

Participação popular na gestão escolar

Três casos de políticas de democratização

Elie Ghanem

Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa, Informação

Discutem-se neste texto¹ as políticas educacionais dos governos de Porto Alegre, Recife e Minas Gerais, propostas e encaminhadas tendo em vista a democratização da gestão escolar. Foi durante o esgotamento do regime autoritário que, retomadas as eleições diretas para governador dos estados, algumas iniciativas relativas à participação popular na gestão das escolas públicas começaram a surgir.² 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, por sua vez, foram identificando como principais problemas a atacar os que dizem respeito à própria garantia do direito à escolarização básica, começando pelo acesso universal à escola e a necessidade de vagas suficientes e, em seguida, o sucesso dos alunos atendidos pela escola, muito dos quais não progredem nos estudos, sofrem reprovações ou abandonam a escola.³

¹ Baseado em relatório de pesquisa realizada em 1995, com apoio da Fundação Ford: *Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização* (Ghanem, 1996).

² Em São Paulo, por exemplo, aprovou-se um Estatuto do Magistério Estadual (Lei Complementar 444/85), introduzindo o conselho de escola deliberativo (cf. Ribeiro, 1989).

³ Muitos trabalhos têm apontado a gravidade dos problemas de desempenho do sistema educacional. Relatório

O período de formação de um sistema político democrático, cujo marco fundamental é a Assembleia 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. 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 pelo qual faculdades particulares e municipais, controladas apenas formalmente pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação, foram assumindo a função de 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.⁴ 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,

de abrangência nacional elaborado pelo MEC mostra que, de cada cem 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 oito (MEC, 1995, p. 158).

⁴ Do total de professores, 8,5% são leigos (cf. MEC, 1995, p. 68). Não há estudos que dimensionem o fenômeno do abandono da profissão, apontado assistematicamente por técnicos e professores.

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.⁵ 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, em razão de falhas de saber profissional dos professores, insuficiência de recursos aplicados e irracionalidades no gerenciamento. Os sindicatos de professores atacaram o vertiginoso declínio dos níveis salariais e procuraram resistir a ele, avançando em seguida para a denúncia dos insatisfatórios recursos aplicados no 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

⁵ 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, p. 46 e 75).

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. Não discutiremos esses problemas aqui, apenas explicitaremos o esquema teórico a partir do qual foram abordados os três casos por nós estudados.

Podem-se distinguir pelo menos duas vias de melhoria da qualidade dos serviços escolares e, portanto, de maior eficiência (entendida antes de tudo como redução dos índices de reprovação e evasão). Uma delas seria o incremento da participação na gestão (democratização). A outra, o incremento da qualificação dos educadores. A primeira imporia 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.

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.

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 (alunos) e não-participantes (pais e outros moradores da área escolar) 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.

Cumpriu aos estudos de caso aqui apresentados 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.

Cada caso consta 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 os 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. Há conclusões relativas a cada caso e, ao final, faz-se uma análise de conjunto das políticas democratizadoras examinadas.

O caso de Porto Alegre

A política da Secretaria
Municipal de Educação

A maior prioridade do mandato municipal iniciado em 1989 recaiu na ampliação das vagas oferecidas. O governo empossado em 1993, buscando superar os avanços obtidos na gestão anterior, adotou uma proposta de “construção da ‘escola cidadã’”, entendida como “radicalmente democrática, universal, participativa, autônoma e de qualidade”. A Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMEd) focalizou sua atenção no currículo, rejeitando a seleção e abordagem de conteúdos escolares tradicionalmente ministrados pela escola e colocando a perspectiva de sua reformulação por meio de um processo coletivo e amplo, com o envolvimento dos atores do sistema escolar, incluídos os alunos e seus familiares, a fim de produzir 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 as seguintes linhas de ação: reformulação administrativa dos órgãos centrais, criando sete Núcleos de Ação Institucional (NAIs), cujas equipes passaram a prestar assessoria aos conselhos escolares; 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. A aprovação de leis municipais favoreceu essa política educacional, uma modificando as normas de eleição direta para diretores e vice-diretores das escolas e outra regulamentando a criação e funcionamento de conselhos escolares.

Um projeto de Constituinte Escolar foi proposto para levar à elaboração do Regimento Escolar. Técnicos dos NAIs desenvolveram discussões “com as escolas”, 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 (Secretaria Municipal de Educação, 1995). Em todos esses encontros houve discussões por grupos em torno dos temas: *Gestão da escola; Currículo e conhecimento; Avaliação; Princípios de convivência*.

Mas a rede escolar estaria se tornando mais democrática? E, se estivesse, sua qualidade estaria melhorando? Os dirigentes da SMEd indicam o fato de ter-se conseguido implantar conselhos escolares em todas as escolas e a mudança da atuação dos conselheiros que são alunos e funcionários, os quais antes quase não tinham voz e, nas reuniões, mais assistiam e ouviam. Indicam ainda, na fala dos pais de alunos, a abordagem da 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, a política de gestão democrática teria levado o professor a questionar seus pressupostos, pensar a sua prática e discutir concepção de currículo, ao passo que

as relações de poder dentro da escola teriam se desestabilizado na medida em que muitos conselhos escolares começaram a atuar. Os dirigentes acreditam ser necessário um prazo para essa desestabilização dar um salto e ter uma nova conformação.

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 apresenta, que decisões produz e que respostas faz emergir.

A escola observada e a área escolar

A escola observada é a mais antiga das cinco escolas municipais do bairro em que se situa que oferecem ensino de 1º grau, o qual iniciou seu funcionamento nessa escola em 1971. A parte mais antiga do bairro quase não tinha urbanização quando foi ocupada por populações faveladas, expulsas do centro da cidade, enquanto a mais nova, onde se situa a escola, tem um traçado planejado e foi ocupada por um grande contingente de funcionários públicos, sendo uma alternativa de habitação para a classe média empobrecida, numa área suprida de infra-estrutura. A escola observada atende também a grande quantidade de moradores da parte antiga. Muitos de seus professores trabalham nela há muito tempo, em alguns casos há mais de dez anos, e a diretora os considera um grupo que “trabalha junto e se mantém na escola”, ressaltando os laços afetivos que daí decorrem e que propiciam uma baixa rotatividade.

Quanto ao movimento comunitário local, ele reproduz um típico aparelhamento feito pelas estruturas do Estado e o clientelismo. Chegaram a ser cadastradas cerca de cem associações de moradores, mas somente cerca de vinte têm funcionamento efetivo. Na área escolar, há três associações e um grupo organizado de moradores.

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, decisões que antes partiam “prontas” da SMEd foram descentralizadas, e tornou-se comum fazer consultas e reuniões com assessores dos NAIs, que ocorrem a cada vez em uma das escolas e permitem conhecer funcionários, pais e outras pessoas de outras áreas escolares. Os que pensam ser necessário um processo de aperfeiçoamento gradativo para “chegar a um trabalho coletivo” e um tempo maior de esclarecimento sobre o que é o conselho escolar, antes de ele entrar em funcionamento, justificam essa idéia com o despreparo de representantes de alunos e de pais para acompanhar as discussões. Há conselhos escolares em que “as coisas já vêm prontas” para os conselheiros assinarem, ou há mães que são muito agressivas com professoras quando estas, por exemplo, repreendem seus filhos por uma falta. Aponta-se também o despreparo de professores, pois alguns deles 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”. Quem aponta essa falta de preparo entende também o processo como “uma caminhada” que, aos poucos, vai se ajustando.

À exceção de membros do conselho escolar, os pais dos alunos não mostram uma compreensão tão clara da política educacional quanto os professores, mesmo quando se trata de mães que têm experiência de atuação em clubes de mães e associações de moradores. No entanto, encontra-se entre estas quem tenha expectativas muito compatíveis com as dos técnicos da SMEd a respeito dos serviços escolares, voltadas à melhoria no ensino, à profissionalização dos

professores e à integração destes à realidade dos moradores. Constatam que os professores não levam em consideração características próprias das crianças do bairro, no qual não têm prazer em trabalhar, vendo essa obrigação como uma enorme dificuldade e um castigo e mostrando-se indispostos no trabalho com os alunos. Mas também há membros do conselho que não conhecem as propostas da SMEd e, no máximo, têm algumas informações sobre o que se passa dentro da escola. Os alunos não se apresentam de modo muito diferente: mesmo os mais velhos, da 8ª série, entre os quais diretores do grêmio estudantil, são muito reticentes ao serem perguntados a respeito, ainda que façam 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 Constituinte Escolar aprovou princípios relativos a cada um de seus temas, a partir dos quais passou-se à elaboração do regimento escolar. A experiência, de caráter inédito, permitiu uma mobilização ampla para debater publicamente a reorientação da escola municipal e mostrou que há pais e alunos interessados em problemas normalmente tratados somente em meios especializados. Apesar das dificuldades próprias de iniciantes, significou um momento de afirmação da população usuária dos serviços como interlocutora nesse debate. Os representantes da comunidade, em geral pessoas humildes, apresentaram seus pontos de vista de maneira firme e, mesmo sem ter “cultura pedagógica”, atuaram com determinação e coerência nas discussões.

A outra tônica da política educacional identificada na escola observada, além da gestão democrática, é a da formação dos professores. Quem acha altamente positiva a preocupação da SMEd em atingir todos os professores com cursos, seminários e palestras assinala, porém, o caráter pouco específico e a ineficácia dessas atividades para a maioria dos atingidos, porque os cursos são dirigidos a grupos grandes, formados por professores que não lecionam para uma mesma série e não são de escolas de uma mesma região. Outra crítica é dirigida à forma de inscrição e de controle do aproveitamen-

to desses cursos: sendo as inscrições abertas a todos, além dos interessados propriamente em aperfeiçoar-se, comparecem muitos outros com interesses menores ou secundários. Por isso, vê-se mais importância nas reuniões pedagógicas feitas normalmente na escola, apesar da dificuldade de os professores produzirem propostas comuns e de acompanhar o andamento do trabalho dos colegas.

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, em que 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. 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”.

É certo que a consulta prévia abre uma margem de influência sobre as decisões, mas não é suficiente para permitir classificá-las como coletivas, pois 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. Os bilhetes para os pais são comumente utilizados, mas não são muito eficazes e é mais difícil que os pais compareçam à escola para se informar e estar presentes em reuniões, sobretudo os pais dos

alunos mais velhos. A presença de conselheiros escolares que são alunos, pais, professores e funcionários ocorre em períodos variados, cujos horários não coincidem, havendo maior chance de se encontrarem praticamente nas reuniões mensais ordinárias. Esses problemas de comunicação afetam diretamente a representatividade dos conselheiros escolares. Os representados poderiam tomar conhecimento das discussões e decisões dos conselheiros por meio de reuniões de cada segmento, mas essas reuniões não podem ser frequentes por causa das atividades rotineiras que se dão na escola.

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 desde que o cargo deixou de ser preenchido por indicação da SMEd, a partir da Lei nº 5.693, de 26/12/1985. Mas foi com a Lei nº 7.365, de 17/11/1993,⁶ 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. Apurou-se que 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 eleição mais recente ocorreu antes da Lei nº 7.365/93. Também por esse motivo, o envolvimento com a eleição foi maior entre os professores. A chapa vencedora obteve cerca de oitenta votos contra os quarenta da derrotada, de forma que o número de votantes foi pequeno para uma escola com cer-

⁶ 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.

ca de 1.300 alunos. Para votar, os eleitores se baseiam principalmente nas características pessoais das candidatas e não em programas eleitorais. 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, constituindo alguns elementos de coesão e sintonia, tanto do grupo que passará a dirigir a unidade escolar quanto de seus oponentes.

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. Professoras afirmam que, para o conselho escolar, são encaminhados os assuntos “mais graves”, como a falta de vagas, para a qual esse conselho estabeleceu critérios de matrícula, juntamente com o conselho tutelar, a direção da escola e representantes da SMEd. Para os alunos, o conselho escolar (e o grêmio) são lugares onde eles podem dar opinião, nomeadamente sobre casos de indisciplina.

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. A votação se realizou no sábado e, no final da manhã da segunda-feira, os votos ainda não tinham sido apurados.

Áreas de tomada de decisões

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 vinte horas semanais é um contrato para professores substitutos. O conselho escolar não se encontra em condições de avaliar esses professores porque não faz um acompanhamento direto do trabalho e se baseia 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 basicamente aspectos como pontualidade e assiduidade.

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 maioria nas escolas municipais e são nomeados sem que se tomem em consideração necessidades específicas de cada escola. Passam por dois anos de estágio probatório e 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.⁷

Sobre os funcionários operacionais, caso o seu desempenho seja julgado insatisfatório, a diretora encaminha e decide. Vale dizer que 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

⁷ A secretária da Educação declarou nunca ter pensado a respeito de praticamente não haver meios de exercer poder sobre esses professores.

o de sala de aula, no qual só estão presentes os alunos e o professor.

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.

A abordagem de aspectos relacionados à área curricular é muito incipiente e praticamente começou durante o processo da Constituinte Escolar. Alunos perguntam por que estão aprendendo certas matérias que “não servem para nada”. Pais pedem que se ensinem “coisas práticas”, mas questões desse tipo não encontram encaminhamento na unidade escolar e o conselho escolar não faz sugestões de conteúdos curriculares. Quanto às supervisoras, orientadoras e professores, discutem a forma de ensinar os conteúdos, embora não toquem no seu sentido e na sua seleção. As tentativas de inovação pedagógica, como o uso de filmes e passeios, partem dos profissionais, enquanto as demandas dos pais (apresentadas individualmente) são no sentido de que o professor dê mais aula e compareça mais, não grite e entenda quando o aluno não traz um trabalho.

Foi possível, entretanto, registrar alguma relação, ainda que muito indireta, entre o conselho escolar e os procedimentos de ensino. A filha de um dos conselheiros, de doze 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. Este acontecimento não é efeito de deliberações do conselho escolar, mas este serviu como referência de autoridade e

apoio para uma ação (ameaça) eficaz da aluna, condicionando o procedimento da professora.

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. Não obstante, 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, o que se confirma por dados fornecidos pela SMEd. Comparando-se os índices médios de aprovação⁸ 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%), cuja incidência maior é na 5ª série, que, geralmente, tem entre cinco e sete turmas. A diretora atribui à gestão democrática a melhora dos níveis de aprovação. Mas o que houve foi um empenho que partiu dos técnicos, próprio de um trabalho profissional responsável que, 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.

Questão de interesse?

Formulando explicações variadas, todos os depoimentos coincidem em apontar o desinteresse das pessoas pelas questões da escola. As associações de moradores localizadas na área escolar reivindicaram cursos noturnos, mas não deram 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, quando alguma professo-

⁸ Média aritmética das porcentagens de aprovação em todas as turmas de todas as séries.

ra 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 Círculo de Pais e Mestres também promove palestras sobre sexualidade e gravidez na adolescência, assim como cursos de tricô e crochê, nos quais as próprias mães ensinam. Mas poucas comparecem e não se envolvem em um debate sobre a escola. Moradores da mesma rua da escola se atrasam para pegar os boletins de notas, que são distribuídos num dia determinado, em horários fixados para cada turma. É pequeno o número de votantes na eleição do conselho escolar, o que um dos conselheiros atribui ao fato de a comunidade estar acostumada com coisas prontas e não com a possibilidade de ter voz ativa “para direcionar” a escola. O envolvimento dos alunos parece ainda menor, exceção feita ao grupo muito restrito de membros do conselho escolar e do grêmio estudantil. Outra alegada evidência de desinteresse é que os alunos começam a abandonar a escola a partir da 5ª série, sofrem reprovações e desistem.

É freqüente a opinião de 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.

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. A diretora não vê como garantir que isso ocorra e considera que depende 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, mas esses problemas não são discutidos na escola e na área escolar, formal e coletivamente.

A violência praticada por alunos é vista como conseqüência da violência no âmbito doméstico, na qual são classificadas tanto as agressões físicas em “famílias extremamente desestruturadas” quanto a obrigação de uma criança de sete 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. Indisciplina, agressividade e violência se confundem, os fatores que os geram não são claramente identificados e não são amplamente discutidos para formar consensos fundamentados e encontrar soluções práticas correspondentes.

A qualificação profissional dos professores não é exposta à averiguação coletiva como ocorre com a indisciplina. Na escola, não se examinam possíveis relações entre elas, enquanto a própria diretora assegura que os professores dominam seus assuntos específicos mas encontram dificuldades em saber como ensiná-los e conseguir envolver os alunos. A discussão de temas como disciplina ou rendimento escolar surge por insistência das instâncias superiores da SME, mas os dados de rendimento escolar não se encontram 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.

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. Esta 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 (em razão da abertura à manifestação de opi-

niões, 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). Contudo, os elementos levantados por este estudo nada permitem dizer quanto à incidência tanto da participação na gestão quanto da qualificação dos professores sobre a racionalização do uso de recursos.

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 em contato pessoas de diferentes escolas e em cada escola. Nota-se um esforço de socializar informações, pouco comum nas redes escolares, em que pesem as 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.

A participação, entendida como interferência da “comunidade escolar” no gerenciamento das escolas, realmente ocorre. Mas como divisão do poder, ela apenas se insinua. O elemento novo foi ter-se instalado a consulta prévia às 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, e 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, pois se viu 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, cria um clima de confiança na direção e facilita a influência sobre as decisões, ainda que essa influência seja desigual entre os segmentos, exercida principalmente pelos professores. É um momento em que se abre a discussão sobre a forma de conduzir a escola e facilita a implantação da política democratizadora, que dependerá, contudo, também da disposição da diretora 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 eles tratados são pouco divulgados, portanto, pouco conhecidos. A gestão administrativa que o conselho escolar realiza é muito prejudicada porque ele não dispõe de instrumentos e critérios apropriados para avaliar, nem de condições legais e práticas para selecionar profissionais conforme necessidades específicas da escola. Ele também não faz gestão financeira, área muito atrofiada no âmbito da unidade escolar, uma vez que as poucas verbas transferidas pela SMEd são exclusivamente destinadas à manutenção.

Mesmo incipiente, há 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 partem da equipe diretiva, as propostas de inovação nos procedimentos de ensino são levantadas pelos professores, ao passo que os pais se limitam a 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. Mas formou-se um consenso em torno do desinteresse da maioria, a partir do qual são formuladas explicações de precária sustentação. 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 qualificação dos professores; d) o fracasso nos estudos e os índices de rendimento escolar; e) as dificuldades de aprendizagem.

O caso de Recife

A política da Secretaria de Educação e Cultura

A Secretaria de Educação e Cultura de Recife considera as elevadas taxas de repetência e evasão como desafios às “administrações comprometidas com a qualidade de vida da população”, propõe

e elevar os índices de sucesso escolar e concebe 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 (Secretaria de Educação e Cultura, 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: a) 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; b) programas de valorização do educador; c) 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. Quanto à remuneração, 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 formação, propõem-se encontros sobre áreas específicas de conhecimento, encontros de socialização de experiências de ensino e acompanhamento de dirigentes e professores, nas escolas, por equipes pedagógicas.

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, assim como o

fortalecimento da autonomia das unidades escolares (tida como estratégia principal de democratização da gestão) a fim de se conquistar uma escola que assuma 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 4^a a 8^a série com necessidade de complementação de aprendizagem em disciplinas do núcleo comum do currículo; b) regime de matrícula com dependência para os alunos de 7^a e 8^a série do 1^o grau e do 2^o ano do 2^o 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.

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,⁹ a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a reformulação do Conselho Municipal de Educação.¹⁰ O conjunto desses mecanismos visa possibilitar a participação popular na formulação, avaliação e fiscalização da execução da política educacional no mu-

⁹ Pretendia-se que em cada RPA (Região Político-Administrativa) — o município está dividido em seis dessas regiões — se formasse uma comissão para articular escolas, encaminhar as reivindicações e fazer um acompanhamento. Essas iniciativas se concretizaram, mas sua institucionalização não seguiu adiante.

¹⁰ O Conselho Municipal da Educação seguia a forma tradicional de reunir pessoas notáveis da área. A Secretaria de Educação e Cultura iniciou a elaboração de uma proposta de reformulação tendo em vista adequar suas competências ao modelo de Sistema Municipal de Educação e compô-lo paritariamente com representantes da prefeitura e da sociedade civil.

nício. Propôs-se que as comissões regionais fossem compostas por representantes de conselhos escolares, das escolas comunitárias¹¹ e das organizações populares ligadas à defesa do direito à educação. As diretrizes aprovadas na COMUDE são submetidas à sistematização pelos técnicos da Secretaria de Educação e Cultura e devem sustentar uma proposta de Plano Municipal de Educação. Este é aprovado em primeira instância pelo Conselho Municipal de Educação, 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. Para apoiar e estimular a implementação desse conjunto de mecanismos participativos, foi criada uma Assessoria Técnica Especial.

Em 1985, o então candidato à prefeitura, Jarbas Vasconcelos, comprometeu-se a 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 26/10/1992, criou os conselhos escolares nas escolas municipais (Secretaria de Educação e Cultura, 1994c).

A prefeitura procura mobilizar, incentivar e apoiar grêmios, sindicatos, associações profissionais, organizações não-governamentais (ONGs), escolas comunitárias, clubes de mães, entre outros, em torno do direito à escolarização. Propõe, por exemplo, um programa de qualificação desses in-

terlocutores, a se realizar no processo de regulamentação, instalação e consolidação das instâncias de gestão participativa (Secretaria de Educação e Cultura, 1995b). 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 cinquenta reuniões em quarenta escolas (Secretaria de Educação e Cultura, 1993). Em abril de 1995, já havia conselhos instalados em 46 das 129 escolas municipais e em dez 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 comunidade”. O que significa que pode haver conselheiros que são apenas moradores do bairro onde se localiza a escola e não necessariamente pais de alunos.

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 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” (Secretaria de Educação e Cultura, 1994a).

A secretária de Educação acredita que, se conseguirem ampliar a discussão a respeito da cultura autoritária existente nas escolas, seu mandato na prefeitura será concluído com um “avanço muito grande”. Para ela, as diretoras mais antigas oferecem certa resistência à orientação democrática, procurando fazer com que pais e mães conselheiros sejam os que estão sob sua influência. Os professores,

¹¹ 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).

por sua vez, mostram-se apáticos quanto à gestão escolar, porque ainda conseguem “resolver sua vida dentro da escola” sem o conselho escolar. A expectativa da secretária, entretanto, é que venha a gerar-se uma discussão entre os conselheiros de várias escolas, somando-se ao uso dos dados do Projeto Avaliação, os quais indicam aos conselheiros qual a “área de risco” em cada escola, do ponto de vista da aprendizagem do aluno, capacitando-os a exercer controle inclusive sobre os professores.

A secretária crê que não haverá impasses se os conselhos viabilizarem uma elevação das exigências da população quanto aos serviços escolares. 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 havia informações sobre os temas tratados pelos conselhos escolares já instalados, uma vez que os esforços se concentraram nos processos de mobilização e instalação. Assistematicamente, 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.¹²

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 recruta-

mento e à promoção, depende do PCCS, mas ainda não há uma política geral para o pessoal da prefeitura. 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 Comunidade) 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. Não consumada a reformulação legal, a secretária veio nomeando para a função professores que “tinham alguma liderança nas escolas ou que tinham algum trabalho em defesa da escola pública, da gestão democrática”.

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. cursou 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.

¹² Cf. Maciel, 1995.

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 (Secretaria de Educação e Cultura, 1995a). Até meados de 1993, por meio de um convênio, a escola funcionava num galpão anexo a uma igreja, apenas com cursos profissionalizantes. Em julho de 1993, o novo prédio foi inaugurado. Continuaram funcionando os cursos profissionalizantes e iniciaram-se 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).

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 para o 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) procurou-a 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: “Aqui dentro tem inúmeras associações. [...] Então, ia ser festa para arrecadar dinheiro, carnaval...”. Essas atividades teriam de 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 de

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.).

Política educacional e gestão democrática

Mesmo se referindo mais a uma ou outra diretriz, as profissionais da escola demonstram distinguir a política educacional vigente. A diretora 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. 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 diretriz de democratização da gestão é expressa por professoras em termos como “construtivismo” e “cidadania do aluno”, traduzidos por uma idéia de relação entre escola e comunidade e na existência de conselho escolar, a partir da qual as pessoas da comunidade “vêm para sentir todos os problemas da gente e ajudar a resolver”. Isso faria com que, “mesmo que não queira, a gente aprenda a trabalhar com a comunidade”. Do ponto de vista da secretária da escola, essa “abertura para a comunidade” implica 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. Diferentemente dos servidores da escola, os pais, alunos e outras pessoas da área escolar não têm uma noção sobre as orientações da política educacional municipal.

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, como o horário mais interessante de distribuição da merenda nas férias ou a autorização para fazer um sorteio, cuja arrecadação seria destinada à compra de um aparelho de som para a escola. 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.

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. Então, 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. Ao longo de quatro meses, foram feitas então reuniões “com a comunidade”, primeiro com “todos os segmentos” e depois com cada um deles, “porque os interesses seriam

diferentes”. Num processo muito duro de mobilização, o grupo de trabalho ajudou a distribuir nas casas dois mil panfletos e, ao final, quatrocentos votantes compareceram à eleição.

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. Quanto às professoras, elegeram uma colega que 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.

A elaboração do regimento foi o ponto em que o conselho se concentrou após a eleição. Desde então, embora a diretora veja a necessidade, não houve oportunidade para reunir o conselho. Entretanto, a diretora costuma chamar os conselheiros à escola para “pedir uma informação, uma ajuda”. E eles comparecem.

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, escolhendo quem ela já conhecia. Ela sabe que houve posse dos eleitos, mas não sobre o que eles discutem. Há também um aluno do período noturno que 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 apenas que existe conselho escolar, que ele se reúne e que há eleição anualmente, porque leu algum papel a respeito fixado no mural.

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. 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. A função de fiscalização é exemplificada com o problema de assiduidade de professores e alunos. Para ela, os conselheiros devem notar os alunos faltosos e conversar com os pais para enfrentar a evasão. Devem conversar com os professores que faltam para saber os motivos e, se eles reincidirem, a diretora deve aplicar-lhes uma penalidade.

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, devendo-se bastar na indicação de candidatos ao conselho escolar. Ela identifica seu papel de conselheira com aquele que desempenha como agente comunitária de saúde, ou seja, de intermediária junto a autoridades. A outra conselheira (também da associação de moradores) teve 230 votos na eleição do conselho escolar e diz que trabalhou muito para isso. 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”.

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 de Educação e Cultura), 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. As pro-

fessoras — mesmo quem é do conselho escolar — que não foram delegadas na COMUDE têm uma noção vaga de que, nela, tratam-se problemas relativos à política educacional em vigor.

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 a prefeitura é exigente mas oferece remuneração muito baixa.

A conselheira que é agente de saúde participou da COMUDE e tem uma visão exagerada do poder deliberativo da conferência, acreditando que suas resoluções têm valor de lei. Já a outra conselheira eleita pelo segmento comunidade, como não foi delegada, não sabe o que foi discutido. Desse modo, os conteúdos dos debates e resoluções da COMUDE não circulam na unidade escolar.

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-las. Além disso, o prédio da escola é relativamente pequeno, suas instalações são despojadas e os materiais disponíveis são simples.

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. De outra parte, se houver algum professor com desempenho insatisfatório, a diretora não pode substituí-lo por outro que atenda às suas expectati-

vas. 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.

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 de Educação e Cultura 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, embora seja expressivo o número 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.¹³

A Secretaria de Educação e Cultura desencadeou um processo participativo no qual cada escola teria de 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 apenas em algumas escolas. Enquanto os dirigentes da Secretaria de Educação e Cultura partilham de certas concepções pedagógicas e procuram intervir em problemas como o da evasão, não há uma atitude correspondente no âmbito das unidades escolares.¹⁴ 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 respon-

¹³ Na rede escolar municipal há 64.163 alunos de 1º grau, no qual detectou-se, em 1994, um contingente de 14.134 alunos com idade de quinze anos ou mais, 4.086 dos quais (29%) na 5ª série. A evasão regrediu de 20,8%, em 1992, para 18%, em 1993, e o índice de aprovados, no mesmo período, elevou-se de 55% para 60,4% (Secretaria de Educação e Cultura, 1994b). 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” (Secretaria de Educação e Cultura, 1994d). Mesmo a criação do Ciclo de Alfabetização, que uniu a 1ª e a 2ª séries, em 1986, apenas conseguiu adiar a reprovação em massa dos primeiros anos de escolaridade para as séries seguintes. Testes de rendimento de dezessete 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.

¹⁴ 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.

da às expectativas de desempenho. “O pior é que você troca, mas ele vai para outra escola”.¹⁵ A Assessoria Técnica 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.

O problema do rendimento escolar, no que diz respeito às reprovações, envolve certa 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 mãe¹⁶ 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’”.

Quanto à evasão elevada, decorreria inclusive, segundo a diretora, de uma prática das mães dos alunos, 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. Quando o aluno com dupla matrícula é identificado, a mãe o tira da escola e o registro do número de evadidos aumenta. 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 daque-

la que “quer se ver livre do menino durante o dia todo”. As informações disponíveis, entretanto, não permitem afirmações conclusivas a respeito das expectativas que as famílias têm sobre as funções específicas da escola.¹⁷

Quanto às práticas de ensino, a supervisora observa que as iniciativas de capacitação são ineficazes, pois os professores persistem em suas atividades tradicionais de sala de aula. Entretanto, ela 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 que vem sendo discutido pelos conselheiros) percebe que as mães passaram a se aproximar da escola para tratar do ensino, da seguinte forma:

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.

Para a supervisora, a pressão exercida pelas mães se alia ao trabalho que procura desenvolver junto às professoras, dificultado pela alegação de

¹⁵ Por isso a secretária da Educação declarou não haver problema para “remanejar” um professor, em vez de utilizar o termo demitir.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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” (*Diário de Pernambuco*, 19/9/1993).

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.

Problemas fora do campo de deliberação coletiva

Enquanto os índices de reprovação não são vistos como problema e 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. Uma professora sublinha a falta de interesse do aluno em aprender e a “violência dos meninos” como os maiores problemas na escola. “Eles são violentos, eles não sabem brincar. Batem, eles não sabem tratar uns aos outros”. A professora pensa que o motivo dessa violência são brigas e separações conjugais, que se refletiriam até na aprendizagem. Ela aponta como outro motivo da violência o caráter enfadonho das aulas para os alunos repetentes.

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 e 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. Há crianças que chegam “sujas, sem café, sem lavar nem o rosto”, levando a merendeira a crer que alguns pais esperem da escola somente que haja adultos para cuidar de seus filhos e oferta de merenda. Esta última possibilidade também não se sustenta, porque poucos alunos compareceram à distribuição de merenda

nas férias. De resto, a convicção da merendeira é de 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 cuide delas durante o dia.

A tarefa de educar (promover a socialização das crianças e jovens), implicitamente atribuída à família, é entendida como condição para o ensino, porque propicia a ele a disciplina necessária. Essa função é realizada pelas professoras — ou mesmo pela diretora — como tarefa complementar e extraordinária. A solução dos problemas de aprendizagem fica, então, na dependência de uma conjugada ação disciplinadora de mães e professoras. Mas nem sempre essa ação conjugada ocorre ou se dá de forma sistemática e 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. A tarefa de ensinar, portanto, comumente reconhecida como específica da função da escola, não se apresenta como objeto de decisões coletivas e os dispositivos institucionais de gestão democrática não operam sobre ela.

O exemplo da Escola de Iputinga

Durante as observações feitas para este estudo, decidimos levantar também informações sobre a Escola Municipal da Iputinga, onde entrevistamos conselheiros escolares: uma professora, uma funcionária e dois eleitos pelo “segmento comunidade”. Isto foi feito principalmente porque várias pessoas, inclusive dirigentes e técnicos da Secretaria de Educação e Cultura, referem-se ao bairro onde está situada essa escola como exemplo de forte organização comunitária e participação popular, características consideradas favoráveis à realização da política de gestão escolar democrática.

Através de um processo de organização e de diversas lutas de reivindicação dos moradores, em

1987, formou-se a Comissão de Educação, que passou a reivindicar a construção de escolas. Lutou-se 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 maioria dos professores é moradora do bairro ou de outros próximos e a diretora de então (também moradora do bairro) favorecia aquela participação. Ela se aposentou 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”. Essa diretora não permitia o uso do prédio escolar para atividades dos moradores, nem que se suspendessem as aulas para discussões que eles iniciaram sobre o conselho escolar. Essa diretora também deixou a função, sendo substituída por outra com uma atitude oposta. O prédio da escola passou a ser utilizado para atividades de grupos comunitários, como reuniões de almoços anônimos. Segundo 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”.

O conselho escolar também enfrenta dificuldades de mobilização. Apesar de a escola contar com 1.550 alunos, votaram na eleição de 1994 cerca de duzentas pessoas e cada um dos eleitos não teve mais de setenta votos. As reuniões do conselho abordam casos de “alunos-problema”, que “não respeitam” professores, a ele encaminhados quando o professor e a direção não conseguem controlá-los. “A gente tenta o diálogo com o aluno, [...] 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 con-

versou”. Outro assunto das reuniões é a “elaboração, implementação e fiscalização do projeto pedagógico”.¹⁸ 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. Para atingir o objetivo estabelecido, pedem aos pais para conversar com os filhos, porque os alunos são “muito dispersos” 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. 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, ou pelas condições adversas de trabalho dos professores, que só dispõem de duas horas por semana para planejar as aulas. 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. 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.

¹⁸ Uma 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).

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. Esse modelo tem a vantagem de possibilitar a influência em decisões mais gerais que afetam as práticas escolares.

A lógica desse modelo requer dos conselheiros escolares e dos delegados à COMUDE que possuam informações sobre o sistema de ensino e sobre aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos das escolas. Mas, apesar do trabalho da Assessoria Técnica Especial, a qualificação requerida não foi alcançada e mesmo as diretrizes da política educacional são relativamente claras (ainda não têm uma visão de conjunto) para os profissionais, mas não o são para a população usuária da escola.

A autonomia da unidade escolar é enunciada como estratégia principal de democratização da gestão, mas a falta de autonomia administrativa e financeira são sérios obstáculos à realização da política educacional. Permite que o professor consiga “resolver sua vida” na escola sem o conselho escolar e, por isso, seja apático quanto à gestão escolar. Principalmente em razão da exigüidade dos recursos financeiros com que se lida na unidade escolar, a gestão desses recursos é exercida pela diretora de modo não 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 e as atividades de capacitação não

têm mostrado efeitos notáveis na alteração de práticas tradicionais de ensino.

Formalmente, o conselho tem o poder de encaminhar à capacitação ou remanejar um professor com mau desempenho, mas os conselheiros não têm consciência desse poder e não o exercem. Mesmo um conselho escolar que conta com uma organização comunitária local mais nitidamente voltada para a educação escolar, que estabelece metas para o rendimento, não sabe como garantir a execução destas. De onde a distância entre os mecanismos participativos e os problemas pedagógicos.

Como a elaboração de diagnósticos e projetos das unidades escolares é pouco subsidiada, inviabiliza-se que os conselhos escolares “ajustem” as diretrizes do sistema, formulando e avaliando diretrizes e metas na escola. 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 enfrentarem adequadamente os problemas de repetência, de indisciplina, falta de interesse e de aprendizagem dos alunos, bem como os de dupla matrícula e evasão. Assim, resta aos conselheiros escolares que são pais, alunos e funcionários desempenharem papéis que lhes são familiares (auxiliar na disciplina, controlar assiduidade ou fazer mediação com autoridades). Para apoiar o exercício de poder pela população usuária, no exame da aprendizagem dos alunos e no controle da atuação dos professores, os corriqueiros índices de aprovação poderiam ser amplamente utilizados, mesmo enquanto os dados do Projeto Avaliação não estejam disponíveis.

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 e 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.

As associações de moradores que não são indiferentes à rede escolar, mesmo quando suas motivações são alheias aos serviços escolares, atuam na instalação e na 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 funcionam como mediadores entre a população usuária e os profissionais que dirigem a escola. Mas é da diretora e demais profissionais da equipe que dirige a escola que, em grande medida, depende a implementação da política democratizadora, já que decisões partilhadas estão sujeitas à opção da diretora por usar procedimentos democráticos.

O caso de Minas Gerais

A política da Secretaria de Estado da Educação

A Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais é responsável por uma rede escolar com cerca de três milhões de alunos (Secretaria de Estado da Educação, 1994). Tomou como referência a ocorrência de reprovação de mais da metade deles (Pacto de Minas pela Educação, 1994) e se baseou na idéia de que a participação da família no dia-a-dia da escola é a única garantia para “a melhoria do ensino e a reversão dos dramáticos índices de repetência do sistema” (Guia Neto, 1992). Assim, 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.

Do ponto de vista administrativo, a autonomia da escola implicou a transferência dos processos funcionais 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. Na área financeira, a proposta da Secretaria da Educação

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). As verbas são depositadas na conta bancária da caixa escolar, uma sociedade civil, sem personalidade jurídica e de direito privado, criada pelo Executivo. A Secretaria da Educação toma por base um valor *per capita* multiplicado pelo número dos alunos e as transferências se dão mediante um plano de aplicação de recursos aprovado pelo colegiado escolar, a 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 deve definir “a posição da escola” quanto ao processo de ensino-aprendizagem.

Dois importantes mecanismos de gestão são o colegiado escolar e a assembléia geral. Fazem parte desta 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. O colegiado escolar, instituído pelo Decreto nº 33.334, de 16/1/1992, é integrado à direção como órgão representativo da comunidade escolar, tendo caráter deliberativo e consultivo (Secretaria de Estado da Educação, 1992). É composto pelo diretor da unidade (que o presidirá) e, em sua composição, 50% são do segmento dos profissionais da escola e 50% da comunidade (alunos a partir de dezesseis anos de idade e pais).

A prioridade de fortalecimento da direção da escola levou a instituir a seleção competitiva interna para o provimento do cargo de diretor e vice-diretor das unidades escolares (Lei nº 10.486, de 25/

7/1991, regulamentada pelo Decreto nº 32.855, de 27/8/1991), compreendendo duas etapas: a) provas de titulação e de capacidade de gerenciamento para verificar experiência profissional 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 a 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. O peso dos votos se reparte em 50% para os servidores e 50% para pais e alunos. O mandato é de três anos, podendo haver uma reeleição. A Secretaria da Educação implantou também um programa de capacitação dos novos diretores.

Segundo a prioridade de 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” (Secretaria de Estado da Educação, 1994), com a finalidade de apoiar o planejamento. Os dados apurados são distribuídos às escolas, que são orientadas para pô-los em discussão. Mas, segundo dirigentes técnicas da Secretaria da Educação, as escolas “não estavam acostumadas a fazer isso: cada pai olhava individualmente seus filhos; cada professor olhava suas turmas”; e alguns desses dados não são fidedignos. Além disso, ainda que os dados identifiquem problemas, não dizem como resolvê-los, pois os professores, “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.

A prioridade quanto à capacitação e à carreira dos profissionais presumiu que os treinamentos oferecidos antes de 1991 não estavam resultando na melhoria do desempenho das escolas e que os índices de produtividade se mantiveram inalterados, inexistindo correlação entre treinamento e qualidade de ensino. Para o período 1994-1999, previu-se que o investimento em capacitação deva atingir 2,5% do gasto com folha de pagamento. Anunciou-se também 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 (Secretaria de Estado da Educação, 1994). Porém, não houve incremento significativo dos salários, o que tem levado profissionais a abandonar a rede estadual de ensino.

Para dirigentes da Secretaria da Educação, a maior dificuldade está no desenvolvimento da autonomia pedagógica da unidade escolar, que se inclina fortemente para a tutela dos órgãos centrais na elaboração do projeto pedagógico da escola. A escolha de diretores por eleição é vista como positiva por significar o fim do clientelismo, mesmo que, em muitos lugares, as influências políticas continuem fortes. 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. Outro problema referido à carreira é o da falta de padrões de desempenho do professor e de meios de controle. Quanto às iniciativas de capacitação de professores em serviço, a maior parte tem cumprido o papel dos cursos preparatórios (de 2º grau com habilitação para o magistério e de graduação) e não de desenvolvimento (atualização) de profissionais com uma formação específica mínima. Os programas da Secretaria da Educação para capacitação também não estão efetivamente ligados às necessidades práticas surgidas nas escolas.

A escola observada e a área escolar

A escola observada atende a cerca de 1.100 alunos, em classes de 1^a a 4^a série do 1^o 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 (então 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, procurada inclusive por quem mora muito longe. Uma supervisora que 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). 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.

Outra característica relevante é a estabilidade do grupo de professores. A diretora leciona há vinte anos na escola observada. Foi eleita em 1992 e reeleita em 1994. A média de tempo de serviço

das 48 professoras da escola está em torno de quinze anos, existem professoras com mais de vinte anos e as dez mais novatas estão com cinco 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. 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.

Autonomia e gestão democrática da escola

Na escola observada, ao se falar da política educacional em vigor, fala-se em autonomia da escola, entendida como gestão participativa, baseada no funcionamento do colegiado escolar, que opina sobre assuntos considerados graves ou corriqueiros. 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. Entre as professoras, a autonomia da escola é vista como uma possibilidade de resolver problemas independentemente da Secretaria de Educação. Mas essa autonomia é contrariada por limites legais, por exemplo, quando se decide expulsar alunos indisciplinados.

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. 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 seriam meninas que não querem mais trabalhar como empregadas domésticas, mesmo que o salário de professora seja inferior.

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 (também mãe de aluna), 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.

Processos e meios de decisão

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, entende que quem dirige a escola é a diretora, junto com a duas vices e as professoras. Sequer menciona o colegiado. 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.

Entretanto, 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. Para esse pai, são muitos os assuntos dos quais trata o colegiado, “até afastar professora, algum problema com aluno, pais”, a avaliação das professoras e as formas de aplica-

ção dos recursos financeiros, como a escolha da empresa que reformou o prédio e preços de materiais. Essa atuação e a eleição de diretores fizeram diminuir o autoritarismo da direção da escola. Participando do colegiado, percebe-se melhor como a escola funciona e as condutas dos profissionais, o que permite questionar o aproveitamento dos alunos e como melhorá-lo. Aquele membro do colegiado ressalta que os pais atendiam menos a convocações da escola porque simplesmente tinham de 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, encaminhando-os a outras escolas.

Quanto ao que é chamado de planejamento escolar, as professoras indicam a existência de uma flexibilidade na execução do programa de ensino determinado pela Secretaria da Educação. Acreditam que, com a gestão democrática, o funcionário “trabalha feliz” porque haveria um ambiente para a discussão de seus problemas. As decisões tomadas coletivamente se opõem a que a diretora use de critérios subjetivos, de modo que a diretora gostar ou não de uma funcionária não influi mais na sua permanência na escola, o que dependeria do colegiado. 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. Esta, por sua vez, afirma que só leva para as reuniões os assuntos sobre os quais não se sente segura em assumir sozinha.

Pais e professoras vêem a eleição de diretores como o fim do clientelismo e da indicação política de diretores. 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”. Um dos pais entende que a eleição faz com que eles tenham maior compromisso no apoio aos objetivos,

propostas e projetos da direção, além de permitir substituí-la se acharem conveniente, o que antes era muito difícil.

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 e a diretora é vista como mais uma colega de trabalho. Nessa mudança no relacionamento com os demais funcionários, há quem identifique não as características pessoais da diretora, mas o amparo legal à participação e o interesse dela em se reeleger ou fazer eleger o seu candidato.

Áreas de tomada de decisões

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 boa imagem da 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, negociando a permanência de professoras consideradas boas que, sendo aprovadas em concurso, tinham de escolher outra escola em razão de sua classificação.¹⁹

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, sendo submetidos a entrevistas e clas-

sificados 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.

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.

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. 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. Uma professora declara que a decisão do colegiado foi confirmada pela Secretaria da Educação. “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”.

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

¹⁹ É bom lembrar que o tempo de serviço é ponderável nessa classificação.

to dos estudos se sobrepõem à alternativa de frequentar cursos de formação em serviço oferecidos pela Secretaria da Educação. As professoras dizem que estes têm vagas muito limitadas e são inadequados. As professoras e a equipe técnica também contratam eventualmente especialistas, buscando, na escola observada, soluções próprias para o aperfeiçoamento e capacitação.

As iniciativas de aperfeiçoamento surgiram em razão da possibilidade de utilização de verbas para pagamento das atividades, de modo que a autonomia pedagógica está condicionada à financeira. Um dos pais, que faz parte do colegiado, acrescenta que também verbas da APM (Associação de Pais e Mes-tres) são empregadas: “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 da Educação e também junto às famílias dos alunos.

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. 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). Um dos pais diz que essas contribuições são pagas com certa naturalidade, mas receia que acarretem uma “privatização” da escola. Legalmente, a utilização de verbas, tanto as destinadas pela Secretaria da Educação quanto as da APM ou caixa escolar, tem de ser aprovada

pelo colegiado e a ele devem ser prestadas contas. Uma das mães que faz parte da APM afirma que é feita uma lista de necessidades “e o colegiado vota o que vai ser feito do dinheiro”.

O colegiado praticamente não atua em questões de currículo e procedimentos de ensino. A discussão do 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.²⁰

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 era iniciante, em meados dos anos 70. “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”. 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. “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 alte-

²⁰ Conforme declara a orientadora, esse horário para reuniões de trabalho não contou com a aceitação da Secretaria da Educação: “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”.

ração no plano pedagógico da escola, mas somente alguns opinam a respeito e aceitam as posições da direção e dos docentes. Porém, mesmo de maneira muito indireta, o colegiado já atuou quanto a procedimentos de ensino. Tendo-se formado a imagem de que uma das professoras “era péssima”, quando os pais sabiam que o filho era aluno dela, sua primeira providência era ir à 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”. 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 aceito o encaminhamento aprovado.

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 posso 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.

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. Os índices de evasão se mantiveram em torno de 9%, enquanto os de aprovação aumentaram quatro pon-

tos 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.

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 (Ciclo Básico de Alfabetização), 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%. 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. A orientadora pedagógica diz que a escola faz o que está ao seu alcance para diminuir os índices de repetência; contudo, há 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”.

Segundo a secretária da escola, os índices de reprovação também constituem assunto tratado pelo 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. 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”.

Questão de interesse?

É comum observar 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. Segundo uma destas, muitos comparecem logo antes das reuniões para explicar que não podem ficar, por falta de tempo. Outros pedem para os filhos darem essa explicação. Nas reuniões em que há boletins, a secretária da escola diz haver “90% de frequência ou mais” e que começaram a questionar os procedimentos de ensino. “Por que isso? Por que se repete? Por que está voltando isso?”. Então, eles estão mais participativos. Antigamente, o professor deu, é aquilo, acabou”.

Outra 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. 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, tanto que, quando perguntado sobre a participação dos pais na eleição do colegiado, um dos pais eleitos afirma que muitos não compareceram por causa da “preguiça de sair de casa”.

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. Iniciou-se a superação de gastos centralizados que, principalmente por sua padronização, não atendiam a especificidades da unidade escolar, e a desvinculação de recursos transferidos permitiu iniciativas na escola para responder 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 substi-

tuição 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 imponha 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, detectando, 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. Isso ocorre apesar do elevado nível sócio-econômico e de instrução dos pais.

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 suas decisões (já que está aberta a possibilidade de modificá-las), além de as legitimar, inclusive ante a 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 função 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.

Conclusões gerais: 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 nessa 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. Tais 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 orien-

tação 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, significando 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 apresentados aos responsáveis e aos 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 através de consultas à 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, é necessário 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. Tratando-se de mera incompreensão, esta cairá por terra.

ELIE GHANEM é da equipe de Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação. Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) e publicou, entre outras obras, *Participação popular na gestão escolar*: bibliografia. São Paulo: Ação Educativa, 1995. 143 p.

Referências bibliográficas

- CENPEC, (1994a). Participação de todos para uma escola melhor: escola municipal de Iputinga. In: _____. *Qualidade para todos: o caminho de cada escola*. São Paulo.
- CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE, Grupo Alternativas Educacionais, (1994). *Uma estratégia de sobrevivência escolar na Região Metropolitana do Recife*. Olinda: CCLF.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO, (1993). *Recifense quer maior tempo na escola*. Recife, 19 set.
- GHANEM, Elie, (1996). *Participação popular na gestão escolar*: três casos de políticas de democratização. São Paulo: Ação Educativa.
- GUIA NETO, Walfrido S. dos Mares, (1992). A realidade da educação em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*, nº 6, p. 9-28, jul./dez.
- MACIEL, Maria, (1995). *Gestão escolar democrática: os conselhos escolares na rede municipal de ensino do Recife*. Mestrado em educação. Universidade Federal de Pernambuco.
- MEC, (1995). *Relatório do 2º do ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica — SAEB —1993*. Brasília: MEC.
- PACTO DE MINAS PELA EDUCAÇÃO, (1994). *Educação de qualidade para todos e todos pela qualidade da educação*. Belo Horizonte.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA — ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIAL (Recife), (1994a). *Relatório geral de atividades: 1 de janeiro a 30 de novembro de 1993*. Recife.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA (Recife), (1994b). Conferência Municipal de Educação. *Cadernos de Educação*, 1, Recife.
- _____, (1994c). Realizações 1993-1994. *Cadernos de Educação*, 1, Recife.
- _____, (1994d). Conselho escolar. *Cadernos de Educação*, 3, Recife.
- _____, (1994e). Projeto Avaliação e Necessidades Básicas de Aprendizagem. *Cadernos de Educação*, 12, Recife.
- _____, (1995a). Pré-orçamento 1996. *Cadernos de Educação*, 2, Recife.
- _____, (1995b). *Projeto Qualidade de Ensino e Escola Democrática: dê asas às suas raízes*. Recife.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (Minas Gerais), (1992). *Colegiado em revista*. Belo Horizonte.
- _____, (1994). *A política educacional de Minas Gerais*. Belo Horizonte.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Porto Alegre), (1995). *Regimento escolar: documento referência para a escola cidadã: escola municipal de 1º grau, I, II e III ciclos*. Porto Alegre.
- RIBEIRO, Vera Masagão, (1989). 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.
- VASCONCELOS, Jarbas, (1994). *Projeto de lei nº 74/94*. Recife.