escola Y, está localizada na Zona Sul do município de São Paulo, no distrito do Grajaú. Possui cerca de dois mil alunos, entre Fundamental II, Ensino Médio, e Ensino de Jovens e Adultos, em três turnos. No período da manhã estudam os alunos do Ensino Médio, à tarde os alunos de Ensino Fundamental II, e à noite do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e Ensino Médio. É considerada uma escola de "passagem"; por estar localizada em área central do bairro e próximo a diferentes meios de transporte, a escola tem uma alta demanda de alunos da região, e grande parte dos seus alunos moram em outros bairros.

As duas escolas possuem, até um certo ponto, um perfil similar: possuem Ensino Fundamental e Ensino Médio, separados em turnos, e consideradas bem localizadas em suas respectivas regiões, com competitividade entre familiares para matricularem suas crianças nas mesmas. Visitando as escolas, é possível reparar que a escola X em Diadema, possui uma infraestrutura mais reformada, com mesas externas, salas e instalações. A escola Y, no Grajaú, possui uma boa infraestrutura, porém tem uma área menor, com problemas mais aparentes em termos de conservação do imóvel. As duas escolas possuem estrutura administrativa similar, e ambas abrem aos finais de semana para receber projetos ligados ao Programa "Escola

da Família", criado em 2003 pela Secretaria de Estado de Educação de São Paulo.

Na escola Y observou-se que as estruturas formais de gestão democrática (conselho de escola, APM e Grêmio) encontram-se em funcionamento, porém as reuniões e atividades tem predominantemente um caráter formal. Na percepção da vice-diretora, isso se deve em certa medida ao desejo, principalmente dos pais, de evitar assumir maiores responsabilidades. Como grande parte dos alunos mora em outros bairros, isto se torna empecilho para maior participação. Segundo a vice-diretora da escola Y:

"eu já trabalhei em escola que é do bairro, que era assim, a favela em volta e a escolinha lá no meio. Então mesmo ali você tem dificuldade no envolvimento dos pais, mas se você consegue desenvolver uma atividade, você consegue fazer eles virem pra escola. Já numa escola de passagem é mais difícil. Apesar que o Fundamental 2, o envolvimento é grande. Reuniões de pais são cheias. Entendeu? Já no ensino médio não são tanto." (S, Vice-Diretora. Entrevista VIII)

Alunos e professores se envolvem em projetos *ad hoc*, com apoio das lideranças da escola, tais como: comissão de formatura, projeto com biblioteca, mentoria e compostagem.

No projeto da comissão de formatura foi verificada a preocupação com a diversidade de envolvimento, buscando nos voluntários um misto de alunos com boas notas, notas ruins, bom e mau comportamento, extrovertidos e introvertidos, de modo a ter uma comissão que fosse mais representativa do grupo como um todo. Já no projeto de mentoria, os alunos buscam identificar colegas com facilidade com certas disciplinas, destacando a preocupação de mapear e identificar recursos disponíveis.

Na construção de redes, há uma preocupação de que o Grêmio busque se engajar com representações estudantis formais de outras escolas, com apoio da direção. Observa-se nesta escola um papel importante das lideranças, diretora e vice, em estabelecer um sentimento comunitário, além de valorizar as estruturas de gestão democrática, porém, com a necessidade de criar projetos para que o engajamento aconteça. É nestes projetos que se dá a coprodução.

Já a escola X, em Diadema, foi ocupada pelos alunos. Possui um histórico de utilização formal das estruturas de gestão democrática, tendo a última gestão do Grêmio, inclusive, recebido apoio da diretoria com indicação de alunos. As estruturas

da gestão democrática eram percebidas como cerimoniais, e vistas, de acordo com os alunos entrevistados, como agregando pouco para que de fato ocorresse coprodução nestes espaços. Os alunos que participaram da ocupação se mobilizaram e ganharam a eleição do Grêmio, passando a ter um papel mais ativo na escola, propondo diversos projetos e iniciativas, muitas vezes não apoiados pela diretoria.

Uma das motivações para o grupo de alunos que participou da ocupação concorrer à eleição foi o fato da diretoria não apoiar a proposta de realização de cursinho popular aos sábados, alegando questões logísticas e de disponibilidade de funcionários, assim como a percepção desses alunos em relação ao modelo de grêmio então existente na escola. Nas palavras de um dos alunos:

"A gente não queria usar aquele modelo burocrático (...) nosso foco sempre foi ter um grêmio mais livre. Então a nossa ideia é realmente quebrar com toda essa burocracia e fazer uma coisa que nem a gente fazia na ocupação. A gente precisa fazer alguma coisa? Precisa. Tem gente pra fazer? Tem. Tem gente que quer fazer? Tem. Então a gente vai lá e faz." (D, Aluno. Entrevista VI).

O grupo vence as eleições para o Grêmio, e uma vez empossados, e usando também as reuniões do conselho de escola, conseguiram que o cursinho fosse autorizado a funcionar dentro da escola, passando a ter o auxílio de um vice-diretor responsável pela Escola da Família. Além disso, o novo Grêmio, passa a se articular com movimentos sociais e ONGS, ao invés de outros Grêmios, como na escola Y. Esta articulação encontrou na estrutura formal do Projeto Escola da Família um *locus* para mobilização. O espaço foi utilizado para debates sobre temas atuais, e proposição de iniciativas paralelas com outras escolas.

Além da falta de apoio da diretoria, na Escola X, havia maior reticência dos professores/funcionários às mudanças. Neste sentido, a existência de estruturas formais e a sua tomada pelos proponentes dos projetos, permitiu que as iniciativas de coprodução passassem a acontecer. Apesar do Grêmio ter tido um papel importante na proposição de projetos, foi possível perceber durante as entrevistas que APM e conselho de escola são mais considerados enquanto instâncias para negociação e entrega de serviços na escola do que o grêmio.

Podemos verificar que na escola Y, projetos *ad hoc* são gatilhos para que ocorra coprodução, além do papel de apoio da diretoria. As estruturas formais da gestão

democráticas são usadas também para promover estes projetos, mas as iniciativas não nascem a partir da sua existência. Na escola Y, as estruturas formais da gestão democrática foram importantes para permitir que a coprodução ocorresse nos projetos propostos. No entanto, foram apenas meios para que a coprodução pudesse ocorrer, uma vez que os alunos passam a reconhecer e então disputar esse espaço de outra forma após a ocupação.

Mesmo com a institucionalização da Gestão Democrática, por meio da CF-88, LDB-96 e leis estaduais, que regulamentaram o grêmio estudantil, associação de pais e mestres, conselhos de escola, a sua prática é ainda muito cerimonial. Esta é uma visão também corroborada por outros estudos que reconhecem as limitações da gestão democrática (Flaki e Sakata, 2016; Ribeiro e Nardi, 2018).

A Secretaria de Educação do estado de São Paulo realizou entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, levantamento com uma amostra de quase 500.000 alunos, funcionários, professores, pais e gestores de escolas, sobre gestão democrática. A pesquisa teve 448.593 mil respondentes, dos quais 71% alunos (destes 44% estudantes do Ensino Médio) e 13% professores. Os resultados mostram que 92% destes respondentes não participam de grêmios, 89% não participam da associação de pais e mestres, e 83% não participam do conselho de escola.

Apesar destes achados, há aspectos positivos no levantamento. Na questão sobre o que é gestão democrática, 31% dos respondentes consideram que é o "*diálogo constante dentre todos da escola*" e 14% "*participação de todos nas decisões e melhorias da escola*" e 11% consideram que é o envolvimento em grêmio, APM, conselho. Temos assim uma maioria dentro das escolas que entende os componentes da gestão democrática e que considera, ainda, a gestão democrática como algo que pode contribuir para melhorar a escola, por meio do envolvimento maior do aluno na escola e estudos (66%) e melhor desempenho do aluno (com 61% das respostas).

Essas respostas são uma sinalização positiva quando sobreposta à categoria de percepções de alunos e funcionários, que se liga ao estabelecimento de uma cultura coprodutiva dentro das escolas, quando pensamos na construção de significados e identidades ligados ao conceito de participação e atuação conjunta na gestão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coprodução, e assim como a gestão democrática, dependem de fatores estruturais: existência de espaços de diálogo, compartilhamento de decisões e descentralização, existência e aproveitamento de capacidades dos atores envolvidos na comunidade escolar.

A coprodução, apesar de não exigir uma organização formal, é estimulada por esta, facilitando a coordenação entre cidadãos e funcionários. A gestão democrática, ao estabelecer uma estrutura organizacional com componentes comuns à coprodução (participação, atuação conjunta de funcionários e usuários) pressuporia uma facilitação ao processo de coprodução, porém a liderança da escola e outros fatores contextuais tem se mostrado centrais neste processo de ativação da democracia no contexto escolar.

A coprodução é ativada por diferentes demandas dos alunos, usuários desse serviço, que desejam o benefício de uma melhor biblioteca, ou uma melhor infraestrutura na escola, e que. E ocorre também estimulada pelo Estado que, em um contexto de redução orçamentária, que passa a utilizar os recursos valiosos da comunidade para manter o nível de entrega do serviço e que, ainda, regulamenta como essa entrega conjunta pode ocorrer a partir das instâncias criadas pela gestão democrática.

O outro lado desse papel do Estado no desenvolvimento de iniciativas Coprodutivas é que o potencial de contribuição de alunos e familiares é frequentemente considerado de modo secundário em relação ao papel de funcionários, especialmente do (a) diretor (a) da unidade escolar.

A percepção de alunos sobre seu papel na escola é, ainda, comumente restrita a uma posição similar à de clientes dentro da ideia de gestão pública. A Coprodução implica uma mudança de mentalidade e práticas que permitam a este efetivamente atuar dentro da organização.

Esse processo de mudança pode encontrar resistências, seja sob a forma de apatia de pais e familiares e estudantes, ou ativa por resistências funcionários e professores. Essa mudança de perspectiva em relação ao aluno – a perspectiva de que este pode ter uma voz no desenho das decisões – se mostrou tímida, com

entrevistados reconhecendo a importância dos alunos, porém no contexto pedagógico ou de atividades diretamente ligadas a seu aprendizado.

Outro fator é que, por se desenvolver em um ambiente primariamente hierárquico, a coprodução nesses casos é conduzida por “líderes”. A partir do que foi pesquisado, há evidências de componentes pessoais na criação de iniciativas coprodutivas: há um líder no processo, seja o diretor da escola ou um aluno ou grupo de alunos que lideram a busca por mudanças. Seria importante estudar até que ponto essas iniciativas se tornam parte da cultura da escola, e continuam para além da coordenação de seus criadores.

O tema da coprodução se mostra com amplas possibilidades de pesquisa. Em um contexto de redução orçamentária no Ministério da Educação e de uma reforma educacional que traz novos desafios à gestão escolar, especialmente em relação ao Ensino Médio, a coprodução representa um potencial de colaboração que não deve ser subestimado.

Isso se conecta com o conceito de criação de um *ethos* coprodutivo, Fatores para essa criação seriam o estabelecimento de redes dentro e fora da escola, assim como estímulos organizacionais e mudança de padrões de relacionamento que trouxessem a diluição em termos de responsabilidades entre funcionários e usuários da escola, num processo de apropriação do espaço público.

A coprodução é um conceito comparativamente novo na agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil, e sua existência pode ser por vezes considerada improvável dado o histórico de relações entre governo e cidadãos no Brasil. Porém a coprodução, ao trazer um quadro referencial no qual Estado busca por inovações, e em meio a uma efetiva mudança de perspectiva dos cidadãos em relação ao Estado, se mostra como uma alternativa para a inclusão e o empoderamento da população.

REFERÊNCIAS

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>. Acesso em 10 Agosto de 2016.

BRASIL. LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em 18 de Maio de 2018.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Introduction. In PESTOFF, V.; BRANDSEN, T. (orgs). *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*. Lodon: Routledge; 1 edition, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 18 de Maio de 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 de Maio de 2018.

GADOTTI, M. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e Organização da Educação Nacional. In *Conferência Nacional de Educação - CONAE*. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acesso em Abril de 2017.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. I. Pesquisa Qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; SILVA, A.B.; SCHIMIDT, A.; GODOY, C. A. (org.) *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais. Paradigmas, Estratégias e Métodos*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMIDE, C. B.; CORREA, L. F.; LOFRANO, R. C.; TURQUETI, A. A Normatização da Educação no Brasil e a Nova LDB. In: Ana Paula O. Rescia; Cláudio B. G. de Souza; João A. Gentilini & Ricardo Ribeiro (org.) *Dez Anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil*. Araraquara: Junqueira&Marin Editores, 2007.

JOSHI, A.; MOORE, M. Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments, *The Journal of Development Studies*, 40:4, 31-49, DOI: [10.1080/00220380410001673184](https://doi.org/10.1080/00220380410001673184). Acesso 18 Maio 2018.

FLACH, Simone de Fátima; SAKATA, Kelly Letícia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* v. 32, n. 2, p. 549 - 569, ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21573/vol32n22016.63863>. Acesso em: 18 maio 2018.

LEITE, R. C. LDB: planos, financiamento e descentralização educacional. In: RESCIA, A. P. O.; GENTILINI, J. A.; RIBEIRO, R. E. S. C. B. G. *Dez Anos de LDB: contribuição para discussão das políticas em educação no Brasil*. Araraquara: Junqueira e Marin, 2007.

NEF - New Economic Foundation. *In this together: building knowledge about co-production*. London: New Economic Foundation, 10 Junho de 2011. Disponível em: <http://neweconomics.org/2011/07/in-this-together/>. Acesso em 10 Agosto de 2016.

NEF - New Economic Foundation. *Commissioning for Outcomes and co-production: a new model for commissioning public services*. London: New Economic Foundation, 16 de junho de 2014. Disponível em: http://neweconomics.org/2014/06/commissioning-outcomes-co-production/?_sft_latest=research&sf_paged=10. Acesso em 10 Agosto de 2016.

NEF - New Economic Foundation. *Co-Production: a manifesto for growing the economy*. London: New Economic Foundation, 15 Junho de 2008. Disponível em: <http://neweconomics.org/2008/07/co-production/>. Acesso em 10 Agosto de 2016.

OLIVEIRA, C. Democratização da educação: acesso e permanência do aluno e gestão democrática In Ana Paula O. Rescia; Cláudio B. G. de Souza; João A. Gentilini & Ricardo Ribeiro (org.) *Dez Anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil*. Araraquara: Junqueira&Marin Editores, 2007.

OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, V. 24 (6):1073-1087. 1996. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X). Acesso em 10 de Agosto de 2016.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: *Gestão, financiamento e direito à educação*. [S.l: s.n.], 2001.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: childcare in eight European Countries. In PESTOFF, V.; BRANDSEN, T. (orgs). *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*. Lodon: Routledge; 1 edition, 2008.

RAMOS, Géssica Priscila. Racionalidade e gerencialismo na política educacional paulista de 1995 a 2014: muito além das conjunturas. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, v.24, n. 92p. 546-578, set/2016 . <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362016000300003> Acesso em 18 maio 2018.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha; NARDI, Elton Luiz. Bases normativas e condições político-institucionais da gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado do Piauí. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*,v. 26, n. 98, p. 7-31, mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601149>. Acesso em 18 maio 2018.

SÃO PAULO. Lei Complementar Nº 444, de 27 de dezembro de 1985. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444-27.12.1985.html>. Acesso 18 de Maio de 2018.

SÃO PAULO. LEI Nº 15.667, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-15667-12.01.2015.html>. Acesso em 18 de Maio de 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 14.689, de 04/01/2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=165009> Acesso em 18 de Maio de 2018.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Questionário de Gestão Democrática - relatório de resultados**. São Paulo. 2017. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1230.pdf>. Acesso em Junho de 2017.

SOUZA, D. B.; CASTRO, D. F. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. *Educ. Soc.*[online]. 2012, vol.33, n.121, pp.1195-1213, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400015>. Acesso em 10 Agosto de 2016.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* 23 (4): 1083- 1101, 2012. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>. Acesso em 10 Agosto de 2016.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ⁱ Exemplificado pelo autosserviço no varejo, *check-in* nos aeroportos e vários outros.