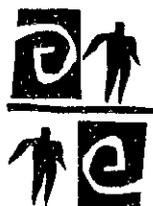


# Participação Popular na Gestão Escolar

Três Casos de Políticas de Democratização

Elie Ghanem



Ação Educativa

São Paulo, 1996

**Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação**  
Av. Higienópolis, 901 - Higienópolis - 01238-001  
São Paulo - SP  
Tel: 825-5544 / Fax: 825-7861  
E-mail: acaoeducativ@ax.apc.org

CEDI	EDUCAÇÃO POPULAR E ESD. POPULAR
documentação	
Nº	6...
Data	11 / 11 / .....

Copyright ©1996 by Ação Educativa - Assessoria,  
Pesquisa e Informação

**Ação Educativa** é uma organização não governamental sem fins lucrativos que apóia e propõe programas educativos e ações visando o envolvimento da sociedade com as questões educacionais e da juventude. Tem em vista a construção da democracia e a promoção da solidariedade, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Seus serviços se orientam para a defesa dos direitos educacionais e qualificação da educação das camadas populares, além da criação de oportunidades para a expressão e ação de grupos juvenis.

**Apoio:** Fundação Ford

## SUMÁRIO

Introdução .....	6
Quem participa? .....	8
Participação quanto a quê? .....	9
Quais os meios de participação?.....	12
Quais os resultados e problemas?.....	14
Descentralização e autonomia, democratização e participação.....	18
A escolha dos casos e os procedimentos utilizados.....	21
Definição dos casos e unidades de observação .....	21
Critérios de escolha dos casos.....	22
Procedimentos práticos da pesquisa .....	22

O caso de Porto Alegre .....	24
1. A política da Secretaria Municipal de Educação .....	24
2. A escola observada e a área escolar .....	28
3. Gestão democrática e formação de professores .....	29
4. A Constituinte Escolar .....	34
5. Processos e meios de decisão .....	35
6. Áreas de tomada de decisões .....	40
Gestão administrativa .....	40
Gestão financeira .....	41
Gestão pedagógica .....	41
7. Questão de interesse? .....	44
8. Problemas fora do campo de deliberação coletiva .....	46
9. Conclusões .....	51
O caso de Recife .....	55
1. A política da Secretaria de Educação e Cultura .....	55
2. Desempenho da rede escolar municipal .....	62
3. A escola e a área escolar .....	64
4. Política educacional e gestão democrática .....	65
5. Processos e meios de decisão .....	67
O conselho escolar .....	68
A Comude .....	71
6. Áreas de tomada de decisões .....	72
Gestão administrativa .....	72
Gestão pedagógica .....	73
7. Problemas fora do campo de deliberação coletiva .....	76
8. O exemplo de Iputinga .....	78
9. Conclusões .....	80

O caso de Minas Gerais.....	85
1. A política da Secretaria de Estado da Educação .....	85
2. A escola observada e a área escolar .....	92
3. Autonomia e gestão democrática da escola .....	94
4. Processos e meios de decisão.....	95
O colegiado escolar.....	95
Eleição de diretores.....	97
5. Áreas de tomada de decisões .....	98
Gestão administrativa.....	98
Gestão financeira .....	100
Gestão pedagógica.....	101
6. Questão de interesse? .....	105
7. Conclusões.....	106
Um Estado democrático para a democracia .....	110
Bibliografia .....	112
Agradecimentos .....	117

Neste relatório de pesquisa se discutem as políticas educacionais dos governos de Porto Alegre, Recife e Minas Gerais, propostas e encaminhadas tendo em vista a democratização da gestão escolar.

O trabalho faz parte do projeto Participação Popular na Gestão Escolar, cujo objetivo é definir pontos fundamentais e orientações para a elaboração de políticas educacionais compatíveis com a proposta de participação popular. O projeto, desenvolvido por Ação Educativa na área Ações Coletivas e Políticas Públicas, inclui documentação, pesquisa e assessoria, tendo já publicado uma seleção bibliográfica anotada sobre o tema.\*

Na *Introdução*, são destacados alguns aspectos da participação, abordando a literatura produzida a respeito e explicitando os marcos que orientaram a realização dos três estudos de caso. As partes seguintes correspondem à apresentação dos casos, com conclusões específicas ao final. Na última, faz-se uma análise de caráter geral, buscando extrair algumas lições.

---

\* GHANEM, Elie (org.). **Participação popular na gestão escolar : bibliografia**. São Paulo : Ação Educativa, 1995. 143 p.

## Introdução

Ao se esgotar o regime autoritário, retomadas as eleições diretas para governadores dos estados, algumas iniciativas relativas à participação popular na gestão das escolas públicas começaram a surgir<sup>1</sup>. Aos poucos, foram-se elaborando discursos e propostas de políticas educacionais nas quais a idéia de envolvimento “da comunidade” na escola passou a assumir uma importância crescente, consolidando-se uma compreensão de que “a educação” é uma área de co-responsabilidade governamental e da sociedade civil. A própria Constituição, além de consagrar a educação como direito de todos, determina-a como dever do Estado e da família e prescreve que sua promoção e incentivo sejam feitos “com a colaboração da sociedade”.

Pesquisas que focalizavam o caráter autoritário da escola foram se voltando para o exame dos mecanismos propostos à participação, seus aspectos positivos, obstáculos e dificuldades enfrentados para realizá-la. Paralelamente, outras vinham indicando as características da ineficiência da escola pública.

As propostas de políticas educacionais foram identificando como principais problemas a atacar os que dizem respeito à própria garantia do direito à escolarização básica. Primeiro o do acesso universal à escola e da necessidade de vagas suficientes. Em seguida, o do sucesso dos alunos atendidos pela escola, muito dos quais não progredem nos estudos, sofrem reprovações ou abandonam a escola<sup>2</sup>.

O período de formação de um sistema político democrático, cujo marco fundamental é a Assembléia Constituinte de 1987-1988, coincide com uma grave crise econômica, com a acentuação das desigualdades de distribuição de renda e com a corrosão da capacidade financeira do Estado, atingindo notadamente os órgãos e serviços das chamadas áreas sociais, que incluem o setor educacional.

---

<sup>1</sup> Em São Paulo, por exemplo, aprovou-se um Estatuto do Magistério Estadual (Lei Complementar 444/85), introduzindo o conselho de escola deliberativo (cf. Ribeiro, 1989b).

<sup>2</sup> Muitos trabalhos têm apontado a gravidade dos problemas de desempenho do sistema educacional. Relatório de abrangência nacional elaborado pelo MEC mostra que de cada 100 alunos que ingressam no ensino de 1º grau só 33 concluem a 8ª série e que para cada concluinte foi necessário investir 18,7 anos-matrícula, quando o esperado seriam 8 (MEC, 1995:158).

Nesse quadro, a cobertura dos serviços escolares prosseguiu em sua tendência de crescimento gradativo (3,2% ao ano), ao passo que as deficiências de desempenho das escolas públicas foram adquirindo maior visibilidade, enquanto importantes mudanças atingiram a categoria dos professores. Dentre estas, talvez a mais notável seja a acentuada degradação dos níveis salariais. Menos perceptível foi o processo em que faculdades particulares e municipais, controladas apenas formalmente pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação, foram-se tornando os centros de formação que habilitam a maior parte dos professores com curso superior (46,2% do total) que vão atuar nas escolas públicas.

Além da persistência da figura do professor não habilitado, professores experientes abandonam a profissão<sup>3</sup>. Começam a faltar professores de disciplinas como Matemática, Química e Física, pois sua formação especializada encontra colocações mais bem remuneradas em ramos do mercado de trabalho fora do magistério.

A regulação das relações trabalhistas por meio de lei de estatuto do magistério, estabelecida nas redes escolares estaduais, só lentamente começou a ser seguida pelas redes municipais, estimuladas por medidas indiretas do MEC, como a exigência de estatuto do magistério municipal e do pagamento de pelo menos o salário mínimo para liberar recursos para projetos das prefeituras. Onde as relações trabalhistas não passaram por algum tipo de regulação legal, a colocação de professores ou diretores nas redes escolares não se opôs às conveniências do clientelismo político<sup>4</sup>. Onde essa regulação já estava presente, os critérios de promoção na carreira do magistério não estabeleciam qualquer vinculação com o desempenho profissional, assentando-se basicamente no tempo de serviço e na titulação acadêmica.

Os discursos de cunho participacionista, elaborados a partir dos problemas ligados à garantia do direito à escolarização, incluíam justificativas das mais imediatas para o cotidiano escolar às mais estratégicas para a democracia no país. Foram assimilados em propostas de políticas educacionais que pretendiam ser compatíveis com o sistema político democrático, ou seja, propostas de gestão democrática e participação popular na escola, as quais começaram a ser implementadas em sistemas escolares cujas práticas e ineficiências tradicionais foram agravadas pelas mudanças que atingiram o professorado.

O sistema escolar passou a ser cada vez mais apontado como inadequado às camadas crescentemente abarcadas por seus serviços, devido a falhas de saber profissional dos professores, insuficiência de recursos aplicados e irracionalidades no gerenciamento. Os sindicatos de professores atacaram e procuraram resistir ao vertiginoso declínio dos níveis salariais, avançando em seguida para a denúncia dos insatisfatórios recursos aplicados no

---

<sup>3</sup> Do total de professores, 8,5% são leigos (cf. MEC, 1995:68). Não há estudos que dimensionem o fenômeno do abandono da profissão, apontado assistematicamente por técnicos e professores.

<sup>4</sup> Amostra analisada pelo MEC constatou que 36,2% dos que assumiram a direção de escola foram indicados por políticos e somente 48,6% dos professores ingressaram na carreira mediante concurso público (cf. MEC, 1995:46 e 75).

setor. Finalmente, os governantes passaram a reconhecer tanto a necessidade de cobertura total do sistema quanto a sua ineficiência, propondo o envolvimento da população usuária e dos servidores na gestão das unidades escolares, ao lado de ações de capacitação dos professores em serviço e de eventuais medidas de recuperação salarial.

Tais propostas participativas e de gestão escolar democrática envolvem problemas conceituais aos quais se articulam muitas dificuldades práticas na implementação dessas políticas. Expomos a seguir alguns pontos em que se manifestam esses problemas e dificuldades, baseando-nos na literatura que trata do tema.

### **Quem participa?**

Nas propostas participacionistas, há pouca definição conceitual sobre quem participa ou deveria participar. Essas propostas - e mesmo o entendimento comum - nos levam a considerar que participar não se reduz a fazer parte da organização escolar, significando um engajamento mais intenso de quem faz parte da escola.

Além disso, a participação esperada abrange também os que dela não fazem parte, admitindo que estes projetem suas aspirações sobre a escola e, no limite, a dirijam. Primeiramente, os que podem ter interesse mais direto nas atividades escolares, ou seja, os parentes mais próximos dos alunos. Em seguida, alude-se ao conjunto formado pelos moradores do lugar onde a escola se situa, eventualmente distinguindo-se ou dando importância especial a entidades associativas locais.

No final dos anos 50, Luiz Pereira já mostrava preocupação com a influência externa sobre a escola, vendo esta como um tipo de empresa de serviço público, dividida entre a crise e a racionalização. Essa escola não estaria totalmente integrada no sistema de classes urbano-industrial, dada a inconsistência entre este sistema e o sistema de relações formado por escola e área escolar (Pereira, 1967).

Nessas relações, verificou-se a ruptura entre as expectativas mútuas do pessoal docente-administrativo e as dos moradores, com a emergência de zonas de fricção entre eles. Registrou-se também que a reação dos moradores ao comportamento do pessoal docente-administrativo tendia para o padrão de subordinação patrimonialista<sup>5</sup>. Entretanto, “movimentos de opinião contrária àquele comportamento” - quanto a castigos físicos, à hipotrofia do ensino ou às “formações espontâneas” do pessoal docente-administrativo<sup>6</sup> - foram julgados pouco potentes para exercer controle informal sobre as atividades e relações internas da escola.

<sup>5</sup> Trata-se aqui do tipo ideal de patrimonialismo, no qual o senhor trata a administração como coisa particular sua, selecionando servidores e atribuindo-lhes tarefas específicas na base da confiança pessoal, sem clara delimitação de funções ou dada divisão de trabalho. Os servidores, por sua vez, vêem as tarefas administrativas como parte do seu dever de respeito e obediência, seus “direitos” são privilégios concedidos arbitrariamente. Da mesma forma arbitrária, tratam seus subordinados, mas dentro dos limites da lealdade para com o senhor e sem ferir a tradição.

<sup>6</sup> Grupos de professores que abandonavam suas turmas para beber café e fumar durante as aulas, por exemplo.

Aquele estudo enfoca a relação entre uma organização (escola) e um outro tipo de coletividade, tratando essa coletividade não como comunidade, mas como área escolar. O uso desta expressão é mais exato, uma vez que a área escolar é a área servida pela escola (indefinida ou arbitrariamente definida), cujos limites são os da distribuição geográfica das residências das famílias das crianças matriculadas. Assim sendo, somente num sentido muito amplo a área escolar poderia ser considerada uma comunidade, uma vez que lhe falta certo grau de auto-suficiência e seus limites geográficos não constituem uma representação coletiva (não estão definidos na consciência dos moradores). É, portanto, a área escolar que estão se referindo os órgãos administrativos das secretarias de educação, os diretores e demais empregados das unidades escolares quando falam em “comunidade”.

Com essa confusão, esperam-se da área escolar ou se atribuem a ela condutas homogêneas pertinentes a uma idéia de comunidade. Essas ambigüidades trazem problemas para a implementação das políticas participacionistas, uma vez que a presumida “comunidade” abarca comportamentos diferentes e às vezes opostos entre si.

Assim sendo, uma clara definição de quem participa ou deve participar é fundamental para que se analisem as suas condutas. Dessa definição depende também a clareza sobre a natureza da participação, o desempenho exigido e o grau de subordinação dos participantes circunscritos à organização escolar. Porém, os proponentes da participação encontram dificuldades quanto a esses aspectos, marcadamente quando pretendem a democratização da gestão escolar, pois esta sempre aponta (ainda que formalmente) para a subversão da hierarquia interna de poder, atribuindo a participantes de níveis inferiores (alunos) e sobretudo a não-participantes (pais de alunos ou outros moradores locais) um poder igual ou maior que os de ocupantes de postos superiores na hierarquia da unidade escolar (cf. Etzioni, 1974).

### **Participação quanto a quê?**

Somente alguns dos estudos que abordam a questão da participação nas escolas públicas brasileiras se referem exclusiva ou diretamente à gestão escolar, ou seja, aos seus processos decisórios. A maioria incide nos aspectos que denominamos o *exercício de controle*, o *fornecimento de recursos*, a *vivência democrática* e o *currículo*.

Um exemplo de conteúdos da participação é dado pela Conferência Internacional da Educação ocorrida em Genebra, em 1979, que fez recomendações explicitando os seguintes eixos: mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais; adaptação da educação às aspirações e centros de interesse da população beneficiária, particularmente os grupos menos favorecidos; democratização da educação, especialmente igualdade de oportunidades; enfrentamento da indiferença em relação ao sistema educacional; tomada de decisões em todos os momentos do processo educacional (cf. Le Boterf, 1982).

Apenas o último desses eixos pode ser classificado como democratizador, já que diz respeito diretamente à gestão da escola como tomada de decisões.

Aspectos de *exercício de controle* subentendem que a participação pode não estar diretamente definida pelo poder de tomar decisões na gestão escolar, mas pela influência sobre esse poder, tanto na produção de decisões quanto no seu efetivo cumprimento. Esse controle já foi assinalado em atritos surgidos quanto às condições materiais e de funcionamento das escolas (Campos, 1991) e como fator condicionante das condutas dos educadores (Avancine, 1990; Carvalho Filho & Faria, 1990; Haddad & Di Pierro, 1994; Haddad & Ghanem, 1994; Cenpec, 1994a).

O *fornecimento de recursos* para o funcionamento da escola é uma área consolidada de participação. A insuficiência ou má distribuição das verbas e o reconhecimento da precariedade material da escola pública tornaram comuns as práticas de arrecadação de recursos, freqüentemente para despesas que deveriam ser cobertas pelo Estado (cf. Almeida, 1983; Ribeiro, 1989). Somente em casos extraordinários essa forma de participação responde às características do projeto pedagógico proposto (cf. Cenpec, 1994b), ou constitui estratégia de influência no direcionamento da escola, como procura fazer o Movimento Sem Terra em áreas de assentamento (cf. Di Pierro & Haddad, 1994).

Vários autores destacam a própria *vivência democrática* como objeto da participação. Abertamente ou de modo menos explícito, a participação é proposta como meio para objetivos políticos não circunscritos à escola, não sendo portanto imediatamente instrumentais. Nesta vertente, pretende-se que a escola se torne um espaço privilegiado de exercício democrático (Couto, 1988; Cruz, 1989; Montenegro, 1991; Genovez, 1993), assim como de interação e transformação das relações do viver em comum (Pereira, 1990; Carranza, 1992). Nesta perspectiva, importa menos que as decisões sejam acertadas e promovam a eficiência da organização escolar. Supõe-se que o próprio processo democrático de decidir constitua a meta das atividades, podendo o ato de decidir ocupar posição secundária frente ao de discutir.

A definição do *currículo*, que também poderia ser chamada de gestão pedagógica, tem sido o objeto remoto da participação. Dada a exigüidade de experiências desse tipo, constitui-se mais como uma aspiração, enunciada por educadores e orientações de política educacional. Propõe-se nesse campo uma participação que questione o conhecimento que a escola transmite, a quem e a favor de quem é apropriado e aplicado, junto com a modificação do conteúdo do ensino pela introdução de questões pertinentes a “lutas de pais, associações, sindicatos e partidos” (Carvalho, 1989), como também se apontam limites da comunidade para conseguir formular propostas pedagógicas “adequadas aos interesses de classe dos alunos” (Carvalho Filho & Faria, 1990).

Há, contudo, registro de co-responsabilidade da comunidade com o projeto pedagógico de uma escola municipal de Porto Alegre (Cenpec, 1994c), bem como de práticas de

participação que incidem na organização curricular, no traçado da relação pedagógica e nos temas para capacitação de professores (Cenpec, 1993), na avaliação diagnóstica e na articulação interdisciplinar (Cenpec, 1994a). Análises do Movimento Sem Terra mostram sua intenção de influir nos conteúdos e metodologias de ensino (cf. Haddad & Di Pierro, 1994) e sublinham propostas de educação escolar estabelecendo o que e como ensinar, tendo em vista a “viabilização econômica e política das terras conquistadas” (Caldart & Schwaab, 1992).

Em outras situações, propõe-se uma participação no campo educacional que estimule a melhoria das condições de vida e assegure o direito à informação (DIADEMA, 1988), ou ainda, a busca em conjunto da articulação entre objetivos educacionais e interesses da população (Guaraná, 1986; Frem, 1989; Miranda, 1989). Por vezes, não se pretende mais que o acompanhamento do educando no processo ensino-aprendizagem (Gonzales, 1987) ou o conhecimento mais detalhado da realidade dos alunos (cf. Haddad & Ghanem, 1994). Em um nível menos decisório ainda, fala-se da participação do aluno numa prática pedagógica que incorpora sua cultura e experiência nos assuntos tratados (Leonardos, 1992).

Especificamente quanto à participação na gestão da escola, alguns autores a repartem em três aspectos que se condicionam mutuamente: a *gestão financeira*, a chamada *gestão administrativa* propriamente dita e a *gestão pedagógica*.

A *gestão financeira* da unidade escolar quase não é abordada e isso não surpreende, uma vez que os sistemas escolares brasileiros se constituíram de maneira que pontos fundamentais da gestão financeira são de competência de órgãos centrais de administração: a definição de níveis de remuneração de servidores, o investimento em construções e reformas de maior importância, o financiamento de medidas assistenciais como alimentação, transporte escolar e distribuição de materiais didáticos.

Registram-se poucos casos em que as decisões de caráter financeiro se situam entre as consideradas fundamentais para propostas de gestão participativa da escola, como ocorreu no Projeto Nossa Escola, em Jaboatão dos Guararapes, PE (cf. Haddad & Ghanem, 1994) e nas escolas estaduais mineiras, para as quais se coloca a necessidade e a perspectiva de crescente autonomia financeira, administrativa e pedagógica, propondo uma participação que interfira na questão do repasse de verbas, sem a qual não se conseguiria “trazer a família para dentro da escola” (Guia Neto, 1992 e 1993).

Quanto à *gestão administrativa*, ora se confunde com a gestão pedagógica e ora dela se distingue. Diversos fatores levaram ao distanciamento entre gestão escolar e atividades educativas, tantas vezes mencionado e condenado em estudos sobre administração escolar, particularmente sobre diretores de unidades escolares. Pode-se dizer que a gestão administrativa coincide com a gestão pedagógica quando aborda a avaliação e a contratação de professores, executantes diretos da atividade pedagógica. Assim foi no

projeto de escolas de produção comunitária na Bahia, que combinou a proposta de criar associações para assumir a gestão da escola com a proposta de escolher educadores (monitores da escola) entre a própria população (Arapiraca, 1990). Bem como na experiência de Cascalheira (MT), quando a prefeitura incentivou a participação popular no estabelecimento de critérios para a escolha de professores (cf. Leite, 1993).

A participação na gestão administrativa encontra limites análogos aos da gestão financeira. O planejamento no nível da unidade escolar pode diagnosticar e hierarquizar problemas, definir objetivos, mas tem possibilidades muito restritas de mobilizar recursos, já que decisões relativas a seleção, recrutamento e remanejamento de funcionários são adstritas a órgãos centrais. Essa centralização desestimula que se faça uma avaliação de desempenho diferente da mera atribuição de pontos para progressão na carreira, baseada em tempo de serviço e títulos acadêmicos.

Sobre a participação na gestão administrativa, é importante destacar a escolha de diretores e vice-diretores de unidades escolares. Os estudos a respeito assinalam a ocorrência de eleições, nas quais a ampliação do leque de categorias que decidem sobre o preenchimento desses cargos introduz critérios não coincidentes necessariamente com os dos padrões burocráticos (Almeida, 1993; Cenpec, 1993; TRABALHANDO, 1993).

Talvez a grande frustração dos promotores de políticas participacionistas nas escolas públicas seja a *gestão pedagógica*. Eles procuram levar a participação até o domínio “do pedagógico”, para que se questione o sentido geral do ensino, a finalidade ou pertinência de seus conteúdos. Isto porque, quando muito, os professores apenas discutem como adequar as atividades educativas, seja a um quadro de conteúdos já estabelecido e aceito, seja a presumidas características sócio-econômicas, etárias ou psicológicas dos alunos.

### **Quais os meios de participação?**

Observando vários casos de participação de comunidades na educação, Le Boterf (1982) faz referência ao que chama de “estruturas” por meio das quais ela ocorre. Dá o exemplo de vários países onde há comitês eleitos em nível local, associações de pais e mestres, conselhos de aldeia, conselho de educação comunal, comitê misto comunidade-universidade.

No Brasil, durante longo tempo, os meios criados para a participação consistiram em instrumentos de colaboração financeira, material e em medidas de assistência a alunos carentes. As formas jurídicas assumidas foram as de associações de pais e mestres (APMs) e as de caixas escolares. Remonta aos anos 30 a criação dessas associações no estado de São Paulo que, de instrumento de integração e colaboração voluntária passa, durante o regime militar, a modelo organizativo obrigatório e, posteriormente, a um resquício formal (Ribeiro, 1989b; Sposito, 1993).

Entre os estudos que abordam as APMs (Puterman, 1982; Almeida, 1983; Carvalho Filho & Faria, 1990; Pereira, 1990; Souza, 1991), alguns mostram tentativas de atuação diferenciada, com discussões de elaboração de estatuto, criação de comissões (de recreação, cultura, assistência social, comunicação), de cantina e cooperativa empregando alunos, apoio a projetos pedagógicos, definição de prioridades de aplicação do dinheiro arrecadado e apoio a reivindicações de moradores. Mas a APM tipicamente significa um canal para o fornecimento de recursos, com as mesmas funções desempenhadas pela caixa escolar (cf. Sposito, 1993; Guia Neto, 1993), reproduzindo-se com nomenclatura assemelhada em várias unidades da federação, como a Associação de Pais e Professores, em Santa Catarina (cf. Schramm, 1986), e o Círculo de Pais e Mestres, no Rio Grande do Sul (Haddad & Di Pierro, 1994; Cenpec, 1994c).

Outro meio proposto para a participação é a eleição do diretor escolar, que já foi regulamentada em diversas redes estaduais e municipais do Brasil (cf. Almeida 1993; Calaça, 1993; Cenpec, 1993; Cenpec, 1994c), em alguns lugares, há mais de dez anos<sup>7</sup>.

Mas os conselhos ao nível da unidade escolar se destacam como meios de gestão nos anos 80, sendo compostos pelo diretor escolar, por representantes de pais, de alunos, de professores e de outras categorias ocupacionais da escola. A composição desse conselho, assim como a forma de escolha de seus membros, varia conforme as normas estaduais ou municipais estabelecidas por lei.

Foram detectadas resistências à implantação desse tipo de conselho, primeiro dos governos (Ribeiro, 1989b), depois dos diretores e professores (cf. Carvalho, 1992; Avancine, 1990; Cenpec, 1993, 1994a, 1994c; Ganzeli, 1993; Genovez, 1993). Mas já se chegou a afirmar que a forma mais comum de assegurar a participação de todos os interessados na gestão da escola é a instalação de um conselho escolar, o que viria “contribuindo para a inserção da escola na comunidade e, também, para melhorar a qualidade do ensino, dando espaço e voz para as reivindicações dos alunos e possibilitando que famílias e educadores atuem juntos pela melhoria do atendimento” (Cenpec, 1994d). Com esse sentido, também se afirma que o conselho dá uma dinâmica regular e institucionalizada ao desejo de participação e é lugar privilegiado de discussão entre segmentos que têm se conflitado (Warde & Mortari, 1988).

Outro meio de participação na gestão escolar se configura em modalidades de privatização ou de terceirização do serviço mediante a formação de empresas-cooperativas (cf. Davis, 1991) ou de associações sem fins lucrativos (cf. Haddad & Ghanem, 1994). No primeiro caso, a perspectiva é sobretudo a de aumentar a eficiência relativa a vantagens econômicas. No segundo, a idéia de eficiência se relaciona à

---

<sup>7</sup> A escolha por eleição ganhou uma dimensão significativa, pois, entre os ocupantes da direção escolar em 1993, 22,3% a assumiram por meio de eleição direta e 6,6% foram eleitos por colegiado escolar (cf. MEC, 1995:46).

orientação política (democratizadora) e pedagógica, pois as associações são compostas de docentes e demais funcionários recrutados na comunidade.

Um meio de participação muito difundido é o uso da escola como local de reunião de moradores (Damasceno, 1989) ou para atividades recreativas, esportivas e festivas, visando ao estreitamento de relações entre escola e comunidade (Sposito, 1993). Em ambos os casos, essas práticas dizem respeito mais ao uso de um equipamento e de um ambiente físico que à intervenção na escola, entendida esta como um grupo social com relações específicas. Portanto, se tais práticas chegam a tocar os objetivos e o funcionamento das unidades escolares, isso se dá muito indiretamente.

Sabe-se muito pouco sobre as experiências de associações estudantis. O mesmo se pode afirmar quanto a mecanismos menos formais como a escolha de representantes de turma. Admite-se que a organização de grêmios escolares é importante para viabilizar a participação dos alunos “na vida da escola”, mas não há evidências a respeito (Ghanem, 1989; Silva, 1987). Sobretudo, não há indícios de associações estudantis que participem enquanto tais da gestão escolar.

Freqüentemente, desloca-se a preocupação com formas institucionais e mecanismos de participação para o privilegiamento de um desempenho profissional que seja em si um meio de participação. Assim, propõem-se orientações para que professores, diretores de escolas e supervisores desenvolvam estilos de trabalho “democrático e participativo” e busquem comprometer os atores da comunidade escolar com a melhoria da educação (cf. Delpiano, 1992; Madrid 1992; Magossi, 1992; Valerien, 1993; Wrege, 1989). Menos que a partilha de decisões, essas propostas costumam significar que as decisões tradicionalmente tomadas por diretores ou professores passem a ser precedidas de consultas.

### **Quais os resultados e problemas?**

Os estudos sobre o tema da participação na escola se concentram mais nos problemas enfrentados para realizá-la e muitos deles fazem denúncias de que as propostas participacionistas de governos são simples retóricas enganadoras. Quanto aos resultados, são geralmente descritos de maneira muito vaga, o que é compreensível dada a grande dificuldade metodológica de individuar alguns entre os múltiplos fatores que concorrem para os resultados dos serviços escolares.

Por exemplo, a análise da experiência de criação de associações comunitárias sem fins lucrativos para gerir a escola (Projeto Nossa Escola), concluiu que o modelo cria condições favoráveis à melhoria da qualidade da educação, mas que os dados não permitem estabelecer relações causais entre o modelo e os resultados do trabalho educativo, sendo necessárias séries maiores de dados de repetência e um período maior e

regular de funcionamento do projeto para uma avaliação comparativa (cf. Haddad & Ghanem, 1994).

Também quanto à política da prefeitura de Vitória (ES) - que incluía reorganização das séries, plano de cargos e salários, concurso público para provimento de cargos, aparelhamento com materiais didáticos, implantação de conselhos de escola e eleição de diretores -, sua análise adverte que o tempo de implementação foi muito curto para avaliar seus efeitos, que as taxas de evasão, decrescentes em 1988-1990, aumentaram em 1991, variação que poderia estar ligada à conjuntura de recessão e desemprego (Cenpec, 1993).

Relato sobre a escola municipal de Iputinga, que implantou o primeiro conselho escolar de Pernambuco, menciona que “a comunidade que participa” tem consciência de que a melhoria da qualidade do ensino está vinculada ao controle social das medidas pedagógicas propostas (Cenpec, 1994b). Indicadores mais definidos foram atribuídos à escola comunitária do Giral (Jaguaré, ES), cujo relato afirma que a escola alcançou índice zero de repetência, evasão mínima e o envolvimento de toda a comunidade, deixando supor que essas conquistas decorreram de mecanismos participativos como conselho administrativo, assembléias gerais de avaliação e planejamento (cf. Cenpec, 1994b).

Esses casos, como ainda o da EMPG Gilberto Jorge (Porto Alegre, RS), mostram a presença de um nível diferenciado de estruturação de equipe - a qual formula e explicita um projeto pedagógico - ao lado da ativação de mecanismos participativos (como conselho de escola) e da receptividade ou organização prévia e autônoma da comunidade (cf. Cenpec, 1994c). Tais casos foram registrados visando a constituir demonstrações de que é possível melhorar a qualidade da escola, dando mais importância à tomada de iniciativas que às dificuldades que estas encontraram, não se concentrando nos resultados ou na relação destes com o modelo participativo.

Na experiência do Movimento Sem Terra, foi detectada uma melhoria da educação escolar, decorrente da pressão organizada por instalações, material escolar e merenda, bem como dos recursos da comunidade usados em contratação de funcionários e complementação da merenda. Constatou-se que o tensionamento gerado pela participação comunitária gerou efeitos de controle social sobre a organização da escola e o desempenho dos professores, sem, contudo, especificar-se o que de positivo esse controle ocasionou (cf. Haddad & Di Pierro, 1994).

Os problemas referentes a processos e mecanismos de participação que os estudos assinalam dizem respeito principalmente ao interesse em participar e à informação necessária para isso. O desinteresse da população em participar da escola já foi interpretado como consequência da falta de espaço aberto pelo Estado, partidos e sindicatos às suas expectativas (Campos, 1982). Também já foi indicado que a participação nas APMs ocorre em poucas escolas e depende da iniciativa de um “bom” diretor ou de “docentes democráticos” e “sensíveis aos movimentos sociais” (Carvalho

Filho & Faria, 1990). Diretores pesquisados por Almeida (1983) afirmavam ser pequena a participação dos pais, tendo essa autora verificado que critérios e práticas adotados restringem a composição da diretoria da APM aos pais com “melhor posição econômica”.

O exame das práticas relativas às APMs (Ribeiro, 1989a) levou a concluir que elas não chegaram a efetivar seus objetivos assistenciais, integrativos e educativos, constituindo-se em canais de captação de recursos (dinheiro e serviços não remunerados) junto à comunidade para suprir a escassez de recursos públicos. Os pais reagem com a simples ausência, sendo poucos os casos em que sua participação resultou de iniciativa autônoma e de interesses por eles formulados. Esses poucos casos mostrariam o caráter autoritário das estruturas administrativas da escola e que a participação dos pais só pode se dar no campo do conflito, sendo recebida como uma intromissão indevida na escola.

Um dos estudos sublinhou a disseminação da idéia de que falta interesse dos pais pela educação dos filhos e apresentou a visão da diretora escolar, a qual destaca as condições de vida da população como determinantes da baixa participação. Colocado nesses termos, o problema não admite solução por medidas internas à escola (Paro, 1992). Tal estudo, no entanto, revela que a população se preocupa com a qualidade do ensino - medindo-a em aspectos como a merenda, a falta de professores e as greves - embora esta preocupação não tenha despertado para a importância da participação na gestão da escola. Aponta ainda que a ligação tênue da escola com associações locais relativiza a importância destas como facilitadoras da participação.

Quanto à eleição do diretor, acredita-se que ela é importante, mas insuficiente para estabelecer uma organização democrática da escola, porque não garante decisões partilhadas (Almeida, 1993) ou não assegura por si só que o diretor tenha uma “postura democrática” (Dourado, 1990).

Outro ponto destacado é o isolamento do sistema público de ensino em relação aos movimentos organizados e mesmo à vida cotidiana da população usuária, visto como o principal impedimento à participação popular na escola (Carvalho, 1989). Chegou-se mesmo a afirmar que a exterioridade da escola em relação aos moradores faz parte de uma política do Estado, que tenta separar a educação do espaço em que deve estar inserida (Campos, 1989). De todo modo, não é difícil perceber a ausência de troca de informações, uma vez que o empenho do poder público em divulgar ou estimular a possibilidade de participação no conselho de escola é raro, as relações entre os segmentos que compõem a escola são marcadas pelo corporativismo e a composição da “comunidade” é heterogênea (Avancine, 1990).

No que se refere aos conselhos de escolas estaduais de São Paulo, constatou-se o grande desconhecimento de suas atribuições, principal indicador de sua quase nenhuma efetividade. Esses conselhos, tornados deliberativos em 1985, deveriam traçar diretrizes a serem seguidas pelo diretor e demais membros da escola. Só começaram a ser

implantados no início de 1986 e, após três anos, não se encontravam dados sobre seus resultados, nem na Secretaria de Educação, nem nas entidades sindicais e políticas que militaram por sua aprovação (Ribeiro, 1989b).

Segundo opiniões colhidas assistematicamente, o aspecto mais polêmico desses conselhos é a composição paritária que inclui pais e alunos, pois se alega a incapacidade e a falta de formação específica destes para opinar sobre questões internas da escola<sup>8</sup>. Grupos populares organizados e com atuação política criticam as manobras dos diretores nas eleições do conselho, que acabam escolhendo os pais que devem participar, as reuniões não têm a frequência devida, são marcadas em datas e horários pouco acessíveis, o diretor é quem decide e as atas não são publicadas em locais convenientes. O caráter paritário do conselho fica reduzido a um preceito formal e o monopólio do diretor sobre as informações e canais de comunicação com a administração central dá a ele poder de manipulação sobre os demais membros (cf. Ribeiro, 1989b)

De acordo com Le Boterf (1982), a representação é um dos principais problemas que se colocam nos processos de participação, dependendo de a comunidade ser a simples soma de indivíduos ou um conjunto social estruturado. Observou-se no interior da Bahia que a gestão da escola pela comunidade se dá de forma “mais natural e eficiente” onde já existe algum tipo de associação local (Arapiraca, 1990). Entretanto, o estudo de militantes e líderes de lutas coletivas de uma região do município de São Paulo constatou que eles não tinham como objeto a questão da educação escolar pública, que, ao se relacionarem com a unidade escolar, desempenham papéis sociais domésticos (de mães) ou escolares (de alunos), além de não conhecerem ou não entenderem o funcionamento e as determinações legais da organização escolar (Ghanem, 1992).

A fragilidade das mobilizações de base local e a extrema rigidez e centralização do sistema escolar são considerados poderosos obstáculos ao amadurecimento dos grupos populares que lutam por melhor educação. Por isso se observa que as tentativas de participação das mães na escola se dirigem a aspectos de funcionamento sobre os quais se sentem mais competentes (Campos, 1991), mas também se admite que a interação conflitiva entre grupos mobilizados e diretor de escola possibilita a esses grupos “apossar-se aos poucos dos mecanismos menos visíveis de seletividade e exclusão” (Campos, 1982).

Além dos meios de participação acima indicados, estabelecidos ao nível de unidade escolar, há ainda opiniões que destacam a necessidade de órgãos colegiados de gestão nos vários níveis da hierarquia do sistema escolar (Campos, 1982), e que a democracia interna à escola não faria sentido sem se vincular à luta por autonomia da escola e por relações democráticas nos demais níveis do sistema educacional (Carvalho, 1989).

---

<sup>8</sup> Gondra (1991) também atribui a pequena participação dos pais à sua incapacidade para lidar com a questão educacional.

Não é raro encontrar-se expressões como “real participação”, “participação efetiva” ou “efetiva interação”. Le Boterf (1982) também fala em “verdadeira participação” mas sua análise de muitos casos de participação relativa à escola (na África, Ásia e América Latina) distingue três tipos. Um é o processo de *informação às comunidades*, pois a participação pressupõe informação quanto ao diagnóstico, relações, custos e financiamento do sistema educacional. Há também o processo de *consulta*, significando que, além de informadas, as comunidades estão em condições de reagir e expressar sua opinião, o que exige condições mínimas, tais como garantias reais de liberdade de expressão e de associação, possibilidade de controle sobre o efeito de opiniões emitidas, informações disponíveis à comunidade que permitam submetê-las à análise crítica e averiguação, educação de base que permita a expressão e formulação de problemas, tempo para receber e tratar a informação recebida e disposição política de levar em conta as opiniões formuladas. O terceiro tipo de participação é denominado *partilha de poder*, que exige as condições mínimas do tipo precedente e remete aos procedimentos e estruturas de decisão. Os requisitos de qualquer desses três tipos de participação dificilmente são encontrados nos processos já pesquisados no Brasil.

### **Descentralização e autonomia, democratização e participação**

A fim de evitar ou ao menos reduzir confusões terminológicas, insistimos que a participação pode ou não significar um processo de tomada de decisões. Portanto, pode ou não significar democratização, entendendo-se esta como um processo de ampliação do número de indivíduos ou de categorias que decidem. Costuma-se utilizar o termo democratização com um sentido muito largo, designando, por exemplo, a gradativa ampliação do acesso à escolarização pela oferta de vagas<sup>9</sup>. Para alguns, democratização deveria significar também a garantia da permanência dos alunos no sistema de ensino e o seu efetivo domínio de saberes básicos, de presumido caráter universal e, pois, de obrigatória assimilação universal por meio da escola.

Outros empregam o termo democratização para tratar de processos de desconcentração ou de descentralização administrativa, nos quais responsabilidades e, eventualmente, recursos são transferidos de uma esfera de governo para outras (da federal para a estadual ou municipal), ou ainda, de um órgão central de administração para outros a ele subordinados, com jurisdições menores. Confrontam-se posições, por exemplo, em torno do caráter democrático ou não de processos de municipalização dos sistemas escolares. Atribui-se caráter democratizador a esses processos aludindo à relação mais direta da população com os governos municipais. Nega-se esse caráter ao lembrar que essa esfera de governo está tradicionalmente submetida ao controle de elites políticas locais.

<sup>9</sup> Beisiegel, por exemplo, analisa a educação brasileira após os anos 30 caracterizando-a por um processo de “democratização de oportunidades” (Beisiegel, 1984).

Autonomia é outro termo ao qual freqüentemente se associa a idéia de democratização. Fala-se em maior autonomia da escola como condição para que ela responda adequadamente às peculiaridades locais da população a quem presta serviços, tenha maior eficiência administrativa ou racionalize o uso de recursos. Obviamente, o reconhecimento dessas necessidades não é alheio ao fato de que problemas cruciais dos sistemas de ensino são tratados e decididos nos órgãos centrais de planejamento e administração, particularmente os recursos para expansão e manutenção das redes escolares, a política de seleção, recrutamento e remuneração de pessoal e as orientações curriculares. Nada obriga que, com maior autonomia da escola, tais decisões, sendo tomadas na unidade escolar, sejam mais democráticas ou mais corretas. Seriam mais democráticas dependendo de como as decisões se produzissem na escola. Seriam mais acertadas dependendo de como respondessem aos problemas manifestados.

Teoricamente, pode haver ampliação da cobertura do sistema educacional e até a universalização do acesso a ele. Pode-se aumentar a eficiência do sistema ao ponto de ele disseminar um conjunto de saberes e permitir um fluxo regular e homogêneo dos que, nele, se utilizam dos serviços educacionais. Mas só metaforicamente isso poderia ser chamado de democratização da escola. Seria a realização (nunca conseguida no Brasil) de escola para todos e índices nulos de reprovação e evasão escolar. As experiências de países em que conquistas como essas foram alcançadas não indicam que uma tal situação decorra necessariamente de processos de descentralização administrativa ou de democratização.

Pode também haver descentralização sem maior autonomia da escola (o processo chamado desconcentração). Assim como esta pode ocorrer sem democratização. Só não pode haver democratização da escola sem que se amplie o número de indivíduos e de categorias que tomam decisões sobre o sentido e os meios atribuídos às práticas escolares. Mas a autonomia da escola, mesmo não sendo suficiente, é condição indispensável para a sua democratização, visto que a ausência de meios legais e, principalmente, de recursos para implementar as decisões tomadas democraticamente é o mesmo que inviabilizá-las.

As políticas educacionais formuladas nos últimos dez anos tendem a coincidir, em seus pressupostos, com a opinião de que é necessária administração descentralizada e maior autonomia da escola. Ao mesmo tempo, acredita-se ser positiva uma ampliação da participação. Julga-se, com esse tipo de orientação, estar respondendo às necessidades de assegurar acesso universal à educação básica e eficiência nos sistemas de ensino, entendida esta, antes de tudo, como redução dos índices de reprovação e evasão.

Não vamos aqui, *a priori*, como supõem essas políticas educacionais, relacionar maior eficiência da escola exclusiva ou principalmente com os processos de descentralização ou de democratização. Porque podem-se distinguir pelo menos duas vias de melhoria da qualidade dos serviços escolares e, portanto, de maior eficiência. Uma delas seria o

incremento da participação na gestão (democratização). A outra, o incremento da qualificação dos educadores. A primeira colocaria exigências de adequação dos serviços educacionais às aspirações e peculiaridades dos beneficiários desses serviços. A outra traria condições para responder a essas exigências.

Essas duas vias podem se relacionar ou não e, no caso de se relacionarem, podem convergir ou divergir. Assim, a participação na gestão pode não tocar (por mais estranho que isso possa parecer) no problema da composição das equipes de educadores, no seu desenvolvimento profissional e na prática educativa que cotidianamente se efetiva. Inversamente, a formação de equipes pedagógicas, o estabelecimento de um projeto de trabalho coletivo para a unidade escolar, a formação permanente ou em serviço dos professores, podem estar divorciados de processos participativos de gestão, ou seja, da ocorrência de processos decisórios conduzidos por participantes dos níveis inferiores da organização escolar (alunos) ou por não participantes (pais, demais moradores da área escolar).

Ao se apresentarem como vias divergentes, a qualificação dos educadores estará se dando em detrimento de processos de gestão participativa e vice-versa. Porque quanto mais desenvolvido o saber específico sobre o ensino, mais ele se afasta do entendimento comum e mais necessita de duas ordens de conhecimento: a) sobre o conteúdo das disciplinas ministradas; b) sobre os educandos (o que não é dado pela simples imersão em sua realidade). Esse conjunto de saberes, distribuído desigualmente, caracteriza-se pela complexidade própria de várias ciências aplicadas, desenvolvidas em uma longa trajetória.

Finalmente, é possível conceber a via da qualificação dos educadores de modo convergente com a democratização da gestão da escola. Tanto por uma ação profissional que estimule participantes de níveis inferiores e não-participantes a manifestar-se e influir no trabalho educativo, quanto por uma ação desses grupos que coloque exigências para os profissionais, em última instância exigências que requerem qualificação.

No caso extremo de maior qualificação dos educadores, em que esta via é preponderante, a gestão democrática perderia sua função direta de promover a eficiência do ensino. A ela se articulariam objetivos políticos externos (convivência democrática) ou operacionais, de manutenção do equilíbrio interno e de opinião pública favorável à maneira como são prestados os serviços educativos. Assim, a participação se enfraquece como partilha de poder, mas pode se fortalecer como processo de informação ou de consulta às comunidades, conferindo maior consonância entre as necessidades dos beneficiários e as características dos serviços educativos prestados.

## **A escolha dos casos e os procedimentos utilizados**

O objetivo prático desta pesquisa é definir pontos fundamentais e orientações para a elaboração de políticas educacionais compatíveis com a proposta de participação popular na gestão escolar. Cumpriu aos estudos de caso aqui propostos recolher e analisar dados relevantes para a confrontação com o esquema acima enunciado, das duas vias de melhoria dos serviços escolares. A partir da aferição da sustentação empírica daquele esquema, esperávamos primordialmente obter elementos sugestivos para a elaboração de políticas educacionais.

Embora consideremos exploratório o caráter desta pesquisa, sem a pretensão de um trabalho teórico exaustivo, acreditamos ser possível identificar aqueles elementos, pois, ainda que os casos ocorram em contextos diferentes, tais diferenças não são significativas para condicionar as linhas gerais e os problemas das políticas educacionais de orientação democratizadora.

Na realização de cada estudo de caso, procuramos proceder à caracterização e distinção de aspectos das duas vias de melhoria dos serviços escolares, bem como indicar se há relação entre ambas e a forma que essa relação assume. Ou seja, se se mostram convergentes ou divergentes em termos dos efeitos que produzem no que se refere a: a) eficiência; b) currículo; c) controle social; d) vivência democrática; e) racionalização do uso de recursos.

### **Definição dos casos e unidades de observação**

Os estudos tomaram como objeto três casos de políticas de democratização da gestão escolar, no que elas apresentam como diretrizes e no que elas mostram como práticas. As unidades básicas de observação foram três escolas, na sua ligação com as orientações propostas para as redes escolares.

A implantação e realização de políticas educacionais em redes escolares não ocorre homogeneamente em todas as escolas. Tanto no campo dos participantes da organização escolar quanto dos não participantes, os arranjos podem variar muito, condicionando de modos diversos a efetivação das diretrizes propostas. Que escola da rede, então, deveria ser escolhida para observação direta?

Em princípio, essa escolha poderia ser totalmente aleatória. Mas dirigentes e técnicos das secretarias de educação costumam basear-se em um conjunto de informes, geralmente orais e assistemáticos, sobre as escolas que mostram uma reação mais ou menos favorável à política adotada. A partir desses informes, identificam pelo menos algumas escolas cujas práticas acompanham as orientações prescritas. Embora não pudéssemos discernir de antemão que características os dirigentes e técnicos consideram para indicar

uma escola cuja prática tem grande (ou maior) afinidade com a política educacional adotada, o fato é que eles conseguem nomear essas escolas.

Pretendíamos que tais características fossem explicitadas, o que não foi possível. Satisfizemo-nos com a indicação das escolas. Aceitamos a possibilidade de que os problemas surgidos nas escolas onde a política educacional se realiza mais claramente (ou mais intensamente) também estão presentes, de alguma maneira, nas escolas onde ela não se realiza, ou onde não ocorre conforme o esperado pelos proponentes da política. Dentro de uma abordagem qualitativa, preferimos nos basear nessa suposição a seguir a alternativa de uma escolha totalmente aleatória. Partimos, portanto, para a investigação das escolas que, no juízo dos responsáveis gerais pela política educacional, mostram que essa política está sendo efetivada.

### **Crítérios de escolha dos casos**

Os casos estudados são as políticas educacionais adotadas na rede municipal de Porto Alegre, na rede municipal de Recife e na rede estadual de Minas Gerais. As características consideradas para a escolha desses casos foram, em primeiro lugar, a presença de uma orientação democratizadora no que se refere à gestão das unidades escolares. De acordo com observações já publicadas (Cenpec, 1994a, 1994b, 1994c, 1994d), com informações prévias colhidas por questionário e com documentos das secretarias de educação, os governos daqueles municípios e unidade federada conferem importância especial à participação na execução de suas políticas educacionais, ainda que sejam governos de diferentes orientações político-partidárias (respectivamente, PT, PSDB e PMDB). Essa diversidade de orientações foi a segunda característica posta em relevo.

A distribuição geográfica desses lugares também foi levada em conta, uma vez que cada um se situa em uma grande região do país (respectivamente, Sul, Sudeste e Nordeste). Avaliou-se ainda que se trata de redes escolares de tamanho significativo, as duas municipais são de capitais e a estadual é de grandes dimensões. Outro aspecto valorizado foi uma certa continuidade das políticas em questão. Em Porto Alegre, já estava em curso um segundo mandato consecutivo do PT. Em Minas Gerais, o secretário da educação tornou-se vice-governador e sua secretária-adjunta ocupou o cargo por ele deixado. Em Recife, mantinha-se uma política educacional democratizadora, iniciada no mandato do executivo municipal de 1986-1988, retomada, com a interrupção de um mandato, a partir de 1993. Acrescentamos que, de um ponto de vista operacional, nos contatos preliminares com técnicos responsáveis daquelas secretarias, eles mostraram uma atitude favorável e disposição em colaborar com a realização da pesquisa.

### **Procedimentos práticos da pesquisa**

Tendo em vista especificar como a política educacional da secretaria da educação (pressupostos, diretrizes e ações) concebe a participação popular na gestão escolar,

examinamos tanto o conteúdo dos documentos oficiais quanto a interpretação feita por dirigentes de órgãos administrativos centrais, quando apreciam o andamento da política educacional em curso. Ao entrevistá-los, obtivemos dados secundários quanto à forma com que aqueles documentos são distribuídos na rede escolar e como seus conteúdos são difundidos.

Nas escolas, procuraram-se dados sobre *atitude, nível de informação, opinião e ação* de indivíduos pertencentes às categorias: dirigentes da rede escolar, técnicos de unidade escolar, professores, funcionários administrativos e operacionais, pais de alunos, alunos e outros moradores da área escolar. Esses dados foram buscados em entrevistas direcionadas: à política educacional da secretaria da educação; aos processos de tomada de decisões internos à escola; aos resultados desses processos, em termos de eficiência, currículo, controle social, vivência democrática e racionalização do uso de recursos.

Nesses aspectos e, particularmente nos dados sobre *opinião*, as entrevistas pretenderam explicitar fatores favoráveis e desfavoráveis à efetivação da política educacional adotada, fossem eles internos à unidade escolar, próprios da área escolar ou externos à unidade e à área escolar (relativos ou alheios à organização administrativa da secretaria da educação).

As visitas para o levantamento de informações ocorreram entre maio e junho de 1995. Em cada uma das três redes escolares selecionadas, desenvolveram-se basicamente os procedimentos de: coleta complementar de documentos oficiais; visita preliminar de contato com a unidade escolar e com a área escolar; entrevista aberta com o diretor e com outro técnico da unidade escolar; exame de documentos da unidade escolar (como boletins informativos, comunicados e atas de reuniões); entrevista aberta com dois professores, dois pais, dois alunos, dois outros moradores, um funcionário administrativo e um funcionário operacional.

\* \* \*

Cada caso será apresentado em uma das três partes seguintes, constando da descrição das linhas básicas da política educacional proposta pelo governo, do posicionamento de autoridades e técnicos quanto à sua implementação e de traços característicos de cada rede escolar, como tamanho e indicadores de desempenho.

Descrevem-se também a escola e a área escolar observadas, como nestas é percebida e como se realiza a política proposta, os processos, os meios e as áreas de tomada de decisão, assim como os problemas não abarcados pela deliberação coletiva. Ao fim dessas partes, há conclusões relativas a cada caso. O quarta e última faz uma análise de conjunto das políticas democratizadoras examinadas.

## **O caso de Porto Alegre**

### **1. A política da Secretaria Municipal de Educação**

A maior prioridade do mandato municipal iniciado em 1989 recaiu na ampliação das vagas oferecidas. Entre 1989 e 1993, o número de estabelecimentos de 1º grau passou de 27 para 34 e a matrícula inicial nessa modalidade de ensino aumentou 38,94%, passando de 19.996 para 27.784 alunos (cf. PORTO ALEGRE, 1993a). O governo empossado em 1993, buscando superar os avanços obtidos na gestão anterior, adotou uma proposta político-pedagógica "preocupada com a construção da 'escola cidadã', portanto, radicalmente democrática, universal, participativa, autônoma e de qualidade".

A Secretaria Municipal de Educação (Smed) focalizou sua atenção no currículo, especialmente quanto à seleção e abordagem de conteúdos escolares, na dimensão cognitiva. Insatisfeita com os saberes tradicionalmente ministrados pela escola, colocou a perspectiva de sua reformulação por meio de um processo coletivo e amplo. Deu por suposto que, se tal processo contar com o envolvimento dos atores do sistema escolar, incluídos os alunos e seus familiares, serão produzidas novas definições curriculares compatíveis com os interesses e necessidades da população usuária dos serviços educacionais.

Assumindo o encargo de promover e estimular esse processo, a Smed estabeleceu algumas linhas de ação:

- Reformulação administrativa dos órgãos centrais
- Reformulação legal da forma de gestão das unidades escolares, com a criação de dispositivos de gestão democrática (conselhos escolares, regimento escolar e eleição de diretores)
- Apoio à instalação e desenvolvimento do debate em cada escola
- Mobilização dos atores do sistema escolar

Paralelamente, há um investimento em formação de pessoal das escolas, que é realizada em três linhas. Uma delas corresponde à assessoria prestada às escolas por técnicos dos órgãos centrais da Smed. A outra é constituída por cursos e palestras em áreas específicas, oferecidos aos professores. A terceira é composta por uma diversidade de seminários gerais.

Além da insatisfação com o currículo, que se supõe estar na base das práticas educativas escolares, detectou-se a existência na escola de “mecanismos de exclusão das classes populares”. Os documentos oficiais não explicitam, entretanto, como se dá a relação entre os saberes ministrados e esse processo de exclusão, assim como não existe um documento publicado que resuma e apresente diretamente a política global da Smed. Assim sendo, não se dispõe de um diagnóstico de conjunto da situação educacional do município ou do sistema municipal de ensino, a partir do qual foram definidas prioridades e diretrizes.

Contudo, o texto de uma equipe de assessoria da Smed (PORTO ALEGRE, s.d. a) indica que a expansão e a melhoria da qualidade dos serviços continua sendo fundamental, porém insuficiente se não estiver acompanhada de esforços para priorizar as relações com a comunidade e a transparência das ações e decisões. Faz menção a vícios da máquina pública que precisam ser extintos e que dificultam medidas rápidas e ousadas para a superação de problemas crônicos, sendo preciso avançar “na inserção da população na gestão da cidade”. Propõe romper com a tradição de legislar sobre o que já foi legislado, evitar modismos pedagógicos e experiências isoladas que alimentam a “fragmentação do processo de construção do conhecimento e do próprio sistema escolar”.

O papel da Smed é definido como o de “desencadeadora da (...) discussão em todas as suas frentes de trabalho”. Essa discussão inclui, entre outros temas, a revisão do papel dos diferentes profissionais da educação, a reorientação e ampliação curricular, a reorganização do uso do tempo e dos espaços escolares e a construção de relações com a comunidade. Pretende-se uma escola que se vá “reinventando”, num movimento que coloque a Smed “em parceria com professores, alunos, pais e funcionários”.

Em fevereiro de 1993, uma carta-ofício do ex-Secretário da Educação comunicava a constituição de um Gabinete de Planejamento e Projetos Especiais e apresentava uma proposta de política educacional (PORTO ALEGRE, 1993). Nela, o tema da democratização é central. Fala de uma “democratização do sistema de ensino”, para a qual se requer o fornecimento de infra-estrutura para o funcionamento do conselho municipal de educação, a redefinição do papel da Smed, a democratização das relações internas e o respeito à autonomia da escola, planejamento participativo, orçamento participativo, socialização de informações e diálogo permanente com o sindicato (Atempa - Associação dos Trabalhadores do Ensino de Porto Alegre).

Essa proposta abrange um campo de *democratização do acesso* e um de *democratização da gestão da escola*. O primeiro aponta, entre as medidas requeridas, o incremento do acesso à educação na periferia da cidade, a implantação do 1º grau completo em todas as escolas, a utilização das escolas no turno da noite, a realização do censo escolar e o chamamento anual dos alunos, a implantação e/ou dinamização de programas de educação de jovens e adultos, a redefinição coletiva dos regimentos escolares e o repasse de verbas às escolas.

Quanto à gestão da escola, esta deve ser um laboratório de aprendizagem democrática, o espaço privilegiado de uma prática da participação e da socialização do poder de decisão. Estabelece, para isso, requisitos como a apropriação da escola pela comunidade escolar, enquanto espaço de lazer e expressão da cultura popular, a implantação de conselhos escolares como instâncias de participação e interferência de toda a comunidade escolar no gerenciamento da escola.

Por assumirem tal perspectiva, os dirigentes da Smed saudaram com satisfação a aprovação de leis municipais diretamente relacionadas com essa política educacional. Uma delas é a Lei nº 7365, de 17/11/93, que modifica as normas de eleição direta para diretores e vice-diretores das escolas. A outra é a Lei Complementar nº 292, de 19/1/93, que regulamenta a criação e funcionamento de conselhos escolares.

A reformulação administrativa da Smed criou sete NAIs (Núcleos de Ação Institucional). As equipes dos NAIs passaram a desenvolver um trabalho de assessoria aos conselhos escolares, trabalho este que, na opinião da Secretária da Educação, é extremamente importante.

Um projeto da Divisão de Educação Escolar (PORTO ALEGRE, s.d. b) descreve um roteiro de ações tendo em vista a gestão democrática nas escolas. Propõe reuniões sistemáticas para estreitar relações e construir parcerias com as direções das escolas. O objetivo é ouvir e sistematizar as falas das diretoras, classificando necessidades e priorizando ações "que sirvam de guia às novas estratégias de participação na vida escolar". Propõe discutir com supervisoras e orientadoras educacionais sua especificidade pedagógica e seu papel político dentro da escola, bem como agendar "reuniões com as escolas", a fim de propor "um trabalho institucional que garanta a gestão democrática". Pretende também construir com a comunidade escolar um diagnóstico participativo, desencadeando a formação de um grupo de trabalho institucional em cada escola para classificar as informações do diagnóstico e definir linhas de ação para um planejamento participativo, além de garantir o encaminhamento das decisões tomadas, contemplando a representatividade dos envolvidos.

Combina-se com o anterior outro projeto, de Constituinte Escolar, iniciado em março de 1994, que buscava, "através de processos participativos, a construção coletiva da Escola Cidadã, operando profundas modificações na estrutura da escola para superar os

mecanismos de exclusão das classes populares e formar sujeitos históricos capazes de conquistar quotidianamente sua cidadania” (PORTO ALEGRE, 1995). O congresso constituinte foi proposto para levar à elaboração do Regimento Escolar. Técnicos dos NAIs desenvolveram discussões "com as escolas", baseando-se em três eixos: *A escola que temos; A escola que queremos; Como chegar à escola que queremos*. Foram organizados encontros regionais de delegados escolhidos em cada comunidade escolar, preparatórios de um encontro final de sistematização das discussões em um documento de diretrizes globais para os regimentos escolares (PORTO ALEGRE, 1995a). Em todos esses encontros houve discussões por grupos em torno dos temas: *Gestão da escola; Currículo e conhecimento; Avaliação; Princípios de convivência*.

Os dirigentes da Smed não concebem “conhecimento e currículo que possa se desenvolver no campo progressista fora da democratização das relações dentro da sala de aula e da escola”. Dão importância à sistematização dos vários saberes oriundos das experiências dos diversos sujeitos que circulam na escola, saberes que requerem um ambiente democrático para se manifestarem. Dessa forma, a política democratizadora é associada à qualidade da educação escolar. Mas a rede escolar estaria se tornando mais democrática? E se estivesse, sua qualidade estaria melhorando? Os dirigentes não têm respostas diretas a essas perguntas. Afirmam que as escolas assumem uma posição defensiva em relação aos técnicos da Smed, embora a proposta seja de atuação conjunta, que são feitos seminários trimestrais de avaliação e que deve ser relativizada uma abordagem da qualidade da educação em termos de índices de aprovação de alunos. Ressaltam que estão constantemente avaliando e pensando na qualidade do processo e que, se não têm ainda um produto verificável e quantificável, acreditam que chegarão a ter.

Como se certificam, então, de que a política educacional está seguindo no rumo desejado? Pelo fato de ter-se conseguido implantar conselhos escolares em todas as escolas e pelo que observam da atuação dos conselheiros que são alunos e funcionários, os quais antes quase não tinham voz e, nas reuniões, mais assistiam e ouviam. Percebem ainda, na fala dos pais de alunos, que ela aborda a qualidade da educação no que se refere “ao tipo de trabalho que o professor faz”, bem como o conflito gerado pela participação dos pais na escola, “porque o professor nunca teve questionado institucionalmente seu trabalho”. Assim, as relações de poder dentro da escola teriam se desestabilizado na medida em que muitos conselhos escolares começaram a atuar. Falando em nome do grupo dirigente, a Secretária da Educação acredita que é preciso “dar um prazo para essa desestabilização dar um salto e ter uma nova conformação”.

O chamado orçamento participativo, parte do processo de elaboração do orçamento municipal, é apontado como coadjuvante da orientação da política educacional. Os dirigentes da Smed vêem nesse processo uma evolução no sentido da participação dentro da escola. Inicialmente, a comunidade decide a construção de uma escola, acompanha a

obra e, quando o prédio é entregue, trata da questão das vagas, definindo critérios para o seu preenchimento, de acordo com orientações gerais da Smed.

Há também uma percepção de mudança dos discursos que circulam na rede escolar. Segundo o Secretário-adjunto da Educação, “hoje, as pessoas falam orgulhosamente da escola cidadã como a escola que não exclui, que garante não só o acesso mas principalmente a permanência, na qual o cidadão tem o direito de “não só de frequentar a escola, mas de aprender, ter acesso ao conhecimento”. Para ele, a política de gestão democrática tem levado também o professor a questionar seus pressupostos e pensar a sua prática: “Estou começando a ver os professores discutindo concepção de currículo”.

A expectativa de que com um debate permanente se faça uma crítica coletiva das práticas escolares, junto com a criação de meios para a deliberação democrática, aponta para uma previsão de que os interesses e necessidades do público usuário, uma vez explicitados, requererão respostas adequadas dos empregados encarregados da prestação dos serviços educacionais. Mostramos a seguir como essa mobilização se realiza, que críticas coloca, que decisões produz e que respostas faz emergir.

## **2. A escola observada e a área escolar**

Criada no final dos anos 60, Restinga é como uma “ilha urbana” em uma área rural. “Abrigando 10% da população de Porto Alegre, os problemas da Restinga são hoje bem maiores no que se refere à violência, à recreação e lazer, ao mercado de trabalho, à educação e aos transportes. O que inicialmente seria um núcleo habitacional, é hoje um dos bairros mais populosos da cidade” (Nunes & Plentz, 1990).

Nesse bairro, cinco escolas municipais oferecem ensino de 1º grau. A escola observada é a mais antiga delas, foi criada em 1957 e iniciou seu funcionamento em outro bairro muito distante. Em 1971, foi transferida para a Restinga Nova. Segundo o coordenador do Centro Administrativo Regional (CAR-Sul), da prefeitura, existe ainda uma dualidade entre a Restinga Nova e a Restinga Velha. Esta quase não tinha urbanização quando foi ocupada por populações faveladas, expulsas do centro da cidade, enquanto a primeira tem um traçado planejado e foi ocupada por um grande contingente de funcionários públicos, deixando de ter o estigma de “periferia que concentra a marginalidade”, tornando-se uma alternativa de habitação para a classe média empobrecida, numa área suprida de infraestrutura.

A escola observada atende também a grande quantidade de moradores da Restinga Velha. Muitos de seus professores trabalham nela há muito tempo, em alguns casos há mais de dez anos. A diretora os considera um grupo que “trabalha junto e se mantém na escola”, ressaltando os laços afetivos que daí decorrem. “Somos mais que colegas, somos muito amigos. Isso propicia o fortalecimento do grupo, não há rotatividade”.

Quanto ao movimento comunitário local, o coordenador do CAR-Sul nota que ele reproduz muito fielmente um típico aparelhamento feito pelas estruturas do Estado. “As lideranças passaram a, de certa maneira, servir como elementos de propagação da política do Estado”. O Departamento Municipal de Habitação, que formava os condomínios, formulou seus regulamentos internos e fomentou a criação das primeiras associações, com um “objetivo bem específico, da clientela mesmo”. Chegaram a ser cadastradas cerca de cem associações de moradores na Restinga. Mas o coordenador do CAR-Sul estima em torno de vinte com funcionamento efetivo. Na Restinga Nova, ele identifica três associações e um grupo organizado de moradores.

### **3. Gestão democrática e formação de professores**

Na escola observada, quem percebe um determinado propósito da Smed, destaca dois focos em sua atuação. O primeiro, mais enfatizado, é o da gestão, no nível das unidades escolares, para a qual se pretende impulsionar um processo de democratização. O outro é o de formação de pessoal, principalmente professores.

Sobre a proposta de gestão democrática, a diretora vê um forte investimento na “participação de todos os segmentos da comunidade escolar”. Além de acreditar que é um investimento correto, dá importância à clareza com que a Smed mostra o que está propondo e chama a atenção para o fato de ela mesma não ter vínculo partidário ou com o grupo que dirige a Smed. Reconhece também o investimento na formação dos professores e na parte física das escolas.

Decisões que antes partiam “prontas” da Smed foram descentralizadas. “Eles nos consultam bastante; nós temos os NAIs, que são esses núcleos de apoio, que vêm até a escola, que fazem reuniões”. A diretora também valoriza muito essas reuniões, que ocorrem a cada vez em uma das escolas e permitem conhecer funcionários, pais e outras pessoas de outras áreas escolares.

Como parte da política de incentivo à participação, a diretora cita o processo de orçamento participativo, com reuniões de delegados por bairro. Ela procurou influenciar os líderes locais que são delegados para reivindicarem, por exemplo, a reforma do prédio escolar e a construção de uma praça. Como foi feita essa reforma e aprovada a implantação da educação básica de jovens e adultos na escola, ela crê que foram conquistas do orçamento participativo. Este, porém, define despesas de investimento (obras de construção). A reforma e a ampliação do programa de educação de jovens e adultos são despesas de custeio. Segundo o coordenador do CAR-Sul, a principal demanda colocada na Restinga para o orçamento participativo, em 1993, foi na área educacional, decidindo-se a construção de uma escola infantil (em 1994, foi priorizada a regularização fundiária). Mas o limite orçamentário tornou praticamente inviável a construção de novas escolas, pois a maioria dos gastos é destinada a custeio e manutenção, sem os quais não faz sentido construir equipamentos, pois não poderiam

funcionar. Aquele coordenador diz que são apresentadas demandas muito variadas no momento das discussões e, para aquelas que a diretora citou, casualmente, havia recursos previamente reservados pela prefeitura. O que sobra das despesas fixas é negociado durante o orçamento participativo, mas como despesas de investimento, não entrando em consideração, portanto, o funcionamento dos serviços já existentes.

Quanto à presença freqüente de técnicos de órgãos centrais, às consultas que eles fazem e ao contato que promovem entre escolas, são vistos como inusitados ou diferenciados em relação às orientações que até então haviam emanado da Smed, em outros governos municipais. A diretora entende também que a política educacional concebe seu posto como o de “uma pessoa a mais no grupo, no conselho escolar, um integrante da equipe diretiva”. Ela concorda com essa orientação, identificando nessa mudança, que leva à perda ou divisão do poder do diretor, o ponto onde “reside um grande conflito para muitas escolas, muitos diretores”.

A secretária da escola, por sua vez, traduz a proposta participacionista da Smed em: “A gente ouvir também o outro lado, no sentido da comunidade”. Pensa ser necessário um processo de aperfeiçoamento gradativo para “chegar a um trabalho coletivo” e, por isso, um tempo maior de esclarecimento sobre o que é o conselho escolar, antes de ele entrar em funcionamento. Justifica essa idéia com o despreparo de representantes de alunos e de pais para acompanhar as discussões que, eleitos para fazer parte do conselho, “não têm nem condições de saber o que está sendo discutido lá na frente”. Ela afirma que há um jargão próprio dos professores, de difícil compreensão para as demais pessoas, mas que apesar dessa dificuldade de usar uma linguagem comum, trata-se de “uma caminhada” e é possível chegarem a ter “um conselho pra valer”.

Uma das supervisoras que trabalha na escola admite que a política educacional é adequada às necessidades. Vê nas ações em que se concentram os assessores do NAI “um trabalho muito adiantado da Constituinte Escolar, que é o foco maior das escolas este ano”. Quando, em 1994, a proposta da constituinte foi apresentada, ela e os demais supervisores e orientadores das escolas ficaram muito preocupados com a quantidade de trabalho prevista para um período muito curto: discussões “por segmento” (professores, funcionários, pais e alunos), sistematização por escola e pelo conjunto de escolas de cada região. A supervisora soube pelos professores que estiveram presentes às discussões que o processo estava conseguindo se realizar, sendo aprovados princípios relativos a cada tema proposto. Ela pensa ser muito pertinente esse trabalho, pois, uma vez aprovado um conjunto de princípios, passar-se-á à elaboração do regimento escolar, visto como “a lei maior dentro da escola”, que repercute no dia-a-dia do professor, na avaliação que ele faz e na metodologia que ele adota.

Uma das professoras faz parte do conselho escolar e se dedica ao CPM há cinco anos. O primeiro ponto da política educacional que ela destaca é o seu caráter participativo. Ela vê diferenças marcantes entre o primeiro mandato do PT na prefeitura, que teria

ênfatisado mais a formação (a “preocupação com o professor”), e o segundo, mais voltado para “a participação da comunidade escolar”. Isto, além de fascinante, é considerado inédito em seus 15 anos de magistério. Ela se surpreendeu ao ver pais e alunos colocando suas idéias em reuniões da Constituinte Escolar. “Geralmente, em escola, o professor é quem manda, professor e direção. O pai só larga o filho e a gente faz o que quer. E agora, na gestão, bem democrática, do nosso governo municipal, a coisa não é bem assim. Nós aceitamos as idéias, discutimos e brigamos. Pai, aluno e professor”. Ela, entretanto, também assinala a falta de preparo e entende esse processo como “uma caminhada” que, aos poucos, vai-se ajustando. Cita a declaração de uma mãe de aluno, segundo a qual, “quando as coisas vêm para o conselho, já vêm prontas, é só para assinar”. Ela tomou conhecimento de mães que, em outras escolas, são muito agressivas com professoras quando estas, por exemplo, repreendem seus filhos por uma falta.

Conduas como essa são atribuídas a moradores da Restinga Velha, vistos como mais pobres e “despreparados” para participar. Tendo sido aberto um espaço, “entram na escola, querem mandar e tem que ser a decisão deles”. Mas a professora aponta também o despreparo dos seus colegas, pois alguns deles não sabem “lidar com as pessoas” e não admitem a entrada “da comunidade na escola” que, sem ter estudado para esse fim, quer “mandar no serviço, se meter numa coisa que não tem nem diploma para isso”. Embora essa professora reconheça a existência de um apoio dos assessores do NAI, sempre presentes e trabalhando juntamente com a escola, ela não vê iniciativas no sentido de sanar esse despreparo, que permaneceria um ponto em aberto.

Outra professora fala que a política educacional está apoiada na “formação da cidadania” e na busca de participação da comunidade, por meio do conselho escolar e da eleição direta para a direção da escola. Ela considera que “em qualquer nível de decisão tem que ser buscada a participação” e que a proposta democrática é a abertura de um leque de alternativas para os alunos, para dar-lhes voz e permitir “procurar um caminho juntos”.

À exceção de membros do conselho escolar, os pais dos alunos não mostram uma compreensão tão clara da política educacional quanto os professores. Inclusive uma das mães que atua no CPM, que tem experiência de participação em comunidade eclesial de base da Igreja Católica, em clube de mães e faz parte da diretoria de uma das associações de moradores. Embora tenha participado de encontros regionais da Constituinte Escolar (um projeto central característico dessa política), acredita tratar-se de “uma remodelagem dentro das escolas”, uma adaptação requerida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. “O que eu estou sabendo é isso. Até porque, na Secretaria da Educação, (...) sempre fui mal recebida, mal tratada e nunca teve uma pessoa que sentasse e me explicasse qual é a intenção da própria Secretaria em relação à educação”.

No entanto, as expectativas dessa mãe quanto aos serviços escolares têm muita afinidade com as dos técnicos da Smed. “Nós queríamos, em termos de educação, uma melhoria

mesmo no ensino, na profissionalização dos professores, que se integrassem à nossa realidade”. Ela acredita que os professores não levam em consideração características próprias das crianças do bairro, não têm prazer em trabalhar na Restinga e vêem essa obrigação como uma enorme dificuldade e um castigo. “Então, eles maltratavam as crianças, vinham mal humorados”.

Essa mãe foi eleita entre os delegados da Restinga para o orçamento participativo e procurou dar prioridade à educação nas discussões. “Só que daí as escolas entenderam que a prioridade seriam muros e prédios. E não é o que nós queríamos”. Como se vê, tanto ela quanto a diretora da escola observada não têm uma clara noção dos limites do orçamento participativo.

Porém, uma sintonia maior com a política educacional pode ser verificada em alguns membros do conselho escolar. Um deles, pai de alunos, que aliás não participa de qualquer outro conselho ou associação, fala a respeito descrevendo a prática dos assessores do NAI-7, que procura estimular a participação. “Chegam aqui e perguntam: Como é que você está vendo a escola? É essa a escola que você quer? Se não é, que tipo de escola você quer?”. Ele sabe que o município foi dividido em sete regiões, que a Restinga faz parte da jurisdição do NAI-7, o qual fez um trabalho conjunto com as escolas e que se realizaria um congresso para tratar daquelas questões sobre a escola. A que mais o preocupa é a do saber efetivamente aprendido. O mais velho de seus três filhos concluiu a 8ª série, segundo ele, “sem saber praticamente nada”. Insatisfeito, esse conselheiro gostou quando se abriu a possibilidade de discutir o problema, embora lamentando ter apenas um nível de instrução de 2º grau e não possuir uma boa formação intelectual.

Há membros do conselho que não têm essa compreensão. Um deles é uma funcionária que trabalha na escola há cinco anos, faz serviços de limpeza e, sendo também a zeladora, mora no prédio da escola, na qual seus dois filhos são alunos. Foi eleita pelos funcionários como suplente no conselho escolar. Apesar de todas essas condições favoráveis à obtenção de informações, ela afirma não estar a par das propostas da Smed e que só sabe o que se passa dentro da escola, dando a entender que, para ela, são dois aspectos que não se relacionam.

Os alunos não se apresentam de modo muito diferente. Mesmo os mais velhos, da 8ª série, entre os quais diretores do grêmio estudantil, têm uma idéia vaga do que a Smed propõe. São muito reticentes ao serem perguntados a respeito, mas fazem referência ao conselho escolar, indicando que é nele que “os assuntos são mais decididos” e que ele conta com alunos, professores, funcionários e “a direção”.

A outra tônica da política educacional identificada na escola observada é a da formação dos professores. Esse é o primeiro aspecto a que se refere uma das professoras mais experientes. Ela exerce a função de secretária da escola, aposentou-se na rede escolar

estadual e trabalha há 27 anos na rede municipal. Para ela, é altamente positivo que a Smed venha se preocupando muito em atingir todos os professores com cursos, seminários e palestras. Porém, assinala o caráter pouco específico e a ineficácia dessas atividades para a maioria dos que são atingidos por elas. Pensa que a forma de implementação dos cursos precisaria ser reestudada, dirigindo-os a grupos menores, de professores que lecionam para uma mesma série e das escolas de uma mesma região. Outra crítica é à forma de inscrição e de controle do aproveitamento desses cursos: sendo as inscrições abertas a todos, além dos interessados propriamente em aperfeiçoar-se, comparecem muitos outros com interesses menores ou secundários. Essas atividades também vieram implicando em desorganização do funcionamento da unidade escolar. Procurou-se inicialmente improvisar um arranjo para que alguns professores freqüentassem os cursos, mas o número de inscritos cresceu de tal maneira que inviabilizou a rotina da escola. Passou-se, então, a suspender esses dias letivos e repô-los em outras datas.

Para outra professora, essas atividades de formação de fato não respondem às necessidades de abordar problemas específicos e não colaboram para que os professores das escolas da Restinga, por disciplina ou série, façam um trabalho conjunto. Por isso, ela vê mais importância nas reuniões pedagógicas feitas normalmente na escola. No entanto, aponta duas grandes dificuldades daquelas reuniões. Uma é produzir propostas comuns acordadas entre professores “velhos” e “modernos”. A outra é manter-se informados e acompanhar o andamento do trabalho dos colegas, apesar de se reunirem e conversarem freqüentemente, inclusive nos intervalos das aulas.

Uma parte do aperfeiçoamento dos professores se dá no campo das atividades de supervisão e de orientação educacional, ambas realizadas por profissionais em cada escola. A política educacional não definiu um novo papel para esses profissionais, mas uma supervisora da escola afirma que a prática se modificou. Supervisora e orientadora costumavam fazer reuniões com professores, nas quais prescreviam procedimentos uniformes, “a gente já vinha com tudo pronto”. Posteriormente, a atuação se voltou para o auxílio ao professor, em termos de metodologia e na discussão de casos. Essa atuação adquiriu um sentido menos prescritivo e mais questionador de procedimentos convencionais de ensino. Ao mesmo tempo, a supervisora nota que os professores se mostram mais maleáveis e menos conformados com “coisas prontas”. Não chega a afirmar que isso seja decorrência da orientação da Smed, embora sugira que tal orientação tem afinidade tanto com a atuação questionadora que tem o serviço de supervisão quanto com a disposição dos professores de rever suas práticas.

Finalmente, independente de outros aspectos da formação dos professores, há o reconhecimento de que ela tem limitações dadas pela especificidade das funções do professor. Por esse motivo, a supervisora destaca, entre as diretrizes da política educacional, uma atuação articulada da escola com órgãos como o conselho tutelar

e serviços de saúde e de assistência social. Assim se expressa a supervisora: “Uma escola sozinha não vai (...) tem muitos casos que a gente não consegue. A gente é professor, tem uma formação e a criatura precisa de muito mais atendimento”.

#### **4. A Constituinte Escolar**

O projeto de Constituinte Escolar permitiu uma mobilização ampla para debater publicamente a reorientação da escola municipal. Essa experiência, de caráter inédito, mostrou que há pais e alunos interessados em problemas normalmente tratados somente em meios especializados e, apesar das dificuldades próprias de iniciantes, significou um momento de afirmação da população usuária dos serviços como interlocutora nesse debate.

No encontro regional da Constituinte Escolar, a diretora da escola observada viu que os professores monopolizam as discussões e que alunos, pais e funcionários, em muitas situações, ficam calados. Ela afirma que, para alguns diretores, trata-se de um engodo, pois os calados estariam apenas de corpo presente. Ela, ao contrário, vê a oportunidade como parte de um aprendizado, porque, “se eles não estiverem pelo menos de corpo presente, eles nunca vão saber como é que é, nunca vão se interessar e nunca vão se dar conta que podem falar, que vão ser ouvidos”.

Uma professora declara que mesmo sendo pessoas humildes, aprendendo a participar, há representantes da comunidade que apresentam seus pontos de vista na Constituinte Escolar de maneira firme. Numa das reuniões, os professores propuseram que o conselho escolar tivesse autonomia para fazer a transferência compulsória de alunos com problemas disciplinares, “aluno que já passou por SOE (Serviço de Orientação Educacional), supervisão, psicólogo, psiquiatra... Sabe, aquele aluno assim, a escola fez o que pode, chamou o pai, tu não tem mais condições e o aluno realmente não conseguiu melhorar”. Insistia-se que a mudança para outro meio escolar poderia permitir uma mudança de comportamento dos alunos. Uma das mães presentes se contrapôs, argumentando que já havia muitos alunos fora da escola por falta de vagas, que o aluno poderia ser transferido para uma escola distante e, sem dinheiro para transporte, ficaria sem estudar. E ela não acreditava que o conselho escolar defenderia os interesses desse aluno. A proposta não foi levada adiante.

Essa professora pondera que a comunidade sempre foi mantida fora da escola e que agora forma uma outra imagem de si mesma. Para além de pobres e marginalizados, estão conseguindo se ver como gente, pois, mesmo sem ter “cultura pedagógica”, atuam com determinação nas discussões. “Assim, todos desdentados... E estão ali, falando, brigando. E ficam com o peito cheio, sabe. E falam coisas coerentes”.

Para um dos pais presentes aos encontros da Constituinte, a realização desta representa a redução do receio da comunidade em participar de discussões sobre a escola, a quebra do

costume de apenas executar o que lhe é determinado e de uma visão de que se trata de “assunto do governo”. Se essas atitudes são costumeiras, elas têm fundamento, pelo que mostraram os próprios encontros constituintes, nos quais professores fizeram propostas de que o conselho escolar deveria limitar-se a algumas áreas. Por esses motivos, aquele pai não tem certeza de que os “princípios” aprovados na Constituinte Escolar serão praticados e, se não forem, não sabe como deverá agir.

## **5. Processos e meios de decisão**

Na escola observada, a idéia de gestão democrática não está associada à de um processo institucionalmente regulado de decisões coletivas. Em vez disso, entende-se por gestão democrática um tipo de conduta no relacionamento interpessoal, onde sobressaem a atuação e as características individuais da diretora, a predisposição em escutar, enxergar o erro como uma possibilidade de melhoria e ter maturidade para não tomar as críticas como agressões.

Uma professora da escola partilha da opinião de que se conseguiu um nível muito significativo de participação, atribuindo esse nível ao que chama de “gestão democrática da diretora e da vice-diretora”, com a qual a maioria dos professores estaria satisfeita. Atribui também ao fato de professores e comunidade estarem aprendendo a dar suas opiniões, pois teria acabado o tempo em que eles tinham medo da direção escolar. Acredita também que isso depende muito das pessoas que ocupam o cargo, já que apesar de a gestão democrática ser proposta pela Smed “há muito tempo”, ela conhece escolas que “nada têm de democrático”.

A atitude compreensiva, a disposição de escutar, o recurso à consulta e a procura do diálogo marcam, assim, uma mudança no padrão de condutas da ocupante do cargo de diretora, o que repercute sobre a tomada de decisões, ou seja, sobre o processo de gestão. Para os professores, uma gestão não democrática significa uma diretora autoritária. Esta destinaria aos seus desafetos as “piores turmas”, convocaria para os “piores trabalhos” (comparecer num sábado, por exemplo) os professores “que complicam”, os “que se manifestam mais”. Uma professora afirma que, na escola observada, todas as decisões são tomadas em conjunto e que a diretora não estabelece as regras, faz com que sejam cumpridas as que são fixadas coletivamente. Mas fica subentendido que se tem em mente o coletivo dos professores. O exemplo dado diz respeito a eles e é tratado entre eles: atrasos e faltas de professores. Quanto a esse problema, a diretora convocou uma reunião de professores, apresentou o problema, argumentou que não é possível administrar com a falta de comprometimento, que é necessário chegar a um consenso sobre o que fazer. “Nos reunimos e fizemos regras para nós mesmos”.

Todavia, mais que por essas decisões em conjunto (ainda que restritas ao conjunto dos professores), a prática da gestão democrática se caracteriza pela consulta prévia aos envolvidos, a qual implica em alguma informação a eles, às vezes, sobre o que já foi

decidido, sobretudo entre os professores. Uma das mães de alunos esclarece que, como alguns pais não concordam que o uniforme dos alunos se torne de uso obrigatório, propôs-se adotar o uso de crachás. Os professores chamaram os pais por meio de bilhete entregue pelos alunos, a fim de consultá-los sobre a medida. Convocação semelhante foi feita para comunicar a ocorrência da falta de professores para a 2ª série. Houve consultas e informação, mesmo que não tenha havido discussão ampla da questão da segurança (que motivou a proposta dos crachás) ou do suprimento de professores.

É quanto à mesma prática de consulta prévia que os alunos percebem que sua situação se modificou, dizem que há cerca de dois anos “não falavam nada, não sabiam o que acontecia”, mas que agora têm chance de participar, de manifestar sua opinião e que estão “por dentro das coisas”.

A diretora da escola observada orienta os segmentos (professores, alunos, pais, funcionários) para que cada um decida sobre os seus rumos, assumindo responsabilidades e remetendo-se ao conselho escolar. Essa orientação contribui para um envolvimento mais amplo com os problemas da escola, embora não estejam ainda explicitados quais problemas cabem à decisão nas reuniões por segmento e quais são pertinentes à deliberação do conselho. Há também a redundância de discutir e regular pontos para os quais já há regras, como horário e os atrasos de professores.

Mas há outras normas de funcionamento que se procura compatibilizar com o ponto de vista dos alunos. Os mais velhos, de 5ª a 8ª série, pediram para não ter que fazer filas. Para a diretora, essa mudança foi fácil e positiva. “A gente achava que ia ser uma esculhambação enorme. Resolvemos apostar que ia ser bom”. Também não se trata de uma decisão coletiva, mas da utilização da consulta prévia à decisão e, segundo uma professora, esse tipo de procedimento foi proposto pela diretora na campanha eleitoral, quando era candidata ao cargo: “Sempre existe uma consulta para as questões”.

É certo que a consulta prévia abre uma margem de influência sobre as decisões, mas não é suficiente para permitir classificá-las como coletivas. As informações necessárias à deliberação, inclusive sobre a opinião dos afetados por ela, são utilizadas essencialmente pelo decisor. Além disso, a circulação de informações na escola é muito limitada por uma comunicação quase exclusivamente oral e face a face. Somente para divulgar as decisões consideradas “mais importantes” são feitos cartazes, afixados na sala dos professores, na sala dos funcionários, no refeitório e no pátio.

Os bilhetes para os pais são comumente utilizados, mas não são muito eficazes. Uma das mães afirma que os pais, para se informarem, somente comparecendo à escola, o que é mais difícil de ocorrer, sobretudo quanto aos pais dos alunos mais velhos. Pelo que se obteve dos depoimentos, a mobilização dos pais para comparecer a reuniões na escola é muito baixa. Soma-se o fato de a presença de conselheiros escolares que são alunos, pais,

professores e funcionários ocorrer em períodos variados, cujos horários não coincidem. Só há, pois, maior chance de se encontrarem nas reuniões mensais ordinárias.

O problema da comunicação toca muito diretamente o problema da representatividade dos conselheiros escolares. De acordo com uma supervisora, os representados tomam conhecimento das discussões e decisões dos conselheiros por meio de reuniões de cada segmento. Mas essas reuniões não podem ser frequentes, porque professores, funcionários e alunos têm que realizar suas atividades rotineiras quando estão na escola. São os conselheiros professores que mais se comunicam com os representados, fazendo pequenas reuniões ou por meio de avisos escritos.

Um conselheiro, pai de alunos, pensa que o retraimento da comunidade em participar pode ser devido à falta de informação, mas não porque esta inexista, pois a Smed a oferece tanto em material escrito quanto por meio de seus profissionais. Isso indica que, independente da adequação da informação disponível, seus meios de divulgação são ineficazes. A zeladora, na condição de mãe de alunos, afirma que os assuntos tratados no conselho não são divulgados, sendo discutidos só entre os conselheiros. “Eu nunca recebi da escola um papel dizendo: Olha, tem reunião com o conselho escolar para tratar das coisas que estão acontecendo”. Para ela, não somente os pais mas também os alunos ignoram as discussões e seus resultados.

Um dos fatores mais importantes que condicionam as decisões tomadas na escola é a escolha de diretores por meio de eleição. Todos os depoimentos obtidos são favoráveis a ela. Nas escolas municipais já se fazem eleições de diretores há dez anos, pois o cargo deixou de ser preenchido por indicação da Smed a partir da Lei nº 5693, de 26/12/85. Mas foi com a Lei nº 7365, de 17/11/93<sup>1</sup> que se equiparou o peso dos votos do segmento composto por professores e funcionários com o de pais e alunos. Na lei anterior, o peso dos primeiros era preponderante.

Segundo a secretária da escola, os diretores antes indicados eram recebidos com desprezo pelos professores e levavam um certo tempo para conhecê-los. Quanto aos que passaram a ser eleitos, não havendo praticamente outro requisito para se candidatar além de ser professor, têm dificuldades para o exercício da função, dado o isolamento de suas atividades em sala de aula. A essas dificuldades, a secretária acrescenta a cobrança de alguns eleitores, querendo favores ou tolerância, bem como a atitude dos que vêm como um benefício o exercício de funções fora da sala de aula.

A eleição mais recente ocorreu antes da Lei nº 7365/93. Também por esse motivo, o envolvimento com a eleição foi maior entre os professores. A chapa vencedora obteve

---

<sup>1</sup> Conforme a lei, o mandato da diretora e da vice-diretora eleitas tem a duração de três anos e os requisitos para candidatar-se são apenas ser membro do magistério estável no serviço público municipal, com tempo mínimo de dois anos de exercício de magistério e pelo menos seis meses de atividade na escola.

cerca de 80 votos contra os 40 da derrotada, de forma que o número de votantes foi pequeno para uma escola com cerca de 1300 alunos.

É certo que os eleitores votam baseando-se principalmente nas características pessoais das candidatas e não em programas eleitorais. Como diz uma professora, o que conta “às vezes é a simpatia da pessoa, a empatia... A comunicação com o grupo também tem a ver”. Mas a eleição provoca o esforço para redigir propostas, para definir a composição da futura equipe diretiva, o tipo de investimento e de mudanças consideradas importantes para a escola. Constitui alguns elementos de coesão e sintonia, tanto do grupo que passará a dirigir a unidade escolar quanto de seus oponentes.

Uma professora - que, aliás, não votou na chapa eleita - assinala que se vive na escola um clima bastante propício à participação, porque a direção mostra que é flexível, que é séria e acredita no que faz, o que inspira confiança. Ela pensa que não haveria um clima desse tipo se a direção não tivesse sido eleita, embora destaque a existência de “uma afetividade que cerca a escolha dessas colegas, além da competência”.

Os apoiadores das chapas confeccionaram broches e cartazes coloridos para a campanha, que falavam em inovação, qualidade, democracia, mudança e participação. Houve debate público (gravado em vídeo), em que as chapas apresentaram suas propostas de trabalho e se abriu a palavra aos presentes. Estes questionaram as candidatas, por exemplo, quanto ao problema dos horários de atendimento para rematrícula de alunos, que afeta particularmente os que têm filhos em séries diferentes.

Ainda que a diretora da escola tenha sido eleita antes da criação do conselho escolar, de acordo com um conselheiro, pai de alunos, foi ela quem mais trabalhou para a abertura da escola à comunidade, convocando reuniões, explicando, viabilizando o contato com os técnicos da Smed. A escolha por eleição, portanto, conforma o estilo de atuação da diretora mas suas características pessoais e condutas se mostraram cruciais para a implementação das diretrizes da política educacional. Ela mesma põe em dúvida se iria sensibilizar-se com essa política acaso fosse uma pessoa “muito mais autoritária”.

Como a gestão democrática está ligada mais à conduta da diretora e ao uso da consulta prévia às decisões, o conselho escolar, concebido pela Smed como meio institucional central da democracia escolar, ocupa lugar secundário na gestão da escola observada. De modo geral, os depoimentos mostram um grande desconhecimento sobre os assuntos de que o conselho trata. Uma das supervisoras afirma que o conselho é “bem presente” e trata “de tudo”, mas que não sabe se examina os índices de aprovação dos alunos porque ela não participa das reuniões.

A zeladora da escola participou de algumas reuniões como suplente do primeiro conselho escolar e pensa que deveria ter sido feita uma antes de introduzir o conselho na escola, a

fim de explicar sua natureza e o trabalho dos conselheiros. “Até agora eu não sei. Se me perguntar, eu não sei”.

De acordo com uma professora, vão para o conselho escolar os assuntos “mais graves”, como a falta de vagas, para a qual o conselho escolar estabeleceu critérios de matrícula, juntamente com o conselho tutelar, a direção da escola e representantes da Smed. Os alunos dizem que o grêmio e o conselho escolar são lugares onde eles podem dar opinião e o assunto apontado são casos de indisciplina. “É que o aluno não é expulso da escola antes de passar pelo conselho escolar. Quer dizer, antes de esse aluno ser expulso, ele passa por nós também”. O conselho apreciou o caso de dois alunos de 8ª série, que teriam ateado fogo numa sala de aula e no cabelo de uma colega. Sobre eles, muitas ocorrências de indisciplina já haviam sido registradas. Propôs-se a sua expulsão, mas os alunos conselheiros fizeram a proposta (que foi aprovada) de conversar antes com os indisciplinados. “A gente conversou com eles, um dos guris saiu da escola, ele resolveu parar de estudar. O outro ainda ficou um bom tempo, mas ele se aplicou muito”.

As eleições do conselho escolar são formalizadas e se institui uma comissão eleitoral para conduzi-las. Na escola observada, elas não levaram a uma grande mobilização. A segunda eleição para o conselho escolar ocorreu durante o período em que se faziam as observações desta pesquisa. Não havia sinais visíveis de que ocorreria uma eleição, nenhum material de campanha. Para facilitar o comparecimento do eleitorado, a votação foi marcada intencionalmente no dia de reuniões dos professores com os pais para a entrega dos boletins de notas. Contudo, foi pouco concorrida. Não foram formadas chapas e os candidatos se inscreveram individualmente. Também não apareciam diferenças de orientação entre eles. Segundo a diretora, “as pessoas se unem mais por afinidades”, quer dizer, afinidades pessoais e não políticas ou pedagógicas. A votação se realizou no sábado e, no final da manhã da segunda-feira, os votos ainda não tinham sido apurados.

Uma candidata, mãe de alunos, entende que o conselho escolar reúne pais, alunos, professores e funcionários para “discutir todos os problemas que tem, em conjunto”, mas afirma que se trata de uma novidade inclusive para ela e lamenta não ter ficado “de plantão” para avisar os pais da votação, pois eles não estavam bem informados sobre o assunto.

Segundo a secretária da escola, na primeira eleição, apresentaram-se três chapas, com propostas. “Mas foi assim com mais vagar e com menos atropelo de coisas”. A segunda eleição foi organizada com pouco tempo porque a escola fechou por três dias durante um seminário internacional promovido pela Smed, houve em seguida diversas reuniões da Constituinte Escolar e era preciso continuar as aulas e terminar o bimestre letivo para cumprir 200 dias letivos anuais.

É possível que essa baixa mobilização também determine o clima de cooperação entre conselho e direção da escola observada. A idéia que os professores fazem é que, em outras escolas, a direção boicota o conselho, criando embaraços com horários e locais para a realização de reuniões. A secretária da escola entende que as atribuições do conselho e da direção escolar são idênticas mas que somente esta última responde judicial ou administrativamente. Acredita, então, que, para que não haja dualidade de comando, são necessárias, em ambos os casos, “pessoas especiais”, negociadoras, caso contrário um dos lados terá que ceder sempre.

## **6. Áreas de tomada de decisões**

### **Gestão administrativa**

Na escola observada, o conselho escolar juntamente com a equipe diretiva (diretora, supervisoras e orientadoras educacionais) faz uma avaliação bimestral dos professores com RCT (Regime Complementar de Trabalho). O RCT de 20 horas semanais é um contrato para professores substitutos. Quando há vagas, faz-se divulgação nas escolas e os interessados se inscrevem.

Segundo a diretora, o conselho escolar não se sente muito capacitado para avaliar esses professores porque os conselheiros não fazem um acompanhamento direto do trabalho e se baseiam na informação prestada pela equipe diretiva, que assiste a algumas aulas e conversa com alunos. Cumprindo uma exigência legal, essa avaliação foi feita, observando-se aspectos como pontualidade, assiduidade e outros de difícil mensuração: “se o professor está participando dos trabalhos da escola, se é integrado”. Mas foi encaminhado um documento à Smed, explicitando a discordância do conselho escolar com a obrigatoriedade de uma tarefa que ele não se encontra em condições de realizar.

De maneira geral, não há como, a partir da unidade escolar, selecionar os professores e, portanto, decidir sobre os profissionais requeridos, o que condiciona fundamentalmente a intervenção sobre o trabalho educativo. Os professores que ingressam no serviço público por concurso (efetivos) são nomeados sem que se tomem em consideração necessidades específicas de cada escola e estes são a maioria nas escolas municipais é composta de efetivos, recrutados mediante concurso. De acordo com o Estatuto do Funcionalismo Municipal de Porto Alegre, os efetivos passam por dois anos de estágio probatório, são avaliados pela equipe diretiva que, bimestralmente, preenche uma ficha de avaliação, encaminhada à Secretaria Municipal de Administração. Para o Secretário-adjunto da Educação, essa avaliação é muito formal, muito subjetiva e, normalmente, muito generosa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A Secretária da Educação declarou nunca ter pensado a respeito de praticamente não haver meios de exercer poder sobre esses professores.

Sobre os funcionários operacionais, caso o seu desempenho seja julgado insatisfatório, a diretora encaminha e decide. Vale dizer esse desempenho pode ser observado por um número maior de pessoas, uma vez que é mais visível e mais notado. Uma funcionária da cozinha pode estar atendendo mal e queixas contra ela são apresentadas. Seu trabalho fornece mais elementos para ser avaliado que o de sala de aula, onde só estão presentes os alunos e o professor.

### **Gestão financeira**

Os recursos financeiros com os quais se lida na escola são exíguos, praticamente circunscritos à manutenção e não disponíveis para projetos educativos não rotineiros. Essas características levam a que não se constituam em objeto de deliberação coletiva. Assim como ocorre com a gestão de pessoal, não é possível falar propriamente na existência de uma área de gestão financeira na escola.

“Nós administramos o nada. Nós não temos dinheiro. Nós somos grandes pedintes”. Assim a diretora resume a situação dessa área de tomada de decisões. As necessidades se concentram na manutenção das instalações, para o que são feitos pedidos à Smed. Esta, por sua vez destina uma verba de R\$ 190,00 para emergências (por exemplo, reposição de vidros quebrados). Não há periodicidade para a transferência dessa verba mas, após a prestação de contas, pode ser feita nova solicitação. Os pedidos devem especificar se os recursos são para serviços, material permanente ou material de consumo e os gastos não podem ser feitos fora da destinação especificada. Como essa verba é para emergências, ela não é gerida pelo conselho escolar.

O CPM também levanta alguns recursos. Foi feita, por exemplo, uma campanha de arrecadação de jornais velhos cuja venda reverteria para o financiamento de grades para um jardim, cultivado por uma professora e uma turma de alunos. A Smed não destina recursos para gastos dessa natureza.

### **Gestão pedagógica**

A abordagem de aspectos relacionados à área curricular é muito incipiente e praticamente começou durante o processo da Constituinte Escolar. A diretora destaca as discussões que se dão no chamado conselho de classe participativo, onde a turma faz críticas e sugestões ao trabalho realizado. “Desde a parte de conteúdos, das posturas dos professores, das posturas de outros setores da escola, do desempenho nosso de direção, do cardápio que está sendo oferecido no refeitório”.

Alunos perguntam porque estão aprendendo certas matérias que “não servem para nada”. Pais pedem que se ensinem “coisas práticas”, calcular quantos tijolos são necessários para fazer um muro de certa medida, quanto material será empregado na massa para rebocar uma parede. Questões desse tipo não encontram encaminhamento na unidade

escolar. A diretora e professores concordam que se ensinam certas coisas sem “muita serventia e muito valor”, mas não vislumbram outra alternativa senão pedir aos pais que não deixem de participar das reuniões da Constituinte, pois um de seus eixos temáticos é currículo.

O conselho escolar não faz sugestões de conteúdos curriculares. As supervisoras, orientadoras e os professores não tocam no sentido e na seleção dos conteúdos mas discutem a forma de ensiná-los. Sua atenção voltou-se para o aspecto da interdisciplinaridade e professores de disciplinas diferentes passaram a abordar os mesmos assuntos. Em 1994, por exemplo, escolheram tratar da Copa do Mundo. Não há mecanismos que permitam que problemas de saúde, transporte ou habitação peculiares à população da Restinga orientem a definição de conteúdos de ensino.

Segundo uma supervisora, os alunos se caracterizam por terem muitas “carências”, que obrigam o professor a adaptar seu trabalho a fim de usar uma linguagem compreensível e de entreter crianças que gostam muito de brincar na rua. “Como é que tu vais conseguir que eles fiquem numa sala, sentadinhos na cadeira deles, tomando o lugar deles? (...) o professor tem que se esborrachar para fazer uma coisa diferente, que chame a atenção, que seja atraente. Senão, para eles, o que é melhor? Uma rua inteira, uma bola para jogar, uma brincadeira de esconder, qualquer coisa assim”.

O calendário escolar não estabelece conteúdos de ensino, mas dispõe as atividades escolares no tempo. Para defini-lo, são feitas reuniões com o segmento de professores, o de funcionários e o de alunos, separadamente. Nessas reuniões, são formuladas propostas, posteriormente examinadas pelo conselho escolar, que aprova o formato final do calendário. Essas decisões, que antes eram tomadas apenas pelos professores, segundo a diretora, resultam de reuniões exaustivas, pois envolvem muitas negociações. A programação do ensino ao longo do ano decorre dos acordos sobre o tempo livre (férias e feriados) sem que se entre no mérito do tempo requerido pela natureza das atividades pedagógicas propostas e pelo sentido do currículo.

A secretária da escola ressalta que os pais foram escolarizados em processos tradicionais e que as tentativas de inovação pedagógica, como o uso de filmes e passeios, partem dos profissionais. Ela assinala demandas dos pais (apresentadas individualmente) no sentido de que “o professor não grite, que o professor entenda que o filho não trouxe o trabalho, que o professor dê mais aula, que o professor compareça mais, que está sempre doente ou que está sempre ausente”.

Mas foi possível registrar alguma relação, ainda que muito indireta, entre o conselho escolar e os procedimentos de ensino. A filha de um dos conselheiros, de 12 anos, contou-lhe que a professora negou-se a explicar novamente um assunto em aula, após o pedido de uma aluna. Esta argumentou que o pedido se devia a não ter entendido, que um aluno pode vir a ser expulso quando comete um deslize, mas que algo deve ocorrer

quando a professora se nega a explicar melhor e que ela iria levar o fato ao conhecimento do conselho escolar. O argumento foi suficiente para que, em alguns minutos, a professora pedisse atenção à turma para uma nova explicação.

Ainda que o ocorrido não seja efeito de deliberações do conselho escolar, este serviu como referência de autoridade e apoio para uma ação (ameaça) eficaz da aluna, condicionando o procedimento da professora. O conselheiro acredita que o caso representa um situação melhor, de exercício de cidadania e de consciência de direitos. “Se já estão conseguindo conversar, até pôr a professora contra a parede num momento desse, quer dizer, já temos tudo para acertar”.

O tema do rendimento escolar, da mesma forma que o da proposta curricular, quase não é tratado fora do círculo dos profissionais da escola. As estatísticas de aprovação não são instrumentos usados corriqueiramente e os professores não têm uma visão de conjunto a respeito. Mesmo assim, uma professora afirma que a comunidade não se importa com esse assunto.

No início do mandato da diretora eleita, a equipe diretiva examinou os índices de aprovação e considerou que eles precisariam melhorar. Após dois anos de gestão, a diretora afirma que melhoraram. “Os que baixaram, baixaram pouco. Os que aumentaram, aumentaram bastante”. Os dados fornecidos pela Secretaria da Educação confirmam a melhora. Comparando-se os índices médios de aprovação\* da escola entre 1993 e 1994, verifica-se que eles passaram de 72,17% para 74,35%.

Algumas ações específicas foram realizadas em séries com reprovação alta (superior a 50%). A incidência maior é na 5ª série que, geralmente, tem entre cinco e sete turmas. Em 1994, os reprovados na 5ª série somaram 34,78% (não há dados do ano anterior, por série). A indignação partiu da equipe diretiva. As professoras procuraram conversar de maneira informal com um grupo de alunos multi-repetentes, reprovados por três ou quatro vezes. Alguns saem da escola e retornam porque mudam muito de residência. Alguns dizem estar na escola por vontade da família ou que querem trabalhar e estudar à noite, mas não há curso noturno. Outros afirmam ter compromissos familiares, deixando de comparecer à escola para cuidar de irmãos mais novos enquanto a mãe trabalha. Outros ainda não mostram interesse, sentem-se mal por estarem fora da idade padrão para cursar 5ª série (11 ou 12 anos). A diretora afirma que estes começam a ficar agressivos e a “bater nos outros”.

Procurou-se atuar no sentido de fortalecer os laços e a identidade de turma, realizando um passeio mensal. As reuniões com professores se orientaram para que eles tivessem uma mesma linha de ação em relação aos alunos. Foram feitas também reuniões com pais para apresentar as dificuldades vistas pelos professores e as sugestões sobre o que fazer para auxiliar em casa. Aos pais era dito ser inútil obrigar o aluno a ficar na escola sem que ele

---

\* Média aritmética das porcentagens de aprovação em todas as turmas de todas as séries.

queira. Ou a eles se propunha também “contemporizar melhor a situação” para reduzir os compromissos domésticos.

A diretora acredita que essas iniciativas levaram à melhora dos níveis de aprovação e atribui os resultados obtidos à gestão democrática, porque esta pressupõe o envolvimento das pessoas com o que estão fazendo. “Quando tu te envolves, tu fazes com mais gosto. Se tu fazes com mais gosto, tu fazes melhor, tu tens melhor resultado”. De todo modo, revelam um empenho que partiu dos técnicos: Identificaram um problema, ouviram os alunos, levantaram alternativas, chamaram os pais, procuraram envolvê-los na solução. Tudo isso é próprio de um trabalho profissional responsável e, mesmo não tendo decorrido de um processo amplo de discussões ou de decisões do conselho escolar, incorporou a expressão daqueles a quem se destina o trabalho educativo.

Alguns dados de aprovação na rede escolar municipal são pertinentes para que se tenha uma idéia da evolução do desempenho ao longo dos dois governos petistas. Nos quatro anos do primeiro governo os percentuais de aprovação se elevaram gradativamente, passando de 71,23%, em 1989, para 78,33%, em 1992. Nos dois anos seguintes do segundo governo do PT, quando a política educacional se concentrou nas ações voltadas à gestão democrática das escolas, os índices de aprovação caíram para 71,37%, em 1993, e, novamente, para 70,05%, em 1994. Claro que não se poderia enxergar (linearmente) na adoção dessa política a causa da queda dos indicadores de aprovação. Mas eles são ao menos sugestivos de que outras frentes de atuação podem ter sido desprezadas.

### 7. Questão de interesse?

As associações de moradores localizadas na área escolar, tendo levantado a reivindicação de ampliação da oferta de serviços escolares com cursos noturnos, não deram, entretanto, sinais de pretender tratar de assuntos relativos à escola e internos a ela. As mães, por sua vez, não formam um grupo estruturado em torno de algumas posições comuns. Intervêm na escola eventualmente e só “para reclamar”, individualmente, sobre aspectos de funcionamento. Queixam-se quando alguma professora falta ou quando alunos saem da escola antes do horário normal.

As tentativas de aproximar os pais não têm sido animadoras. Professoras organizam atividades “sociais” como o Chá das Mães e o Almoço do dia dos pais. O CPM também promove palestras sobre sexualidade e gravidez na adolescência, assim como cursos de tricô e crochê, nos quais as próprias mães ensinam.

Mas, de acordo com uma professora, nenhuma das mães comparece para dar idéias sobre a escola. O envolvimento dos alunos parece ainda menor, exceção feita ao grupo muito restrito de membros do conselho escolar e do grêmio estudantil. A professora não sabe se é porque os demais alunos não têm maturidade ou interesse. Assinala que a experiência de “conselho de classe participativo” completou seis anos, que os alunos preenchem uma

ficha na qual podem apontar os professores dos quais não gostam, lêem para a classe o que foi escrito, mas se retraem quando o professor lhes pede para se manifestar e opinar.

A eleição para o conselho escolar, conforme assegura um de seus membros, contou com pequeno número de votantes. Para ele, a comunidade está acostumada com coisas prontas e não com a nova possibilidade de ter voz ativa junto ao conselho “para direcionar” a escola. Ele procurou aproveitar essa possibilidade e estimula os outros pais a fazerem o mesmo, mas acredita que os pais matriculam os filhos para que estes não fiquem sozinhos em casa e, por isso, não se preocupam que os alunos não estejam na escola aprendendo, conseqüentemente, não se voltam para o direcionamento da escola.

Com um raciocínio parecido, uma supervisora atribui aos alunos “todas as carências possíveis” (alimentar, afetiva etc.) e pensa que as famílias vêem a escola como “um depósito”, onde os alunos ficariam enquanto seus pais trabalham e para a qual estes só são chamados a fim de conhecerem queixas contra os filhos. A supervisora afirma que se quer mudar essa opinião dos pais e fazer com que eles saibam e participem de tudo que ocorre na escola, inclusive das decisões.

Uma das mães de alunos que se candidatou ao conselho escolar acredita que os pais não compareçam às reuniões por falta de interesse e por acharem que “as professoras mandam e desmandam”, que a direção é dona da escola e faz o que bem entende, tendo os pais que acatar suas decisões.

A zeladora também vê poucos pais se interessarem pelo “andamento do aluno”. Ela, porém, mesmo estando sempre na escola, não consegue informações simples. Nas reuniões da Constituinte Escolar, propôs que os pais pudessem participar de reuniões de conselho de classe, junto com os professores e os alunos, porque ela se informa sobre o que foi dito na reunião perguntando ao filho. Não há uma proibição formal, mas “nunca foi dito para os pais poderem participar”.

Ela apresentou os problemas de aprendizagem de sua filha a uma professora e, após um mês, não tinha ainda obtido resposta. Ela pensa que os pais acatam o que “a escola” determina e, se alguns acham que tem que ser diferente, “fica por isso mesmo”, porque há desinteresse dos demais. “Deixam os filhos aqui, não querem nem saber se eles estão bem, se estão mal. Só sabe chegar em casa e cobrar as coisas do filho abaixo de pau, abaixo de laço”.

Já a secretária da escola, concordando que há desinteresse dos pais, não o atribui à necessidade de trabalho. Ao contrário, ela estranha que haja mães que ficam “sem fazer nada no pátio da escola” e que é comum mandarem chamar, à tarde, mães em casa que “estão sempre dormindo”, o que a faz pensar que matriculam os filhos porque querem descansar durante as quatro horas em que eles estão na escola.

Essa imagem de pessoas desocupadas se compõe com a de desinteressadas e mesmo irresponsáveis. A secretária afirma que o conselho escolar procura escolher horários de reuniões acessíveis aos pais que trabalham, que existem pais muito interessados, mas em número pequeno, considerando que a escola tem mais de mil alunos. Põe em dúvida se os que alegam doença são sinceros e lembra daqueles que, morando na mesma rua da escola, chegam atrasados para pegar os boletins de notas, que são distribuídos num dia determinado, em horários fixados para cada turma.

Ela fez um levantamento nas fichas dos alunos e, por critérios como número excessivo de filhos ou por já terem netos, concluiu que mais de 60% das mães são donas de casa. Pensa que cada casa do bairro poderia ter um jardim na frente e uma horta nos fundos e se opõe aos que dizem que os alunos ou seus pais são uns pobres coitados porque não têm instrução ou porque levam uma vida miserável. Ao mesmo tempo, aponta o fracasso dos cursos rápidos (de corte e costura, confecção de flores artificiais ou de doces) propostos pela escola para geração de renda, pois poucas iniciam, algumas abandonam e as que permanecem não atuam com as habilidades adquiridas. Por esses motivos, a secretária está convencida de que as mães não têm interesse sobre o trabalho específico da escola.

Quanto aos alunos, começam a abandonar a escola a partir da 5ª série, sofrem reprovações e desistem. Há cinco turmas de 1ª série para três de 8ª série. A secretária supõe que essas perdas não se devem à necessidade de trabalhar, porque estima que somente 5% dos alunos da 8ª série trabalham, em meio período. Fazem serviços em supermercados, em balcões de bares ou em oficinas de parentes. Ela observa que os filhos de hortigranjeiros, que trabalham com os pais e têm responsabilidades em casa, são os alunos que mais se destacam. Essas responsabilidades ela acredita estarem faltando aos demais alunos.

Como o mercado de trabalho não é exigente com níveis de instrução, os professores associam sinais de prestígio aos estudos, procurando interessar os alunos em terminar o 1º grau. Por isso, dão muita importância à festa de formatura dos alunos de 8ª série. “Sabemos que pode ser a primeira e a última formatura de alguém”. O clima é de muita formalidade. Há música de entrada, os alunos convidam professores para serem padrinhos da turma, todos se trajam especialmente para a festa, há um tapete vermelho e muitas cadeiras no saguão para os pais, enfeita-se a mesa com flores e bandeiras e se canta o hino nacional. Faz-se uma bênção, o grupo de flautas se apresenta e um aluno da 7ª série faz um discurso de despedida.

## **8. Problemas fora do campo de deliberação coletiva**

Alguns problemas, ainda que considerados muito importantes por professores, pais ou alunos, não são submetidos ao exame coletivo e a um encaminhamento. Um deles é o da necessidade de tornar as aulas mais atraentes. De acordo com a diretora, entre as

supervisoras e professoras, conversa-se muito sobre isso e se fazem críticas ao arcaísmo das práticas docentes. “A gente brinca muito: Será que nós mesmos assistiríamos a nossa aula? Aturariamos a nossa aula?”. Entretanto, para a diretora, isso não significa que as pessoas tenham práticas coerentes com esses discursos que ela chama “progressistas”. Ela constatou, por exemplo, que nas turmas de 1ª série há um bom trabalho para desenvolver a autonomia e o espírito crítico dos alunos. A partir da 2ª série, há uma ruptura desse desenvolvimento, que piora crescentemente. Acredita que a direção não tem como garantir tais práticas, que dependem da “postura do professor”.

Os professores, de sua parte, afirmam querer ser respeitados profissionalmente, ser bem remunerados, conseguir desenvolver o espírito crítico dos alunos e ter qualificação para trabalhar. Se essa discussão ocorre informalmente entre os professores, ou mesmo formalmente, com pais e alunos na Constituinte Escolar, eventuais aspirações ou compromissos que dela surjam não encontram meios de se efetivarem, especialmente porque esses problemas não são discutidos na escola e na área escolar, formal e coletivamente.

Também os problemas de disciplina, agressividade e violência preocupam os professores e a diretora, mas estão confundidos e não foram amplamente discutidos para formar consensos fundamentados, sem o que não se dispõe de soluções práticas correspondentes. “A violência é uma coisa que está muito séria”, diz a diretora. A que é praticada por alunos é vista como consequência da violência no âmbito doméstico, em que são classificadas tanto as agressões físicas em “famílias extremamente desestruturadas” quanto a obrigação de uma criança de 7 anos ficar responsável pela casa inteira e cuidar dos irmãos menores.

Os pais de alunos agredidos por colegas rapidamente comparecem à escola para saber o que foi feito a respeito ou para cobrar providências. Os professores, os funcionários e os pais se sentem impossibilitados ou despreparados para lidar com a situação. As sanções corriqueiras aos agressores se mostram inúteis. Aplica-se uma suspensão, o pai é chamado a comparecer e, sucessivamente, não responde. A história da criança é reconstruída. Mas chega um momento em que as iniciativas se esgotam.

A diretora citou dois meninos que não ficam dentro da sala de aula. Ofereceu-se a esses alunos a leitura de uma historinha, na intenção frustrada de que primeiro eles gostassem da escola para depois ficarem na sala de aula. “Aí ele apedreja um aluno, bate em outro, pega o material de outro... Enlouquece. Nós temos mil duzentos e tantos alunos. (...) A gente se sente incapaz quando a família não dá o respaldo, a família não participa da escola. A gente precisa muito da participação da família”.

Se a chamada violência desses alunos corresponde a um estranhamento e uma falta de convívio com o que se poderia entender por uma “cultura escolar”, a indisciplina dos alunos mais velhos está diretamente relacionada à imposição de normas, à perda de

sentido dos assuntos e atividades das aulas e à afirmação de um sentimento de autonomia. Segundo uma aluna, conselheira escolar, foi para “aparecer” que dois de seus colegas puseram fogo na sala de aula, apesar de terem dito a ela: “Não tem nada que fazer, a professora enche o saco na frente, quer porque quer que eu aprenda aquela matéria, eu não estou a fim”. No entanto, aquela aluna não estranha que, nesta fase de gestão democrática, não seja possível questionar a professora, mesmo quando ela levasse alguém a ficar tão irritado com a aula a ponto de atear fogo na sala.

Alunos da 8ª série, pertencentes ao grêmio e ao conselho escolar, apontam o problema de que a maioria dos professores quer obrigar pessoas de 15 ou 17 anos a permanecer na sala de aula. “Tem que aprender à hora que ele quer, tem que escrever à hora que ele quer”. Os que se recusam são remetidos à direção, que registra a ocorrência. “Eu acho que não cabe a um professor me obrigar a assistir uma aula de inglês se eu não estou a fim. Se eu não estou a fim, por isso mesmo, isso só vem a prejudicar a mim, não ao professor”.

Essas questões não são discutidas em reuniões, são apenas comentadas informalmente entre os alunos. Estes afirmam que quando levantaram questões desse tipo elas foram rejeitadas e os alunos chamados de “mal educados”.

Não se pode descartar a ligação de alguns problemas de indisciplina com os de qualificação profissional dos professores. Certamente esta última ordem de problemas não é exposta à averiguação coletiva como ocorre com a primeira. A própria diretora pensa que os professores dominam seus assuntos específicos mas encontram dificuldades em saber como ensiná-los e conseguir envolver os alunos. “Tu fazeres importante aquilo, tu mostrares para eles que tem alguma utilidade, tu relacionares com a vida deles”.

Não obstante, os problemas de indisciplina, agressividade e violência não recebem explicação, são mantidos no terreno do absurdo, pois os fatores que os geram não são claramente identificados. Não podem, então, ter um enfrentamento também pelos serviços escolares, dentro de seus limites. Não é possível perceber sequer quais são esses limites. A discussão de temas como disciplina ou rendimento escolar surge por insistência das instâncias superiores da Smed e, embora atenda à expectativa de alguns pais, não se pode dizer que se deve a reivindicações dos pais, muito menos dos professores.

A ligação entre indisciplina e escolarização sem aprendizado efetivo, não tendo sido objeto de debate coletivo e democrático na escola observada, foi levantada isoladamente por um pai que faz parte do conselho escolar. A indisciplina de alunos “um pouco mais rebeldes” é atribuída à idade e, para ele, são exceções. Esse ponto de vista é, sem dúvida, bem diferente do dos professores. O que chama a atenção é que ele é expresso como experiência pessoal e não como objeto de um debate institucionalizado. Professores lhe apresentaram queixas de indisciplina de uma turma de 5ª série. Consultando alunos, esse pai notou que os professores, alguns atuando como substitutos, tinham condutas

desencontradas referentes ao ritmo com que os conteúdos curriculares eram ensinados. Uns repetiam o que havia sido ensinado em séries anteriores, outros ministravam o que se ensina nas séries seguintes. Ele entende que os alunos, temendo receber notas baixas e a reação dos pais, não questionam a perda de sentido do ensino, por isso não traduzem o fato em uma queixa. Os professores, ao contrário, é que apresentaram aos pais a “queixa de que os alunos estavam impossíveis”.

O conselheiro se refere ao aluno indisciplinado como “um pouquinho mais esperto” ou como aquele que “está se sobressaindo de uma maneira desagradável à professora”. Critica a seqüência de procedimentos normalmente usados com esse aluno - encaminhamento à secretaria, à direção, ao Serviço de Orientação Educacional - porque o professor não acompanha o aluno nesses diversos momentos. Ele nota que esses casos não são isolados e inverte os termos do problema e as responsabilidades. Para ele, não é um ou outro aluno que está desinteressado pela aula, mas é a aula que “não está sendo ministrada daquela maneira que ele consegue captar”. Como “a criança não é uma idiota”, ele pensa ser necessário o treinamento da maioria dos professores para ajustá-los aos alunos.

Pelo que diz aquele conselheiro, o problema do sucesso nos estudos mal começou a ser abordado pelo conselho escolar. Os representantes de pais quiseram saber quais os índices de reprovação dos alunos e o que estava sendo feito a respeito. Não foram apresentados os índices da escola observada, mas os índices médios das escolas correspondentes ao NAI-7. Com esses dados agrupados, a polêmica se acendeu em torno da fidedignidade dos dados e a discussão não foi recolocada com base nos dados específicos da escola.

Para esse pai, não é admissível que garotos cheguem a ter quatro reprovações e, com idade de 15, 16 ou 18 anos, estarem cursando a 5ª ou a 6ª série. Ele, entretanto, tem a expectativa exageradamente elevada de que a Constituinte Escolar seja um meio para chegar a um índice zero de reprovações, por permitir “uma discussão realmente de fundo, para ver o que realmente não nos serve e o que nós pretendemos”.

Os dados de rendimento escolar não são facilmente disponíveis. Não circulam na rede escolar como subsídio de trabalho dos profissionais ou como informação à população servida pelas escolas e, especialmente, aos membros dos conselhos escolares. Sem tais informações, os conselhos não podem cumprir com competências legais como: *Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo-pedagógico da unidade escolar* (Lei nº 292, art. 3º, III). Como também: *Propor e coordenar a discussão junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas da escola* (idem, VIII).

Se o conselho escolar chega a discutir problemas de rendimento, tem dificuldades para decidir a respeito. Sem informações abrangentes, precisas e sistemáticas, não pode

estabelecer um padrão de desempenho desejável para a escola e fazer uma avaliação fundamentada do desempenho dos professores. Também não dispõe de alguns mecanismos muito comuns de coerção de empregadores sobre empregados, como a demissão ou a colocação de obstáculos à progressão na carreira. Por isso um dos conselheiros, reconhecendo a inexistência de tais mecanismos, afirma: “Hoje em dia está proibido falar em regras, limites, pode fazer tudo”.

Esse conselheiro ainda vê a possibilidade de estabelecer regras e limites para os professores. O mesmo não ocorre com a zeladora, que tem uma idéia vaga de que os níveis de reprovação na escola são altos. Acredita que são devidos a “dificuldade da família” ou a problemas emocionais das crianças, que requerem um trabalho específico, requerido também para os alunos que são aprovados sem ter aprendido o suficiente.

A filha da zeladora iniciou a 1ª série com “aquele método construtivista”, com uma professora que deixou a escola na metade do ano, sendo substituída por outras que seguiam procedimentos tradicionais. A aluna entrou analfabeta na 2ª série. A mãe pagou professor particular para alfabetizá-la e, já na 4ª série, suas notas estavam muito baixas. Segundo a zeladora, a prática de chamar à escola os pais dos alunos com dificuldades de aprendizagem tem como conseqüência os castigos físicos e o aluno voltaria à escola “muito pior do que ele saiu”, pois foi como ela agiu com a própria filha. “Eu judiava dela, eu exigia, ela tinha que saber. Ela chegava em casa com uma letra, a professora dizia que estava certo. Eu chegava e dizia que não”.

Casos como esse ocorrem com outros alunos e as mães não têm como enfrentar o problema. A própria zeladora não sabia por onde começar, nem se o problema poderia ser levado ao conselho escolar. Ela afirma que as dificuldades de aprendizagem não são encaminhadas com a mesma agilidade dos problemas disciplinares. “Quando é comportamento, disciplina, as coisas vão mais rápido. Vai para o conselho tutelar, chama pai, registra”. Para essa mãe, nem conversar com os professores, nem a atuação do conselho escolar se colocam como solução desses problemas. “Se eu for depender de outras pessoas também, aí as coisas não correm como eu quero, vão correr muito lentas”.

Uma supervisora vê os problemas de aprendizagem de maneira muito diferente. Para ela, o professor não é suficiente porque há alunos com “comprometimento, às vezes de nascimento”. Ela compõe uma imagem dos alunos a partir da generalização de presumidos casos de comprometimento neurológico ou psicológico, apesar de estimar não mais de dez desses casos, nas 18 turmas existentes de 5ª a 8ª série.

A mãe de alunos que é líder comunitária entende que cada professor “tem seu problema”, mas que ele deve ser debatido coletivamente, para todos saberem e ajudarem. Ela nota em contrapartida que, quando os pais comparecem à escola, escutam os professores mas não falam, porque têm medo que a professora “se vingue” nas crianças. Acredita, porém, que os pais dispõem de meios para mudar o professor ou aquilo que ele faz se,

democraticamente, os pais comecem a atuar e os alunos deem opiniões. Se o professor não “se amoldar”, será necessário, “pura e simplesmente, pedir uma substituição” e se esta não se realizar ela faz uma proposta desproporcional: “Juntar os moradores e levar para a frente de uma Secretaria. Eles têm que ouvir a reivindicação (...) eles precisam dar um resultado para nós”.

## **9. Conclusões**

Tendo em vista a melhoria dos serviços escolares, verifica-se, a partir da descrição do que foi observado por este estudo, que os aspectos referentes à participação na gestão e os referentes à qualificação dos professores, não convergem nem divergem. Simplesmente não se relacionam.

A baixa rotatividade, a coesão e o tempo de experiência do grupo de professores na mesma escola colocam um diferencial importante quanto à qualificação do corpo docente. O perfil desse grupo produz efeitos pequenos mas perceptíveis em termos de eficiência, no enfrentamento do fracasso escolar na 5ª série, e em termos de currículo, quanto à forma de ensinar os conteúdos estabelecidos.

Já as ações voltadas à participação na gestão permitem notar efeitos quanto ao controle social das decisões, principalmente pelo incremento da consulta prévia, e quanto à vivência democrática, devido à abertura à manifestação de opiniões, à tematização de questões da vida escolar com a população usuária e à implementação dos mecanismos eleitorais do conselho escolar e da escolha de diretores.

Os elementos levantados por este estudo nada permitem dizer quanto à incidência sobre a racionalização do uso de recursos, seja dos aspectos pertinentes à participação na gestão seja dos relativos à qualificação dos professores.

Os professores não demonstram que as ações de formação como cursos, palestras e seminários abordem ou se relacionem com problemas de gestão. Quanto a estes, é o contato e a assessoria prestada pelos técnicos do NAI que desempenham um papel orientador e formador do pessoal que trabalha na escola.

A Smed cumpre o papel a que se propôs, de desencadear uma ampla discussão. Faz isso numa mobilização de conjunto na rede escolar (colocando pessoas de diferentes escolas em contato) e cotidianamente em cada escola.

Não obstante deficiências, tanto na falta de informações fundamentais (como os índices de rendimento) quanto em não atingir amplamente a população usuária para além dos conselheiros escolares, nota-se um esforço de socializar informações, pouco comum nas redes escolares.

Nesse quadro, a participação realmente ocorre, se for entendida como interferência da “comunidade escolar” no gerenciamento das escolas. Mas como divisão do poder, a participação apenas se insinua. O elemento novo foi ter-se instalado a consulta prévia às decisões, pois, diferente do que afirma a diretora, ela não é apenas “uma pessoa a mais no grupo”, ela é a pessoa do grupo que toma as principais decisões.

Se é verdade que a imagem arraigada de que a direção e os professores mandam na escola não foi completamente superada (sobretudo entre os pais de alunos), para professores e alunos, ela foi relativizada a partir da introdução da discussão e da abertura para emitir opiniões.

Todavia, tendo sido desencadeada a discussão e tendo o trabalho do professor sido “questionado institucionalmente”, evidenciaram-se os limites da gestão postos pela falta de autonomia da unidade escolar. Limites financeiros, porque não há verbas disponíveis para projetos pedagógicos especiais. Limites administrativos, porque a seleção e o recrutamento de professores não podem ser decididos na escola esta tampouco dispõe de um padrão de desempenho definido, a partir do qual se possa avaliar o trabalho realizado.

A assessoria empreendida pelo NAI se mostra insuficiente dada a falta de preparo para participar, apontada tanto por professores e técnicos quanto por pais. Despreparo verificado nos conselheiros incapazes de questionar as propostas levadas ao conselho, nas mães que usam de imposição e de agressão, nos professores que não sabem lidar com estas ou que se recusam a tratar com leigos questões profissionais, bem como no desconhecimento da natureza e das atividades do conselho escolar.

A eleição de diretores, apesar de se basear em traços pessoais dos candidatos e não em programas, facilita a influência sobre as decisões, ainda que essa influência seja desigual entre os segmentos, sendo exercida preponderantemente pelo grupo de professores. Permite que se estabeleça o compromisso eleitoral de consultar antes de decidir, o qual cria um clima de confiança na direção. É um momento em que se abre a discussão sobre a forma de conduzir a escola e facilita a implantação da política democratizadora. Esta dependerá, contudo, das características pessoais da diretora e de sua disposição para, após eleita, “abrir a escola à comunidade”.

Ao contrário do que pretende a Smed, o conselho escolar ocupa lugar secundário na gestão da escola. A eleição dos conselheiros não envolve uma ampla mobilização e os assuntos por ele tratados são pouco divulgados, portanto, pouco conhecidos. Porém, para os alunos, o conselho é um lugar onde eles podem opinar, em especial sobre casos de indisciplina.

A gestão administrativa que o conselho escolar realiza está circunscrita basicamente à avaliação de professores com contrato temporário (RCT). Essa avaliação é muito prejudicada por não dispor de instrumentos e critérios apropriados. O conselho também

não tem condições legais e práticas de selecionar profissionais conforme necessidades específicas da escola.

O conselho escolar não faz gestão financeira, área também muito atrofiada no âmbito da unidade escolar, uma vez que as poucas verbas transferidas pela Smed são exclusivamente destinadas à manutenção, enquanto projetos pedagógicos especiais dependem de recursos extraordinários levantados junto à população usuária.

Não é irrelevante que, mesmo incipiente, haja tematização da questão curricular, promovida sobretudo pelo processo constituinte, tendo sido também detectados questionamentos (eventuais e individuais) de alunos e pais. Mas não se pode falar que a gestão pedagógica seja propriamente democrática. Primeiro porque quase não se aborda o problema do rendimento escolar e dos índices de aprovação. Em segundo lugar, as iniciativas de enfrentamento do fracasso escolar (especialmente abandono da escola) partem da equipe diretiva, as propostas de inovação nos procedimentos de ensino são levantadas pelos professores, ao passo que os pais se bastam em esperar destes que sejam compreensivos com os alunos e assíduos no trabalho. Por último, embora não se saiba em que extensão, o conselho tem servido no máximo como referência de autoridade condicionadora de condutas no ensino, a partir da qual os professores se dispõem a explicar melhor os assuntos tratados em aula.

A gestão democrática, para ser implantada, depende largamente do interesse dos pais e dos alunos, tanto pelos serviços escolares quanto pelos meios e processos institucionais de gestão. Esse interesse se apresenta diferenciado internamente ao grupo de alunos e ao grupo de pais. Apesar do envolvimento de alguns no grêmio estudantil, no conselho escolar e na discussões da Constituinte, constata-se: a) distância das associações locais em relação às questões internas da escola; b) caráter eventual e individual da intervenção das mães; c) informações inconsistentes sobre as expectativas de pais e de alunos quanto aos serviços escolares; d) desconhecimento dos pais sobre o trabalho dos professores, o desempenho dos alunos, as reuniões de conselho de classe e outras.

Firmou-se um consenso em torno do desinteresse da maioria, a partir do qual são formuladas explicações de precária sustentação. Uma delas é que, devido à pobreza (“carência”) das famílias, estas projetam as funções da escola como restritas à guarda de crianças e adolescentes durante a jornada de trabalho dos pais. Uma variante desta é a de a situação de pobreza das famílias ser acompanhada de apatia e conformismo com sua própria condição, por isso elas projetariam as mesmas funções de guarda, não para exercer o trabalho mas o ócio. Uma terceira explicação é a de que todos aceitam a idéia de que a direção e os professores detêm autoridade exclusiva e absoluta e, portanto, monopolizam as decisões na escola. Por último, que todos aceitam a idéia de que são inócuas as demandas, apresentadas por alguns pais, por informações sobre problemas de aprendizagem dos filhos e seus encaminhamentos, porque a maioria dos pais não se atém ao andamento da vida escolar dos alunos, mas aos resultados, freqüentemente cobrados

dos filhos com violência. Embora sem fundamentos comprovados, essas explicações orientam as atitudes e as relações dos profissionais da escola com os usuários.

Finalmente, uma vez que o conselho escolar ocupa um lugar secundário na gestão escolar, problemas considerados muito importantes por pais, alunos e professores permanecem fora do campo de discussão e deliberação coletiva. Entre esses problemas, destacam-se: a) o arcaísmo das práticas docentes e a inadequação do ensino para desenvolver a autonomia e o espírito crítico dos alunos; b) as condutas de indisciplina, agressividade e violência; c) a relação entre indisciplina e escolarização sem aprendizado efetivo; d) o fracasso nos estudos e os índices de rendimento escolar; e) as dificuldades de aprendizagem.

## **O caso de Recife**

### **1. A política da Secretaria de Educação e Cultura**

No texto de apresentação de um documento sobre as linhas de ação da Secretaria de Educação e Cultura, a Secretária informa que a publicação tem o objetivo de garantir à população a visibilidade das ações governamentais, a participação na formulação de diretrizes orçamentárias e na fiscalização de sua execução (RECIFE, 1995).

O documento leva em conta a existência de várias críticas à qualidade do ensino público brasileiro. Considera as elevadas taxas de repetência e evasão - as milhares de crianças que não conseguem concluir o 1º grau em oito anos - como desafios às “administrações comprometidas com a qualidade de vida da população”. Afirma que, tendo em vista “educar para a cidadania”, diversos esforços e medidas buscam assegurar a aprendizagem dos alunos e elevar os índices de sucesso escolar, concebendo a escola como território de discussão, formulação e prática dos “princípios básicos da participação”.

Com esses pressupostos, foram estabelecidas quatro diretrizes: a) “democratização do acesso” à escola; b) garantia da permanência na escola; c) valorização do educador; d) democratização da gestão (RECIFE, 1995a).

A “democratização do acesso” à escola, entendida como “atendimento à demanda efetiva e mobilização da demanda potencial”, inclui em suas linhas de ação matricular todas as crianças, jovens e adultos que procurem vagas no ensino fundamental das escolas municipais.

Para a garantia da permanência na escola, são propostos:

- Experiências de aprendizagem que desafiem a criatividade, incorporem avanços científicos e tecnológicos, desencadeiem a paixão pela descoberta e estabeleçam “a mediação necessária” com a cultura dos que procuram a escola municipal.
- Programas de valorização do educador.

- Mecanismos como: ampliação da jornada escolar; prolongamento do ano letivo; melhoria do parque escolar; programas suplementares de merenda escolar e distribuição de material didático.

A diretriz de valorização do educador compreende melhores condições de trabalho, que seriam asseguradas por: participação nas decisões, melhor remuneração, desenvolvimento de atividades coletivas e interdisciplinares, programa de formação continuada.

Para a realização da diretriz de democratização da gestão, prevê-se a participação “dos diversos segmentos da sociedade” na formulação, na implementação das políticas e no controle da qualidade dos resultados educacionais.

Segundo seus proponentes, uma das implicações dessa política é a implementação de programas e projetos para o fortalecimento da autonomia das unidades escolares (tida como estratégia principal de democratização da gestão) a fim de se conquistar uma escola que assume a responsabilidade diante dos resultados obtidos.

Por serem pouco convencionais nos sistemas escolares públicos, algumas medidas merecem ser destacadas. Para a elevação dos índices de aprovação e permanência: a) continuidade dos estudos, em janeiro, para os alunos de 4ª a 8ª série com necessidade de complementação de aprendizagem em disciplinas do núcleo comum do currículo; b) regime de matrícula com dependência para os alunos de 7ª e 8ª série do 1º grau e do 2º ano do 2º grau; c) avaliação das “condições diferenciadas” em que se efetua a oferta do ensino, ou seja, dos diferentes níveis de aprendizado dos alunos conforme as séries, disciplinas e escolas; d) plantão escolar de acompanhamento de estudantes em situação de risco de evasão. Para consolidar o “controle social da gestão do Sistema Municipal de Educação”, propõe-se o funcionamento das instâncias colegiadas que o compõem: a) Comude (Conferência Municipal de Educação), que deve formular diretrizes da política educacional e avaliar sua implementação; b) conselhos escolares; c) comissões regionais de educação; d) Conselho Municipal de Educação.

Nessa política, admite-se que o educador exerce “papel preponderante na conquista da qualidade do ensino” e, a fim de valorizá-lo, propõem-se melhorias salariais e modalidades diversificadas de capacitação. Quanto às primeiras, propõem-se oito tipos de gratificações e a instalação de uma comissão, com o sindicato, para elaborar uma proposta de Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS). Quanto à capacitação, ela tem em vista responder a demandas como a definição coletiva do currículo, da seriação, do sistema de ensino e da avaliação. A capacitação se realizaria com as seguintes medidas: a) módulos intensivos de 40 horas semestrais sobre conteúdos específicos das áreas de conhecimento; b) encontros quinzenais ou mensais de socialização de experiências de ensino, por áreas de conhecimento; c) acompanhamento de dirigentes e professores, nas escolas, pelas seis equipes pedagógicas da Diretoria Geral de Ensino; d) uma assinatura

de jornal para cada professor; e) capacitação semestral dos funcionários de apoio (agentes de serviços gerais, secretários de escolas, vigilantes e merendeiras).

A proposta de gestão democrática das escolas municipais envolve o nível local (das unidades escolares), o nível regional e o municipal. Combina a introdução dos conselhos escolares com a criação de comissões regionais de educação, a Comude e a reformulação do Conselho Municipal de Educação. O conjunto desses mecanismos visa a possibilitar a participação popular na formulação, avaliação e fiscalização da execução da política educacional no município. Propôs-se que as comissões regionais fossem compostas por representantes de conselhos escolares, das escolas comunitárias<sup>1</sup> e das organizações populares ligadas à defesa do direito à educação. As diretrizes aprovadas na Comude são submetidas à sistematização pelos técnicos da Secretaria e devem sustentar uma proposta de Plano Municipal de Educação. Este é aprovado em primeira instância pelo Conselho Municipal de Educação (de composição paritária com representantes da prefeitura e da sociedade civil)<sup>2</sup>, que deve estabelecer também critérios para a destinação de recursos e avaliar os serviços prestados pelo Sistema Municipal de Educação. A aprovação final do Plano cabe à Câmara Municipal.

A proposta de comissões regionais de educação procurou aproveitar a existência de comissões de educação comunitária, formadas por grupos que organizaram escolas comunitárias nos bairros. Estas contavam com o compromisso da Secretaria em apoiá-las, com a qual passaram a fazer convênios. Essa modalidade de serviços educativos chegou a oferecer vinte mil vagas, o dobro das oferecidas na educação pré-escolar das unidades municipais.

Segundo a responsável da Assessoria Técnica Especial da Secretaria, “a idéia foi que em cada RPA<sup>3</sup> se formasse uma comissão para articular essas escolas e encaminhar as reivindicações, fazer um acompanhamento”. Essas iniciativas se deram, mas sua institucionalização não seguiu adiante, possivelmente porque a divisão por regiões é baseada em critérios administrativos e geográficos um tanto artificiais e os grupos que lidam com as questões educacionais nos bairros se agregam com referência a unidades escolares ou bairros, não àquelas regiões.

O dirigentes da Secretaria afirmam que a prefeitura procura mobilizar, incentivar e apoiar “os mais diferentes movimentos sociais” - compreendidas organizações como grêmios, sindicatos, associações profissionais, ONGs, escolas comunitárias, clubes de mães etc. -

---

<sup>1</sup> Pesquisa sobre iniciativas populares pela garantia de acesso à educação básica e permanência na escola caracterizou as escolas comunitárias da Região Metropolitana de Recife como escolas que “se diferenciam pelo seu caráter organizativo, estando geralmente associadas ao processo mais amplo de reivindicações e luta das comunidades” (CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE, 1994).

<sup>2</sup> A Secretaria iniciou a elaboração de uma proposta de reformulação do Conselho Municipal da Educação, tendo em vista adequar suas competências ao modelo de Sistema Municipal de Educação e modificar sua composição, que seguia a forma tradicional de reunir pessoas notáveis da área.

<sup>3</sup> RPA (Região Política-Administrativa). O município está dividido em seis dessas regiões.

que se articulam em torno do direito à escolarização. Propõem, por exemplo, um intenso programa de qualificação desses interlocutores, a se realizar no processo de regulamentação, instalação e consolidação das instâncias de gestão participativa (RECIFE, 1995b).

Conforme outro documento oficial, já decorriam mais de dez anos nos quais líderes de movimentos populares vinham discutindo a necessidade de instaurar a gestão colegiada das escolas públicas (RECIFE, 1994b). Em 1985, o então candidato à prefeitura, Jarbas Vasconcelos, comprometeu-se em realizar as propostas democratizadoras e, em seu primeiro mandato na prefeitura (1986-1988), foram instalados quinze conselhos escolares, mesmo sem dispor de amparo legal. Esses conselhos deixaram de existir no governo seguinte. Mas o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, aprovado pela Câmara Municipal em 1991, reafirmou o princípio de democratização da gestão e, baseada neste, a Lei nº 15.709, de 26/10/92, criou os conselhos escolares nas escolas municipais.

Numa cartilha sobre o conselho escolar (RECIFE, s.d.), comentam-se informações levantadas pela Assessoria Técnica Especial sobre os conselhos criados em 1986-1988, que se teriam “esvaziado” devido ao desinteresse das “novas autoridades que se sucederam à frente da Secretaria”. A principal missão atribuída ao conselho, instância máxima de poder dentro da escola, é “conduzir, solidariamente com o dirigente<sup>4</sup> (...) os destinos da escola, ajustando as diretrizes gerais e as metas definidas pelo Sistema Municipal de Ensino”. O conceito de co-gestão que esse modelo pressupõe obriga ao desaparecimento da “figura do dirigente como instância única de poder”.

Aquela cartilha destaca ainda que os conselheiros devem ter informações pedagógicas, administrativas e financeiros sobre a escola, bem como sobre as diretrizes emanadas do Sistema Municipal de Ensino. Assim, os conselheiros formulariam diretrizes e metas para a unidade escolar, sobre as quais seria possível realizarem as avaliações futuras. Insiste na importância de o conselheiro ser capaz de compreender a informação sobre diagnóstico e funcionamento da escola (proposta pedagógica, política de pessoal, gestão escolar, finanças públicas) para posicionar-se, julgar situações, formular, acatar ou rejeitar proposições. Diante da distribuição desigual daquelas informações, a cartilha propõe de capacitação sistemática dos conselheiros.

Relatório de atividades de 1993 da Assessoria Técnica Especial trata da divulgação da lei dos conselhos escolares, da sensibilização e apoio à sua instalação nas escolas. Esse trabalho incluiu informes em reuniões e capacitação específica a diretores e outros especialistas, distribuição de diferentes subsídios (cópias da lei, folhetos e cartilhas explicativas) nas escolas, além da participação de assessores em 50 reuniões em 40 escolas (RECIFE, 1993).

---

<sup>4</sup> Dirigente é a designação legal da função de diretor de escola.

Em abril de 1995, já havia conselhos instalados em 46 das 129 escolas municipais e em 10 das 32 creches. A lei define uma composição paritária do conselho escolar, no qual há representantes de docentes (inclusive diretor, supervisor, orientador), pessoal administrativo, pais, alunos (a partir da 5ª série) e representantes da área escolar. O que significa que pode haver conselheiros que são apenas moradores do bairro onde se localiza a escola e não necessariamente pais de alunos. Prevê-se que o diretor submeta ao conselho os “assuntos importantes que mereçam deliberação coletiva”, o que seria uma perda “apenas aparente” de poder decisório, pois ela seria compensada pela faculdade (assegurada legalmente) de participar da elaboração do projeto pedagógico da escola, da região e da rede escolar.

O modelo de gestão colegiada visa a substituir o de “gestão vertical e descendente, fundado na racionalidade técnica dos formuladores e avaliadores de políticas”. Uma das intenções de seus proponentes é que o aperfeiçoamento da atuação do conselho escolar leve gradativamente à autonomia pedagógica e administrativa da escola. Faz-se uma distinção entre esta autonomia e o isolamento da escola dentro do Sistema Municipal de Ensino, uma vez que o conselho escolar é concebido como uma instância desse sistema, situada no início e fim do processo de planejamento da educação.

A Comude se reuniu duas vezes. A primeira (com 610 participantes), em outubro de 1993 e a segunda, em dezembro de 1994. Dela participam delegados indicados pelo poder público, pelos sindicatos de professores e de servidores municipais, por associações populares e conselhos escolares, por grêmios estudantis, associações de pais e organizações não governamentais (ONGs). A Comude é proposta como parte de um processo contínuo de planificação e suas resoluções só adquirem um caráter normativo e compulsório com a deliberação da Câmara Municipal, “onde o Plano Setorial de Educação traduz-se em lei”. Dada a finalidade da Comude, afirma-se a necessidade de que os participantes estejam informados das condições e principais problemas da educação no município, devendo os delegados dispor preliminarmente do maior número possível de subsídios (RECIFE, 1994).

Texto (não publicado) da responsável pela Assessoria Técnica situa a Comude e vários conselhos como conquista de uma história de abertura política nos anos 80, na qual alguns grupos teriam enfrentado uma grande batalha para garantir nas leis municipais (Lei Orgânica e Plano Diretor de Desenvolvimento) canais institucionais de participação. Para aquela assessora, a Comude obriga os governos a abrirem espaço a uma grande “exposição” dos desejos, necessidades e idéias sobre educação, na qual “a Cidade” pode se expressar, ouvir e confrontar suas diversidades, divergências e identidades no campo da política educacional.

No contexto dessas propostas participativas, os sindicatos, segundo outro membro da Assessoria Técnica, não se deram conta da importância do conselho escolar para que professores e funcionários façam propostas de melhorias do ensino e das condições de

trabalho. Entretanto, na opinião da Secretária, os sindicatos teriam evoluído, já que a questão da gestão democrática e colegiada figura entre as bandeiras por eles defendidas.

A Secretária não identifica, “na estrutura da prefeitura”, obstáculos à proposta de gestão participativa. Mas nota uma cultura autoritária na rede de escolas, quanto à distribuição hierárquica do poder. Acredita que, se conseguirem ampliar a discussão a respeito, seu mandato na prefeitura será concluído com um “avanço muito grande”. Para ela, o professor não é contra a orientação democrática da política educacional mas também não se envolve, enquanto, da parte das diretoras mais antigas, haveria mesmo uma resistência. “Uma resistência que eu acho bem complicada. Ela [diretora] aceita. Mas mantém com a comunidade aquela relação assistencialista”, conseguido eleger como conselheiros pais e mães sobre os quais tem influência.

A apatia do professor quanto à gestão escolar decorre, na opinião da Secretária, do fato de ele ainda conseguir “resolver a vida dele dentro da escola” sem o conselho escolar. Ela pensa, no entanto, que o tema provoca “a paixão da comunidade” e vê uma realização expressiva terem sido instalados 56 conselhos escolares no prazo de dois anos e meio. “Nós não queríamos fazer isso por decreto. Eu me sinto satisfeita. Tinha gente que dizia: determine um prazo e exonere a diretora. Ora, isso não resolve! Não faço isso porque o conselho escolar não pode nascer de uma intervenção. Tem que nascer de um salto na mobilização”. Para ela, quando há um nível “mais avançado” de organização e mobilização no bairro, o conselho escolar se viabiliza mais rápido, porque “sai da mão da direção e passa a ser o desejo da comunidade”. Isso teria ocorrido em alguns lugares como a Iputinga, onde a diretora nomeada não se colocou como um obstáculo mas como “elemento facilitador”.

A Secretária nota uma mudança nas demandas do movimento popular, que costumam concentrar-se no problema das vagas e na relação com as escolas comunitárias (restritas ao atendimento de creche e pré-escolar). “Essa parte - de que o professor tem que ensinar mais, tem que ensinar melhor - agora que começa a apontar”. Por isso o significado da instalação de conselhos escolares em termos de melhoria dos serviços é dado com o exemplo do conselho da escola da Iputinga, que começou a tematizar aprovação, reprovação e evasão. Até então, os representantes da comunidade se detinham em problemas como a construção e ampliação da escola, limpeza, vigilância e segurança. Esse conselho apontou o feito de, no ano anterior, uma turma ter concluído a 8ª série com todos os alunos que haviam iniciado na 1ª série. A Secretária tem a expectativa de que essa experiência gere uma discussão entre os conselheiros de várias escolas, somando-se ao uso dos dados do Projeto Avaliação, com os quais os conselheiros poderão saber em cada escola “onde se encontra a área de risco, do ponto de vista da aprendizagem do aluno. (...) Vão ficar capacitados a exercer controle sobre aquelas áreas (...) inclusive sobre os professores”.

Outro exemplo de melhoria dos serviços é o de conselhos escolares que passaram a controlar os horários de entrada e saída dos professores, controle que não era feito devido a “cumplicidades que se estabeleciam entre as direções de escola, os professores e os funcionários”.

Se tais exemplos forem seguidos, os conselhos tenderão a viabilizar uma elevação das exigências da população quanto aos serviços escolares e poderão encontrar limitações, seja para exercer poder sobre os professores, seja relativas à capacitação destes. A Secretária crê que não haverá impasses. Embora admita que é raro um conselho escolar intervir em problemas de sala de aula, afirma que, se houver queixa quanto a uma professora, sua capacitação será intensificada e “se a capacitação resolve, a professora fica, se não resolve, ela é remanejada”. O conselho escolar teria poder para fazer isso, faltando apenas assumir esse poder.

Para a responsável pela Assessoria Técnica, o governo municipal faz um enorme esforço em aproximar o movimento popular da “questão pedagógica”. Ela também atribui a distância entre o funcionamento dos dispositivos de gestão e os problemas pedagógicos à falta de envolvimento dos professores.

Infelizmente, ainda não se dispõe de informações sobre os temas tratados pelos conselhos escolares já instalados, uma vez que os esforços se concentraram nos processos de mobilização e instalação. Assystematicamente, a assessoria tomou conhecimento de que alguns deles são inativos porque as diretoras não fazem convocações e não mobilizam, enquanto outros têm-se ocupado de questões de disciplina dos alunos.

O atendimento à diretriz de valorização do educador é uma condição para que os quadros do magistério respondam às necessidades e à esperada demanda por qualidade de ensino. Porém, essa diretriz enfrenta embaraços e, no que toca ao recrutamento e à promoção, depende do PCCS. A comissão para elaborar o PCCS foi formada mas, segundo uma assessora, a falta de uma política geral para o pessoal da prefeitura deixa a questão salarial num impasse. A ausência de uma carreira estruturada dá lugar a pisos salariais em torno de um salário mínimo (R\$ 100,00) e os vencimentos são compensados com diversas gratificações. Por isso, professores podem ter o mesmo piso salarial que fiscais da prefeitura, mas estes conseguem maior remuneração com as gratificações que recebem.

Outro aspecto da carreira é a função de diretor de escola, que até 1992 exigia a habilitação em Administração Escolar. Em 1994, o prefeito encaminhou à Câmara Municipal um projeto de lei (redigido por um grupo de trabalho formado na 1ª Comude) para a escolha do diretor de escola por meio de eleição, que estabelecia como requisitos de titulação para os candidatos, apenas a licenciatura plena ou a habilitação para o magistério em nível de 2º grau (Vasconcelos, 1994).

O projeto foi rejeitado sob a alegação de inconstitucionalidade, pois essa escolha, conforme a Lei Orgânica do Município, seria competência privativa do prefeito. Seguiram-se negociações junto aos vereadores, alguns dos quais, de acordo com a Secretária, tinham interesse em manter os antigos diretores, em cuja indicação tiveram muita influência. Para ela, a nomeação somente de habilitados em Administração Escolar tinha assegurado que a função fosse ocupada, por décadas, basicamente pelas mesmas pessoas, contando “contra a renovação”.

Não consumada a reformulação legal, a Secretária veio nomeando para a função pessoas com outro critério, professores que “tinham alguma liderança nas escolas ou que tinham algum trabalho em defesa da escola pública, da gestão democrática”.

A Secretária situa o conselho escolar como um mecanismo de participação horizontal e de divisão do poder, para um governo democrático da cidade. Caso as diretoras antigas não concordem com essa perspectiva, ela acredita que serão pressionadas pelos diversos mecanismos participativos do Sistema Municipal de Educação e pelos fóruns do programa Prefeitura nos Bairros<sup>5</sup> que, segundo ela, discutem “a melhor forma de a população controlar, ao nível do bairro, a qualidade dos serviços que são oferecidos”.

## **2. Desempenho da rede escolar municipal**

A rede escolar municipal é formada por 137 sedes de escolas (incluídas as de pré-escolar, de 1º e de 2º grau) e 51 anexos. A taxa de crescimento das matrículas, no biênio 1993-1994, foi de 26,15% e, entre 1993 e 1995, somente o número de alunos de 1º grau cresceu 11,83%, passando de 57.371 para 64.163. Quanto à correspondência entre idade e série freqüentada, detectou-se em 1994, nas oito séries do 1º grau, um contingente de 14.134 alunos com idade de 15 anos ou mais, 4.086 dos quais (29%) na 5ª série (RECIFE, 1995a).

A evasão, no entanto, regrediu de 20,8%, em 1992, para 18%, em 1993. E o índice de aprovados no conjunto das escolas municipais, no mesmo período, elevou-se de 55% para 60,4% (RECIFE, 1994a). Essa perceptível melhora não tira, contudo, os índices de níveis ainda baixos e semelhantes aos que se mantiveram ao longo dos anos 80. Tomando-se como referência a 2ª série, entre 1983 e 1991, os índices de reprovação “oscilam entre 28% e 38%, evidenciando perdas por repetência em sucessivas gerações” (RECIFE, 1994c). Mesmo a criação do Ciclo de Alfabetização, que uniu a 1ª e a 2ª série, em 1986, apenas conseguiu adiar a reprovação em massa dos primeiros anos de escolaridade para as séries seguintes.

---

<sup>5</sup> Uma parte do orçamento municipal é definida em negociações entre autoridades da prefeitura e delegados eleitos nos bairros, nas quais são estabelecidas prioridades para a destinação de verbas alocadas no programa Prefeitura nos Bairros, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Políticas Sociais.

Testes de rendimento de 17 escolas municipais, aplicados em 1993, em uma amostra de alunos de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, obtiveram resultados que, numa escala de 0 a 100, não chegaram a superar 52% de acerto das questões, como se pode ver na tabela abaixo.

Resultados da Avaliação da Aprendizagem na Rede Escolar Municipal de Recife - 1993			
Série	Disciplina		
	Português	Matemática	Ciências
1ª	48,40	47,65	
3ª	40,80	16,70	
5ª	34,20	21,56	32,46
7ª	51,80	21,60	35,76

Fonte: Recife. Secretaria de Educação e Cultura.

As propostas e meios de gestão democrática apenas começam a fazer frente a esses problemas de desempenho escolar. A Secretaria desencadeou um processo participativo no qual cada escola teria que caracterizar o seu perfil de atendimento e formular, a partir deste, o chamado projeto pedagógico. Segundo a Assessoria Técnica, o perfil e o projeto foram feitos dessa forma em algumas escolas. Em outras não. “Sentam duas supervisoras, copiam as coisas. Você lê aquele *pedagogês*... Elas detectam evasão, por exemplo, no perfil. Mas quase nenhuma escola tem projeto de combate à evasão”.

Os dirigentes da Secretaria partilham de certas concepções pedagógicas e procuram intervir em problemas como o da evasão. Mas não há uma atitude correspondente no âmbito das unidades escolares<sup>6</sup>. Falha que a Assessoria Técnica atribui à desagregação do grupo docente: “Não tem coletivo”.

O descumprimento de orientações da Secretaria também se dá quanto à formação do conselho escolar, que se instalou em menos da metade das escolas. A reação de diretores, professores e funcionários oscila da oposição à apatia. “Alguns são contra. Contra mesmo. Outros têm essa coisa assim de que não acreditam de jeito nenhum, acham que é confuso, vai dar trabalho”. Assim, para realizar sua política educacional, os técnicos da Secretaria e até a própria Secretária travam uma luta quase corporal com os educadores das escolas. “A minha equipe chega lá, está posto: A Secretaria chegou. ‘Agora estou aqui junto de vocês, vamos fazer’. Aí, quando a gente abre, aquelas forças políticas que estão na surdina na escola se explicitam”. Além desse empenho, não são acionados outros instrumentos para que diretores e professores cumpram com suas obrigações quanto às diretrizes da política e às determinações legais.

<sup>6</sup> A iniciativa do plantão escolar parece ter menos envolvimento dos professores que da Assessoria Técnica Especial. Este órgão passou a confeccionar e enviar correspondência chamando à escola os alunos que começam a abandoná-la.

Nesse cenário, o conselho escolar não se encontra em condições de aferir o desempenho da escola com alguma exatidão, nem de decidir, gerindo-a efetivamente a partir dessa aferição. No limite, não consegue, por exemplo, trocar um professor por outro que responda às expectativas de desempenho. “O pior é que você troca, mas ele vai para outra escola”<sup>7</sup>. A assessora pretende que a democratização da gestão deva criar um clima de cobrança mútua, “no bom sentido”, dentro da escola, criando “condições de auto-avaliação”, porque não adiantaria simplesmente expulsar os professores inadequados. Acrescenta que o confronto com o funcionário público é muito difícil. Primeiro, porque há os sindicatos, contra os quais “não se pode trabalhar abertamente”, já que os membros do governo municipal construíram “uma identidade política com o movimento dos trabalhadores”. Depois, porque os sindicatos são vistos como fator “de mobilização, de organização, de luta e de conquista”. Finalmente, porque além da presença dos sindicatos, há nas escolas adesões dos colegas que defendem os professores individualmente ameaçados.

### 3. A escola observada e a área escolar

Ainda que não constitua exigência legal, a diretora da escola observada possui um nível elevado de titulação e experiência profissional. Coursou 2º grau com habilitação para o magistério, Pedagogia (habilitação em Supervisão Escolar) e especialização em Administração de Recursos Humanos da Pré-escola, na Faculdade de Ensino Superior de Pernambuco. Fez o 1º grau numa escola particular onde sua mãe lecionava e, ao concluir a 8ª série, começou a trabalhar em classe de jardim da infância. Foi aprovada nos concursos para professores da rede estadual e da rede municipal de ensino. Com cerca de dois anos lecionando em escola municipal, recebeu um convite de uma amiga (“que conhece o vereador”) para ser diretora.

Segundo dados da Secretaria de Políticas Sociais, o bairro onde se localiza a escola observada faz parte de uma micro-região cuja situação relativa de carência é considerada mediana (RECIFE, 1995a). Até meados de 1993, por meio de um convênio, a escola funcionava num galpão, anexo a uma igreja de Afogados. Oferecia cursos profissionalizantes de cabeleireiro, confeitiro, manicure e corte e costura. Como o convênio foi encerrado, era preciso deixar as dependências da igreja, cabendo à diretora encontrar um local para instalar a escola. Em julho de 1993, o novo prédio foi inaugurado. Continuaram funcionando os cursos profissionalizantes e iniciaram três turmas de educação pré-escolar. Em 1994, os cursos profissionalizantes foram extintos e iniciou-se o ensino regular de 1º grau, com turmas de 1ª e 2ª série. Em 1995, já funcionavam cinco turmas pela manhã, oito à tarde e três à noite (de educação básica de jovens e adultos).

---

<sup>7</sup> Por isso a Secretária da Educação declarou não haver problema para “remanejar” um professor, em vez de utilizar o termo demitir.

Além da diretora, a supervisora tem um papel muito importante na maneira como se conduz o funcionamento da escola observada. A supervisora cursou 2º grau com Habilitação Magistério. Formou-se em Pedagogia na Universidade Federal de Pernambuco, lecionou por dois anos em escola municipal, em classes de 1ª a 4ª série e foi aprovada no concurso para supervisores na rede escolar municipal. Em 1994, cada supervisor passou a trabalhar permanentemente em uma escola. Anteriormente, pertenciam a um órgão central e lidavam com várias escolas.

Há vários centros associativos comunitários na área escolar. Segundo a diretora, o presidente de um deles (ocupante do cargo há treze anos e assessor de um deputado estadual) a procurou para que desse início ao processo de eleição do conselho escolar. Ela afirma que ele tinha interesse em usar o prédio da escola para fazer festas e ela não queria abrir um precedente. “Se eu abrisse para ele, ia ter que abrir... Aqui dentro tem inúmeras associações. (...) Então, ia ser festa para arrecadar dinheiro, carnaval...”. Essas atividades teriam que contar com a presença de um funcionário responsável pela escola, em fins-de-semana, período para o qual não há remuneração. Isso seria uma colaboração com “a comunidade” que, aliás, não mostra reciprocidade porque, quando a escola precisa de um aparelho de som para seus eventos, tem que alugá-lo, pois ninguém na área escolar empresta. No entanto, aquele presidente de associação também já solicitou a escola para realizar palestras (sobre drogas) e, para essa finalidade, a escola foi aberta.

Há duas associações de moradores porque foram criadas por grupos ligados a políticos diferentes. Elas funcionam como organizadoras das demandas e como canais de negociação com os governantes, assim como prestadoras de assistência, distribuindo alimentos, óculos, cadeiras de rodas ou próteses. Há também clubes de mães, que desenvolvem atividades semelhantes, além de promoverem palestras para gestantes e outros trabalhos de educação para a saúde (sobre vacinas, doenças sexualmente transmissíveis etc.).

#### **4. Política educacional e gestão democrática**

Mesmo se referindo mais a uma ou outra diretriz, as profissionais da escola demonstram distinguir a política educacional vigente. As diretrizes mais enfatizadas pela diretora são a garantia de acesso e permanência do aluno na escola e a valorização do educador. Ela ressalta que o exercício da função de diretora coloca a necessidade de conhecer a política para a rede escolar, da qual os professores não têm uma noção de conjunto, isolados que ficam no trabalho de sala de aula.

Em seu ponto de vista, essas diretrizes condicionam o tipo de atendimento que a escola presta, o que não é tão óbvio quanto se poderia esperar. Mas ela se identifica com essas diretrizes e acredita que, seguindo-as minimamente, já se estará ajudando uma grande camada da “população carente”, sendo preciso procurar soluções na escola, a despeito da falta de algumas condições. “Se a gente não tivesse como ponto principal o acesso do

aluno à escola, a gente não ia estar preocupado em matricular menino, não. Chegasse quem chegasse, meu salário todo mês estava lá”.

Esse tom de determinação (e de voluntarismo) não muda quando se questiona a possibilidade de a diretriz de valorização do educador ser realizada na unidade escolar. A esse respeito, a diretora lembra que, além dos cursos intensivos de capacitação oferecidos semestralmente aos professores pela Secretaria, previu-se, no projeto pedagógico da escola observada, a organização de grupos de estudos bimestrais das professoras com a supervisora.

Para a supervisora, as diretrizes de garantia de acesso e permanência norteiam a política educacional em curso, enquanto a de valorização do educador se mostra limitada, porque não há melhorias salariais e o investimento maior é na capacitação do professor. “A gente fica a todo momento atrás do incentivo<sup>8</sup>, incentivo não é salário. É provisório até. Não se fala em piso [salarial]”.

As professoras e a secretária da escola mencionam a diretriz de democratização da gestão. Uma professora identifica na política educacional uma orientação que enfatiza o “construtivismo” e a “cidadania do aluno”, prioriza a educação, a relação entre escola e comunidade e a valorização do aluno. “Que o aluno possa crescer com aquela idéia de que ele é importante, que ele é um cidadão, para ele lutar pelas coisas que ele quer um dia conquistar. Agora, na área da educação, o método que eles querem que a gente use tem sido o construtivismo. O aluno tem que construir junto com o professor”. A idéia de gestão democrática da professora está associada à de “cidadania do aluno”, como também à existência de conselho escolar e de eleição de diretores. Ela cita sua experiência em um município próximo, Jabotão dos Guararapes, onde também leciona. “Lá, chegou até uma época que houve conselho. Essa minha escola teve até eleição para diretor. (...) Aí, as pessoas, junto com a comunidade, participaram - o conselho - só que aquela pessoa que ganhou a eleição o prefeito não deixou que assumisse. Não valeu nada”.<sup>9</sup>

Outra professora afirma que as professoras trabalham “com amor” porque também o recebem da Secretaria da Educação. Em que consiste esse amor? Em orientação dada em capacitações três vezes por ano, em uma Secretária “maravilhosa que se doa demais”, em um prefeito “que tem sido um pai” para as crianças e se interessa pelo aluno, pela escola e pelo professor. Quanto à gestão democrática, a professora tem uma atitude positiva e diz que, com o conselho escolar, as pessoas da comunidade “vêm para sentir todos os problemas da gente e ajudar a resolver”. Diz também que isso faz com que, “mesmo que não queira, a gente aprenda a trabalhar com a comunidade”.

<sup>8</sup> Os incentivos são gratificações.

<sup>9</sup> Para uma apreciação da política educacional da Prefeitura de Jabotão dos Guararapes, consultar: HADDAD, Sérgio, GHANEM, Elie. *Projeto Nossa Escola*. Brasília : Inep, 1994. 42 p. (Série inovações educacionais; 6)

A secretária da escola resume a política educacional, abordada nos cursos de capacitação, com a expressão “abertura para a comunidade”. Na prática da secretária, isso se traduz em facilitar as matrículas, não deixar de efetuar-las pela falta de algum documento, registrar desistências e procurar diminuir a evasão, anotando o endereço do aluno e mandando chamá-lo, quando ele não está indo à escola, para saber os motivos. Essa orientação vigorava há cerca de um ano e a secretária percebe uma grande exigência para seu cumprimento.

Como se verá mais adiante, pais, alunos e outras pessoas da área escolar não têm a mesma clareza quanto às orientações da política educacional municipal.

## **5. Processos e meios de decisão**

Para a diretora, a conduta democrática significa não decidir sozinha, dividindo as decisões com pais, professores e o grupo de trabalho (a vice-diretora e a supervisora). Mas isso apenas quanto a algumas decisões que, na sua percepção, requerem essa divisão de responsabilidades. Para decidir o horário mais interessante de distribuição da merenda nas férias, por exemplo, foi feita reunião com os pais, embora tivesse sido simples para a diretora fixar um horário ao seu próprio juízo.

A diretora também consultou os pais quando algumas professoras e mães de alunos solicitaram autorização para fazer um sorteio, cuja arrecadação seria destinada à compra de um aparelho de som para a escola. “Fiz uma reunião, perguntei se eles concordavam. Se houvesse um pai que não concordasse, eu não ia fazer. Porque é estritamente proibido. Mas como era uma coisa para o bem da escola, que a gente estava precisando...”.

Esses exemplos mostram como a decisão partilhada depende essencialmente da intenção da diretora que, no caso, procura favorecer o uso de procedimentos democráticos. Geralmente, ela define com a supervisora as pautas de reuniões e os assuntos que serão submetidos aos pais, reconhecendo que há problemas do dia-a-dia que exigem decisões imediatas, as quais são atribuições da diretora.

Uma das professoras afirma ser muito ruim estar distante da comunidade e que antes, ao se matricular um aluno, não se conheciam os pais, porque eles não se interessavam em ir à escola. “Agora dá, a gente faz uma reunião e é uma beleza. Pode não ser assim 100%, mas 90%. Eles vêm numa boa, não se aborrecem. A qualquer hora que a gente solicite, eles vêm, discutem o assunto com a gente e tratam de resolver os problemas junto com a gente”. Segundo uma das mães, há reuniões freqüentes nas quais se solicita uma apreciação sobre os serviços escolares.

Constuma-se convocar os pais para reuniões por meio de bilhetes e o grupo de trabalho nota que o comparecimento é maior quando é a professora que os assina e não a direção da escola. Convocada dessa forma, a reunião para decidir sobre a realização do sorteio, por exemplo, nela compareceram cerca de cem pais. Já foram tentados vários horários

para fazer reuniões e os pais preferiram à noite, porque muitos trabalham durante o dia. Com os alunos do noturno, que são maiores, conversa-se durante o período de aulas.

### **O conselho escolar**

A formação e o funcionamento do conselho escolar são, para a diretora, meios de democratização da gestão. Mas o grupo de trabalho não tinha experiência anterior na qual pudesse se apoiar e ter segurança para iniciar o processo. “De repente você tem um instrumento novo, que você não conhecia, nunca tinha escutado sequer falar, mas que tinha que ser implantado na escola”. Nesse momento, intensificou-se o contato com a Assessoria Técnica Especial e os assessores compareceram à escola, fizeram reuniões, esclareceram os fundamentos da proposta, tiraram dúvidas e forneceram materiais escritos de subsídio.

O grupo de trabalho estudou os subsídios e preparou cartazes sobre o funcionamento e a posição ocupada pelo conselho escolar no conjunto do Sistema de Ensino. Foram feitas então reuniões “com a comunidade”, primeiro com “todos os segmentos” e depois com cada um deles, “porque os interesses seriam diferentes”. Do início das discussões à realização da eleição, passaram-se quatro meses, nos quais se prestaram esclarecimentos sobre a finalidade do conselho e as funções dos eleitos, ressaltando que “o diretor continua com a sua função, com seus direitos e seus deveres”. As dúvidas que surgiram se referiam mais ao processo e à campanha eleitoral para o conselho

Segundo a supervisora, havia ações de mobilização de pais, informação e comunicação junto à “comunidade” antes da instalação do conselho, mas esta ocasionou uma mobilização mais sistemática e com objetivos mais específicos. Foram distribuídos materiais para as associações locais e feitas reuniões abertas para discuti-los. Apesar de as moradias na área escolar serem concentradas e permitirem fácil acesso, a supervisora afirma que o processo de mobilização foi muito duro. Ela ajudou a distribuir nas casas dois mil panfletos convocando para uma reunião, na qual só compareceram 60 pessoas. Esse esforço, em sua opinião, também foi desproporcional ao número de 400 votantes que compareceram à eleição. Entre eles, também houve pais de alunos, mas estes votavam na qualidade de “membros da comunidade” e a supervisora acredita terem sido mobilizados pelos candidatos apoiados pelas associações.

O presidente da associação de moradores que mais se relaciona com a escola teve uma significativa influência na eleição do conselho, pois as duas conselheiras eleitas “pela comunidade” são da associação e foram apoiadas por ele. Para a diretora, ele usava de má fé com os outros dois candidatos. “Ficava aquela baixaria de mandar a pessoa vir votar e levava uma coisa em troca, besteirinha. Não tinha necessidade de ele fazer isso”.

Uma professora eleita para o conselho escolar não queria ser conselheira. As outras professoras não tinham tempo disponível porque cursavam faculdade, ou estavam para se

aposentar e não tinham interesse em se candidatar. Ela não se situava em nenhum desses casos e foi convencida a aceitar a candidatura. Pensou que não seria eleita, mas teve sete votos entre as quinze professoras. Julga, entretanto, que a experiência está sendo boa, pois aprendeu muito com as discussões sobre o regimento, “para melhoria da escola”.

A elaboração do regimento foi o ponto em que o conselho se concentrou após a eleição. Uma dúvida surgida nas discussões era se as decisões do conselho poderiam ser anuladas por órgãos superiores à unidade escolar. Informou-se que elas valeriam, a exemplo da decisão de não ceder o prédio da escola para festas, que foi cumprida. “Redigimos o nosso regimento, chamamos a assessoria para fazer a leitura. Fizemos alguns concertos que a gente não tinha observado”. Desde então, embora a diretora veja a necessidade, não houve oportunidade para reunir o conselho. Apesar disso, a diretora costuma chamar os conselheiros à escola para “pedir uma informação, uma ajuda”. E eles comparecem. “Elas me ajudaram muito nessa questão de decisão, de eu não abrir mão de ceder o prédio [ao presidente da associação]”.

Apesar dos esforços feitos em torno da formação do conselho escolar, a falta de informações a respeito é impressionante. Uma das mães, por exemplo, mora na área escolar desde que nasceu, há 34 anos. Seu nível de instrução é de 1º grau completo e tem a experiência de filhos estudando, um deles, de nove anos, na 2ª série e outros dois na 5ª série, na escola estadual próxima. Essa mãe afirma não ter informação sobre “a política da Secretaria” e que votou em uma eleição da escola mas não sabe do que se tratava. “Eu só venho aqui para trazer ele [o filho]. (...) Num desses dias que eu vim trazer ele, a menina falou: ‘Você vai ter que vir amanhã aqui para votar, que a mãe dos alunos vai ter que votar’. Eu disse: Tudo bem. Aí me deram folhetos. No folheto, vinha explicando [o objetivo], mas não liguei, não prestei atenção. Para mim, tanto faz, votei para quem estava mais no meu conhecimento”. Ela sabe que houve posse dos eleitos, mas não sobre o que eles discutem.

Um aluno do período noturno trabalha durante o dia na escola observada como auxiliar de serviços gerais. Ele fica a maior parte do tempo na escola. Não tem noção do que seja a Comude, sabe que existe conselho escolar, que ele se reúne e que há eleição anualmente, porque leu algum papel a respeito fixado no mural. Foi-lhe perguntado se, no que ele leu, dizia-se que assuntos eram tratados no conselho. “Se dizia, eu não entendi”.

Entre os conselheiros há uma auxiliar de serviços gerais, encarregada de fazer a merenda. Ela tem apenas um ano de estudo, alfabetizou-se como autodidata e gosta de ler. Tem sete filhos (o mais novo com quinze anos) e é líder comunitária, tendo sido tesoureira de uma associação de moradores em Jaboatão dos Guararapes. Trabalha em escolas há nove anos, participou da Comude como delegada e afirma que sua experiência tem-lhe sido útil para atuar nos fóruns de gestão do sistema de ensino. “Desde que eu entenda do assunto, eu participo. Não sei, talvez seja por isso que me tiraram como representante, porque eu falo muito”.

Mas essa conselheira faz uma interpretação peculiar das funções do conselho escolar e de seus membros. Para ela, o conselho exerce uma fiscalização e une comunidade e escola. “Estou acostumada com comunidade, eu lido muito bem com os pais, com os alunos. Aqui mesmo eu faço um trabalho de auxiliar de disciplina. Boto ordem mesmo. É difícil, nem os professores conseguem”. A função de fiscalização é exemplificada com o problema de assiduidade de professores e alunos. Para ela, os conselheiros devem notar os faltosos, conversar com os professores para saber os motivos e, se eles reincidirem, devem receber uma penalidade da diretora. Conversar também com os pais dos alunos para enfrentar a evasão. “A função da gente, que somos conselheiros, é conversar com qualquer um que não esteja agindo certo. Pode ser diretor, ou professor, ou aluno, ou comunidade. A gente se junta quando for necessário (...). Conversar para ver o que se pode fazer”.

As duas conselheiras eleitas pelo “segmento comunidade” fazem parte de uma das associações de moradores e não são mães de alunos da escola observada. Uma delas assinala que a associação não desenvolve uma discussão própria sobre o atendimento escolar e, no conselho escolar, “entra com a função de indicar o candidato e não de dar palpite. Depois que o candidato é eleito (...) a associação não tem mais nada a ver com o colégio”.

Ela identifica seu papel de conselheira com aquele que desempenha como agente comunitária de saúde, ou seja, de intermediária junto a autoridades. “Eu estou sendo muito requisitada. É uma professora que tem à tarde, os meninos estudaram com ela o ano passado e tiveram 100% de aprovação. E as mães estão me procurando para dizer que o menino está assim atrasado, estão regredindo. Eu vejo o caso com [a diretora, que], por sua vez, já levou o caso à Secretária”. Assim, o conselho é concebido somente como referência de autoridade. “Nós demos a ela um período, esse primeiro semestre. Se a gente não ver nenhuma progressão no aluno, nós vamos voltar a nos reunir, não com os pais e sim conselho e professora”. A conselheira pensa em propor que a diretora troque a professora de turma, mesmo afirmando não saber se isso é possível. Imagina a troca como um experimento para verificar se o problema decorre do professor ou dos alunos. Se “o defeito” for da professora, ela pretende que o conselho se reúna com os professores para decidir o que fazer, mas não sabe quais são as alternativas. “Eu acho que deve ser uma transferência de colégio, ou então ela passar por uma reciclagem”.

A outra conselheira (também da associação de moradores) teve 230 votos na eleição do conselho escolar e diz que trabalhou muito para isso. “A gente fazia chapinha mesmo (...) distribuía aos pais, às pessoas da comunidade. Dizia: Vão ao colégio tal dia, votem, a chapa é número um ou número dois (...) ensinava tudo direitinho”. Ela acredita que todos entendiam do que se tratava.

A forma como ela se explicava aos eleitores mostra que ela também compreende o conselheiro no exercício do papel de intermediário junto a autoridades. “[Eu dizia] que a

gente era conselheira aqui da escola, que, qualquer coisa que houvesse, você ia falar com a gente, a gente falava com a professora e, se estivesse no alcance, a gente resolvia”. Quanto ao mesmo caso das mães descontentes com o trabalho da professora, se esta não melhorasse, a conselheira pensa que deveria falar com a diretora e a supervisora. Se elas não transferissem a professora, a conduta seria as mães fazerem um abaixo-assinado e irem à Secretaria. Ela não imagina outra solução além de transferir a professora ou que ela lecionasse com ajuda de uma estagiária.

## **A Comude**

O Sistema Municipal de Ensino envolve uma multiplicidade de fóruns de discussão e deliberação. Há as reuniões do conselho escolar, as da supervisora e da professora com as mães de alunos de uma turma, as reuniões de treinamento (capacitações), as de conselheiros (promovidas pela Secretaria), as da Comude, as dos grupos de trabalho formados durante a Comude. Os conselheiros escolares têm dificuldades para distinguir os vários tipos de reuniões existentes.

Têm dificuldades também para se integrar nos debates. Uma conselheira fala de reuniões, promovidas pela Secretaria, nas quais há pessoas de escolas com conselho implantado e outras em que o processo está começando. “Fica aquele debate e, às vezes, eu fico meio perdida. Mas debate muito educação. Eles querem mais um ensino que puxe mais, um ensino mais forte, porque o ensino está meio fraquinho”.

Uma professora que é do conselho escolar, embora não tenha participado da Comude, sabe que nesta se tratam problemas relativos à política educacional em vigor: “Que as escolas tenham conselho, autonomia, que a educação fique democrática, (...) que os alunos possam realmente ter escola. Em termos assim, da educação, democracia, cidadania, para o aluno e a comunidade”.

A secretária da escola observada não se inscreveu para participar da Comude por falta de interesse e de tempo. Procurou informar-se com outra funcionária que participou e soube que se discute a vida escolar dos alunos e a situação dos profissionais. Ela não crê que essas discussões dêem resultados, porque “quem manda na prefeitura” só faz “pedir, exigir, cumprir horário, você entregar os documentos no prazo e você ganhar aquela coisa, aquela gorjeta”. Afirma ser do conhecimento geral que o prefeito é “bom administrador para a comunidade”, mas que “detesta funcionário”. Ela se queixa da falta de oportunidades para a progressão funcional e da baixa remuneração. Seus vencimentos se resumem a R\$ 80,00 (não alcançando o salário mínimo) e, somadas as gratificações, não ultrapassam R\$ 140,00.

A conselheira que é agente de saúde participou da Comude e tem uma visão exagerada do poder deliberativo da conferência. “O que a plenária vê que merece, eles votam a favor. Aquilo passa a ser lei”. Entre os temas tratados, ela menciona o das metas e de como está

sendo planejado o ensino nas escolas, o projeto pedagógico, como está sendo aceito o conselho escolar, o aproveitamento dos alunos, o baixo nível salarial do professor e o número de aulas. Mas a outra conselheira eleita pelo segmento comunidade, ao contrário, sabe apenas que houve escolha de delegados “para uma reunião...”. Lembrando-se em seguida que se tratava da Comude, diz que, como não foi delegada, não sabe o que foi discutido. Deste modo, os conteúdos dos debates e resoluções da Comude não circulam na unidade escolar.

## **6. Áreas de tomada de decisões**

Na escola observada, a gestão financeira é uma área insignificante. Segundo a responsável pela Assessoria Técnica Especial, o dinheiro com que se lida na escola é muito pouco. As verbas eventualmente transferidas à escola foram elevadas recentemente para R\$ 1.500,00 e a diretora se encarrega de administrá-los. Além disso, o prédio da escola é relativamente pequeno, suas instalações são despojadas e os materiais disponíveis são simples.

### **Gestão administrativa**

Apesar da perspectiva de autonomia da unidade escolar e de sua gestão democrática, a tomada de decisões administrativas enfrenta grandes limitações quanto à seleção e o recrutamento de pessoal. Além da nomeação da diretora, também a da vice-diretora é feita pela Secretária da Educação, que tanto pode indicar um nome de sua preferência, quanto acatar a indicação feita pela diretora da escola ou, o que também ocorre, feita por um vereador.

A diretora da escola observada não conseguiu selecionar quem veio substituir a sua vice-diretora na função. A pessoa que desempenhava a função não a estava satisfazendo, estava sempre presente na escola, cuidava “da burocracia”, mas não de emergências como um aluno que se machuca ou “confusão de pai com professor”. Por isso a diretora, já há dois anos sem férias, não confiava em deixar a escola aos cuidados da vice. Convidou uma amiga de faculdade, conhecia seu trabalho e sua busca de aprimoramento por meio do estudo. Apresentou-a à Secretária em uma audiência. Marcaram-se outras duas audiências e, na terceira, a Secretária comunicou ter nomeado outra pessoa como vice-diretora e, a amiga apresentada, como diretora de outra escola.

Já a supervisora foi escolhida pela diretora. Há concurso para o cargo e a diretora pode convidar, entre as aprovadas, alguém que escolha ocupá-lo em sua escola. Ela considerou aceitável a vice nomeada pela Secretária e, embora não conhecesse anteriormente, tem se relacionado profissionalmente muito bem com ela. Se isso não estivesse ocorrendo, acredita que poderia pedir à Secretária que fizesse outra indicação. Dessa forma, com a vice, e tendo selecionado a supervisora, conseguiu montar uma equipe.

A diretora ressalta que há disputas muito fortes nas escolas, “vice contra diretor, querendo derrubar, dentro da mesma escola, fazer joguinho sujo, dizer que ele dá merenda a fulano, a sicrano”. Mesmo não se vendo como “dona da escola”, ela procura evitar essas disputas com um enfrentamento aberto e com o exercício de sua autoridade para encaminhar a eventual transferência de um funcionário. “Eu digo na hora. Vamos conversar e vamos botar logo tudo em pratos limpos. Quer ficar aqui? Então, a história é essa: Dá para você seguir isso, pelo bem da escola? Se der, tudo bem, você fica. Se não der, tem escolas mil para você escolher”.

No que se refere aos professores, entretanto, se houver algum com desempenho insatisfatório, a diretora não pode substituí-lo por outro que atenda às suas expectativas. “Seria uma substituição no escuro, sem saber quem viria para o lugar, sem poder selecionar. (...) [Quem vem] pode ser até pior”.

A seleção dos professores não se dá de acordo com critérios específicos da unidade escolar e a diretora, embora deseje, não consegue formar sua equipe docente com pessoas cujo trabalho já conhece. “Eu escuto dizer na Divisão de Lotação que é uma fila interminável de professores querendo vir para cá. Então, fica difícil até de você chegar e dizer: Mande fulano. Porque tem os critérios deles lá, de mandar as pessoas para cá”.

### **Gestão pedagógica**

Quanto à gestão pedagógica, constata-se que currículo e procedimentos de ensino apenas começam a ser submetidos a uma apreciação coletiva sistemática. É certo que há um documento sobre o projeto pedagógico da escola observada, cujo processo para elaborá-lo incluiu uma reunião “com todos os funcionários” e outra, “com a comunidade e os alunos”. Na primeira reunião, discutiu-se um texto de orientações da Secretaria e temas como “definição de Homem, Sociedade, Educação e Escola Pública; melhoria da qualidade de ensino e aspectos da Escola”. Na outra: “O que se entende por Projeto?; (...) construção do Projeto Pedagógico da Escola com a participação de todos; o que mudou na vila com a chegada da escola? Como funciona, pontos positivos/negativos/sugestões”.

Seguramente, temas tão amplos como esses não podem ser esgotados em apenas uma reunião, sendo difícil extrair deles propostas operacionais precisas com participantes não habituados a discuti-los. Esse trabalho ainda incipiente de elaboração de um projeto pedagógico não permitiria afirmar que a gestão do currículo e dos procedimentos de ensino conte com o envolvimento de outras pessoas que não fazem parte do grupo docente. Além disso, não são de conhecimento comum os números de rendimento escolar, a própria diretora não se recordava precisamente deles quando foi entrevistada.

Mas tinha uma viva noção da grande proporção de alunos evadidos, principalmente do período noturno. A orientação da Secretaria para que funcionários e professores façam semestralmente uma avaliação da prática pedagógica não se realizou no final do ano

anterior porque os dados de rendimento escolar ainda não estavam disponíveis. A diretora pensa em distribuir cópias desses dados e levantar questões referentes a eles, sobre suas causas, sobre necessidades das professoras e as alternativas de melhoria que estas propõem.

Na tabela abaixo, observa-se o número expressivo de perdas. Para um total de 481 matriculados em 1994, somente 131 (27,2%) foram aprovados e 92 (19,1%) concluíram o ano de educação pré-escolar. O que significa que as perdas escolares do ano, deduzidas as transferências, somam 254 alunos, ou 52,8% do total. Se não considerarmos os 33 alunos que nunca compareceram, as perdas caem para 221 (45,9%), mas ainda constituem um número muito elevado. A categoria de desistentes é a mais expressiva (33,6%) e se concentra no curso noturno para jovens e adultos (14,9%). Se tomarmos somente o contingente de reprovados, ele não é alto (12,2%) comparativamente aos índices tradicionais da rede escolar.

Movimentação de alunos da escola observada - 1994				
Alunos	Pré-esc.	1ª a 4ª	Ed. Bás.	Total
Aprovados		84	47	131
Reprovados		27	32	59
Desistentes	44	46	72	162
Transferidos		4		4
Ñ compareceram	10	7	16	33
Concluintes	92			92
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>	<b>168</b>	<b>167</b>	<b>481</b>

Fonte: Recife. Secretaria de Educação e Cultura

O problema do rendimento escolar, no que diz respeito às reprovações, envolve uma incompreensão, tanto de mães quanto de professoras, cujas práticas tradicionais contrariam as diretrizes da política educacional municipal. Uma das mães, por exemplo, afirma ter pedido para a professora reprovar sua filha, que “estava atrasada, não estava sabendo de nada”. Essa mãe<sup>10</sup> dá a entender que a professora a induziu a legitimar a reprovação. “A professora dizia: ‘Ela não vai passar este ano, não, que ela está bem fraquinha’. A professora falava assim. Aí, eu digo: Assim, é mais melhor ela repetir”. Ela acredita que sua filha “brincava muito”, que a professora não podia fazer com que sua filha aprendesse e, se a aluna fosse aprovada, “os assuntos” a aprender iriam se acumular. Perguntada se nunca havia lhe ocorrido que um aluno pode não aprender porque não lhe

<sup>10</sup> Nascida no interior, estudou até a 4ª série, mora há um ano em Recife, trabalha como vendedora e tem uma filha na 1ª série. Não tem qualquer informação sobre o conselho escolar e não sabe que houve eleição para ele. Já compareceu em três reuniões na escola, sobre alunos “muito traquinas” e sobre a merenda servida.

ensinam direito, ela reafirma que há desinteresse do aluno. “A criança não se interessa, como é que vai aprender?”.

Quanto à evasão elevada, decorreria inclusive, segundo a diretora, de uma prática das mães dos alunos da área escolar, que fazem a matrícula simultaneamente em duas escolas. Essa prática não constitui apenas uma precaução para assegurar a matrícula, porque há alunos que além de matriculados frequentam duas escolas. A diretora afasta a possibilidade de ser uma estratégia para que os alunos aprendam mais, acreditando que a dupla matrícula se deve à necessidade de guarda das crianças enquanto a mãe trabalha, como também daquela que “quer se ver livre do menino durante o dia todo”. Quando o aluno com dupla matrícula é identificado, a mãe o tira da escola e o registro do número de evadidos aumenta.

Ainda que sua função não possa ser reduzida a isso, a escola é necessariamente um lugar de guarda para as crianças. Idéia que a diretora rejeita, assim como a de que a escola cumpra funções próprias da educação doméstica. As informações disponíveis, entretanto, não permitem afirmações conclusivas a respeito das expectativas que as famílias têm sobre as funções específicas da escola<sup>11</sup>.

Quanto às práticas de ensino, a supervisora não vê conseqüências das iniciativas de capacitação sobre as atividades de sala de aula. “Quando você chega na escola, numa sala de aula, (...) ela está sendo trabalhada da mesma forma tradicional que o professor sempre veio fazendo. É o trabalho mimeografado, é o desenho pronto, é o painel que não é feito por ele [aluno], porque o professor não admite, porque é feio, porque é sujo...”. Tanto os cursos oferecidos pela Secretaria quanto o próprio trabalho da supervisora são, para ela, inócuos no desenvolvimento dos professores. “Porque essa valorização, ela não tem que vir de fora para dentro, tem que partir do próprio indivíduo, enquanto profissional, enquanto educador. Se ele não tiver esse conceito nele mesmo, ele não vai mudar. Ele não vai fazer isso de uma forma prática, trabalhar o aluno dentro desse próprio conceito de criador, de sujeito”. Ela admite que essas práticas têm relação com formação anterior, aos cursos preparatórios de professores. “Então, você encontra casos isolados, pessoas que trabalham muito bem. Aliás, eu queria que o município abrisse uma escola e eu pegasse todos aqueles profissionais que eu sei que batem com esse tipo de prática e juntasse. Eu adoraria trabalhar”.

Se as atividades de capacitação de professores são ineficazes, a supervisora crê que o esforço de formação do conselho escolar surtiu efeito sobre o ensino. Ela não arrisca dizer que o conselho atua como gestor da escola, mas (mesmo não sabendo exatamente o

<sup>11</sup> Pesquisa de opinião pública sobre o tempo de permanência diária das crianças e adolescentes na escola, patrocinada pelo *Diário de Pernambuco*, identificou que 55% dos recifenses (a maioria destes mulheres com idade entre 21 e 50 anos) são favoráveis a uma jornada escolar de oito horas diárias e 41% pensam que, com uma jornada integral, as crianças serão mais bem educadas. Mas 40% estão satisfeitos com turnos até quatro horas diárias, a maioria destes estando entre “as classes de menor poder aquisitivo e nível de instrução” (RECIFENSE..., 1993).

que vem sendo discutido pelos conselheiros) percebe que as mães passaram a se aproximar da escola para tratar do ensino. “Eu não diria cobrança, eu diria que é a comunidade enquanto fiscalizadora da própria qualidade do ensino. Não só a questão de você ter o filho na escola. Uma professora de 1ª série está com meninos que já vêm de uma professora anterior, do pré-escolar, que tinha um currículo de trabalho mais ou menos dinâmico (...) quando chega na 1ª série, a professora tem uma forma totalmente diferente de trabalhar. E não estava correspondendo, para as mães. Elas estavam sentindo isso, estavam acompanhando, em casa, as tarefas. E começaram a pressionar, falando uma para outra. E procuraram quem? A representante do conselho escolar, da comunidade. Elas não vieram diretamente mas vieram juntas. (...) É como se aquilo desse força ao direito... Procuraram a direção da escola”. Foi marcada uma reunião com esse grupo de mães e a professora. “Elas, de repente, estavam discutindo as questões pedagógicas, ao nível de qualidade”.

A reação da professora foi localizar o problema nos alunos, apontando as características e condutas individuais destes. “A professora personaliza o aluno mesma hora: ‘Ah, Rafael. Ele não faz tarefa, não quer fazer nada aqui, eu não posso com um menino desse’. Não aceita a crítica e não tenta trabalhá-la para a mudança”. A supervisora orienta as professoras para que realizem atividades diferenciadas conforme os níveis de alfabetização presentes na mesma turma. “Se o aluno já está alfabetizado, ele não vai nunca ouvir o ba-be-bi-bo-bu que você quer impor para todo o grupo. Esse grupo de alunos é aquele grupo que não vai querer, vai ficar totalmente à parte, vai ficar indisciplinado e não melhora”. Ela ficou muito contente com a pressão exercida pelas mães porque se alia ao trabalho que procura desenvolver junto às professoras, dificultado pela alegação que as mães “não sabem nada”. Da parte das mães, há também as que se compadecem das professoras, lembrando que não conseguem controlar seus filhos em casa e que na sala de aula são muitos alunos.

## **7. Problemas fora do campo de deliberação coletiva**

Embora uma das mães entrevistadas chegue a dizer que gosta muito da escola, que as professoras são ótimas e ensinam bem - “tanto ensinam bem como elas educam bem” - já se viu que problemas de ensino não recebem tratamento por parte do conselho escolar enquanto tal, as conselheiras os enfrentam individualmente.

Além disso, os índices de reprovação não são vistos como problema, enquanto os de evasão constituem preocupação restrita à diretora e à supervisora. Os fatos identificados como problemas, de maneira geral, são os relacionados à indisciplina dos alunos. Sobre esta, os depoimentos de mães e professoras levantam explicações convergentes. A maioria apresentada na forma de convicções, com base nas quais as professoras agem, mais ou menos improvisadamente.

Um dos problemas que uma professora diz ser mais frequentes é a falta de interesse do aluno em aprender. Ela acredita que este e o da “violência dos meninos” são os maiores

problemas na escola. “Eles são violentos, eles não sabem brincar. Batem, eles não sabem tratar uns aos outros. Eles gostam mais de dar porrada, como eles chamam”.

A professora pensa que o motivo dessa violência são brigas e separações conjugais, que se refletiriam até na aprendizagem. “Eles ficam desligados e agressivos. (...) Dizem [que] o pai bateu na mãe, então eles têm o direito de bater também no colega, na colega”. Ela aponta como outro motivo da violência o caráter enfadonho das aulas para os alunos repetentes. Em sua turma de 3ª série, alguns deles têm idade de 13 anos. “Está repetindo a mesma coisa, a mesma coisa, a mesma coisa. (...) Aquilo ali... parece que se desligam um pouco. Então eles querem praticar violência, dentro da sala mesmo. Este ano já ocorreu duas vezes”. A professora entra nas brigas para apartar. “Na sala de aula, eles brigam mas, não sei, eles têm aquele receio, porque está na sala de aula, porque tem a professora na sala de aula. E sabem que eu vou em cima. Mas, na rua, eles estão à vontade”.

Os pais dizem que vão tomar providências. A professora não acredita que batam nos filhos e supõe que apenas dialogam, porque não ouviu queixas desse tipo. Pensa que essas providências não resolvem, já que os alunos tornam a brigar. Ela considera que o conselho escolar serve “justamente para esses problemas”, os quais ela comunica a uma colega que é conselheira. “Eles passam o acontecido para os pais e eles tratam de amenizar aquela situação”. A professora presume que esse procedimento tem surtido efeito. Como o conselho apenas havia se reunido para elaborar seu regimento interno, só pode ter-se tratado de uma ação individual da conselheira.

A merendeira que é do conselho escolar diz que uma minoria de pais se interessa pelos filhos. Essa minoria estaria entre os que levam ou buscam diariamente os alunos na escola. Os demais não procuram saber se os filhos estão “indo bem” e, durante todo o ano letivo, não se apresentam. Não sabem sequer quem é a professora dos filhos. Entretanto, ela observa que, quando há brigas de alunos, os pais dos que apanham surgem imediatamente, apenas “para culpar o professor, culpar a escola, culpar todo mundo”, o que contradiz a afirmação do desinteresse pelos filhos. A merendeira admite que alguns pais esperam somente que, na escola, haja adultos que cuidem de seus filhos. E também que algumas crianças freqüentam porque há distribuição de merenda. Mas esta última possibilidade certamente não se sustenta, visto que houve distribuição de merenda nas férias e poucos alunos compareceram.

De resto, a convicção da merendeira é que os pais não querem ter trabalho com as crianças em casa, não se interessam pela vida escolar dos filhos, os quais, por sua vez, não se interessam pela escola. Ela desconsidera a possibilidade de haver mães que trabalham, deixando as crianças na escola sobretudo por não haver alguém que as cuide durante o dia. Afirma que, sobre as crianças que chegam “sujas, sem café, sem lavar nem o rosto”, outras pessoas dizem ser “a mãe que deixa jogado, tem muitos filhos, não se interessa pela criança”.

A tarefa de ensinar, portanto, comumente reconhecida como específica da função da escola, não se coloca como objeto de decisões coletivas e os dispositivos institucionais de gestão democrática não operam sobre ela. A tarefa de educar, no sentido de promover a socialização das crianças e jovens, é entendida como condição para o ensino, porque propicia a ele a disciplina necessária. Essa função é implicitamente atribuída à família e é realizada pelas professoras - ou mesmo pela diretora - como tarefa complementar e extraordinária.

Quando, eventualmente, nota-se alguma associação entre os problemas de aprendizagem e os de indisciplina, ninguém (exceto a supervisora) questiona o tipo de ensino ministrado, deixando-se a solução dos problemas de aprendizagem apenas na dependência de uma conjugada ação disciplinadora de mães e professoras. Nem sempre essa ação conjugada ocorre ou se dá de forma sistemática. Uma das mães entrevistadas conta que não tem muito tempo para ir à escola, mas comparece, às vezes, para conversar com a professora porque gosta de estar a par do comportamento e da situação de seu filho. “Estava zero o comportamento dele. Brigava muito com os colegas, não fazia as tarefas. A professora de um lado, eu de outro, dando um arrocho nele, aí ele melhorou”. Devido àquelas brigas, a mãe consultou uma psicóloga. “A psicóloga disse que ele é muito saudável, tem muita saúde, não tem problema nenhum, mental nenhum. (...) Graças a Deus, ele é tudo normal. Isso é gênio dele mesmo. Não posso fazer nada. Tem que educar”.

## **8. O exemplo da Iputinga**

Durante as observações feitas para este estudo, decidimos levantar também informações sobre a Escola Municipal da Iputinga. Primeiro porque várias pessoas, inclusive dirigentes e técnicos da Secretaria, referem-se ao bairro onde está situada essa escola como o exemplo de forte organização comunitária e participação popular. Essas características seriam fatores favoráveis à realização da política de gestão escolar democrática.

O outro motivo é a existência de um registro publicado sobre essa escola, segundo o qual os moradores do bairro são “reconhecidos como os mais organizados da cidade” e criaram uma Comissão de Educação, que desenvolveu uma série de reivindicações pela ampliação e melhoria dos serviços escolares (Cenpec, 1994a). De acordo com aquele registro, de um modo geral, os professores da escola pensam que ela se distingue por ter gestão democrática, ter um grupo de profissionais comprometido com a escola pública e ter respeito pelo aluno. Os profissionais, atuando em consonância com uma comunidade bem organizada, teriam conseguido “a melhoria da escola e a instalação do primeiro Conselho Escolar de Pernambuco”.

Entrevistamos quatro componentes do conselho escolar, uma dos quais é professora, outra é funcionária e os demais foram eleitos representando o segmento comunidade. Por

seus depoimentos, toma-se conhecimento de uma atuação intensa de ativistas católicos de base, que conduziram celebrações religiosas e festas populares mescladas com organização e lutas de reivindicação. A área onde a escola está localizada foi invadida e os terrenos vizinhos foram usados para a construção de moradias. Um professor da universidade - hoje, Secretário-adjunto da Educação - colaborava, em meados dos anos 80, com a organização dos moradores e, nesse processo, foram criadas classes comunitárias de alfabetização de adultos, com aulas ministradas por pessoas da associação de moradores.

Em 1987, formou-se a Comissão de Educação, que passou a reivindicar a construção de escolas. Lutou pela reforma de uma escola estadual, pela passagem das classes comunitárias - que funcionavam na sede de uma associação privada - para a responsabilidade do estado e pela criação da Escola Municipal da Iputinga. Um dos conselheiros informa que, mesmo antes de existir o conselho escolar, “todas as decisões eram tomadas com a participação de todos”. A diretora de então, moradora do bairro, favorecia isso. Aposentou-se e foi substituída por outra que, de acordo com um conselheiro, não era assídua nem uma boa administradora. “Eu não sei pedagogicamente - que eu não tenho muita compreensão dessas coisas - mas eu acho que a relação com a comunidade ela não tinha nenhuma, era zero. A gente fez alguns pleitos aqui na escola, por exemplo, nesse período, a comunidade ainda não utilizava de uma forma ampla esse espaço público”. Essa diretora não colaborava com as discussões que os moradores iniciaram sobre o conselho escolar não deixava parar as aulas para discutir isso, “coisa que depois a gente conquistou”.

Essa diretora também deixou a função, sendo substituída por outra com uma atitude oposta. A maioria dos professores é moradora do bairro ou de outros próximos. O prédio da escola passou a ser utilizado para atividades de grupos comunitários, como reuniões de alcoólicos anônimos. Para um conselheiro, as aspirações da Comissão de Educação foram-se modificando. “Depois de quatro anos, nós descobrimos que não era escola só que nós queríamos. Nós queríamos uma escola de qualidade”.

Apesar de a escola contar com 1550 alunos, entre cem e duzentas pessoas votaram na eleição do conselho escolar de 1994. Cada um dos eleitos não teve mais de 70 votos. Entre os problemas tratados nas reuniões do conselho, o primeiro a ser lembrado é o de “alunos-problemas”, que “não respeitam” professores. Quando o professor e a direção não conseguem controlá-los, o caso é encaminhado ao conselho. “A gente tenta o diálogo com os alunos e tenta conscientizar que o lugar da criança é na escola e do adolescente é na escola. E que a escola é feita para estudar. E que a escola é muito mais deles do que nossa, porque o espaço maior quem ocupa é o aluno, o aluno passa a maior parte do tempo na escola. Ele tem que valorizar o que é dele. Então, a gente tenta convencê-lo que ele tem que respeitar as pessoas que fazem a escola e respeitar um patrimônio dele. (...) Graças a Deus, a gente conseguiu conquistar todos os alunos que a gente conversou”.

Outro assunto é a “elaboração, implementação e fiscalização do projeto pedagógico”<sup>12</sup>. Para defini-lo, o conselho organiza reuniões amplas por turno e uma plenária geral. Estabeleceu-se, para 1995, o objetivo de elevar o nível de aprovação de cerca de 55% para 70% dos alunos. Os baixos índices de aprovação são explicados pela falta de integração entre os professores de 5ª e 6ª série, além de, ao iniciarem a 5ª série, os alunos passarem do convívio com um só professor para o convívio com vários.

Para atingir o objetivo estabelecido, a conselheira que é professora diz que pedem ajuda à comunidade, pedem aos pais para conversar com os filhos, porque os alunos são “muito dispersos”, é muito grande o “problema de comportamento” e, principalmente nas primeiras séries, há “um problema muito sério de disciplina”. Propuseram também associar, nos conteúdos curriculares, aspectos da realidade do bairro, tendo em vista facilitar a aprendizagem.

E se a meta colocada não for atingida? A conselheira professora fala que a educação não depende só do professor e que o “contexto social atualmente tem crianças que têm problemas sérios de família, de alimentação e de tudo mais”, o que “se reflete na aprendizagem”. Privilegiando os problemas do “contexto social”, ela minimiza o peso do desempenho dos professores. Um dos conselheiros eleitos pela comunidade admite tratar-se de um problema difícil e fala em comparar o que fazem professores cujas turmas tiveram níveis diferentes de aprovação. “Você está fazendo o que ela está fazendo? Não. Então você vai fazer. Se você não render, nós vamos saber porque você não rendeu”.

Contudo, os conselheiros não sabem que decisão tomar se descobrirem que não dispõem de um professor capaz de conseguir melhores resultados de aprendizagem e de aprovação. A tolerância e a paciência com que o conselho contempla os professores é justificada pela falta de tempo para o conselho se estruturar e se reunir. “Quando você pensa em gerir a escola, terminou seu mandato. Um ano é insuficiente”. A conselheira professora enfatiza as condições adversas de trabalho. “Nós temos duas horas para planejar a aula da semana. Muitos professores, 99,9%, trabalham de manhã, de tarde e de noite. Como é que um professor tem condições de preparar uma boa aula, de se planejar, de estudar, se capacitar? (...) Ele precisa estudar, para corrigir o que o aluno errou, para colocar uma notinha no caderno...”.

## 9. Conclusões

O modelo de democratização da gestão das escolas municipais de Recife inova ao assumir o formato de um sistema de ensino, no qual, além do nível local (da unidade escolar), também o regional e o municipal são abertos à participação, na perspectiva do conjunto da política educacional. Um modelo como este tem no mínimo a vantagem de

---

<sup>12</sup> A publicação do Cenpec também se refere ao projeto pedagógico da escola, elaborado coletivamente em julho de 1993. Ela aponta a “falta de amadurecimento” do projeto, por não conter estratégias de ação para viabilizar as prioridades estabelecidas (Cenpec, 1994a).

colocar a possibilidade de influir em decisões mais gerais que afetam as práticas escolares, em que pesem as debilidades de funcionamento pleno desse sistema como a falta de critérios para a destinação de recursos e para a avaliação dos serviços prestados (ainda não fixados pelo Conselho Municipal de Educação) ou como a não institucionalização das comissões regionais de educação.

A lógica desse modelo justifica a necessidade - apontada pela Secretaria de Educação - de os conselheiros escolares possuírem informações sobre o Sistema Municipal de Ensino e sobre aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos das escolas como condições para formularem e avaliarem as diretrizes e metas para a unidade escolar. Como também justifica a necessidade de os delegados à Comude estarem informados para tomarem resoluções.

Não obstante o intenso trabalho da Assessoria Técnica Especial, concentrado na sensibilização e apoio à instalação de conselhos escolares e na organização da Comude, a qualificação daqueles interlocutores mal se iniciou e não apresenta os efeitos requeridos, pois as diretrizes da política educacional são relativamente claras para os profissionais - ainda não têm uma visão de conjunto - mas não o são para a população usuária da escola.

As instâncias que compõem o Sistema Municipal de Ensino, apesar de propostas também por grupos da sociedade civil, são implementadas pelo poder público, do qual dependem largamente para manter-se em funcionamento. Daí ser muito pertinente o apoio aos interlocutores daqueles grupos, na forma de um programa de qualificação ao longo da própria instalação e consolidação das instâncias de gestão.

A autonomia da unidade escolar é enunciada como estratégia principal de democratização da gestão e se prevê que o aperfeiçoamento da atuação do conselho leve gradativamente à autonomia pedagógica e administrativa da escola, mas a falta desta última e da autonomia financeira são sérios obstáculos à realização da política educacional no que se refere à gestão. Eles permitem, por exemplo, que o professor consiga "resolver sua vida" na escola sem o conselho escolar e, por isso, seja apático quanto à gestão escolar.

Formalmente, o conselho tem mas não exerce o poder de encaminhar à capacitação ou remanejar um professor com mau desempenho. Os conselheiros não têm consciência desse poder e as informações disponíveis não abordam esse aspecto. Mesmo um conselho escolar que conta com uma organização comunitária local mais nitidamente voltada para a educação escolar, como na Iputinga, que estabelece metas para o rendimento, não sabe como garantir a execução destas.

Esse desconhecimento se soma à tradição de os "membros da comunidade" se importarem com as instalações e a vigilância das escolas, não com o ensino e o rendimento escolar. Donde a distância entre os mecanismos participativos e os problemas pedagógicos. Para apoiar o exercício de poder pela população usuária, no exame da

aprendizagem dos alunos e no controle da atuação dos professores, os dados do Projeto Avaliação não estão disponíveis, mas os corriqueiros índices de aprovação poderiam ser amplamente utilizados.

Verificou-se neste caso de Recife que as duas vias de melhoria dos serviços escolares estão presentes e se mostram convergentes. A qualificação profissional da diretora e da supervisora, a formação de uma equipe de trabalho com a vice-diretora, tanto são elementos característicos da escola observada quanto determinaram o grande empenho necessário para implantar o conselho escolar. Essa equipe se orienta pelas diretrizes da política educacional e se esforça por realizá-las em sua escola, inclusive a de valorização do educador (no aspecto da capacitação, já que o da remuneração não está ao seu alcance).

As associações de moradores que não são indiferentes à rede escolar, mesmo quando suas motivações são alheias aos serviços escolares, contam a favor da instalação e da eleição dos membros do conselho escolar. Ainda que não se constituam como lugar de tratamento autônomo dos problemas educacionais, para estes problemas, os conselheiros escolares eleitos com seu apoio atuam como mediadores entre a população usuária e os profissionais que dirigem a escola.

O apoio intenso e a informação que a Assessoria Técnica Especial presta, voltados para o conselho escolar e a Comude, são pouco e mal aproveitados por pais, alunos e funcionários que, como conselheiros escolares desempenham papéis que lhes são familiares (auxiliar na disciplina, controlar assiduidade ou fazer mediação com autoridades). A elaboração de diagnósticos e projetos das unidades escolares, no entanto, é pouco subsidiada. Portanto, a pretensão de que os conselhos escolares “ajustem” as diretrizes do sistema e formulem e avaliem diretrizes e metas está muito distante de se realizar.

Mas é da diretora e demais profissionais da equipe que dirige a escola que, em grande medida, depende a política democratizadora para ser implementada. A ocorrência de decisões partilhadas está sujeita à determinação da diretora, que pode usar procedimentos democráticos ou seguir outra opção. Cumprir as orientações da política educacional é obrigação funcional legalmente estabelecida mas se permite que - talvez baseando-se na faculdade de nomear diretoras - sobre elas atuem apenas as pressões dos mecanismos participativos, sem exercer um poder administrativo. Isso coloca em risco a realização das diretrizes propostas, dada a importância da diretora para que aqueles mecanismos funcionem.

Principalmente devido à exigüidade dos recursos financeiros com que se lida na unidade escolar, a gestão desses recursos é exercida pela diretora e não de modo participativo. Já os limites impostos à gestão administrativa decorrem de as decisões quanto a seleção e

recrutamento de pessoal não se darem na unidade escolar, nem de acordo com critérios e necessidades específicos desta.

Quanto à gestão pedagógica, apenas se começa a abordar coletiva e sistematicamente currículo e procedimentos de ensino. O conselho escolar permitiu uma mudança para que as mães apontassem problemas de desempenho de professores e se abrisse uma discussão sobre questões pedagógicas. Entretanto, o nível de consciência profissional dos professores é baixo - inclusive pela precariedade dos cursos que os preparam para o magistério - e as atividades de capacitação não têm mostrado efeitos notáveis na alteração de práticas tradicionais de ensino.

Subsídios (entre os quais, os números de rendimento escolar) e condições de tempo para gerir essa área se mostram insuficientes. Assim, a falta de dados precisos (sobre as condições de vida, o trabalho e as expectativas das famílias quanto às funções da escola) não permite, às professoras ou ao conselho escolar, enfrentar adequadamente os problemas de repetência, de indisciplina, falta de interesse e de aprendizagem dos alunos, bem como os de dupla matrícula e evasão.

## O caso de Minas Gerais

### 1. A política da Secretaria de Estado da Educação

A Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais é responsável por uma rede escolar com aproximadamente 250 mil funcionários - 140 mil dos quais são professores em sala de aula -, 41 órgãos administrativos regionais, as DREs (Delegacias Regionais de Ensino), e 6,5 mil escolas abarcando 56% das matrículas em educação pré-escolar, 66% das matrículas no ensino fundamental e 55% no ensino médio (MINAS GERAIS, 1994).

Dos cerca de 3 milhões de alunos, 1,5 milhão são matriculados do CBA (Ciclo Básico de Alfabetização)<sup>1</sup> à 4ª série do 1º grau, 1 milhão de 5ª a 8ª série e 300 mil do 2º grau. Relatório do Pacto de Minas pela Educação<sup>2</sup> aponta que 89,6% das crianças de 7 a 14 anos tiveram acesso à escola, sendo que nas zonas urbanas essa taxa é de 92,5% enquanto no meio rural cai para 79%. Além disso, mais da metade dos alunos sofreu pelo menos uma reprovação e está fora da série em que deveria estar estudando (PACTO DE MINAS PELA EDUCAÇÃO, 1994).

Frente a essa situação, a Secretaria da Educação, no mandato de 1991-1994, estabeleceu cinco prioridades de política educacional: 1) autonomia da escola; 2) fortalecimento da direção da escola; 3) capacitação e carreira dos profissionais da educação; 4) avaliação do ensino; 5) integração com os municípios. Em 1995, o Secretário da Educação se tornou vice-governador, assumindo também a Secretaria do Planejamento. Ele foi substituído na pasta da Educação por quem tinha sido sua Secretária-adjunta, a qual

---

<sup>1</sup> A criação do Ciclo Básico de Alfabetização foi uma tentativa de reduzir os índices de evasão e repetência na 1ª série. Engloba a 1ª e a 2ª série e elimina a reprovação na passagem de uma para outra, concedendo um tempo maior para o processo de alfabetização.

<sup>2</sup> Formado em 1994, o Pacto de Minas Pela Educação é um “movimento de ética e cidadania pela construção de um novo jeito de ver, sentir e cuidar da educação” (PACTO DE MINAS PELA EDUCAÇÃO, 1994a). Reúne representantes de organizações governamentais e não-governamentais a fim de atingir, até o ano 2000, os seguintes objetivos: assegurar o acesso, a permanência e o sucesso escolar à população de 7 a 14 anos, melhorar as condições da escola e do ensino para assegurar os fatores de sucesso e do aprendizado; valorizar o profissional da educação; fortalecer a gestão democrática com participação da comunidade; estabelecer e fortalecer alianças e parcerias (cf. PACTO DE MINAS PELA EDUCAÇÃO, 1994).

procurou dar prosseguimento e consolidar a política educacional adotada no governo precedente.

A autonomia da escola é entendida como uma das condições para que a unidade escolar possa se constituir em um ambiente democrático e participativo. O comprometimento da comunidade e a participação da família no dia-a-dia da escola são considerados as únicas garantias para “a melhoria do ensino e a reversão dos dramáticos índices de repetência do sistema” (Guia Neto, 1992b). Os mecanismos para isso visam propiciar que escola e comunidade se aproximem na gestão da unidade escolar, sob o princípio da gestão democrática (MINAS GERAIS, 1992).

No sentido da autonomia administrativa da escola, uma das primeiras medidas foi a transferência dos processos funcionais, que foram transferidos para cada escola, agilizando a incorporação de quinquênios, licenças e outras vantagens, embora persista a morosidade dos processos de aposentadoria (podem se arrastar por anos), centralizados na Secretaria da Administração. Inicialmente, os diretores de escola e os técnicos das DREs ofereceram resistência, alegando ser uma medida incompatível com a própria organização da escola. Mas, apesar da resistência, o funcionamento descentralizado se normalizou, deixando de haver reclamações quanto a problemas como o atraso no pagamento de benefícios.

Contudo, os proponentes da política educacional também esperavam que a entrada da comunidade e sua participação nas decisões da escola pudessem ocasionar conflitos, vistos como naturais do momento de implantação, “pois os limites da atuação de cada segmento não estavam claramente definidos e as situações concretas de cada escola nem sempre encontram respostas diretas nos instrumentos existentes” (MINAS GERAIS, 1992).

Em relação à área financeira, a proposta da Secretaria possibilita maior flexibilidade na utilização e no repasse de verbas à escola, cujo provimento de insumos básicos passou a depender do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), no qual se devem indicar as necessidades e como serão utilizadas as verbas repassadas. Estas foram divididas em três categorias: 1) *recursos não vinculados*, transferidos pela Secretaria mediante Termo de Compromisso e gastos segundo prioridades “estabelecidas pela própria escola”; 2) *recursos vinculados*, repassados pela Secretaria através de convênio firmado com a escola, devendo ser gastos em projetos “elaborados pela escola” (mas aprovados pela Secretaria) ou em iniciativas específicas da Secretaria; 3) recursos arrecadados na escola pela *caixa escolar*.

A caixa escolar é uma sociedade civil, sem personalidade jurídica e de direito privado, criada pelo Executivo para administrar os recursos recebidos da Secretaria ou da comunidade. A existência da caixa escolar é condição para que a escola possa receber recursos e geri-los.

Previu-se que o repasse fosse trimestral e levasse em conta o grau de carência da escola, dos alunos e os cursos (se mantêm regime de internato, educação especial). A Secretaria toma por base um valor *per capita* multiplicado pelo número dos alunos. As condições para o recebimento são: plano de aplicação de recursos aprovado pelo colegiado escolar, operação dos recursos em banco, compras somente com nota fiscal, definição de data final para utilização dos recursos e para prestação de contas.

O PDE é quinquenal, deve ser aprovado pelo colegiado escolar e fundamentar-se na avaliação do aprendizado do aluno, em suas finalidades e expectativas e no consenso da comunidade escolar. Esse plano “credencia todas as demandas da escola” referentes à sua gestão pedagógica, aos recursos humanos, à infra-estrutura e aos recursos materiais. O “projeto pedagógico” é uma parte do PDE que define “a posição da escola” quanto ao processo de ensino-aprendizagem, devendo conter o currículo básico, o currículo pleno, estratégias de ensino nas disciplinas e o plano de avaliação.

Um dos mecanismos de gestão propostos para incentivar a participação dos segmentos da comunidade escolar - profissionais, pais e alunos - nas decisões (administrativas, financeiras ou pedagógicas) é a Assembléia Geral, da qual fazem parte pessoas direta ou indiretamente envolvidas no funcionamento da escola e que decidem sobre: escolha de diretor, colegiado, caixa escolar e aprovação do PDE. A Assembléia Geral pode ser convocada pelo diretor, por outro membro do colegiado ou pelo Secretário da Educação. Ela deve referendar o PDE, como também é nela que os candidatos à direção apresentam à comunidade escolar seu programa de trabalho.

O colegiado escolar, instituído pelo Decreto nº 33.334, de 16/1/92, é integrado à direção como órgão representativo da comunidade escolar. Tem caráter deliberativo e consultivo em assuntos que digam respeito à gestão pedagógica, administrativa e financeira e “as decisões são tomadas através do voto. O colegiado só existe quando está reunido. Ninguém tem autoridade especial fora do colegiado só porque faz parte dele” (MINAS GERAIS, 1992a). É composto pelo diretor da unidade (que o presidirá) e por representantes de professores, especialistas da educação e outros servidores, alunos com idade igual ou superior a 16 anos, pais ou responsáveis por alunos. Em sua composição, 50% são do segmento dos profissionais da escola e 50% da comunidade. Deve ser renovado a cada ano, com eleições realizadas no primeiro mês de aula, precedidas de Assembléia Geral, na qual o diretor convida os candidatos a se apresentar.

A prioridade de fortalecimento da direção da escola diz respeito à forma de escolha dos diretores. A Secretaria instituiu a seleção competitiva interna para o provimento do cargo de diretor e vice-diretor das unidades escolares (Lei nº 10.486, de 25/7/91, regulamentada pelo Decreto nº 32.855, de 27/8/91), compreendendo duas etapas: a) provas de titulação e de capacidade de gerenciamento para verificar experiência profissional (sobretudo no magistério) e habilitação específica para o exercício do cargo; b) eleição pela comunidade escolar. Pode se candidatar para a seleção o servidor estável ou permanente do quadro do

magistério, com no mínimo dois anos de serviços prestados na unidade de ensino para qual se candidate. Deve ser habilitado em Administração Escolar, licenciatura plena, no caso de direção de escola que ministre o ensino médio, e licenciatura curta, no caso de unidade que ministre o ensino fundamental.

Os três primeiros candidatos classificados de cada escola são automaticamente inscritos para a etapa de eleição (critério de aptidão para a liderança), que se realiza na mesma data em todas as unidades. Três dias após a homologação dos resultados das provas escritas, os candidatos deverão tornar públicos, em Assembléia Geral, os respectivos programas de ação, sem os quais ficam excluídos do processo. Podem votar professores, técnicos e demais servidores em exercício na unidade escolar, alunos regularmente matriculados, com idade mínima de 16 anos, mãe ou pai ou responsável pelos alunos. O peso dos votos se reparte em 50% para os servidores e 50% para pais e alunos. O candidato colocado em segundo lugar se torna o vice-diretor. O mandato, que era de dois anos, passou a ser de três anos a partir de 1993, podendo haver uma reeleição. A Secretaria implantou também um programa de capacitação dos novos diretores.

A prioridade quanto a capacitação e carreira dos profissionais foi proposta a partir da existência de um número significativo de professores em exercício que não possuem a titulação mínima requerida. Presumiu-se também que os treinamentos oferecidos antes de 1991 não estavam resultando na melhoria do desempenho das escolas, que os índices de produtividade se mantiveram inalterados, inexistindo correlação entre treinamento e qualidade de ensino. Propôs-se, então, um programa de capacitação e “um plano de carreira que valoriza os profissionais da educação pelo seu aprimoramento intelectual e desempenho no exercício de suas funções” (MINAS GERAIS, 1994).

De 1977 a 1990, os gastos com capacitação e aperfeiçoamento dos professores, especialistas e demais servidores corresponderam, em média, a 0,28% dos montantes gastos com folha de pagamento, atingindo no máximo 0,38% em 1988. Essa proporção aumentou para 0,76% em 1991, 0,83% em 1992 e 0,86% em 1993 (MINAS GERAIS, 1994). Para o período 1994-1999, prevê-se que o investimento nessa área deva atingir 2,5%, já que um acordo feito com o Banco Mundial, envolvendo um financiamento de US\$ 300 milhões, deve destinar US\$ 66,5 milhões para capacitação e aperfeiçoamento.

A Secretaria também mantém convênio com instituições de ensino superior e estima que os cursos de licenciatura curta nas áreas de Letras, Estudos Sociais e Ciências já tenham atendido aproximadamente 3,8 mil professores que lecionavam de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries sem habilitação (MINAS GERAIS, 1994). Em 1993, visando a atingir os não habilitados que trabalham nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (cerca de 2,8 mil), iniciou-se o Projeto Chama (Curso de Habilitação para o Magistério) e um curso de suplência que capacitou 340 professores que não possuíam o 1<sup>o</sup> grau completo.

Foram oferecidas também reciclagens a 5 mil professores de Ciências e Matemática do ensino fundamental e um treinamento à distância em Língua Portuguesa para 8,5 mil professores. O projeto Esquema ofereceu formação pedagógica para 350 profissionais que atuam no ensino médio, curso de aperfeiçoamento para 250 professores de Contabilidade que atuam no ensino médio, cursos de Inglês para 420 professores da disciplina e para 100 servidores do órgão central.

Em articulação com universidades federais, a Secretaria oferece curso de pós-graduação *lato sensu* para cerca de 900 professores nas áreas de Física, Química, Matemática, Ciências, Língua Portuguesa, História, Geografia, Sociologia e Filosofia. Com apoio da Fundação Vitæ, organizou um programa de aperfeiçoamento de professores de ensino médio das escolas estaduais nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Física, que já havia atendido 840 professores. Com o Ministério da Educação, iniciou o projeto Um Salto para o Futuro, treinando 500 professores em alfabetização.

Capacitaram-se 500 técnicos das DREs para que orientem as unidades escolares na preparação do “projeto pedagógico” que faz parte do PDE. Além disso, com repasse de recursos pelas DREs, as próprias escolas realizaram cursos e encontros com menos de 40 horas, que contaram com a participação de 58,9 mil professores e especialistas.

Esse investimento em capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais é desproporcional ao empenho com relação à carreira. Anunciou-se a elaboração de um plano de carreira que premiaria o tempo de serviço, mantendo os benefícios existentes, além de prever mecanismos através dos quais os servidores pudessem “construir o próprio salário”, a partir de sua capacitação e desempenho profissional. Porém, não houve incremento significativo dos salários, o que tem levado profissionais a abandonar da rede estadual de ensino. Mesmo o acordo firmado com o Banco Mundial não inclui recursos para o incremento dos salários, considerada uma responsabilidade específica dos governos.

Dentro prioridade avaliação do ensino, o Programa de Avaliação Educacional passou a fazer levantamentos com a aplicação de testes e questionários sobre “aspectos que influenciam a aprendizagem escolar” (MINAS GERAIS, 1994). Os relatórios das avaliações realizadas têm a finalidade de apoiar o planejamento do orçamento, orientando, por exemplo, o tipo de treinamento que deve ser dado aos professores, os materiais e equipamentos necessários nas escolas, as alterações possíveis no currículo.

A primeira avaliação se deu em 1992, com os alunos de 3ª série, para conhecer o desempenho destes em Português, Matemática e Ciências ao término do CBA e identificar, no conjunto dos conteúdos fundamentais, os pontos curriculares críticos que necessitam uma intervenção imediata. Dessa avaliação participaram 5.628 escolas e 312.811 alunos. Os alunos foram distribuídos de tal forma que em cada uma das três disciplinas fosse avaliado aproximadamente um terço dos alunos (RELATÓRIO, 1993). Este modelo de avaliação foi estendido também aos alunos da 8ª série, com provas de

Português, Matemática e Conhecimentos Gerais. No ano seguinte, foi avaliada a 5ª série, o 2º ano do 2º grau e o último ano do curso de habilitação para o magistério.

A prioridade de integração com os municípios baseou-se em um levantamento que constatou muitos municípios que não investiam o percentual de arrecadação legalmente destinado à educação (25%), ou investiam de forma inadequada. Dados do Tribunal de Contas de Minas Gerais demonstraram que, em 1992, 16% dos municípios investiram em educação menos de 25% das receitas de impostos, treze municípios não possuíam sistemas municipais de ensino e oito aplicavam no setor mais que o mínimo legal, investindo em escolas da rede estadual (cf. MINAS GERAIS, 1994).

Dividindo o total de recursos de investimento obrigatório dos municípios em educação pelo custo médio de aluno na rede estadual, estimou-se a capacidade mínima das redes municipais. Percebeu-se que grande número de municípios, em especial os mais prósperos, atendiam um número de alunos inferior ao estimado na análise de sua capacidade financeira. Eram, sem exceção, os municípios mais pobres que suportavam o ônus de servir a mais alunos que o considerado razoável por esse critério.

Identificadas pelo critério de capacidade mínima de atendimento, as prefeituras foram incentivadas a preparar planos municipais de educação. Elaborados em parceria com as DREs, esses planos deveriam contemplar o atendimento à demanda por vagas, capacitação de recursos humanos, melhoria da rede física e avaliação do ensino. Àqueles municípios que atendem um número de alunos aquém de sua capacidade financeira, solicitou-se a ampliação de sua participação na oferta de ensino.

Abriu-se também aos professores municipais a oportunidade de participação nos programas de treinamento da Secretaria (805 dos atendidos pelo Projeto Chama pertencem às redes municipais). Além disso, os municípios podem ter suas escolas avaliadas mediante participação no Programa de Avaliação Educacional e escolher os diretores de suas unidades como nas estaduais, pelo processo instituído pela Secretaria.

Dirigentes técnicas da Secretaria de Educação consideram os mecanismos participativos um avanço frente aos inoperantes instrumentos burocráticos tradicionais de gestão. “Nós temos 6,5 mil escolas. Como você, sentada aqui - burocraticamente falando - sabe o que se passa em cada uma das escolas?”. Para essas dirigentes, o que se verifica no sistema estadual de ensino, embora não plenamente realizado, levou a alguma melhora, mas que “o básico a gente não conseguiu ainda aqui: ter uma carreira estruturada (...) E isso aí foi prometido desde o início da administração passada”.

A fim de demonstrar que a prioridade de autonomia da escola foi atendida, o ex-Secretário e Vice-governador aponta o calendário escolar, que deixou de ser definido pela Secretaria, tornando-se atribuição de cada escola, o mesmo ocorrendo quanto à forma de treinamento dos professores e à compra de materiais. “Nós mandamos o dinheiro para as

escolas e as escolas escolhem, dentro do seu colegiado, como gastar aquele dinheiro. Agora, nós enviamos todo o dinheiro que temos. Se não temos mais, temos que lutar para ter”.

No entender das dirigentes técnicas, embora a descentralização financeira ainda apresente alguns problemas, é um passo decisivo que permite às unidades escolares sugerir investimentos e solicitar verbas para suas necessidades específicas. Quanto à autonomia administrativa, passando a escola a assumir responsabilidade sobre a vida funcional dos servidores, há o problema de funcionários que dominam a sistemática de concessão de benefícios mas não ocupam cargos efetivos e abandonam o sistema de ensino, obrigando a Secretaria a treinar constantemente novos funcionários.

Porém, para as dirigentes, a maior dificuldade está no desenvolvimento da autonomia pedagógica da unidade escolar. “A necessidade de tutela ainda é muito forte. Aí a gente fala: Vocês têm que planejar o próprio projeto pedagógico da escola. [Respondem:] ‘Como? O que eu faço? A Secretaria vai dar qual orientação?’”.

A escolha de diretores por eleição é vista como positiva por significar o fim do clientelismo. “Havia indicação política da diretora. Tanto podia ser um professor da escola como podia ser uma pessoa de fora. Então, ela nunca se remetia àquela comunidade, ela tinha que se remeter àquela pessoa que a colocou, àquelas influências políticas”. Mas as dirigentes percebem que em muitos lugares as influências políticas continuam fortes. “Comunidades que são manipuladas por prefeito, por deputado, pela própria diretora que está se candidatando. Tem essa influência toda, continua tendo, mas ela hoje é mais explícita. [Para] o prefeito apoiar fulano de tal, ele tem que tentar influir lá dentro da escola e não aqui na Secretaria, não via deputado. Ele vai lá ter que dizer para a comunidade porque ele quer. E aí, da forma da política tradicional, que nós não vamos mudar da noite para o dia”.

No que se refere à carreira, as dirigentes técnicas apontam a questão salarial como um problema central, que determina a condição do profissional no sistema de ensino, levando mesmo à falta de professores, inclusive na região de Belo Horizonte. Para elas, um dos motivos da defasagem salarial dos professores está na falta de mobilização da sociedade em torno da questão educacional. “Está começando a se mobilizar nessa questão, a ver que greve de professor não é só um assunto entre governo e professores. Nós tivemos algumas experiências pequenas de participação de comunidades daquelas escolas que vão ao governador, que vão conversar”. Mas os próprios técnicos não têm conhecimento sobre os recursos disponíveis. “Em termos de política, do dinheiro que o estado tem, para a gente, é muito difícil opinar porque (...) é pouco transparente, a gente não tem acesso a essas informações”.

Outro problema referido à carreira é o da falta de padrões de desempenho do professor e de meios de controle. “Não temos mecanismos, hoje, para dizer: Olha, você é professor,

sua responsabilidade é essa, essa e essa. (...) não temos uma avaliação de desempenho”. O próprio formato da carreira não favorece um controle do desempenho profissional. “Em 15 anos você chega ao final dela, vai sendo promovido apenas por tempo de serviço (...) sem nenhum vislumbre de que você vai sair de onde você está. Só você ficar sentado lá os seus 15 anos você já chegou no topo da carreira, dobra mais o tempo, se aposenta”.

Essa falta de empenho em reformular a carreira se deve, segundo as dirigentes, ao predomínio de uma concepção de serviço público não profissionalizado. “O serviço público, no Brasil, não é profissional. Não é profissional porque os políticos são donos do serviço público”.

A maior parte das iniciativas de capacitação de professores em serviço, por sua vez, tem cumprido o papel dos cursos preparatórios (de 2º grau com habilitação magistério e de graduação) e não de desenvolvimento (atualização) de profissionais com uma formação específica mínima. “Os cursos de pós-graduação, talvez seja esse aí o momento de atualização. Porque, todos os outros tipos de cursos, eu acho realmente formativos. Nós estamos suprindo o que a universidade não está fazendo”. Os programas da Secretaria para capacitação também não estão efetivamente ligados às necessidades práticas surgidas nas escolas. “Temos que trabalhar no sentido de que essa capacitação seja conjugada com o plano de desenvolvimento da escola e tomando por base os dados da avaliação externa”.

Para as dirigentes técnicas, a instalação de colegiados escolares e a possibilidade de uma direção “mais participativa” são fatores que possibilitam a pressão dos pais de alunos por melhora da qualidade de ensino. Acreditam que esse tipo de pressão seja eficaz, apesar de o início da implantação dos colegiados escolares ter sido tumultuado, dada a falta de informação sobre seus poderes e limitações. “Os colegiados queriam demitir os professores, queriam mudar a grade curricular, queriam fazer isso, queriam fazer aquilo. Queriam! Teve uma diretora que teve problema no colegiado, o colegiado chegou aqui com a exoneração da diretora. Até você [explicar] para ele que, para o diretor ser exonerado... Ele foi eleito por um processo democrático, então tinha direito de defesa, nós tínhamos que instalar um processo administrativo, não sei que. (...) Na área do menor, começaram a querer resolver os problemas de disciplina botando os meninos para fora. Chegou um diretor aqui, alucinado. Elas tinham expulsado o menino da escola e recebido uma ordem do juiz de menores para repor o menino. [Perguntavam:] ‘E onde está a autonomia do colegiado?’. Está no limite da lei. O juiz mandou, você tem que cumprir. Se você não cumprir o juiz te prende”. Esses problemas de interpretação de limites e poderes do colegiado foram reforçados pelos pronunciamentos do ex-Secretário. “Saía falando em autonomia da escola como uma coisa ilimitada. Era uma soberania”.

A avaliação externa de rendimento dos alunos não é satisfatoriamente utilizada, apesar de ser encarada pelas dirigentes técnicas como um instrumento importante para que a escola se conheça e estabeleça metas e objetivos coletivos. Os dados apurados são distribuídos

às escolas, que são orientadas para pô-los em discussão. “Só que elas não estavam acostumadas a fazer isso. Cada pai olhava individualmente seus filhos. Cada professor olhava suas turmas”. E alguns desses dados não são fidedignos. “O maior índice de resposta é que o professor dava pelo menos uma redação por semana (...) os dados não eram corretos, não representavam a realidade”. Além disso, ainda que os dados identifiquem problemas, não dizem como resolvê-los. “Como que a gente tem que trabalhar com esses professores? Até no sentido assim, de que eles, na hora que têm um índice de reprovação que é enorme, eles se isentam de toda a culpa”. As medidas visando à alteração das práticas pedagógicas não vão além de um esforço de colocar temas como o dos índices de reprovação e evasão em discussão na rede escolar. “Na questão da evasão, eu acho que nós estamos começando a mudar o discurso, tirar a culpa do menino, dos problemas sociais do menino”. Mas as dirigentes acreditam que é um processo lento, para mudar uma cultura.

## **2. A escola observada e a área escolar**

A escola observada atende a cerca de 1,1 mil alunos, em classes de 1ª a 4ª série do 1º grau. Está situada em frente à Assembléia Legislativa, num bairro da zona central de Belo Horizonte, onde há muitos prédios de escritórios de empresas, residências de populações de renda média e alta e alguns bolsões de favelas. A maioria dos alunos provém daquelas residências.

A escola foi criada em 1908 pela comunidade italiana. Em 1935, mudou de nome e de sede, passando a contar com oito classes primárias e duas de jardim da infância, sendo administrada por um professor italiano e orientada por uma professora funcionária do estado. Essa professora dirigiu a escola durante 51 anos, afastando-se do cargo em 1986. Em 1942, a escola mudou novamente de denominação e foi transferida para o atual prédio (ainda em obras), inaugurado em 1947. Em 1963, em um de seus pavilhões, foi inaugurada uma outra escola estadual para educação pré-escolar, que tem funcionamento independente.

A escola observada conta com grande prestígio, sendo considerada na cidade uma escola modelo. A diretora leciona há vinte anos nela. Foi eleita em 1992 e reeleita em 1994. Tanto ela quanto a supervisora confirmam que o estabelecimento tem essa imagem conceituada, que é muito procurado e tem alguns alunos que moram muito longe.

Uma supervisora mora na rua da escola, classifica a clientela como de “classe média alta” e ressalta que a escola tem sido freqüentada por uma elite desde que começou a trabalhar lá (há vinte anos). Embora haja alunos que vêm “dessas favelas mais próximas, ou então alunos [filhos] de empregadas domésticas que trabalham dentro do zoneamento da escola. Elas vêm para o serviço, saem lá de um bairro da periferia”. A supervisora chama a atenção para o horário de saída, quando se aglomera em frente ao portão uma grande quantidade de automóveis, como ocorre com as escolas particulares.

Segundo um pai de alunos que é membro do colegiado escolar, essa população de “classe média alta” é mais exigente, o que torna o ensino também mais exigente, tendendo a afastar os alunos mais pobres. “Se os pais têm um nível melhor, a exigência aumenta. Às vezes, os pais, eu acredito até - apesar que nós temos bastante aluno pobre - ficam preocupados com isso (...) então, colocam numa escola que os pais exigem menos<sup>3</sup> e, automaticamente, as professoras também, a diretora também”.

Grande parte dos alunos provém da pré-escola anexa. As vagas restantes são destinadas a filhos de funcionários da escola observada, ou preenchidas a pedido de deputados ou de funcionários de órgãos administrativos da Secretaria da Educação. Embora, para a acomodação da demanda pelas escolas, o governo do estado com a prefeitura tenham delimitado um zoneamento, o critério de moradia na zona correspondente à unidade escolar não é cumprido rigidamente. A orientadora da escola acredita que, exceto os alunos que vêm da pré-escola anexa, os demais atendem necessariamente ao critério do zoneamento. Segundo a diretora, os moradores da área escolar procuram mais as escolas particulares, por isso a pré-escola anexa matricula moradores de outras zonas. “Aí já começam os meus alunos a não pertencerem ao zoneamento, à comunidade.(...) Se vêm pessoas que têm relação na Secretaria da Educação, eles vão lá e pedem uma cartinha, ou vão lá nos deputados e pedem uma cartinha - não dá para ser a maioria, a maioria vem [da pré-escola anexa] - então a gente atende, a gente tem menino de várias regiões (...) Vamos supor, minhas salas de 4ª série estão todas com 35 alunos. Se vem um pedido de Secretaria: ‘Me arranja uma vaga de 4ª série’. Eu ponho mais um”.

Outra característica relevante é a estabilidade do grupo de professores. A média de tempo de serviço das 48 professoras da escola está em torno de 15 anos, existem professoras com mais de vinte anos e as dez mais novatas estão com 5 anos de atividades na unidade. A maioria delas formou-se em cursos de nível superior. Segundo a diretora, as professoras antigas buscam por si mesmas fazer cursos superiores, às vezes, de pós-graduação. Mesmo os professores contratados (não concursados) já estão há bastante tempo na escola e já têm “um trabalho desenvolvido de acordo com a filosofia da escola, o trabalho já está mais ou menos encaminhado, tem uma seqüência”.

Essas características do grupo de professores são apontadas também no depoimento de alunos, que mostram conhecer cada professor e seu tempo de trabalho na escola. Uma aluna teve uma professora que havia lecionado para duas irmãs suas. Ela afirma que,

<sup>3</sup> Há também indícios de uma história de seletividade na matrícula. Segundo uma antiga professora, só alunos de “boa família” podiam estudar na escola e a matrícula de crianças negras chegava ser recusada, alegando-se não haver vagas. “Não é muito bom eu falar isso, não. Mas isso aí eu vi a realidade, existia. Preto, na escola, não tinha vez, não. Não tinha mesmo. A antiga diretora era muito boa e tudo, mas realmente era muito racista. (...) A não ser que fosse uma criança que estava sendo criada por uma família conhecida, de nível social bom. Então saberia que aquele menino não iria dar problema, que apesar de ser de cor, ser humilde, mas frequenta uma família boa, então aquele ali pode vir. Aquele lá da favela, não”. Para ela, passado esse período, as crianças da favela não frequentam a escola porque o zoneamento não permite: “Antigamente não tinha isso. Você podia morar agarrado aqui. De repente, você é um pobrezinho, não se aceitava: ‘Não tem vaga’”.

quando estudou na 2ª e na 3ª série, suas professoras já tinham 20 anos de trabalho na escola. E que sua professora de 4ª série tem 10 anos de serviço nessa mesma escola. Outro aluno afirma que, na 1ª série, sua professora já devia ter uns 15 anos na escola, a da 2ª série tinha cerca de 10 anos e da 3ª deveria ter 25 anos nessa mesma escola.

### **3. Autonomia e gestão democrática da escola**

Na escola observada, ao se falar da política educacional em vigor, fala-se em autonomia da escola, a qual é entendida como gestão participativa, que uma professora, por exemplo, traduz como criação e funcionamento do colegiado escolar. “O colegiado opina, é um órgão deliberativo dentro da escola (...) Todos os assuntos mais graves da escola, ou mesmo os mais corriqueiros, são discutidos nesse colegiado. Através do colegiado que os assuntos são passados para o resto dos funcionários da escola, para serem discutidos, rediscutidos e tornar a voltar ao colegiado”.

Os primeiros colegiados foram instalados no governo estadual de 1987-1990, tinham caráter consultivo e sua existência não era obrigatória, estando condicionada à vontade da direção da unidade para criá-lo. De modo geral, a criação do colegiado escolar deliberativo e obrigatório é considerada bastante positiva por professores, direção, funcionários e pais.

Uma professora se refere à autonomia da escola como uma possibilidade de resolver problemas independentemente da Secretaria de Educação. Para ela, entretanto, essa autonomia é contrariada por limites legais. “Vamos supor que a gente tenha um aluno que tem que ser... Ele não pode continuar na escola. Ele está infringindo várias regras, ele não quer, é uma criança totalmente desajustada, não pode. Tudo já foi feito, já foi tentado, psicólogo, tudo. Mas ele não tem condição. Então você vai no colegiado escolar, ali é discutido o problema desse aluno. O aluno, então, através do colegiado, foi colocado que no ano seguinte ele não estaria na escola. (...) Quando foi no ano seguinte, nós todos assustamos, o menino estava na escola. Poxa, o colegiado não é autônomo? Por que esse menino estava na escola? Porque esbarrou na lei maior. Toda criança de 7 a 14 anos tem direito de estar na escola”.

A orientadora pensa que as professoras já não aceitariam “uma gestão autoritária”, mas que é necessária uma delimitação bem clara do papel dos pais no colegiado, quanto àquilo sobre o que eles podem ou não tomar decisões. “Até onde que o pai pode forçar a barra? Vamos dizer assim, entre aspas. Porque tem uma hora em que a opção é da escola. Então isso tinha que ficar bem claro. E me parece que, muitas vezes, os meios de comunicação deturpam isso um pouco, o governo joga uma propaganda que não é muito por aí: ‘Os pais que dirigem’. Dirigem, sim. Eles vêm, trocam idéias, dão palpite. Mas o lado da escola também tem que ser ouvido”.

Ela aponta também a preparação de profissionais como uma condição fundamental para a autonomia da escola. “Dar autonomia para quem é incapaz, vira bagunça”. Entretanto, os cursos de nível médio e superior de formação de professores não têm respondido às expectativas e ela nota que o preparo dos professores no início da carreira decaiu muito, pois quem procura os cursos de magistério são meninas que não querem mais trabalhar como empregadas domésticas, mesmo que o salário de professora seja inferior. “São pessoas mais humildes, que não querem ser ‘secretárias do lar’ e estão começando agora a fazer o magistério. (...) Elas foram criadas num meio diferente. E o meio faz o homem. (...) Não falam corretamente, elas têm dificuldade na ortografia. Então, eu acho que isso tem que ser visto, acabar com esse negócio de magistério em um ano. (...) Em um ano você faz os três anos de magistério”.

Ao contrário do corpo docente, mães de alunos e funcionárias operacionais da escola não têm conhecimento das prioridades da política educacional. Segundo uma das funcionárias da limpeza (mãe de uma aluna também), o assunto nunca havia sido discutido com elas. Uma das mães ativas na APM (já havia trabalhado, aliás, como professora) também diz desconhecer a política educacional proposta para as escolas estaduais. A divulgação de informações sobre os mecanismos de gestão e seu funcionamento se concentra no período de eleição de diretor, quando há um chamamento aos pais e explicações sobre o processo.

#### **4. Processos e meios de decisão**

##### **O colegiado escolar**

A proposta de que o colegiado seja um órgão co-gestor da escola, juntamente com a diretora, é interpretada de uma forma peculiar, que o situa como órgão auxiliar da direção. A supervisora, por exemplo, sequer menciona o colegiado ao falar da direção e da autonomia da escola. “A Secretaria não dirige mais o diretor nem a escola. Quem dirige a escola hoje é a diretora, junto com a duas vices e as professoras”.

A orientadora educacional informa que, além do colegiado, outros meios de contato com os pais são reuniões com as professoras e em conversas individuais com o SOE (Serviço de Orientação Educacional) e com as supervisoras. Porém, apesar de legalmente instituída, a participação de pais e funcionários na gestão da escola e o próprio colegiado como órgão deliberativo não se afirmaram totalmente na prática. E a idéia persistente de que o colegiado “ajuda” a direção não está referida ao trabalho educativo central da escola, mas a outras atividades como a organização de festas.

Um membro do colegiado, pai de aluno, considera que a escola se abriu à aproximação e à participação dos pais e que as decisões assumiram um caráter mais democrático, tendo a diretora que expor os problemas e submeter suas decisões à apreciação do colegiado, o qual pode questioná-las e modificá-las. “Com essa participação de seis pais, que é o

colegiado, juntamente com os seis membros da escola, professores e trabalhadores de outras áreas (...) as idéias dela, da diretora, ela teve que dividir com mais doze pessoas”.

Para esse pai, são muitos os assuntos dos quais trata o colegiado. “Reúne para decidir, a bem dizer, tudo, até afastar professora, algum problema com aluno, pais”. Ele menciona a avaliação das professoras e as formas de aplicação dos recursos financeiros disponíveis. “Fomos eleitos, já de cara começamos a reforma da escola. (...) Nós é que decidimos tudo, que escolhemos empresa, que escolhemos tudo”. Dessa maneira, o colegiado controlou para que não houvesse atrasos na obra e para comprar materiais com melhores preços.

Na opinião desse pai, a implantação do colegiado e a eleição de diretores fizeram diminuir o autoritarismo da direção da escola. Participando do colegiado, percebe-se melhor como a escola funciona, as condutas dos profissionais, o que permite questionar o aproveitamento dos alunos e como melhorá-lo. “Não convivendo ali com a escola, você imagina a escola de um jeito, a tendência sua é só tacar o pau. À medida em que você vai entrosando com os problemas, com o dia-a-dia, com o que acontece na escola, você já vê de outra maneira a escola. Então, antes era só crítica negativa, agora, não”.

Ele ressalta que os pais atendiam menos a convocações da escola porque simplesmente tinham que acatar as decisões já tomadas e que agora procuram seus representantes no colegiado, cobram e questionam, seja o calendário, seja “qualquer acontecimento com o filho”. O colegiado também passou a tratar de casos de alunos com sucessivas reprovações. “Agora, não. A gente vê: ‘Vem cá, o seu filho não tem condição de continuar aqui, por isso e isso. Nós vamos encaminhá-lo, ele tem que ser recuperado. E aqui ele não vai ser recuperado’”.

Para a secretária da escola, o modelo de gestão democrática produz um “bom resultado”, o qual se deve ao “nível” dos pais, pois em outras escolas “a comunidade falava muito, gritava muito, mas só pelo lado de fora, a voz ficava lá fora”. Ela também afirma que o colegiado é consultado sobre “tudo o que é feito na escola”: comemorações, casos de alunos “com problema”, professoras com desempenho insatisfatório, regimes de recuperação de alunos e planejamento escolar. Quanto ao que é chamado de planejamento escolar, ela indica a existência de uma flexibilidade na execução do programa de ensino determinado pela Secretaria da Educação. Com a gestão democrática, o funcionário “trabalha feliz” porque haveria um ambiente para a discussão de seus problemas. “Se ele tiver dificuldade, ele tem como colocar, tem como ser ouvido e tem como absorver uma nova informação. Então, ele vê que o processo dele é acompanhado, não entra na sala e fecha a porta, só ele sabe o resultado e entrega no final”.

As decisões tomadas coletivamente se opõem a que a diretora use de critérios subjetivos. Para uma funcionária, o fato de a diretora gostar ou não dela não influi mais na sua permanência na escola. “De uma coisa, eu estou certa. (...) Vai depender do colegiado -

alguma coisa que eu tenha feito - se eu continuo ou se vou embora. É o colegiado que dá uma definição a ela [diretora]”.

Estabeleceu-se com o colegiado uma divisão da responsabilidade de decidir porque, conforme uma professora, algumas decisões são “muito difíceis” para serem tomadas unicamente pela diretora. A própria diretora afirma que só leva para as reuniões os assuntos sobre os quais não se sente segura em assumir sozinha. “Não tem condição de toda a decisão de escola passar pelo colegiado. O colegiado, nem se reunisse toda semana, não daria conta disso, lógico. Então a gente faz reunião uma vez por mês”.

### **Eleição de diretores**

Segundo relato de um pai de aluno, a diretora convocou Assembléia Geral para formar a comissão encarregada de organizar a eleição do diretor. “Até então, a gente estava por fora do que estava acontecendo. Porque a escola pública não tinha esse relacionamento mais estreito com os pais. E isso valeu demais. Então nós fizemos a eleição, com todo o rigor, como mandavam as leis. Os regulamentos, a gente teve que estudar, aquele negócio todo. A gente ficou uns três meses, quase todo dia vindo aqui na escola”.

Pais de alunos e professoras vêem a eleição de diretores como o fim do clientelismo e da indicação política de diretores. Um dos pais entende que a eleição faz com que eles tenham maior compromisso no apoio aos objetivos, propostas e projetos da direção e afirma conhecer “escolas que fizeram de tudo para tirar uma diretora, que nem comparecer na escola ela comparecia. (...) Até que entraram com essa eleição de diretoras”.

A própria diretora descreve aquela interferência dos políticos, “mandando bilhetinho para a diretora aceitar mais uma vaga, matricular mais um aluno, (...) contratar uma professora, por exemplo, e manter essa professora na escola mesmo que ela não estivesse atendendo à exigência da função”. A diretora afirma que, tendo sido eleita, “deve satisfações” à comunidade que a elegeu e não aos políticos. “Se vem um pedido de vaga com a cartinha da Assembléia [Legislativa], que eu vejo que tem o logotipo da Assembléia, eu falo para a pessoa: Olha, eu não quero nem saber qual foi o deputado que mandou, porque, se tiver a vaga da escola, a vaga é sua, porque você é um cidadão, que paga imposto”.

A supervisora explica também que, anteriormente, o cargo de diretor era de confiança do Secretário, o que ocasionava algumas vezes a nomeação de pessoas sem competência para exercê-lo, até de pessoas que nunca haviam lecionado.

A diretora eleita apresenta uma conduta diferenciada em relação às anteriores. Mostra disposição para escutar opiniões de funcionárias, professoras e pais. Para as funcionárias, reduziu-se a distância social imposta a elas. “Quando tinha festa aqui, a gente ficava separado. Agora, não, nas festas, ela faz questão que a gente fique junto”. Também a

secretária da escola nota que o acesso à diretora é mais fácil, que é vista como mais uma colega de trabalho. “O diretor era um ditador dentro da escola. Hoje, não, o diretor é um colega (...) numa hierarquia superior à nossa”. Para a supervisora, uma prática muito importante da diretora é a consulta aos professores antes de tomar decisões. “O professor se sente mais ele, mais importante, ele não é só aquele que fica na sala de aula transmitindo conhecimento, ele começa a fazer parte da escola”.

Uma professora identifica nessa mudança de conduta no relacionamento com os demais funcionários o interesse da diretora em se reeleger ou fazer eleger o seu candidato. A secretária da escola não atribui a mudança a características pessoais de quem ocupa a função, porque há um amparo legal à participação. “Agora é diferente, nós temos o direito de poder falar, nós queremos que os alunos estejam mais por dentro, junto com a gente, a gente quer os pais aqui. Aí, suponhamos que ela falasse: ‘Ah, mas eu não permito’. Não, mas a lei permite. Aí veio o apoio legal. (...) Aí que eu falo, a mudança não é só pela pessoa, é pelo processo mesmo”.

## 5. Áreas de tomada de decisões

### Gestão administrativa

A gestão administrativa da escola abrange algumas medidas referentes à seleção, recrutamento e avaliação de professores, por isso, tem interseção com a gestão pedagógica. Parte da imagem de uma boa escola advém dessas medidas, que determinaram a configuração do seu corpo docente.

Há muitas professoras antigas na escola e o seu recrutamento foi conduzido pela diretora que deixou a função em 1986. Segundo a secretária da escola, a ex-diretora utilizava seu conhecimento com políticos e com pessoas da Secretaria da Educação para “pescar” as professoras de sua preferência. “A gente teve muitos alunos aqui que eram [filhos de] funcionários da Secretaria de Educação, trabalhavam dentro da área do governo. (...) Suponhamos que tivesse cinco vagas [para professoras], ela dizia que tinha duas”. Isto é, a ex-diretora negociava a permanência de professoras consideradas boas que, sendo aprovadas em concurso, tinham que escolher outra escola devido à sua classificação.<sup>4</sup>

Mas o recrutamento de professores feito na própria unidade escolar se restringe aos não concursados, que trabalham por contrato. A diretora aponta o baixo salário como a maior dificuldade para fazer contratações e para manter bons professores nas escolas estaduais. Os professores por contrato são selecionados quando é necessária alguma substituição. Os candidatos são submetidos a entrevistas e classificados numa hierarquia da qual os primeiros são contratados. Às vezes, passam por um período de observação e uma candidata já foi recusada antes de assinar o contrato.

<sup>4</sup> É bom lembrar que o tempo de serviço é ponderável nessa classificação.

A orientadora, que considera as professoras excelentes e de grande dedicação profissional, aponta também o sistema de remoções como dificuldade para mantê-las na escola. Nesse sistema, a alocação dos professores efetivos nas escolas estaduais não se relaciona com as necessidades destas, seguindo critérios de tempo de serviço, titulação e opção do professor por uma ou outra escola. Assim, inviabiliza-se o planejamento do perfil do corpo docente de cada unidade escolar e uma boa professora contratada pode ter, repentinamente, seu posto ocupado por uma professora efetiva.

Direitos trabalhistas dos funcionários públicos, como pedidos de licenças, são também assegurados sem que se tomem medidas correspondentes para evitar a desorganização dos serviços. Situação que o colegiado não pode resolver. “Podia tirar 30 dias, trabalha dois, volta, tira mais 30 dias de licença, trabalha três, volta...”.

Pode-se fazer pouco ou nada quanto à seleção de professores concursados (efetivos), os aprovados em concurso são simplesmente nomeados sem outra consideração sobre necessidades específicas. Segundo a secretária da escola, se apresentarem algum problema em seu desempenho, nem a direção, nem o colegiado, têm poder para dispensá-los. “Nomeada, como você manda para fora? Tem que se montar um processo administrativo, que é uma coisa muito difícil de acontecer”.

O que o colegiado escolar chegou a fazer foi aprovar o afastamento de uma professora efetiva da regência de aulas por um período de um ano. “Ela tinha uma pronúncia falha, os alunos não entendiam, às vezes, o que ela falava. Então, isso estava prejudicando, justamente no primeiro e segundo ano, aquele engatinhar da criança (...) Ficou por dois anos sem que isso fosse resolvido, só aconteceu depois que entrou o colegiado, que os pais começaram a reclamar”. Uma professora declara que a decisão do colegiado foi confirmada pela Secretaria. “Deixou que ela ficasse na escola como se fosse uma estagiária. Mas essa daí era professora efetiva, não era contratada. Agora, o contratado, o colegiado tira e põe”.

O colegiado faz uma avaliação das professoras contratadas, a qual determina se permanecerão na sala de aula e na escola. Chegou também a decidir se uma professora transferida do interior devia trabalhar na escola. “Foi mandada por político e chegou aqui, a gente viu, conversou, não tinha condição, estava desatualizada, ela não exercia a profissão de professora mesmo, nós não aceitamos”. Quando recebe uma reclamação quanto ao desempenho de professores, verifica sua pertinência e estuda um encaminhamento. “Porque sempre tem um pai que reclama. Aí o colegiado vai dizer se há dispensa da professora, que atitude vai tomar”. Também já se posicionou favoravelmente à permanência de duas supervisoras que estavam para ser substituídas pela Secretaria. “Tinham iniciado um trabalho muito bom na escola. Então o colegiado deu em cima mesmo, falou que essas aí tinham que continuar”. A Secretaria acatou.

Para favorecer uma melhor qualificação, procura-se facilitar que as professoras prossigam em seus estudos. Duas delas cursavam faculdade e assistiam aulas aos sábados, não podendo trabalhar nesses dias, nos quais estavam sendo repostas aulas perdidas devido a uma greve. O colegiado aprovou que fossem dispensadas de comparecer.

As iniciativas individuais de prosseguimento dos estudos se sobrepõem à alternativa de frequentar cursos de formação em serviço oferecidos pela Secretaria. As professoras dizem que estes têm vagas muito limitadas e são inadequados. “A gente acha que não vai acrescentar nada para o nosso trabalho”. As professoras e a equipe técnica também contratam eventualmente especialistas. “Faz uma pesquisa, vê qual é a pessoa mais indicada, que está desenvolvendo um tipo de trabalho que está realmente produzindo efeito”. Assim, na escola observada, buscam-se soluções próprias para o aperfeiçoamento e capacitação. Segundo a diretora, “esse assunto é levado ao colegiado, que aprova ou não a contratação de pessoal para dar uma assistência, um acompanhamento. Nós já fizemos uma reciclagem aqui na parte de matemática, de produção de texto, na parte de literatura, para desenvolver esse gosto da criança pela leitura”.

### **Gestão financeira**

A diretora afirma que as iniciativas de aperfeiçoamento das professoras se tornaram possíveis devido a uma “abertura” da Secretaria da Educação quanto à utilização de verbas desvinculadas para pagamento das atividades. “A gente correu atrás mais porque sabia que a Secretaria estava apoiando a gente. Só o lance, por exemplo, de essa verba ser repassada para a escola e eu poder fazer dela o que eu... o que o colegiado decidir (...) Antes, eu não podia fazer uma coisa dessa. Então, a autonomia pedagógica está atrelada lá com a financeira”.

Um dos pais, que faz parte do colegiado acrescenta que verbas da APM (Associação de Pais e Mestres) são empregadas para custear essas atividades. “A associação de pais - idéia do colegiado também - paga reciclagem para o professor, nas melhores escolas de Belo Horizonte”. A APM também paga as professoras “para trabalharem com os alunos em outro horário”.

De acordo com a diretora, para formar professores (mas também para adquirir materiais de uso didático), procura-se levantar recursos junto à Secretaria e também junto às famílias dos alunos. “A gente faz festa para ver o que a gente consegue de fundos, a gente trabalha junto com a associação de pais. A gente se vira, vai atrás de governo, vai atrás do que for para poder conseguir verba para se atualizar. Para fazer curso, para ter assessoria de pessoas que são de primeiríssima linha, para ter livros - e a gente tem adquirido muitos - para conseguir o que a gente está inaugurando amanhã, uma biblioteca. A gente já conseguiu muitos materiais didáticos, televisão, fita”.

A secretária da escola assegura que o colegiado atua na definição da aplicação das verbas. “Como você viu o vice-governador falar, as verbas vêm para a escola, a escola é que coloca aquelas verbas onde ela achar necessário”. A solicitação dessas verbas deve estar justificada no PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), do qual devem constar as prioridades da escola. Simplificou-se a contratação de serviços (que antes era feita centralizadamente) e a prestação de contas. A escolha da empresa, compra do material, supervisão do serviço ficam a cargo da unidade escolar e, segundo a diretora, possibilitam resultados mais satisfatórios.

A APM cobra uma contribuição voluntária de R\$ 5,00, valor estabelecido em assembléia. Esses recursos são utilizados, segundo a diretora, para efetuar reparos na escola. Uma das mães que fazem parte da APM explica que a arrecadação é feita por meio de um carnê e que o dinheiro serve para “ajudar a escola” (comprar móveis, material didático “para os carentes”), uma vez que a verba destinada pelo estado é muito pequena. Esse dinheiro é usado também, de acordo com uma professora, para a realização de festas, cuja renda é revertida para incrementar a merenda dos alunos. “A Secretaria tem mandado [alimentos], mas é uma escola que a clientela é mais exigente. Então, às vezes, querem melhorar a merenda”.

Outro montante é arrecadado com as matrículas. Apesar de a matrícula nas escolas públicas ser gratuita, na escola observada se pede também uma contribuição voluntária (R\$ 30,00 em 1994). Esses recursos são empregados na manutenção das instalações. “A gente reserva para, em janeiro, dar uma revisão geral na escola, lâmpada, porta, chave, limpeza, giz, papel higiênico”. Um dos pais diz que essas contribuições são pagas com certa naturalidade, mas receia que acarretem uma “privatização” da escola. “Os pais contribuem porque sabem que se forem pagar uma escola fora aí, é caríssimo. Eles contribuem, mas com o pé atrás, para não passar também para esse lado da coisa que, daqui a uns dias, está os pais pagando tudo, está uma escola privada”.

Legalmente, a utilização de verbas, tanto as destinadas pela Secretaria quanto as da APM ou caixa escolar, tem que ser aprovada pelo colegiado e a ele devem ser prestadas contas. Uma das mães que faz parte da APM justifica o trabalho de arrecadação feito pela associação devido à insuficiência das verbas transferidas para a caixa escolar. Afirma que é feita uma lista de necessidades “e o colegiado vota o que vai ser feito do dinheiro”.

### **Gestão pedagógica**

O colegiado praticamente não atua em questões de currículo e procedimentos de ensino. A discussão de planejamento pedagógico envolve apenas a equipe técnica e as professoras. Mas o colegiado aprovou a proposta de destinar um horário, durante as

aulas, no qual essas discussões se realizam<sup>5</sup>. “Para reciclagem dos professores. (...) Ou estão com o supervisor, ou estão com o psicólogo (que nós temos toda primeira quarta-feira do mês), ou estão com os professores da universidade federal. A gente faz também planejamento do bimestre, esse planejamento é feito junto, não é mais aquela coisa pronta que o supervisor entregava”.

Para a orientadora, algumas determinações da Secretaria quanto a currículos e programas chegam à escola de modo autoritário, “de cima para baixo”. Como a exigência de formar turmas com as mesmas dificuldades de aprendizagem (que acumulam dificuldades “emocionais” e “disciplinares”) ou de ensinar obrigatoriamente todos os conteúdos do programa curricular oficial. Há, em contrapartida, uma maior flexibilidade na execução da programação. Uma professora faz a comparação com a época em que iniciou, em meados dos anos 70. “Tinha que acatar aquilo que a supervisora queria que você desse, o planejamento. Se você não tivesse dado conta do recado, você tinha que se virar com a turma, ou corria com a matéria... Porque não era uma coisa conversada. Eu acredito que isso acontecia em todas as escolas estaduais. (...) Tinha uma programação e você tinha que cumprir naquele prazo do bimestre”. Para ela, aquela flexibilidade aumentou a satisfação com o trabalho e estimulou as professoras a voltarem a estudar.

Uma supervisora, exprimindo uma opinião comum à de suas colegas, vê na instituição do colegiado escolar uma forma de reconhecer a responsabilidade dos pais na tarefa educacional. Mas a orientadora, também exprimindo uma idéia comum, acredita que a discussão do currículo compete exclusivamente aos profissionais. “É uma competência não tanto dos pais, mas uma competência mais da equipe da escola. Não estou dizendo só de orientador e supervisor, não, mas de professores, especialmente. (...) O que eu vou dar para o aluno? O que ele está precisando? Eu estou tendo um retorno dele diário. Eu estou vendo o que está adequado, o que não está. Acho que existem outras coisas mais importantes a serem discutidas dentro do colegiado, em que os pais podem participar mais. E têm participado. Mas também não é proibido discutir isso no colegiado, não. Se for necessário, chega-se ao colegiado”.

Uma das professoras afirma que os pais são consultados quanto à elaboração ou alteração no plano pedagógico da escola, mas somente alguns opinam a respeito. “Muitas vezes, ele [o pai] fala: ‘Nós confiamos na equipe pedagógica da escola, isso é uma coisa muito técnica, nós não vamos opinar’. Houve casos em que opinaram, porque tem mães que, às vezes, reclamam”. A diretora tem a mesma percepção. “A parte pedagógica, os pais não têm muita condição de dar palpite. (...) Quando a gente leva para a discussão, parece que eles respeitam muito a decisão do que a escola leva”.

---

<sup>5</sup> Conforme declara a orientadora, esse horário para reuniões de trabalho não contou com a aceitação da Secretaria. “A gente aqui enfrenta mais a Secretaria. Mas eu sei de escola aí que não consegue ainda fazer isso. Às quartas-feiras, a gente tem dispensado aluno na metade do horário e a gente fica numa reunião pedagógica”.

O colegiado já atuou quanto a procedimentos de ensino de maneira muito indireta. A diretora afirma que se formou a imagem de que uma das professoras “era péssima”. “Quando os pais sabiam que o filho estava com dona fulana, primeira providência deles era virem aqui na escola pedir para mudar”. Há quatro professoras chamadas eventuais, que substituem uma que falte e fazem outros serviços na escola. “O colegiado achou que uma das eventuais deveria voltar para sala de aula e essa sairia da sala de aula, faria um tipo de estágio. Então, esse ano, a gente fez isso com essa professora, que era efetiva. Foi a solução que nós achamos para tentar recuperá-la, dar uma melhorada nela”. Uma professora que faz parte do colegiado relata que após o “estágio” aquela professora se tornou mais segura para lecionar, mas que ela poderia não ter aceitado o encaminhamento aprovado pelo colegiado. “É uma coisa que não é agradável. Mas ela teve também a vontade de crescer. Se ela não quisesse, ela podia - como a gente diz - rodar a baiana: ‘Não, eu não quero sair da sala, eu vou ficar na sala’”.

A secretária da escola aponta outra contribuição do colegiado em relação aos procedimentos de ensino. Como o período de atividades de recuperação dos alunos era muito próximo à época das provas finais, o colegiado decidiu que deveriam ser feitas paralelamente às aulas normais.

Ainda no estrito terreno das práticas pedagógicas, um pai pertencente ao colegiado diz que este atua quanto a queixas sobre a forma com que as professoras mantêm a disciplina. “É uma coisa muito difícil... Porque um safanãozinho, por exemplo, assim, o aluno considera um beliscão, às vezes não foi. Então, o pessoal sempre procura a gente para isso. A gente tenta conversar e, nessa conversa, como envolve muita gente, a professora fica com o pé atrás. Ela não fica com aquela autoridade de: ‘Opa, aqui eu possa fazer o que eu quiser’. Não, tem seis pais olhando, tem mais seis membros do colégio. Nós somos representantes dos pais para comandar a escola. A gente é eleito aqui na assembléia e a gente representa os pais para ajudar a governar a escola, da melhor maneira possível. Para o aluno e, automaticamente, para os pais. De vez em quando tem alguns aborrecimentos. Nem sempre a gente decide a favor do aluno, às vezes a favor do pai... Muitas vezes, a gente vai conversar, vai checar as coisas, às vezes a coisa é boba e tal. Às vezes, o pai acreditou muito no aluno, o aluno exagerou um pouquinho”.

Entre 1990 e 1993 (em 1991 se inicia a política educacional participacionista), os dados de desempenho da rede escolar (de 1ª a 4ª série do 1º grau) mostraram uma pequena evolução (conforme Tabela 1). Os índices de evasão se mantiveram em torno de 9%, enquanto os de aprovação aumentaram quatro pontos percentuais, atingindo cerca de 82% no final do período. Os índices de reprovação caíram na mesma proporção, até chegar a 18%. Contudo, as perdas somadas (entre 30% e 28%) permaneceram muito expressivas.

**Tabela 1**

Rendimento escolar em 1ª a 4ª série do 1º grau das escolas estaduais de Minas Gerais - 1990-1993				
Ano	Matrícula efetiva	Evasão	Aprovação	Reprovação
1990	1.459.779	8,79%	77,86%	22,14%
1991	1.475.103	8,79%	79,37%	20,63%
1992	1.462.303	8,76%	80,58%	19,42%
1993	1.444.175	8,93%	82,17%	17,83%

Fonte: SEE/SMI/CPRO/CDD

Como se pode perceber na Tabela 2, a escola observada apresenta percentagens bastante elevadas de aprovação (chegando a cerca de 96% na 3ª e 4ª série), bem superiores às do conjunto das escolas estaduais. Não estão incluídos os alunos do CBA, para os quais não se aplica a classificação de aprovados ou reprovados. Os índices de evasão no CBA são também inexpressivos, em torno de 1%.

**Tabela 2**

Rendimento escolar na 3ª e na 4ª série do 1º grau da escola observada - 1993									
Série	matric. efetiva	transfe- ridos	evadidos		aprovados		reprovados		
			nº	%	nº	%	nº	%	
3ª	374	23	4	1,1	326	92,8	21	5,9	
4ª	280	16	2	0,7	253	95,8	9	3,4	
Total	654	39	6	0,9	579	94,1	30	4,9	

Fonte SEE/MG

Uma professora de 3ª série, ao prever que a turma inteira para a qual leciona deverá ser aprovada, justifica seu prognóstico por se tratar de alunos que possuem um “nível melhor”, têm maior acesso à informação e os pais dispensam maior atenção aos filhos. “Já têm mais educação para te ouvir, já têm mais interesse em pesquisar os assuntos (...) Então, é mais fácil trabalhar com criança desse tipo”. Essa professora, como as demais, não se refere à gestão democrática, ou mesmo à qualificação docente como um fator importante no rendimento e aproveitamento dos alunos. A diretora da escola também partilha desse ponto de vista e explica o fracasso escolar pela presença de problemas emocionais da criança. “Não conseguiu vencer por um problema emocional dele, tanto que tem criança que faz tratamento. Então, esse tiveram que voltar na primeira etapa”.

A orientadora pedagógica diz que a escola faz o que está ao seu alcance para diminuir os índices de repetência, contudo, há a crianças com problemas “alheios à escola e que não dependem da qualificação profissional” do docente. “Casos que precisam de um

atendimento mais especial, precisam uma participação muito grande da família para serem resolvidos. E crianças que, realmente, precisavam de mais tempo”. Mas, além da intenção de reduzir essas perdas, procura-se ter um aluno mais “feliz” na escola. “Que venha para cá com vontade de vir. Uma escola, então, que abre outras possibilidades, a biblioteca, é ver filme, vai sair, faz excursão, participar, ter uma quadra, jogar a bola dele, não ficar preso aqui no pátio que ele possa cair, machucar”.

Segundo a secretária da escola, os índices de reprovação também constituem assunto tratado pelo colegiado. “Isso é colocado [no colegiado], não assim estatisticamente, colocado o número exato. Essa consulta direto com a informação, não. Mas a escola tem o interesse de ver, a visão geral de reprovados”. Mesmo sem uma informação precisa, há a percepção de que o fracasso escolar ocorre com a minoria e está relacionado com problemas individuais de caráter emocional ou de estrutura da família. Uma funcionária da limpeza é mãe de uma aluna da escola e justifica a reprovação de sua filha dentro dessa lógica. “Ela não é minha filha, eu peguei ela com dois meses. Ela sabe que ela tem um pai, tem mãe, que ela foi rejeitada. (...) É um trauma, apesar do carinho que eu dou em casa. Mas fica lá no fundo a falta da mãe. Então, eu acredito que seja por isso que aconteceu”.

O colegiado, segundo um de seus membros, pai de aluno, questiona os índices de reprovação. Em sua opinião, as professoras estão tentando achar maneiras de melhorar o rendimento dos alunos, como a semana de recuperação por bimestre, especificamente para alunos com mais dificuldade. Ele também sustenta que uma das maiores causas da repetência é o fato de os pais não conseguirem acompanhar o que se ensina aos filhos. Ele mesmo paga uma pessoa para essa tarefa porque se considera “desatualizado”. “Eu tenho condição de pagar um acompanhante para o dever de casa do meu menino. Mas e quem não tem - que nas escolas, é a maioria - condição de pagar e não tem a instrução para acompanhar o filho?”.

## **6. Questão de interesse?**

É comum as professoras, supervisoras, orientadora e diretora da escola observada sugerirem que os pais “não se interessam” pela vida escolar dos filhos, mesmo tendo ressaltado que esses pais têm um “nível” mais elevado que os de outras escolas. A falta de interesse salientada pelas educadoras é relacionada, por exemplo, à falta de comparecimento às reuniões em que não há entrega de boletins de notas.

As maiores reclamações se concentram na falta de comparecimento dos pais às reuniões programadas pelas professoras. A supervisora diz que quando a professora sente necessidade, chama o pai à escola, mas que, sobretudo em reuniões que não sejam para entrega de boletins, não se chega a contar com a metade dos pais. Segundo uma professora, muitos comparecem pouco antes das reuniões para explicar que não podem ficar, por falta de tempo. Outros pedem para os filhos darem essa explicação.

Uma professora, embora considere o ritmo atribulado da vida como um impedimento a uma maior aproximação dos pais com a escola, insiste que estes não têm interesse na vida escolar dos filhos. Ela os condena por transferirem totalmente a responsabilidade para a escola. “Eu acho que deveria ter mais participação, que o pai deveria vir mais. Em vez de deixar pra vir quando o menino levou um boletim, que não fez dever. (...) Vêm [às reuniões] porque eles vão receber o boletim. Mas é o que eu estou te falando, é um remédio dado na hora da morte. Porque que ele não veio antes, quando a escola chamou, mandou um bilhete? Ele não pôde. Então, ele vem para enterrar”.

Esse ponto de vista se inscreve na lógica (muito implícita) da divisão de responsabilidades entre família e escola. Essa lógica supõe a intervenção da família no sentido de garantir condições necessárias ao ensino ministrado pela escola, especialmente a introjeção da disciplina e o exercício de controle sobre a execução das tarefas escolares dos alunos. A idéia dessa divisão é geralmente partilhada pelas famílias, tanto que, quando perguntado sobre a participação dos pais na eleição do colegiado, um dos pais eleitos afirma que muitos não compareceram, o que ele explica pela “preguiça dos pais em sair de casa”. Contudo, ele confirma o comparecimento expressivo nas reuniões de entrega de boletins. “Quando você envolve a criança, principalmente festa, vem pai, vem parente, vem primo (...) na entrega dos boletins, é uma das horas que a escola achou, forçar mesmo o pai a vir aqui”.

Nestas reuniões, a secretária da escola diz haver “90% de freqüência ou mais” e que, nestas reuniões começaram a questionar os procedimentos de ensino. “Porque isso? Porque se repete? Porque está voltando isso?”. Então, eles estão mais participativos. Antigamente, o professor deu, é aquilo, acabou”.

Pelo que os depoimentos apontam, há um interesse de muitos pelo desempenho escolar dos filhos, um interesse de um número maior pelos resultados e o de um número menor por envolver-se na gestão da escola.

## 7. Conclusões

Na política de democratização da gestão escolar do governo de Minas Gerais, a orientação para a autonomia na gestão pedagógica da escola encontra certo apoio na gestão financeira e na administrativa. Gastos que eram feitos de modo centralizado, principalmente por sua padronização, não atendiam a especificidades da unidade escolar e o caráter vinculado de recursos que eram transferidos tolhia iniciativas na escola que respondessem àquelas especificidades, particularmente quanto a atividades de formação de professores.

Essa política fez frente à tradição em que, para o preenchimento do cargo de diretor de escola, predominam critérios alheios ao universo da rede escolar. A solução dada para a escolha do ocupante desse cargo é inovadora porque atende tanto a requisitos mínimos de saber especializado quanto àqueles de natureza política, combinando a seleção centralizada (com base em exame de títulos e provas) com a seleção descentralizada (feita por eleição nas escolas). Além tornar mais viável a substituição desses ocupantes quando não satisfazem à população usuária dos serviços escolares, leva à mudança de suas condutas, pois, para tomar decisões, consultam-se professores e funcionários que, superando o isolamento de suas funções, integram-se no conjunto do funcionamento da escola.

A atenção concedida aos programas de capacitação de professores ainda não demonstrou seus efeitos sobre as práticas de ensino e sua oferta padronizada não capta necessidades específicas dos profissionais de cada unidade escolar. Essas necessidades também não são colocadas para os centros de preparação dos que vão ingressar no magistério público e a formação em serviço acaba por substituir a função daqueles centros.

Paralelamente, os baixos níveis salariais oferecidos levam professores a abandonar as escolas estaduais e se torna evidente a falta de uma carreira estruturada, que contemple o desempenho profissional e coloque exigências de aperfeiçoamento do trabalho de ensinar. Essencialmente por esses motivos, a autonomia da escola na área pedagógica enfrenta grandes dificuldades para se realizar.

É inquestionável que a introdução de testes de avaliação de rendimento dos alunos é necessária para fornecer uma base de informações para o planejamento, detetando entre outras, falhas de ordem financeira, material, de capacidade profissional e de definição curricular. Mas, apesar de os dados das avaliações serem remetidos às escolas, não são usados para fundamentar o plano de cada uma delas. A prática avaliativa ainda não está consolidada, os dados não são totalmente seguros e não há, seja nos órgãos centrais seja nas escolas, reflexão acumulada para propor alternativas de ação a partir dos dados obtidos.

No caso de Minas Gerais, verificou-se que o incremento da qualificação profissional e o da participação na gestão escolar são convergentes. A primeira está caracterizada por um corpo docente antigo e estável, boa parte com nível superior de instrução e beneficiário de atividades de formação em serviço estabelecidas a partir da própria escola. A participação, por sua vez, conta com a eleição da diretora e o funcionamento do colegiado escolar. Ambas as vias convergem, especialmente porque o colegiado canaliza demandas da população usuária (exigências, reclamações) e cria condições para a qualificação das professoras, ou seja, para responder às demandas.

Não obstante, o incremento da qualificação leva a que esta tenha uma relação divergente com a participação na gestão, porque o ensino se apresenta como campo acessível

apenas à discussão de especialistas. A equipe técnica e o corpo docente pleiteiam tanto maior responsabilidade dos pais na tarefa de educar quanto a não interferência destes no ensino, terreno que preservam como domínio exclusivo de sua competência. Isto ocorre apesar do elevado nível socioeconômico e de instrução dos pais. Estes são exigentes (com certeza, menos reverentes), alguns apresentam reclamações mas, em geral, não opinam quanto a procedimentos de ensino.

O colegiado encerra a idéia de autonomia da escola e de gestão democrática. Na percepção de pais e professoras, é ele que concretiza e identifica a política educacional. Mesmo sendo pouco claros seus poderes e limitações, desconhecendo-se os direitos e obrigações que as leis asseguram, o colegiado toma decisões. Ele assume principalmente o papel de um órgão consultivo e auxiliar da diretora, entretanto, condiciona e referencia essas decisões (já que está aberta a possibilidade de modificá-las), além de as legitimar, inclusive frente à Secretaria da Educação.

Participar do colegiado propicia ao grupo restrito dos seus membros uma visão mais precisa do funcionamento da escola. O colegiado, entretanto, não condensa os debates que deveriam envolver o conjunto dos seus representados e atua de modo pontual sobre problemas, em detrimento de uma atuação planejadora. Não se baseia em índices de rendimento, não debate conteúdos de currículo e procedimentos de ensino e o Plano de Desenvolvimento da Escola, de sua responsabilidade, não aparece com importância. Entretanto, ele gera condições para o tratamento dessas questões pela equipe técnica e pelo corpo docente, o que ocasiona maior flexibilidade na execução da programação de ensino. Esta flexibilidade, por sua vez, parece estar associada à maior satisfação no trabalho e ao estímulo para as professoras voltarem a estudar.

A escola observada tem como vantagem adicional um corpo docente composto também com certa intencionalidade (da ex-diretora) e menos afetado pela desorganização que o sistema de remoções provoca. Recruta e seleciona as professoras que trabalham por contrato e tem soluções próprias para a capacitação das professoras, algumas contrárias ao funcionamento costumeiro (como substituir uma eventual por uma efetiva para o aperfeiçoamento desta em serviço).

Os recursos repassados são acrescidos dos que se levantam junto à população usuária - o que constitui outra vantagem relativa, em vista do padrão elevado de renda desta população - e, além de serem usados na aquisição de materiais didáticos e na melhoria da merenda, como é comum ocorrer, aplicam-se também na qualificação das professoras e em trabalhos complementares de ensino.

Tanto o perfil de qualificação do corpo docente quanto as medidas democratizadoras concorrem para os altos índices de rendimento escolar, superiores ao rendimento médio

nas quatro primeiras séries das escolas estaduais. Mas aqueles também estão fortemente associados ao padrão socioeconômico e instrucional das famílias, que acompanham diretamente ou pagam pessoas para acompanhar as tarefas que os alunos levam para casa.

<H.FORDW49>

## **Um Estado democrático para a democracia**

Os problemas crônicos de acesso não universal à escola básica e de fracasso escolar dos que nela ingressam, que desafiaram por décadas as autoridades do ensino, continuam sendo, com razão, as principais referências para a proposição de políticas educacionais, sobretudo as que se voltam para a participação popular na gestão escolar.

Os estudos que foram aqui apresentados demonstram que, no setor educacional, a democratização do sistema político brasileiro ainda não conta com um Estado democrático que lhe corresponda. É certo que o tipo de Estado que se requer impõe que os governos atuem por meio de políticas democratizadoras da gestão da escola e talvez a maior virtude destas seja terem aberto as unidades escolares às demandas da população usuária dos serviços educacionais. Como se está apenas começando nesta trilha, os meios estabelecidos para a participação encontram muitas dificuldades para serem implantados e funcionar. Mas essas políticas, se ainda não alteraram substancialmente os níveis de rendimento dos alunos, geraram uma nova relação com a coisa pública e levaram a melhorias nos serviços escolares, devassando um domínio que, embora situado nos serviços públicos, é historicamente controlado (açambarcado) por autoridades, por professores ou outros servidores que trabalham nas escolas.

Para isso, foram de extrema importância modificações legislativas que instituíram meios de participação e providências administrativas para viabilizar o apoio regular de equipes técnicas a oportunidades de informação, mobilização e discussão da educação escolar.

Aquelas modificações e providências, conduzindo à descentralização de decisões, tendem à autonomia da unidade escolar, à inclusão de participantes dos níveis inferiores e de não participantes nas decisões escolares e, pois, à democratização da gestão.

Todavia, ainda restam ser formulados modos apropriados para que o necessário controle da coisa pública e o peso do envolvimento popular na orientação dada aos serviços escolares não signifique substituir técnicos e docentes em suas funções, constituindo balizas para o trabalho destes e não onerando a população com um sobretrabalho de gestão.

As políticas democratizadoras indicam que é preciso maior poder efetivo da população usuária. O que quer dizer que, no exercício da autonomia proposta à unidade escolar,

critérios técnicos devem ser combinados com os de legitimidade junto aos beneficiários dos serviços. O exercício dessa autonomia implica em deliberação sobre recursos financeiros mais importantes e em elaborar na própria escola o seu orçamento, bem ao contrário da antiga prática de apenas angariar extraordinariamente fundos junto às famílias dos alunos. Implica também em ter condições legais e capacidade acumulada para selecionar, recrutar, avaliar e até influir na remuneração de professores.

Um poder maior na relação com o Estado democrático supõe que a participação popular não se restrinja à gestão da unidade escolar, mas que se aperfeiçoem os meios de sua influência no conjunto do sistema de ensino, para o que é indispensável a informação sobre recursos públicos disponíveis, critérios de distribuição e execução orçamentária.

O Estado democrático (que as políticas de democratização da gestão escolar estão exigindo) precisa reconhecer que as redes de escolas públicas constituem, por seu tamanho e seus objetivos, o principal mercado de trabalho dos que se habilitam para o magistério. Precisa atrair para ele, elevando padrões salariais e estruturando carreiras, os melhores profissionais, porque ele atende as camadas com maiores desvantagens extra-escolares, decorrentes das desigualdades sociais, principalmente da injusta distribuição de renda.

Paralelamente, os problemas das escolas públicas precisam ser colocados para os responsáveis e para os currículos dos centros de formação preparatória para o magistério, não sendo suficiente firmar convênios com estes para formação em serviço ou substituí-los nessas atividades com as iniciativas de desenvolvimento profissional tomadas pelas Secretarias de Educação.

Com o mesmo grau de prioridade, a carreira dos professores precisa se articular não só com os tradicionais critérios de tempo de serviço e titulação mas também com o desempenho profissional nas unidades escolares, apurado inclusive consultando a população a quem se destina.

É imprescindível a ampla e intensa divulgação dos direitos e obrigações constantes nas leis que abordam as políticas sociais, particularmente a educacional, bem como nas que regulam a participação popular no sistema de ensino. Da mesma forma se necessita levantar os principais problemas da educação escolar percebidos pelos corpos docentes, equipes técnicas e população usuária, produzindo subsídios para sua discussão e esclarecimento.

Assim, as impressões que se firmaram sobre o desinteresse da população quanto à educação, à gestão dos serviços escolares e aos seus próprios filhos, se tiverem fundamentos, estes poderão ser enfrentados. Se for mera incompreensão, esta cairá por terra.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Cristina. Os pais, os mestres e a associação : em que pé estão? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 44, p. 75-80, fev. 1983.
- ALMEIDA, Maria de Lourdes Granato. **Possibilidades e desafios de gestão democrática em escola pública** (contexto paulistano de 89-92). São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado em Supervisão e Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.
- ARAPIRACA, José Oliveira. **Escola de produção comunitária : para vilas e povoados**. Salvador : UFBA ; Empresa Gráfica da Bahia, 1990. 98 p.
- AVANCINE, Sérgio Luís. **Daqui ninguém nos tira : mães na gestão colegiada da escola pública**. São Paulo, 1990. 194 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1990.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In : FAUSTO, Boris (dir.). **História geral da civilização brasileira**. t. 3, v. 4, cap. 8. São Paulo : Difel, 1984. p. 381-416.
- CALAÇA, Celina Ferreira. **Eleição de diretor de escola e gestão democrática : estudo de caso**. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.
- CALDART, Roseli Salete, SCHWAAB, Bernadete. **Nossa luta e nossa escola : a educação das crianças nos acampamentos e assentamentos**. Braga (RS) : DER ; FUNDEP, 1992. 28 p. 1992.
- CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular : a luta por educação elementar em dois bairros de São paulo**. São Paulo, 1982. 566 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1982.
- . **As lutas sociais e a educação**. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 79, p. 56-64, nov. 1991.
- CAMPOS, Rogério Cunha. **A luta dos trabalhadores pela escola**. São Paulo : Loyola, 1989. 166 p. 1989.
- CARRANZA, Alicia. Enseñanza media en Argentina : hacia la modificación de la gestión institucional como soporte de las innovaciones pedagógicas. In: EZPELETA, Justa, FURLAN, Alfredo (comps.). **La gestión pedagógica de la escuela**. Santiago : Unesco ; Orealc, 1992. p. 274-89.
- CARVALHO FILHO, Benedito José de, FARIA, Hamilton Barreto de. **A democratização da escola a partir da ótica do trabalhador : relatório final**. São Paulo : MEC/Inep, 1990. 137 p.
- CARVALHO, Cecília de. **Conselho de escola : caminho para a participação?** São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Supervisão e Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.
- CARVALHO, Marília Pinto de. **Um invisível cordão de isolamento : escola e participação popular**. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 70, p. 65-73, ago. 1989.
- CENPEC. **A educação como prioridade de investimento : a experiência de Vitória-ES : 1989/1992**. Brasília : MEC/Unicef, São Paulo : Cenpec, 1993. 75 p. (Educação e Desenvolvimento Municipal, 5)
- . **Participação de todos para uma escola melhor : escola municipal de Iputinga**. In : ————. **Qualidade para todos : o caminho de cada escola**. São Paulo, 1994a. p. 67-79.
- . **Uma escola realmente comunitária : escola comunitária do Giral**. In : ————. **Qualidade para todos : o caminho de cada escola**. São Paulo, 1994b. p. 81-97.

- \_\_\_\_\_. Escola, construção coletiva : EMPG Gilberto J. G. da Silva. In : \_\_\_\_\_. **Qualidade para todos : o caminho de cada escola.** São Paulo, 1994c. p. 207-21.
- \_\_\_\_\_. **Gestão, compromisso de todos.** São Paulo, 1994d. 32 p.
- CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE. Grupo Alternativas Educacionais. **Uma estratégia de sobrevivência escolar na Região Metropolitana do Recife.** Olinda ; CCLF, 1994. 94 p.
- COUTO, Jurema Barbieri. **Gestão democrática na escola pública : o caso do Distrito federal.** Brasília, 1988. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, 1988.
- CRUZ, Maria Yvoneti da. **Efetividade da ação e função supervisora no ensino de 1º grau : participação e envolvimento dos agentes da educação.** São Paulo, 1989. 107 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1989.
- DAMASCENO, Alberto. O popular na escola pública. **Educação Municipal**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 77-80, maio 1989.
- DAVIS, Cláudia et al. **Alternativas para a melhoria do ensino : a escola-cooperativa em foco.** São Paulo : Cenpec, 1991. 40 p. Relatório de pesquisa.
- DELPIANO P., Adriana. Programa de mejoramento de la calidad de las escuelas básicas de sectores mas pobres en Chile : una política educativa en la transición a la democracia. In : EZPELETA, Justa, FÚRLAN, Alfredo (comps.). **La gestión pedagógica de la escuela.** Santiago : Unesco/Orealc, 1992. p. 264-74. 1992.
- DIADEMA. Diretrizes básicas para uma ação educativa da Prefeitura Municipal de Diadema. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político-partidário.** São Paulo : Cortez, 1988. p. 63-9.
- DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola : eleições de diretores, um caminho?** Goiânia, 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, 1990.
- ETZIONI, Amitai. **Análise comparativa de organizações complexas : sobre o poder, o engajamento e seus correlatos.** Tradução de José Antonio Parente Cavalcante e Caetana Myriam Parente Cavalcante. Rio de Janeiro, Zahar ; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974. 404 p.
- FREM, Sandra A. **Obstáculos e possibilidades para uma gestão democrático-participativa na escola estadual de 1º grau.** Campinas, 1989. 277 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, 1989.
- GANZELI, Pedro. **Estruturas participativas na cidade de Campinas.** Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Campinas, 1993.
- GENOVEZ, Maria Salete. **Conselhos de escola : espaço para o exercício da participação? ; um estudo de caso.** Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação), 1993.
- GHANEM, Elie. **Lutas populares, gestão e qualidade da escola pública.** São Paulo, 1992. 228 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. Os grêmios livres e o movimento secundarista. In : RIBEIRO, Vera Masagão (org.). **Participação popular e escola pública : movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis.** São Paulo : Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1989. p. 35-51. (Cadernos do CEDI, 19)
- GONDRA, José Gonçalves. **Quem traz o pé de moleque? : a participação dos pais na gestão da escola pública.** Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1991.
- GONZALEZ, Elias Nunes. **Conselho de classe participativo : fator de integração na escola.** São Paulo : Loyola, 1987. 37 p. (Escola e participação, 2)
- GUARANÁ, Cecília. Participação e democracia no cotidiano escolar. In : CATANI, Denice Bárbara et al. **Universidade, escola e formação de professores.** São Paulo : Brasiliense, 1986. p. 173-85.
- GUIA NETO, Walfrido S. dos Mares. **Repasso de recursos para a escola : critérios, mecanismos e tendências.** Pirenópolis, 1993. 20 p. Palestra proferida no Seminário "Gestão escolar : desafios e tendências", promovida pelo Ipea.
- \_\_\_\_\_. A realidade da educação em Minas Gerais. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 6, p.09-28, jul/dez 1992.

- HADDAD, Sérgio, DI PIERRO, Maria Clara. **A educação no movimento dos trabalhadores rurais sem terra em Bagé e Sarandi (RS)**. Brasília : Inep, 1994. 66 p. (Série inovações educacionais; 2)
- , GHANEM, Elie. **Projeto Nossa Escola**. Brasília : Inep, 1994. 42 p. (Série inovações educacionais; 6)
- LE BOTERF, Guy. A participação das comunidades na administração da educação. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 1, p. 107-42, jan./mar. 1982.
- LEITE, Lúcia Helena Alvarez. **“E a escola perdeu aquela rota...”** : recuperando o processo de construção social da escola municipal de Cascalheira - MT. Belo Horizonte, 1993. 201 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 1993.
- LEONARDOS, Ana Cristina. O Ciep como inovação educacional. **Contexto & Educação**, Ijuí, v. 6, n. 22, p. 46-64, abr./jun. 1991.
- MADRID, Esmeralda Venegas. **Papel democrático dos diretores das escolas municipais do Rio de Janeiro : um estudo exploratório**. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992.
- MAGOSSI, Wilson. **Gestão democrática na escola : estudo das ações que desenvolve um diretor de escola comprometida com a gestão democrática**. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.
- MEC. **Relatório do 2º do Ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica SAEB-1993**. Brasília : MEC, 1995. 165 p.
- MARÉS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. **ANDE**, São Paulo, v. 3, n. 6, p.49-50, 1983.
- MINAS GERAIS. **Gestão da escola : sugestões e esclarecimentos**. [Belo Horizonte, 1992]. 48 p.
- MINAS GERAIS. **A política educacional de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1994. 52 p.
- MINAS GERAIS. **Colegiado em revista**. Belo Horizonte, [1992]. 15 p.
- MINAS GERAIS. **REGEST Relatório geral do Estado : avaliação do rendimento do aluno do ciclo básico de alfabetização**. Belo Horizonte, 1993. 95 p.
- MIRANDA, Glaura Vasques de. A questão da autonomia da escola. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 9, p. 59-61, jul. 1989.
- MONTENEGRO, Neisse Fernandes. **O conselho de escola e a gestão participativa**. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado em Supervisão e Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1991.
- NUNES, Marion Kruse, PLENTZ, Leopoldo. **Memória dos bairros : Restinga**. 2. ed. Porto Alegre : Secretaria Municipal da Cultura; 1990. 22 p.
- PACTO DE MINAS PELA EDUCAÇÃO. **Educação de qualidade para todos e todos pela qualidade da educação**. Belo Horizonte, 1994. 10 p.
- PACTO de Minas pela Educação. Belo Horizonte, 1994a. 5 p.
- PARO, Vitor Henrique. Gestão da escola pública : a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, n. 174, p.255-90, maio/ago. 1992.
- PÉREIRA, Luiz. **A escola numa área metropolitana : crise e racionalização de uma empresa pública de serviços**. São Paulo : Pioneira, 1967. 166 p.
- PEREIRA, William Cesar Castilho. **Associação de pais e mestres : uma experiência viva**. Petrópolis : Vozes, 1990. 99 p.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. **Caracterização da rede municipal de educação**. Porto Alegre, 1993a. 11 p.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. Congresso Constituinte : eixos temáticos. Porto Alegre, **Cadernos Pedagógicos**, abr. 1995, 46 p.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. **Regimento escolar : documento referência para a escola cidadã : escola municipal de 1º grau I, II e III ciclos**. Porto Alegre, 1995a. 30 p.

- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. Assessoria Pedagógica. **Discutindo a política da Secretaria Municipal de Educação : marcos e desafios iniciais.** Porto Alegre, s. d. a 8 p.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. Divisão de Educação Escolar. **Projeto da gestão democrática nas escolas municipais de POA.** Porto Alegre, s.d. b 5 p.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. Gabinete de Planejamento e Projetos Especiais. **Política educacional da administração popular.** Porto Alegre, 1993. 5 p.
- PUTERMAN, Jacob. **O papel do diretor de escola no interrelacionamento escola-comunidade : análise de uma experiência concreta.** Campinas, 1982. 224 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1982.
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. Assessoria Técnica Especial. **Relatório geral de atividades : 1 de janeiro a 30 de novembro de 1993.** Recife ; s. d. 5 p.
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Conferência Municipal de Educação.** Recife : 1994. 15 p. (Cadernos de Educação, 1)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Realizações 1993-1994.** Recife : 1994a. 43 p. (Cadernos de Educação, 1)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Conselho escolar.** Recife : 1994b. 25 p. (Cadernos de Educação, 3)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Projeto Avaliação e Necessidades Básicas de Aprendizagem.** Recife : 1994c. 115 p. (Cadernos de Educação, 12)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Metas e programas da educação municipal.** Recife : 1995. 22 p. (Cadernos de Educação, 1)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Pré-orçamento 1996.** Recife : 1995a. 23 p. (Cadernos de Educação, 2)
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Projeto Qualidade de Ensino e Escola Democrática : dê asas às suas raízes.** Recife : 1995b. 4 p.
- RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. Assessoria Técnica Especial. **Relatório de atividades - abril/95.** Recife : 1995c. 4 p.
- RECIFENSE quer maior tempo na escola. Recife, **Diário de Pernambuco**, 19/9/93.
- RIBEIRO, Vera Masagão. Associação de Pais e Mestres. In : ——— (org.). **Participação popular e escola pública : movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis.** São Paulo : Cedi, 1989a. p. 15-24.
- . O novo conselho de escola. In : ——— (org.). **Participação popular e escola pública : movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis.** São Paulo : Cedi, 1989b. p. 25-34.
- SCHRAMM, Marli Maria. **Das funções da Associação de Pais e Professores num estado classista.** Porto Alegre, 1986. 86 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1986.
- SILVA, Jair Militão da. Escola e participação estudantil. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 91-6, jul./dez. 1987.
- SOUZA, Marilene Proença Rebello de. **Construindo a escola pública democrática : a luta diária de professores numa escola de primeiro e segundo graus.** São Paulo, 1991. 226 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 1991.
- SPOSITO, Marília Pontes. Redefinindo a participação popular na escola. In : RIBEIRO, Vera Masagão (org.). **Participação popular e escola pública : movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis.** São Paulo : Cedi, 1989. p. 61-7.
- . **A ilusão fecunda : a luta por educação nos movimentos populares.** São Paulo : Edusp/Hucitec, 1993. 398 p.
- . Escola pública e movimentos populares : futuros desafios. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 272, p. 5-7, nov./dez. 1993b.
- TRABALHANDO em benefício da escola e da comunidade: a experiência de Belo Horizonte: 1989/1992. Brasília : CENPEC; MEC; UNICEF, 1993. 62 p. (Educação e Desenvolvimento Municipal, 7)

- VALERIEN, Jean. **Gestão da escola fundamental** : subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. São Paulo : Cortez ; Brasília MEC/Unesco, 1993. 170 p.
- VASCONCELOS, Jarbas. **Projeto de lei nº 74/94**. Recife ; 1994. 5 p.
- WARDE, Miriam Jorge, MORTARI, Vera Lucia. **Conselho de escola** : subsídios para sua implantação. Educação Municipal, São Paulo, v. 1, n.3, p. 72-5, dez. 1988.
- WREGE, Noemi Silveira. **A supervisão de ensino num contexto de administração participativa**. Campinas, 1989. 144 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

## Agradecimentos

E realização deste trabalho foi possível devido ao apoio da Fundação Ford, à cooperação da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e da Secretaria de Educação e Cultura (Recife). Foi imprescindível a dedicação de Thereza Christina Pegoraro, auxiliar de pesquisa, especialmente na redação da terceira parte, assim como foi indispensável a colaboração das pessoas que relacionamos a seguir.

Adão Pinheiro  
Albina Augusta Alves  
Ana Cláudia Rodrigues  
Ana Lúcia Véo Mendes  
André Gomes da Silva  
Aniete Bustamante  
Beatriz Michele  
Celeste Melo Jaime  
Célia Said  
Cíntia Maria de Oliveira da Silva  
Conselho Escolar da E. M. da Iputinga  
Cristiane Soares  
Edla de Araújo Soares  
Edna Pereira de Mello  
Edna Ramos de Santana  
Elaci A. Máximo  
Elza Maria Maia Oliveira Fernandes  
Felipe Câmara Moreira  
Filomena Amaral  
Francisco Soares Costa  
Glauciene Silva Martins  
Hilda Hochman  
Ieda Vargas Santos

Inalda Neves Baptista  
Ivone Henriques Paulineli  
José Clóvis de Azevedo  
Joseane Alcântara Silva Costa  
Josias Zanota Camargo  
Jussara Loch  
Kelli Ramos da Silva  
Liane Solange Lopes Medeiros  
Luis de la Mora  
Margarete Alessandrini  
Maria Auxiliadora de Souza Ramos  
Maria José da Silva Muniz  
Maria Júlia Soares da Silva  
Pedro Cristaldo  
Roselia Sivieiro  
Robério Correa  
Sônia Pilla Vares  
Suzara Mendes Pereira  
Vera Lúcia da Silva  
Vera Lúcia Winkelmann  
Vera Mattos  
Vera Regina Marques Álvares