

## Ação colegiada como estratégia de democratização da gestão educacional

### Collegiate action as a strategy for the democratization of education management

Edson Francisco Andrade  
edsonprofessor@uol.com.br

---

**Resumo:** Este texto sistematiza parte de pesquisa sobre o papel do Conselho Escolar na democratização da gestão educacional do Recife. O estudo tematiza dimensões e contradições da materialização da gestão democrática, a partir do exame do discurso dos gestores e dos conselheiros escolares. O aporte teórico toma por base os principais conceitos que constituem o discurso da gestão educacional democrática. A categorização dos dados é desenvolvida por meio da Análise de Discurso, examinando-se diferentes pontos de vista sobre a experiência da descentralização de decisões no interior da escola, e também no espaço ampliado do Sistema de Educação do Recife. Como conclusões, ressalta-se que os partícipes da escola desempenham um notável papel na execução de tarefas em nível da gestão escolar, todavia não se constata tal presença nos momentos de planejamento e decisão das políticas educacionais para o Município. Em face dessa constatação, o artigo propõe mecanismos de interlocução no interior do sistema, na perspectiva de levar a efeito o princípio da descentralização na definição da Política Municipal de Educação.

**Palavras-chave:** gestão da educação municipal, conselho escolar, política educacional, democratização.

**Abstract:** This text systematizes part of a research project on the role of the school board in the democratization of education management in Recife. The study addresses the dimensions and contradictions of the materialization of democratic management on the basis of utterances by school managers and school board members. The theoretical framework consists of the key concepts that constitute the discourse of democratic education management. The categorization of data is developed through Discourse Analysis, examining different views on the experience of decentralizing decisions within the school and also in the larger space of the Education System of Recife. The conclusions emphasize that the participants in the school play a conspicuous role in the execution of tasks in terms of school management, but are not so present at moments of decision-making and planning of educational policies for the municipality. Given this finding, the article proposes mechanisms for dialogue within the system, with a view to implementing the principle of decentralization in the definition of the Municipal Education Policy.

**Key words:** management of municipal education, school board, educational policy, democratization.

---

## Introdução

Este trabalho, resultado parcial de pesquisa mais ampla sobre o papel do Conselho Escolar na democratização da gestão educacional no sistema de educação do Recife, apresenta um estudo sobre as dimensões e contradições da materialização da gestão democrática na atuação colegiada na escola, a partir do exame das políticas e do discurso dos gestores e dos conselheiros escolares. Toma-se, como pressuposto, a concepção de que participar de um conselho, conforme nos ensina Cury (2004, p. 51), é dar parte e ter parte. “O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento.”

Em nosso entendimento, o discurso da gestão democrática implica, para os diferentes sujeitos do sistema de educação, a práxis de propor e decidir, coletivamente, as políticas a serem implementadas no âmbito da escola. Todavia, há inversão, na prática, constituindo-se, desta feita, um cenário em que o poder de decisão é exercido por uma minoria que, ainda se mantendo sob a lógica da administração centralizada, busca legitimar seus atos através da formação discursiva que cristaliza tal discurso.

A pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamento. O primeiro, de natureza bibliográfica, compilando estudos sobre os princípios constitutivos da gestão democrática do ensino público, especialmente aqueles desenvolvidos a partir do novo marco legal brasileiro (Constituição Federal – CF/1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996). O segundo,

de natureza empírica, a partir da coleta de dados em quatro escolas municipais do Recife<sup>1</sup>, na Secretaria de Educação e no Conselho Municipal de Educação. Optamos por um tipo de abordagem baseado na complementaridade entre os métodos quantitativo e qualitativo, correspondendo, respectivamente, aos procedimentos da descrição de informações mais ampla sobre a participação da escola na definição das políticas educacionais, através de questionários administrados em 78 escolas municipais, e da análise de discurso, com a interpretação de entrevistas semiestruturadas dos sujeitos da pesquisa.

Procedeu-se ao estudo por meio da *Análise de Discurso*, em que se buscou descrever, interpretar e compreender o processo tanto de constituição de um texto como discurso, quanto de atribuição de sentidos ao discurso a partir do contexto histórico e das relações sociais em que este é produzido, distribuído e consumido (Foucault, 2006, 2007; Fairclough, 2001).

Ferreira (2001, p. 305) afirma que “a gestão democrática da educação é, hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendida e incorporada à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial”. Daí se depreende a relevância de estudos, no sentido de aprofundar o entendimento das formas pelas quais os princípios e práticas democráticas, estabelecidas na legislação educacional brasileira (Brasil, 2005, 2009), ganham concretude nas práticas cotidianas dos sujeitos sociais. Nesse sentido, a densidade, o formato, a recorrência, assim como a ressignificação do discurso da ação colegiada na gestão do

sistema de educação municipal nos chamou a atenção para a relevância de sistematizar mais amiúde – sem receios de recorrer demasiadamente ao fato discursivo empírico – o material discursivo que ali circula.

O texto está didaticamente subdividido em três partes. Inicialmente, enfocamos os principais conceitos que constituem o discurso da gestão educacional democrática. Em seguida, examinamos diferentes pontos de vista sobre a experiência da ação colegiada no interior da escola, e também no espaço ampliado do Sistema de Educação do Recife. Por último, explicitamos nossas conclusões, ressaltando elementos que podem impulsionar o processo de democratização da gestão da educação.

## O processo de (re) democratização no Brasil: impactos no contexto educacional

O processo de democratização das instituições públicas brasileiras, que se insere no conjunto do movimento de redemocratização do país, evidencia a necessidade de que seja repensado o modelo de gestão escolar e educacional, vigente durante longos capítulos de nossa história. No contexto dos grandes movimentos da década de 1980, merece ênfase particular tanto a congruência de forças políticas para a reinstalação do regime político democrático (Santos, 1998; Sader, 1995), assim como a formulação e reformulação de leis de abrangência nacional.

Na realidade, o grande desafio é fortalecer a democracia em seu principal *locus* – a sociedade (Bobbio, 1986). A mobilização civil

<sup>1</sup> Utilizamos os nomes das estações do ano para identificarmos as escolas que compuseram nosso campo de pesquisa. As duas escolas da Região Político-Administrativa (RPA) 06 receberam os codinomes Escola Verão (EV) e Escola Primavera (EP). Já as escolas da RPA 04 atendem por Escola Outono (EO) e Escola Inverno (EI).

para a criação de novos espaços de participação popular demonstra o reconhecimento de que o processo de democratização implica a criação de instâncias colegiadas na perspectiva de que as decisões sobre as políticas públicas, a serem implementadas pelo Estado, perpassem as disputas de poder desde o momento de sua consecução até a execução procedida pelas instituições sociais.

Os novos mecanismos de ação política, expressões da auto-organização popular, formam o que Gramsci chamaria de organismos da sociedade civil: são os partidos de massa, os sindicatos, associações profissionais, os comitês de empresa e de bairro, as organizações culturais, os conselhos, entre outras. Conforme afirma Coutinho (1992, p. 23), “é por meio deles que as massas populares, e em particular a classe operária, organizam-se de baixo para cima, a partir das bases, construindo o que poderíamos chamar de sujeitos políticos coletivos”. Nessa perspectiva, a instituição dos conselhos escolares (ou instância equivalente) foi pleiteada e passou a constar como requisito legal a ser constituído pelos sistemas de ensino responsáveis pela educação básica nas instituições públicas de todo o País (LDB, Art. 14).

Não obstante, uma cultura adequada à nova intencionalidade, que permitiu o avanço legal de muitos Conselhos, ainda está para ser construída, conforme realça Cury (2004). “A criação de uma cultura democrática que vá desde os Conselhos Escolares até os órgãos normativos de maior âmbito de aplicabilidade exige uma postura de aceitação de pluralidade de concepções e, com isto, o respeito aos pontos de vista diferentes” (Cury, 2004, p. 59). Tal prerrogativa tem instigado diversos pesquisadores à realização de estudos sobre a relevância da implementação da gestão democrática, vinculando-

a, direto ou indiretamente, à *ação colegiada dos sujeitos envolvidos com a escola*, no sentido de garantir a materialização dos princípios da autonomia e da participação na elaboração e execução do Projeto Político-Pedagógico da escola.

Dentre outros aspectos, os estudos que tematizam os conselhos escolares e sua imprescindibilidade para a vivência dos princípios democráticos aqui expostos, enfocam os seguintes conteúdos: (a) O Conselho Escolar como espaço de participação democrática na Gestão da Escola (Gadotti e Romão, 1997); (b) Conselho Escolar e o exercício do poder deliberativo através do uso da palavra (Werle, 2003); (c) Conselho enquanto lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público (Cury, 2004); (d) Condicionantes econômicos, culturais e institucionais à participação da comunidade na gestão da escola (Paro, 2003); (e) Colegiados Escolares: mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar (Mendonça, 2001); e (f) Participação como empreendimento coletivo *versus* participação delegada por normas (Martins, 2002; Barroso, 2003).

Em nosso estudo, problematizamos o caráter, bem como a abrangência do papel dos conselhos escolares, na perspectiva de examinarmos se sua atuação transcende os limites da escola e corrobora a definição de políticas junto às instâncias decisórias do Sistema Municipal de Educação do Recife. Com efeito, uma atuação que tenha como máxima a democratização da gestão educacional do município exige dos conselhos escolares uma postura de intervenção na proposição das políticas educacionais. Os resultados concebíveis como salutares no processo de democratização não

podem ser compreendidos no âmbito restrito do recinto escolar.

Nesse raciocínio, fica posto que o papel a ser desempenhado pelos conselhos escolares vincula-se, necessariamente, ao exercício da autonomia na/da escola, sobretudo de discutir os aspectos peculiares à sua própria realidade social (Azevedo, 2002). É também importante ressaltar que se faz necessário compreender que os representantes dos segmentos da comunidade escolar são chamados a sacrificar seus interesses imediatos e corporativistas e a não se limitarem tão somente à discussão de alternativas de execução de tarefas no contexto local, mas a defenderem alternativas que promovam a melhoria das condições administrativas e pedagógicas das escolas, devendo constituir-se, sobretudo, em ações objetivas com vista à promoção da qualidade na educação pública, assumindo, assim, uma postura de interlocutores entre a sociedade civil e o Estado.

### **Princípios fundamentais da democratização na gestão educacional**

A perspectiva da democratização da gestão educacional resguarda-se na *formação discursiva* que pressupõe o desenvolvimento de ações colegiadas, através da participação dos sujeitos sociais nos processos educativos (LDB/96, Art. 3º). Com efeito, o processo de democratização tem sido respaldado por princípios fundamentais, como participação social (cidadã), autonomia, e descentralização.

Pode-se afirmar que o princípio da *participação* que é referido para o campo educacional, transcende o âmbito restrito da escola, buscando compreender a validade desse requisito democrático nas relações que a escola vivencia com o conjunto das instâncias responsáveis pela promoção da educação pública. Trata-se, por conseguinte, de um movimento que

reclama, necessariamente, o exercício da articulação entre os sujeitos coparticipantes dos processos educativos. Desta feita, a participação coaduna-se a uma perspectiva de gestão que pode ser lida por contraste com a gestão hierárquica (Cury, 2004).

Desta feita, se num primeiro plano a sensibilização para o maior engajamento dos indivíduos com os interesses públicos pode ser apontada como uma ação imprescindível para o processo de democratização da gestão da educação pública, tem-se, em mesmo momento, a preocupação de que os novos sujeitos que vão ocupando a cena não restrinjam sua participação ao ato de frequentar reuniões em cumprimento a uma agenda estabelecida pelas lideranças das instâncias de participação.

Conforme registros da história recente do país, a possibilidade dos indivíduos voltarem a participar na esfera pública brasileira tem sido conquistada no período de pouco mais de duas décadas, com destaque especial para o advento da Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidas como fundamento do sistema de governo do País a soberania e a cidadania, nas quais o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos — como por meio da participação direta (Benevides, 2002).

Portanto, trata-se de uma história recente. Assim, se, por um lado, temos conhecimento de sujeitos que pertencem ao tipo de participação funcional, que constitui a “prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos em geral” (Motta, 2003, p. 371), há outros indivíduos que se integram aos conselhos para defenderem projetos que favoreçam o coletivo em que estão inseridos.

O princípio da *descentralização*, quando utilizada na análise da gestão educacional, trata-se de um tema complexo e ambíguo, porque, por um lado, é utilizado com a conotação de *desconcentração*, assegurando a eficácia do poder central, quando transfere responsabilidades para o nível local e exerce a função de regulação, garantindo, através de sua posição hierárquica, o controle dos resultados. Por outro lado, o termo demonstra uma acepção democrático-participativa, expressando maior intervenção das instâncias locais nas decisões tomadas em nível de sistema de educação. Sendo assim, é oportuna a colocação de Casassus (1995, p. 95), quando diz que “ao transferir competências, há de se pensar que é necessário reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe a competência quanto do ponto de vista de quem se desprende dela. Ao se afirmar que o tema é complexo, quer-se dizer que este deve ser visto em forma sistêmica.”

Portanto, em face de se tratar de um tema que admite a coexistência de relações que não se dão em qualquer lugar, mas dentro de um sistema de educação, a ação descentralizadora reclama a participação dos sujeitos sociais no processo de definição das políticas educacionais, além do reconhecimento do princípio da *autonomia* como valor intrínseco e indispensável à prática democrática entre as instâncias que compartilham dos espaços decisórios. Nesse sentido, é pertinente a assertiva (Gomes e Andrade, 2008, p. 471) de que “a prática da autonomia não pode e nem deve ser autorreferente, mas referente ao contexto do *sistema educativo* do qual a escola é parte constituinte, e ao contexto social, político, econômico e cultural, no qual não apenas

a escola está inserida, mas o próprio sistema de políticas educacionais”.

Assim, entendemos o exercício da autonomia na gestão educacional como expressão da descentralização dos processos de definição das regras que orientam o jogo democrático, tanto no interior da unidade escolar, quanto na sua relação com as demais instâncias do sistema de educação. A noção de autonomia é, por conseguinte, um construto que, necessariamente, congrega o interesse do coletivo; trata-se de uma práxis desenvolvida a partir da ação comunicativa do conjunto dos segmentos sociais envolvidos com a educação.

## O discurso da democratização no contexto da gestão educacional do Recife

Podem-se mencionar importantes contribuições ao processo de democratização da gestão da educação em Recife desde a instituição do Conselho Municipal de Educação (CME), ainda na década de 1970, mas, sobretudo, a partir da década de 1990, quando se produz regulamentação para a criação dos conselhos escolares nas escolas municipais (Recife, Lei nº 15.709/92). Este dispositivo legal constitui-se do discurso democratizante ao incorporar enunciados respaldados nos princípios da *participação* e da *autonomia* da escola, nos termos que já apresentamos neste estudo.

Em termos do discurso como texto que busca realçar o valor democrático na gestão educacional do Recife, tem-se a criação do Sistema Municipal de Educação do Recife (doravante SMER) através da Lei Municipal nº 16.768/2002<sup>2</sup>. Esta lei declara a autonomia do Recife

<sup>2</sup> De acordo com o Art. 4º da Lei Municipal nº 16.768/2002, o Sistema Municipal de Educação do Recife compreende: I - a Secretaria Municipal de Educação; II - o Conselho Municipal de Educação; III - As Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental; IV - as Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; e V - as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio.

no que concerne à consecução de sua Política Educacional, explicitando mecanismos a partir dos quais a natureza democrática deverá materializar-se nas ações de planejamento, implementação e avaliação de políticas e planos de educação do Município.

Desta feita, pode-se considerar que a parte textual do discurso que circula entre os sujeitos das diferentes instâncias de participação tem como enunciado comum à descentralização dos processos que envolvem a gestão educacional no município do Recife. Entretanto, as práticas discursivas e as práticas sociais dos gestores e dos conselheiros escolares revelam outra coloração do discurso. No que diz respeito às relações entre as instâncias de participação na gestão da educação municipal do Recife, a presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) faz a seguinte colocação:

o que precisa fortalecer é a representação do Conselho Escolar no Conselho Municipal. Então, se esse representado fizesse a articulação com os seus [...] Se esse conselheiro escolhido em assembleia pelos pais que compõem o CE, isso já foi uma decisão dos representantes dos pais aqui no CME, ele é uma pessoa escolhida pelos pais dos conselhos escolares. Aí, eu não sei nem se os pais sabem disso (Presidente do CME, entrevista realizada em 05/06/2006).

Verifica-se que a representante do CME justifica que os empecilhos para a materialização dos princípios democráticos dispostos nos textos dependem primordialmente do Conselho Escolar (CE). É possível inferir que, implicitamente, esta entrevistada concebe que a parte que cabe às *Instâncias Superiores*

*do Sistema*<sup>3</sup> na mobilização por uma maior participação e, conseqüentemente, descentralização da gestão educacional está sendo cumprida satisfatoriamente. Subtende-se, desse discurso, que ou a contrapartida nasce da escola, ou então as demais instâncias não se prontificarão a cumprir os pressupostos da gestão compartilhada. O depoimento a seguir pontua razoavelmente esta consideração:

as comissões regionais só são viáveis, só são efetivas, *e-fe-ti-va-das*, se o CE estiver atuando na sua plenitude. Não é que a gente não reconheça. Ocorreram eleições pra comissões regionais, mas não aconteceram na prática! Elas não atuaram enquanto intercâmbio entre os conselhos e a secretaria, que esse é o objetivo principal, como fruto e resultado dessa [...] É uma questão de representação. Mesmo a comissão eleita, mas quando um representante da comissão eleita ia até a escola chamar para uma discussão, eles não identificavam, ligavam pra cá, pra Secretaria, para saber se... Essa é uma coisa da cultura, não é, da mentalidade (Técnico em Educação, entrevista realizada no Núcleo de Gestão Democrática em 09/05/2006).

Essa concepção justifica, inclusive, parcialmente, o fracasso das Comissões Regionais de Educação. Durante nossas observações nas escolas, os conselheiros reclamavam, insistentemente, da falta de uma articulação regional. No entanto, essa articulação na prática parece só interessar à escola. Tanto a Secretaria de Educação quanto o CME não assinalam qualquer esforço para que as comissões regionais possam *efetivamente* funcionar.

É pertinente ressaltar que o discurso dos gestores e seus técnicos/

assessores sobre a gestão democrática é constituído por enunciados que resguardam tanto o interesse da instância a qual representa quanto o desejo pela difusão de seus ideais e, conseqüentemente, o exercício do poder sobre os outros. Assim, os interditos nas falas desses sujeitos recobrem, sobretudo, as práticas sociais contraditórias aos próprios princípios fundamentais da democratização da gestão. Os argumentos dão o tom, a partir do qual cada sujeito pretende justificar sua interpretação dos textos sobre o processo de descentralização das decisões na gestão educacional. É nesse sentido que realçamos as divergências das práticas discursivas entre os sujeitos no interior do SMER.

O ex-secretário adjunto de educação que participou da gestão educacional do município do Recife, durante os três anos iniciais do primeiro mandato do prefeito João Paulo (2001-2003), desenvolve o seguinte argumento sobre a concepção de gestão compartilhada:

quando se é eleito com a apresentação de um programa, há uma compreensão de uma aprovação tácita de determinação de programas. Lógico, a implementação dele está sujeita à correlação de forças, à pressão dos movimentos ou de outras forças políticas e tal. Mas eu acho que a compreensão sobre o projeto político vitorioso, quando se dá o momento de escolhas nas eleições, com a combinação disso com o arcabouço legal, e com a concepção que não está, necessariamente, no legal, mas está no projeto político do papel do poder público, do papel do Estado. Dito de uma maneira geral, é preciso construir uma gestão mais ampliada (Ex-secretário adjunto municipal de educação, entrevista realizada em 01/06/2006).

<sup>3</sup> Utilizaremos a expressão *instância superior do sistema* quando nos referirmos à Secretaria de Educação e seu Núcleo de Gestão Democrática, assim como ao Conselho Municipal de Educação, em face de essas instâncias assumirem a coordenação da gestão educacional, destacando-se por sua centralidade na definição das políticas educacionais no âmbito municipal.

A fala do ex-secretário adjunto faz, inicialmente, menção ao projeto de governo, democraticamente escolhido pelo povo, como autorização da sociedade para que o governante possa implementá-lo de acordo com as suas concepções político-ideológicas. No entanto, sua colocação de que *a implementação dos programas está sujeita à correlação de forças, à pressão dos movimentos ou de outras forças políticas* pressupõe uma relação que, necessariamente, reclama a discussão com o conjunto das instâncias de participação do sistema de educação.

A esse respeito, o discurso do ex-secretário também faz referência à construção de *uma gestão mais ampliada* como meta a ser alcançada. Faz-se importante informar que, no conjunto de sua entrevista, este ex-gestor referiu-se, enfaticamente, à imprescindibilidade das instâncias de participação para a materialização da gestão compartilhada. É ainda justo destacar que a leitura integral de seu texto permite a interpretação de que os esforços empreendidos pelos gestores no início do primeiro governo João Paulo voltaram-se para as ações de fortalecimento da articulação entre o governo e a sociedade civil, com ênfase na citação das instâncias que integram a gestão da educação municipal, como os conselhos escolares, o CME, as Comissões Regionais de Educação e a criação do Núcleo de Gestão Democrática com a finalidade de facilitar a comunicação entre as escolas e a Secretaria de Educação.

### **Atuação do colegiado escolar no sistema municipal de educação**

O discurso dos conselheiros escolares sobre a atuação do CE na Gestão do sistema de educação enfatiza as dificuldades de articulação com as demais instâncias do sistema

municipal de ensino. A esse respeito, tem-se uma avaliação convergente entre os conselheiros de que não há uma prática de compartilhamento do processo de decisões na gestão educacional do município. É o que revela o depoimento abaixo:

Eu acho assim, as coisas quando vêm pra escola, elas já vêm determinadas. Ninguém procura antes saber, ou trazer pra que seja feita a discussão. Acho que é discutido entre eles lá, depois chega aqui pra gente implementar, tá entendendo? Não existe esse diálogo assim, *tão aberto* como se propaga por aí não. A coisa não é tão... Tem um lado mais amarrado. Nós nunca tivemos nenhuma visita, nenhum acompanhamento por parte do conselho municipal de jeito e maneira. E, assim, também não procuramos eles. Não houve essa procura (Direção da Escola Verão, entrevista realizada em 02/06/2006).

Esse depoimento associa o problema da desarticulação entre as instâncias com o reconhecimento da cisão entre o planejamento e a execução das políticas na gestão do sistema de educação. A fala desta representante do segmento direção é emblemática para o contexto mais amplo das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa. Isto significa que os conselheiros reconhecem o fato do momento da decisão ficar restrito aos órgãos de maior poder decisório do sistema municipal de educação, enquanto que a responsabilidade da implementação é transferida para a escola.

Na realidade, o que os dados revelaram é que 62,8% dos conselhos consultados afirmam que discordam ou já discordaram das decisões que chegam para a escola implementar. Nossa interpretação é de que tal postura da escola cumpre as expectativas de um ambiente democrático no qual o dissenso constitui parte inerente às relações dialógicas que se estabelecem entre as diferentes

instâncias do sistema de educação. Entretanto, se faz necessário saber o que é feito dos dissidentes manifestos pela escola. Assim, o primeiro passo a ser examinado após a descrição de que as escolas dispõem de argumentos diferentes dos que são difundidos pela Secretaria de Educação é saber se a escola consegue socializar suas experiências, questão que trataremos na sequência.

Observa-se que apenas 32,9% dos conselhos consultados conseguem enviar suas discordâncias à Secretaria de Educação. Na realidade, dos 66 conselhos que responderam a esta questão, 67,1% revelaram a ausência de qualquer contato estabelecido entre o Conselho Escolar e a Secretaria de Educação. Os dados evidenciam a desarticulação não apenas entre a escola e a Secretaria de Educação, mas também no que diz respeito à comunicação entre os conselhos escolares e o conjunto das instâncias do SMER. Em se tratando da relação, especificamente, entre a Secretaria de Educação e o CE, merece análise, também, a questão a seguir que versa sobre a intensidade em que os conselhos escolares recebem respostas a respeito das discordâncias encaminhadas.

Sobre este aspecto, há evidências de que o processo de compartilhamento das decisões não constitui uma prática social vivenciada entre a Secretaria de Educação e as escolas. Tal situação reflete a exclusão dos conselhos escolares nos momentos de planejamento e decisão das políticas educacionais. Nota-se que, sobre a questão acima, 69,7% dos conselhos escolares responderam que não recebem qualquer resposta após enviarem seus dissensos à Secretaria de Educação. Esta constatação revela uma situação em que esta última instância não articula suas decisões com os contrapontos que emanam da escola, isto porque apenas 3% dos conselhos responderam que sempre

recebem respostas da Secretaria a respeito de seus dissensos.

Sobre este último caso, os conselheiros justificaram, durante nossos contatos ao longo da pesquisa, que se trata de questões mais pontuais como a negociação de reposição de dias letivos por ocasião de greve. Nestes casos, a Secretaria de Educação responde as discordâncias da escola na intenção de reafirmar seus propósitos. Portanto, não se trata de uma discussão sobre o processo de decisão de questões mais amplas e inerentes às políticas educacionais que passam a nortear os processos educativos no âmbito municipal.

Assim, o que é notável é que os conselhos escolares, ao mesmo tempo em que figuram amplamente nos textos enquanto instância coparticipante da gestão educacional do município, têm se caracterizado como receptores de decisões tomadas pela Secretaria de Educação. Destacamos nos depoimentos dos conselheiros uma disposição para o diálogo. Por outro lado, há um interesse por parte dos sujeitos vinculados as instâncias superiores em justificar a ausência da prática dialogal em função do desinteresse dos segmentos que compõem os conselhos escolares.

### Considerações finais

Após a análise do papel dos conselhos escolares na gestão educacional do Recife, pode-se constatar a persistência dos entraves para que o processo de descentralização das decisões avance no que concerne à definição das políticas educacionais a serem implementadas no âmbito do sistema municipal de educação. A interpretação dos dados nos permite formular a hipótese de que, embora os conselhos escolares atuem em nível de instância colaboradora com a desconcentração da gestão escolar e educacional, ainda assim não intervêm efetivamente nas decisões

políticas do sistema de educação. Ao analisarmos as razões pelas quais a atuação do conselho escolar não logra uma efetiva participação na definição das políticas educacionais do município, verifica-se a desarticulação entre os colegiados escolares de cada Região Político-Administrativa da cidade que se expressa, no plano mais amplo, no isolamento entre as instâncias de participação que deveriam, inexoravelmente, atuar articuladamente nas decisões políticas da educação municipal.

Observa-se que as práticas discursivas que versam sobre as possibilidades de exercício do papel dos conselhos escolares na perspectiva de democratização da gestão educacional são divergentes entre os conselheiros escolares e os gestores dos órgãos de maior poder decisório no setor educacional. Enquanto os conselheiros reclamam uma maior aproximação tanto com o Conselho Municipal quanto com a Secretaria Municipal de Educação, os representantes destas últimas instâncias encadeiam enunciados, em seus pronunciamentos, justamente na intenção de realçar elementos que comprovem o desinteresse dos sujeitos vinculados à escola em compartilhar nas/das instâncias deliberativas, instituídas com o objetivo de estreitar as relações entre as escolas e o “centro do sistema de educação”.

A versão de que os conselhos escolares não atuam em conformidade com os princípios (*participação, autonomia e descentralização*) dispostos nos fundamentos teóricos que tratam dos processos que envolvem a gestão democrática é muito visitada pelos pesquisadores da área (Cury, 2004; Werle, 2003; Paro, 2003; entre outros). Se ainda não é possível afirmar a reversão dessa sentença, pode-se acrescentar, com base em nossa pesquisa, que a atuação dos conselhos escolares é

bastante reconhecida e estimulada pelos gestores municipais quando se trata de sua competência na tarefa de desconcentrar as responsabilidades, desde o interior da escola, no que concerne ao alívio das atribuições do diretor, assim como em nível de sistema de educação, especialmente no que se refere à implementação de programas concebidos pelo chefe do executivo em seu projeto de governo, conforme se observou na fala de um dos sujeitos da pesquisa.

É pertinente afirmar que a falta de mobilização dos segmentos da escola no sentido de organizarem e/ou reativarem os espaços de participação que permitem o diálogo sistemático entre os conselhos escolares em cada microrregião da cidade, conforme constatamos na ineficiência das Comissões Regionais de Educação no Recife, constitui a principal limitação da instância local quanto à sua incumbência de corroborar o processo de democratização da gestão do sistema de educação. Isto não significa dizer que os sujeitos envolvidos com a escola estejam desinteressados com o conteúdo desta matéria. Pelo contrário, constatamos, em grau satisfatório, a demonstração de interesse pelo debate público sobre os assuntos educacionais na voz de uma ampla maioria dos entrevistados, participantes das quatro escolas que compuseram nosso campo de pesquisa.

Os argumentos que tão somente reiteram o juízo de que os sujeitos vinculados às instâncias locais não estão sequiosos por participação quase sempre omitem a precariedade das condições para que a ação colegiada transcenda os limites da escola. Sobre esta matéria, faz-se pertinente acrescentar um dado da pesquisa ainda não mencionado aqui. Quando observamos as condições em que ocorrem as reuniões dos conselhos escolares, vemos uma completa desestrutura, com encontros nos

fnais de semana, ou funcionando em horários inapropriados, como nos intervalos entre os turnos, ou ainda quando a direção convoca parte do conselho, que se encontra na escola, para discutir os assuntos de interesse do coletivo durante o horário letivo de aula. Esta última situação contribui fortemente para a desarticulação entre os segmentos da escola, uma vez que é frequente o professor retornar inúmeras vezes à sala de aula para manter os alunos ocupados enquanto a reunião acontece em uma das salas desocupada para este fim, após solicitação para que um dos professores aceite aglomerar os alunos em seu espaço de trabalho.

Constatamos, também, que as dificuldades para o exercício da autonomia não se restringem ao contexto dos conselhos escolares. O próprio CME também enfrenta fortes limitações quanto à sua intervenção na definição das políticas educacionais do município. Mesmo que se utilize o argumento da autonomia de seus partícipes, num apelo à postura exercida por parte de seus membros, não se pode relegar o fato de que sua voz não reflete o acordo com a base, o que facilita o pacto com as propostas da Secretaria de Educação e, conseqüentemente, a interdição dos dissensos que legitimam a gestão democrática na educação.

À luz da análise do conjunto dos dados da pesquisa, faz-se pertinente sistematizarmos proposições que podem, a nosso ver, impulsionar a democratização da gestão educacional. Para o contexto da gestão escolar, propomos a realização de encontros por cada segmento do conselho escolar, em face de que 75,6% dos conselhos consultados declaram que não desenvolvem tal atividade. Este quadro ilustra a incoerência de se falar em representatividade quando os representados não tomam parte do que é proposto em nome do coletivo. Assim, acredita-se ser oportuno

instigar iniciativas como a criação e funcionamento dos grêmios estudantis, que hoje existem apenas em 3,8% das escolas consultadas, além da necessidade de oficializar os encontros de pais e mestres como parte do calendário escolar.

Dentre as atividades a serem desenvolvidas pelos conselhos escolares, faz-se necessária, também, a coordenação da formação continuada de seus membros. Constatamos que uma ampla maioria dos conselheiros declara o desconhecimento de suas funções como principal empecilho para uma atuação mais próxima do ideal.

No âmbito da gestão do sistema de educação, propomos uma reorganização das instâncias de participação na perspectiva de que o processo de discussão e deliberação das políticas educacionais do município possa integrar a participação dos sujeitos vinculados à educação pública municipal em todos os seus setores. Assim, entendemos que o atual organograma da gestão educacional, em que se verifica a postura da Secretaria de Educação como *centro do sistema de educação*, em detrimento do papel periférico exercido pelo conselho escolar, precisa ser repensado, considerando-se a necessidade de ativação dos mecanismos de interlocução no interior do sistema como principal contrapartida em favor do avanço no processo de descentralização da decisão política em nível municipal.

## Referências

AZEVEDO, J.M.L. de. 2002. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, 23(80):49-71. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>

BARROSO, J. 2003. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N.S.C. (org.), *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São

Paulo, Editora Cortez, p. 11-32.

BENEVIDES, M.V. 2002. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: O. FÁVERO; G. SEMERARO (orgs.), *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro, Vozes, p. 69-85.

BOBBIO, N. 1986. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 171 p.

BRASIL. 2005. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 437 p.

BRASIL. 2009. *Lei nº 9394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira*. Brasília, Senado Federal, 94 p.

CASASSUS, J. 1995. *Tarefas da educação*. Campinas, SP, Autores Associados, 123 p.

COUTINHO, C.N. 1992. *Democracia e socialismo*. São Paulo, Cortez, 88 p.

CURY, C.R.J. 2004. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A. da S. (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed., São Paulo, Cortez, p.43-60.

FAIRCLOUGH, N. 2001. *Discurso e mudança social*. Brasília, UnB, 316 p.

FERREIRA, N.S.C. 2001. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A. da S. (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3ª ed., São Paulo, Cortez, p. 295-316.

FOUCAULT, M. 2006. *A ordem do discurso*. 13ª ed., São Paulo, Edições Loyola, 80 p.

FOUCAULT, M. 2007. *Arqueologia do saber*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 238 p.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J.E. 1997. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2ª ed., São Paulo, Cortez, 168 p.

GOMES, A.M.; ANDRADE, E.F. 2008. Autonomia da escola: dimensões e contradições no sistema municipal de Recife. *Revista Inter-ação*, 33:467-486.

MARTINS, Â.M. 2002. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. *Cadernos de Pesquisa*, 115(1): 207-232. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000100009>

MENDONÇA, E.F. 2001. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação e Sociedade*, 22(75):84-108. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>

MOTTA, F.C.P. 2003. Administração e



- participação: reflexões para a educação. *Educação e Pesquisa*, **29**(2): 369-373. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022003000200014>
- PARO, V.H. 2003. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo, Ática, 119 p.
- RECIFE. 1992. Lei n. 15.709/92. Cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais do Recife. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, p. 2-3.
- RECIFE. 2002. Lei n. 16.768/2002. Cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife – SMER. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, p. 7-9.
- SADER, E. 1995. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 329 p.
- SANTOS, B. de S. 1998. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998. *Anais...* São Paulo, p. 1-17.
- WERLE, F.O.C. 2003. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro, DP&A, 184 p.

Submetido: 11/01/2012

Aceito: 01/04/2013