

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA. OS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO RECIFE¹

Maria Maciel²

Resumo: Neste texto, procuramos analisar os processos de institucionalização e de implementação de Conselhos Escolares (CEs) na Rede Municipal de Ensino do Recife (RMER), no período de 1991 a 1995. Nesse intuito, apresentamos: aspectos da trajetória de elaboração da Lei nº 15.709/92, que instituiu os CEs na RMER; as medidas adotadas pela Secretaria de Educação do município, visando a subsidiar as escolas na implementação dos seus CEs; e um breve perfil da atuação dos protagonistas esperados na cena democrática - professores, alunos, funcionários e pais/- representantes da comunidade -, expondo resultados da pesquisa de campo realizada em nove escolas da RMER.

O meu interesse por gestão escolar democrática foi fortemente inspirado na literatura referente à educação, que, sobretudo a partir dos anos 80, ao apontar eixos de mudanças necessárias à melhoria da qualidade do ensino público, destacou a necessidade de democratização das escolas públicas, com ênfase na superação do estilo de gestão que nelas se tem desenvolvido. A nova proposta tem sido veiculada não só por teóricos da administração escolar, como

¹O presente trabalho se constitui numa resenha da dissertação com título homônimo, apresentada ao Curso de Mestrado em Educação da UFPE, em 29 de dezembro de 1995.

²Mestre em Educação pela UFPE e Professor Substituto do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional/UFPE.

também por vários profissionais ligados à educação de uma forma geral³.

Fica evidente, dentre outras coisas, em tal literatura que, no que diz respeito às decisões escolares, os autores não mais admitem a exclusão dos diversos atores envolvidos no processo educativo (professores, funcionários, alunos, pais e representantes da comunidade). Rechaçam a concentração de poder unicamente nas mãos do diretor escolar. A gestão da escola tem que ser participativa. As versões para esse novo tipo de gestão chegam variadas: eleição direta para dirigentes escolares, Comitê Consultivo, Colegiado, Conselho de Escola ...

Dentre esses mecanismos apontados pelos autores para operacionalizar a nova proposta de gestão democrática, destaquei os Conselhos Escolares (CEs), por ter constatado, em estudos anteriores, que eles foram privilegiados na Carta Estadual de Pernambuco de 1989, para consolidar a gestão democrática nas escolas públicas de ensino (Maciel, 1992). Por sua vez, em conformidade com essa Carta, a Lei Orgânica do Município do Recife (1990) também previu a criação de Conselhos para garantia da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino, tendo sido o município de Recife, no âmbito do estado, o primeiro a regulamentar a matéria em Lei Complementar, através da Lei nº 15.709/92, de autoria do então vereador Paulo Rubem Santiago (PT).

Considerando a importância da gestão escolar democrática no espaço da produção científica e o pioneirismo do município do Recife, no âmbito do estado, na regulamentação da matéria, através de CEs, a pesquisa ora abordada foi pautada por dois objetivos: um geral - analisar os processos de institucionalização e de implementação dos

³Foram consultados, dentre outros, os trabalhos de Arroyo (1983), Cury (1983 e 1985), Félix (1985), Luce (1987), Marés (1983), Paro (1986, 1987 e 1988), Passos & Carvalho (1988), Pellegrini (1986), Rodrigues (1983 e 1985), Tragtenberg (1985), Teixeira (1985), Wittmann (1983 e 1986) e Zabet (1984 e 1986).

CEs na RMER - e um específico - verificar limites e possibilidades de democratização da gestão das escolas públicas a partir da instalação de CEs.

Um dos primeiros passos nesse sentido foi a observação de uma capacitação para diretores e especialistas das escolas da RMER, promovida pela Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura da Cidade do Recife (SEC/PCR), em setembro de 1993, cuja temática era a implementação dos CEs. De início, fiquei bastante intrigada ao constatar, através dos pronunciamentos dos especialistas e diretores, que grande parte dos ali presentes nem sabia o que era Conselho Escolar. Não era à toa que, para subsidiar a capacitação, a SEC/PCR estava utilizando a cartilha *"O bê-a-bá do Conselho Escolar"* (Mora, 1993). Faltando um mês para legalmente se esgotar o prazo previsto na Lei nº 15.709/92 para os Conselhos serem instalados na Rede, os diretores incumbidos de deflagrar o processo, segundo a referida Lei ⁴, não só demonstravam não ter conhecimento sobre o que era Conselho Escolar, como também ignoravam o próprio conteúdo da Lei que o instituiu. Nessa mesma capacitação, ainda foi possível constatar que, até aquele momento, a RMER só contava com a instalação oficial⁵ de apenas um Conselho, o qual, inclusive, ali estava colocando sua experiência para os demais colegas, no intuito de facilitar a instalação em outras escolas.

Não obstante o pioneirismo da RMER na institucionalização dos Conselhos em PE, o processo de implementação continuou lento. Até outubro de 1993, quando o prazo máximo para a instalação dos

⁴Segundo a Lei nº 15.709/92, *"A primeira eleição para composição do Conselho Escolar será organizada por comissão representativa de alunos, pais, professores e servidores administrativos eleitos em assembléia geral a se realizar especificamente para esse fim e convocada pelo diretor da escola."* (Capítulo II, art. 4º, § 3º - grifo meu)

⁵Após a convocação da assembléia na escola, há a escolha da Comissão Eleitoral, encarregada de organizar a eleição do CE. Feita a eleição, os próximos passos são a posse dos conselheiros e a homologação do processo pela SEC/PCR. Os Conselhos só são oficialmente reconhecidos após essa homologação.

CEs se esgotou, apenas 3 escolas haviam formado CE. Em junho de 1994, o número de escolas com Conselhos instalados aumentou para 14 e, em janeiro de 1995, mais de 2 anos após a publicação da Lei nº 15.709/92, esse número só chegava a 38⁶, correspondendo a aproximadamente 25% do total das 148⁷ escolas da Rede.

Tais estatísticas se tornaram ainda mais intrigantes quando levei em consideração que a discussão sobre a formação dos CEs em PE já vinha ocorrendo no âmbito do movimento sindical (estadual e municipal) da escola pública desde 1988⁸. A demanda por CE não parecia, portanto, ser tão recente e a formação desses Conselhos, além de já contar com respaldo legal, também já recebia, desde 1993, incentivo da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), através da Secretaria de Educação e Cultura (SEC). O Executivo local pareceu não ter medido esforços no sentido de agilizar a implementação dos CEs : promoveu capacitações para sensibilizar os segmentos das escolas quanto à necessidade de formar os Conselhos, constituiu Grupos de Trabalho sobre gestão democrática nas duas Conferências Municipais de Educação (COMUDES), em 1993 e 1994, confeccionou e distribuiu às escolas textos e cartilhas que esclareciam aspectos relativos à gestão participativa, ao conteúdo da Lei nº 15.709/92, dentre outras coisas. Perguntei-me, a partir do exposto, por que, não obstante tantos estímulos, apenas uma parcela diminuta da Rede havia formado Conselho Escolar.

Mesmo não desconhecendo que respostas à pergunta formulada forneceriam valiosa contribuição para detectar os problemas que estariam travando o processo de implementação dos CEs, julguei que ainda não era aí que se concentrava o verdadeiro problema

⁶De acordo com Recife [1995].

⁷O cálculo do número de escolas da RMER foi baseado no documento *Relação de Escolas da Rede* (Recife, 1994).

⁸De acordo com a entrevista que me foi concedida pelo autor da Lei nº 15.709/92, em junho de 1994.

de pesquisa, haja vista a *ligeira* alteração na agilização da instalação dos Conselhos, desde que se iniciou, no final de 1993, a elaboração de um anteprojeto de lei prevendo eleição direta para dirigentes escolares na RMER, com participação dos vários segmentos da escola (professores, alunos, funcionários, pais e representantes da comunidade). Seguindo à Câmara Municipal no 1º semestre de 1994, por proposição do Poder Executivo, o anteprojeto previa em seus dispositivos que só poderiam eleger diretores as escolas que tivessem Conselhos instalados há pelo menos seis meses. E mais: o diretor que não deflagrasse o processo de instalação dos CEs, no prazo de 60 dias de entrada em vigor da Lei, seria exonerado e substituído pelo vice (art. 5.º, § 1.º e 2.º e art. 8.º, parágrafo único - Título II). (Recife, [1994], p. 2-3)

Se as capacitações realizadas para *sensibilizar* a Rede quanto à necessidade de se instalar os Conselhos nas escolas me pareceram apresentar lentos resultados, não pude pensar o mesmo dos efeitos provocados pelo anteprojeto que passou a tramitar na Câmara. Coincidência ou não, dos 38 Conselhos existentes na Rede até janeiro de 95, 22 deles (mais de 56% do total) foram implementados a partir do 2º semestre de 94, quando, possivelmente, a maioria das escolas já sabia da possibilidade de exoneração dos diretores que não se dispusessem a deflagrar o processo de instalação dos CEs.

Julguei, portanto, provável que, no que dependesse dos dirigentes escolares - os responsáveis pela deflagração desse processo, segundo a Lei nº 15.709/92 -, os Conselhos não tardariam a ser formados. Sendo assim, considere que a pesquisa deveria se concentrar, sobretudo, em achar resposta à seguinte pergunta: uma vez instalados, estariam os Conselhos Escolares possibilitando a democratização da gestão das escolas municipais?

Mas o que seria uma gestão escolar democrática?

Procurando um conceito para gestão escolar democrática - não só a partir da contribuição dos autores abordados neste trabalho, como

também a partir do conteúdo da Lei nº 15.709/92 e dos textos/cartilhas distribuídos pela SEC/PCR -, diria que se pode encontrar um consenso entre as várias abordagens. Todos parecem entender como democrática a gestão em que participam do processo de tomada de decisões que dizem respeito à organização e ao funcionamento da escola - além do diretor - professores, alunos, funcionários, pais e/ou representantes da comunidade, visando à melhoria dos serviços que a unidade escolar pode oferecer aos seus usuários. >

Assim, concebida a gestão escolar democrática, passei a desconfiar de que os CEs ainda não estariam democratizando a gestão das escolas municipais. A gestão escolar democrática, tão sonhada e proclamada por autores, técnicos em educação, políticos, sindicalistas etc., não encontrava eco num local onde ela deveria se realizar. Até que se prove o contrário, os vários segmentos dessas escolas não me pareceram tão sequiosos por participação. Nas primeiras capacitações que presenciei, era freqüente a maioria dos participantes, alheios às exposições da Assessoria Técnica Especial (ATE), conversarem sobre assuntos diversos. Os mais atentos (a minoria) concentravam suas atenções em como fazer para cumprir a Lei.

Minhas desconfianças se acentuaram após informações obtidas, em janeiro de 1995, em visita a algumas escolas com CEs instalados. Em 3 das 5 escolas visitadas, conselheiros de segmentos diversos, quando indagados sobre por que a escola formou CE, responderam que o processo se iniciou *por ordem da SEC/PCR*. Juntamente com a Lei nº 15.709/92, eles receberam textos/cartilhas para discussão e formação do Conselho. Numa das escolas que mais cedo realizou a eleição para formar Conselho (dez/1993), até janeiro de 1995 nunca tinha havido uma só reunião com os conselheiros e, durante o tempo em que lá estive presente, o livro de atas não foi encontrado para verificar quem eram os desconhecidos conselheiros e quando tomaram posse. Nas 2 escolas que afirmaram não ser a Lei o principal motivo para instalação dos CEs, *"o poder da força"* - nas

palavras de uma diretora - teve que ser utilizado para convencer alguns segmentos da escola a aceitar a gestão democrática: "*Eles precisavam saber que era Lei e tinham que cumprir*".

Certamente, trabalhar com a hipótese de que, mesmo instalados, os Conselhos ainda não estariam democratizando a gestão das escolas municipais poderia parecer, inicialmente, um tanto quanto precipitado, haja vista não só a recentidade das experiências, como também a constatação de que - até o prazo estipulado pela Lei n.º 15.709/92 - havia apenas três CEs instalados e só um deles servindo como modelo de gestão democrática para as outras escolas da Rede. Mesmo considerando esses argumentos, apostei na pertinência da hipótese formulada porque o que estava pretendendo, dentre outras coisas, falando numa linguagem corriqueira, era *tirar uma parcial desse processo*.

Mas, até aqui o sinal verde ainda não estava dado para iniciar a pesquisa de campo. Faltava ainda estabelecer em que escolas seria testada a hipótese formulada. Seria isso feito em qualquer uma que tivesse Conselho instalado? Apesar de haver, em janeiro de 95, 38 CEs oficialmente instalados na RMER, considerei que nem todos poderiam ser incluídos na lista dos observáveis. Isso porque 29 desses Conselhos foram instalados em 1994: 5 em meados do 1º semestre e 24 no 2º semestre, tendo a maioria (60%) apenas três ou quatro meses de existência. Considerei que não seria viável verificar limites e possibilidades de democratização das escolas municipais, a partir da análise do funcionamento de Conselhos que apenas ensaiaram seus primeiros passos ou nem tiveram a oportunidade de concluir um único mandato. Já que - de acordo com a Lei n.º 15.709/92 - o tempo de mandato previsto para atuação de um Conselho é de um ano, podendo ser reeleito por mais um ano (art. 4º, § 1º), considerei observáveis todos os Conselhos que tivessem tido a oportunidade de atuar pelo menos durante um mandato até fevereiro de 1995, quando previ iniciar a

pesquisa de campo. De acordo com esse critério, dos 38 Conselhos existentes na RMER, 09 poderiam ser observados⁹.

Não pretendendo excluir da pesquisa nenhum dos nove Conselhos, previ, para a consecução dos objetivos e para testar a hipótese elaborada, (dentre outras coisas), fazer observações livres nas reuniões desses Conselhos e analisar as atas de reuniões anteriores ao início da pesquisa de campo. Realizei cerca de 40 visitas às escolas selecionadas e analisei em torno de 110 atas e/ou documentos relativos à instalação e ao funcionamento dos CEs. Na análise desses documentos, orientei-me por um roteiro de questões, derivado do conceito de gestão escolar democrática acatado nesta pesquisa, tais como: representatividade dos segmentos escolares na composição dos Conselhos, estilo e conteúdo do processo de tomada de decisões etc.

O que até agora foi aqui colocado se encontra na Primeira Parte da pesquisa - ENTRANDO NO DEBATE SOBRE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA -, em que procurei me inserir, por uma via metodológica, na discussão sobre gestão escolar democrática, concebendo objetivos, hipótese e metodologia não só a partir de uma abordagem teórica, mas, sobretudo, mediante o observado em levantamentos preliminares sobre os CEs na RMER.

Na Segunda Parte do trabalho - OBSERVANDO GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO RECIFE-, procurei traçar um perfil dos processos de institucionalização e de implementação dos CEs na RMER.

No que se refere ao primeiro processo - o de institucionalização -, abordei a trajetória de elaboração da Lei nº 15.709/92 (que criou/instituiu os CEs na RMER) e o assegurado, em seus dispositivos,

⁹Na verdade, 10 Conselhos poderiam ser observados. No entanto, na relação das escolas que haviam formado Conselhos, a qual me foi fornecida pela SEC/PCR, em janeiro de 95, não constava o nome dessa 10ª escola. Só vim a descobrir essa experiência, em junho de 95, quando terminava a pesquisa de campo, através de outra relação atualizada pela Secretaria citada.

acerca de objetivo, composição, organização e atribuição desses CEs, não dispensando um breve cotejo entre o disposto nessa Lei e em outras similares no país¹⁰.

Dispondo sobre um conjunto de regras que estabelece *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas na escola e através de *quais* procedimentos, a Lei nº 15.709/92 explicita detalhadamente desde o objetivo do Conselho Escolar até sua composição, organização e atribuições. Sintonizada com o já disposto na literatura educacional que defende a gestão democrática nas escolas públicas, essa Lei assegura, tal como propôs a literatura referida, a participação dos vários segmentos da escola (docentes, pessoal administrativo, alunos, pais e representantes da comunidade) nas decisões que dizem respeito, sobretudo, à organização e ao funcionamento da unidade escolar.

Analisando as regras estabelecidas nessa Lei, podem-se perceber os cuidados que tiveram os seus formuladores no detalhamento do papel e da função dos Conselhos nas escolas. Apesar de todos os detalhamentos, isso não significa que não se pudessem, também, vislumbrar possíveis dificuldades para a implementação dos Conselhos nas escolas, principalmente se considera que muitos dos protagonistas esperados na cena democrática da instituição escolar estiveram, durante todo o processo de elaboração da Lei, alheios às regras do jogo e, que inevitavelmente, desconheciam seu conteúdo. Talvez tenha sido por isso que os formuladores da Lei, nas Disposições Transitórias, tenham previsto um prazo até elástico (1 ano) para que a Lei viesse a ser cumprida. É bom lembrar que os incumbidos, segundo a Lei nº 15.709/92, de deflagrar o processo de formação dos CEs, fazendo reuniões para esclarecer sobre o papel de cada segmento no Conselho, convocando assembléia para realizar a primeira eleição etc., estavam, à época da publicação da Lei, em sua maioria, tão

¹⁰Foram consultadas as Leis nº 444/85 (APEOESP, 1988), nº 11.014/93 (Pernambuco, 1993) e o Decreto-Lei nº 5.868/91 (Pesente, 1995), que regulamentaram a formação dos CEs, respectivamente, nos estados de São Paulo, Pernambuco e Mato Grosso do Sul.

desinformados quanto aqueles aos quais se destinavam os esclarecimentos. A maioria dos diretores e dos vários segmentos da escola - apesar das demandas que vêm sendo feitas nos últimos anos por gestão escolar democrática - foi, com a Lei nº 15.709/92, surpreendida, ou melhor, *provocada*. Isso foi admitido, na entrevista citada anteriormente, pelo próprio autor da Lei:

“..... o fato da gente ter discutido, já em 88, a organização dos Conselhos Escolares com os professores da Rede Municipal não implica que essa discussão fosse uma demanda de todas as cento e tantas escolas da Rede Municipal. O que houve foi um processo de provocação, a partir da Lei, para que as escolas comesçassem esse trabalho.”

Não obstante as boas intenções do autor da Lei nº 15.709/92, inferidas a partir do conteúdo dos seus dispositivos, as escolas não se mostraram, pelo menos de início, estimuladas ao debate sobre gestão escolar democrática, nem dispostas a instalar os CEs, na perspectiva de consolidar um processo que viesse contribuir para o rechaço de posturas autoritárias de gestão das escolas. Os diretores das instituições escolares e os segmentos que as compõem, silenciosos durante todo o processo de elaboração da Lei, assim permaneceram, em sua grande maioria, após a sua publicação.

O silêncio dos integrantes das unidades escolares preocupou/provocou os técnicos da ATE/SEC/PCR. Julgando que apenas mudanças legais não eram suficientes para estimular/consolidar práticas de gestão compartilhada, os integrantes da ATE logo começaram a colocar em execução programas para sensibilizar os segmentos das escolas quanto à necessidade de se instalar os CEs.

Textos e cartilhas foram produzidos, capacitações e COMUDEs realizadas. Nessas produções e eventos, não se deixou de enfatizar o reordenamento jurídico que se efetivara na última década, favorecendo/assegurando a gestão democrática nas escolas. Particularmente no que se refere à instalação dos CEs, a SEC/PCR tem assumido, desde o início, o papel de coordenadora do processo, o que parece contrariar, inclusive, expectativas iniciais de integrantes da própria ATE. Lembro-me de que, em entrevista que me foi concedida em setembro de 1993, o prof. de la Mora já dizia que a ATE estava evitando

“.....constantemente assumir qualquer postura de coordenação de um processo, se bem que tenho consciência de que o papel da Assessoria, neste momento, está sendo muito fortemente estimulador, muito centralizado, torcendo pra periferia.....”

Mas o próprio de la Mora esperava que isso com o tempo mudasse:

“Para mim parece uma contradição querer fazer a democracia no lugar daqueles que têm que fazer. Quem tem que fazer o Conselho, quem tem que tomar as iniciativas, quem tem que conquistar os espaços são os próprios atores [professores, alunos, funcionários, pais/representantes da comunidade].”

Apesar de algumas contradições, tudo parece ter sido feito com a melhor das boas intenções. E uma delas, por certo, se constituía na expectativa de que, uma vez fortemente estimulados, os Conselhos viessem a funcionar, possibilitando a democratização da gestão das unidades escolares.

Atentando para essa expectativa, procurei captar o funcionamento de nove escolas da RMER, selecionadas conforme os critérios anteriormente mencionados, coletando informações - de fevereiro a junho de 1995 - mediante observações livres nas reuniões dos CEs e/ou através de leitura de atas e de outros documentos (cartas de conselheiros, relatórios etc.) concernentes à atuação desses CEs no período de 1992 a 1995. Para que as nove escolas não fossem identificadas no decorrer do trabalho, adotei nomes fictícios ao abordá-las: *Mercúrio, Vênus, Terra, Marte, Júpiter, Saturno, Urano, Netuno e Plutão*. As experiências analisadas foram classificadas, inicialmente, em dois tipos: *malsucedidas* e *exitosas*.

Foram consideradas experiências *malsucedidas* aquelas que pararam de funcionar e/ou, mesmo em aparente funcionamento, não possuíam, na verdade, um CE, já que alguns dos segmentos escolares não estavam mais representados na composição do Conselho quando foi realizada a pesquisa de campo (ou mesmo em período anterior a esse). Experiências *exitosas* foram aquelas em que as atividades do Conselho Escolar não foram paralisadas desde a posse dos conselheiros até o 1º semestre de 1995 e tiveram representantes de todos os segmentos da instituição escolar em sua composição, durante esse período.

Analizando cada uma das experiências em separado, procurei colocar os passos que foram dados pelos nove Conselhos selecionados, considerando as discussões iniciais sobre a instalação do CE e a trajetória de seu funcionamento até junho de 95, quando encerrei a pesquisa de campo.

Feito esse percurso, coloquei, na Terceira Parte do trabalho - REFLETINDO SOBRE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA -, algumas considerações sobre o caso da RMER.

A partir da análise das seis experiências consideradas *malsucedidas* - *Mercúrio, Vênus, Terra, Marte, Urano e Plutão* -, pôde-se perceber que o debate sobre a democratização da gestão

escolar, via CEs, revelou-se superficial. Muito pressionados pela necessidade de cumprir uma lei ou uma determinação da SEC/PCR, os segmentos das escolas analisadas freqüentemente convocavam técnicos da ATE para tirar as dúvidas. Mesmo com textos/cartilhas e xerox da Lei nº 15.709/92, as discussões foram atropeladas, sobretudo, por falta de entendimento de questões práticas na observância do contido nos dispositivos legais. O processo que levou à formação dos CEs nas unidades escolares, apreendido mormente a partir do que ficou registrado nas atas das reuniões, evidenciou o perfil de segmentos que se propunham a uma missão: cumprir a determinação de instalar os CEs. Nas experiências consideradas *malsucedidas*, não foi raro encontrar mais registros sobre o processo que levou à instalação dos Conselhos do que atas que testemunhassem o seu funcionamento. As atividades exercidas pelos envolvidos nas experiências citadas, tanto no decorrer da instalação dos CEs, como durante o seu funcionamento, foram capitaneadas, sobretudo, pelo próprio diretor de cada instituição escolar. Este assumia, às vezes em companhia de outros quadros da Escola, funções da Comissão Eleitoral e também dos próprios conselheiros. Os diretores não eram coordenadores do CE, mas coordenavam as reuniões. Não eram secretários, mas cuidavam dos registros das reuniões ocorridas no CE etc. Tudo isso seja porque os conselheiros não tinham realmente iniciativa, seja porque não compareciam às reuniões *por falta de tempo ou de interesse* - conforme afirmaram algumas diretoras -, seja ainda porque não mais se encontravam nas escolas para as quais tinham sido eleitos conselheiros. Professores e funcionários foram transferidos. Alunos se evadiram. Para suprir as lacunas, não havia, geralmente, suplentes em número suficiente.

Alguns dos obstáculos encontrados por essas seis escolas, no decorrer de 1993 a 1995, foram transpostos nas três experiências *exitosas*: *Netuno*, *Júpiter* e *Saturno*. No que se refere, por exemplo, à sistemática de reuniões e à permanência de representantes de todos os

segmentos da instituição escolar na composição dos CEs, essas três Escolas não deixaram de resolver os seus problemas. Se comparadas às outras seis experiências, estas três últimas eram realmente exitosas. Mas esse êxito no funcionamento do CE se restringiu, basicamente, aos critérios anteriormente mencionados. Nas Escolas *Netuno* e *Júpiter*, os CEs funcionavam, mas isso não quer dizer, igualmente, que já estivessem proporcionando a democratização da gestão da unidade escolar. Se recorro, por exemplo, à literatura referente à educação mencionada na Primeira Parte deste trabalho, verifico que muitas das expectativas guardadas pelos estudiosos que defendem uma gestão escolar democrática, via Conselhos Escolares, não puderam ser confirmadas ao analisar as duas experiências exitosas, às quais, no momento, me refiro.

Na Escola *Netuno*, por exemplo, as decisões relativas à organização e ao funcionamento da instituição escolar foram, na maioria, centralizadas na figura da diretora. Era ela quem coordenava as reuniões do CE, mesmo sem ter sido a escolhida pelos conselheiros para a tarefa. Foi ela também que esteve à frente da elaboração do Projeto Pedagógico da Escola. Os conselheiros receberam, em 1994, uma versão desse Projeto para elaboração de um plano de ação. Quando uma Comissão foi formada, em 1995, para dar a forma final ao Projeto Pedagógico, percebeu-se, pelas atas registradas, que nenhum dos conselheiros estava incluído nessa Comissão. Os conselheiros concentraram sua atuação basicamente em tarefas relativas às festividades da Escola.

Na Escola *Júpiter*, a diretora também não pareceu contar efetivamente com a colaboração dos conselheiros nas decisões relativas à organização e ao funcionamento da escola, visando à melhoria dos serviços que poderiam ser oferecidos pela instituição aos seus usuários. Alguns conselheiros da Escola *Júpiter* pareceram ter participação mais efetiva nas decisões quando estas versavam, mormente, sobre a realização de festividades (foram distribuídas

tarefas entre os integrantes do CE) e também quando se tratou de aplicação dos recursos financeiros da instituição. Nesse último caso, no entanto, as preocupações não se concentraram nos benefícios que a correta aplicação de tais recursos poderia trazer para a Escola. As divergências, particularmente entre um conselheiro e a diretora, eram pessoais. Pelas atas registradas sobre o assunto, a desconfiança levantada por um conselheiro quanto à aplicação não criteriosa das verbas destinadas à instituição não foi confirmada. O que havia, ao que tudo indica, era uma espécie de desentendimento pessoal entre o conselheiro e a diretora. Esta, de acordo com o registrado em ata de 14/05/95, afirmava que o conselheiro queria *derrubá-la* e assumir o cargo em seu lugar. Questões relativas às avaliações pedagógicas do ano letivo e de funcionamento do CE sempre acabaram ficando, segundo as atas, para reunião posterior.

A partir do exposto, diria que mesmo instalados, os oito CEs analisados ainda não estariam democratizando a gestão das unidades escolares. Seis deles nem poderiam porque nem mais funcionavam até junho de 95. Mas, e o que dizer da Escola *Saturno*? Não foi ela destaque entre todas as outras escolas? Não se enquadrou nas expectativas dos que pensaram uma gestão escolar democrática? A gestão não se efetivava com a participação de todos os segmentos, havendo descentralização de poder? A diretora não contava com os conselheiros para, coletivamente, melhorar os serviços que a Escola poderia oferecer aos seus usuários?

Todas essas perguntas formuladas podem, sem dúvida, ser respondidas afirmativamente. No entanto, seria apressado afirmar que na Escola *Saturno* o sucesso de democratização da gestão escolar se deva, necessariamente, à implementação do seu CE. Democrática a gestão dessa Escola já era antes de se instalar o CE. O que este fez foi aprimorar uma prática já existente, efetivada a partir da atuação de uma Comissão de Educação do bairro de Saturno, criada em 1986 e que,

inclusive, já tinha, entre seus componentes, os segmentos que vieram a ser previstos na Lei 15.709/92 para formar o CE.

A experiência de *Saturno* é, de fato, diferente e é muito difícil afirmar, com precisão, por que nessa Escola é assim e em outras não. *Saturno*, como se disse na publicação do *Projeto Raízes e Asas* (CENPEC, 1994, p. 79) é uma escola pública como tantas outras. Tem instalações precárias, insuficiência de equipamentos e de recursos didáticos. Não é privilegiada nesse sentido. Então, seria diferente por causa de uma comunidade bem organizada? Talvez sim, mas não só por isso. Outras escolas também possuíam comunidades organizadas e a gestão democrática não vingou. No próprio bairro de *Saturno*, a poucos metros dessa Escola, há uma outra, também municipal, e a formação do CE se deu de maneira diferenciada do caso de *Saturno*. Depois da publicação da Lei nº 15.709/92, não aconteceu nessa outra escola o que houve em *Saturno*. Não se estava apenas esperando a publicação da Lei para formar o CE. Ao que tudo indica, também os segmentos da escola não estavam tão sequiosos de participação. A formação do CE só se deu no 1º semestre de 1994 e muito precisou da indução da SEC/PCR. No entanto, está localizada no mesmo bairro de *Saturno*, com a presença das mesmas associações de bairro.

Mas a Escola *Saturno* é uma exceção na RMER. Como ficam as outras instituições que não tiveram a sorte de ter, no seu ambiente escolar, tantos segmentos já comprometidos com a gestão democrática, mesmo antes de existir lei ou de a SEC/PCR iniciar processo de *sensibilização*? Que possibilidades de democratizar gestão escolar, via CEs, restam para as outras instituições?

Pergunta difícil de ser respondida, sobretudo se levo em conta que a formação dos CEs na RMER não pode ser considerada como uma demanda de suas escolas. E, assim sendo, não foi difícil reconhecer, a partir das experiências aqui analisadas, que apatia e/ou impaciência foram ingredientes que não faltaram quando emergiram conflitos entre os segmentos escolares, principalmente nas experiências

consideradas *malsucedidas*. No entanto, não se pode esquecer, por outro lado, que, neste trabalho, não foi feita a análise de um processo conclusivo. Conforme disse anteriormente, pretendia apenas *tirar uma parcial desse processo*. A *sensibilização* para a necessidade de formação dos CEs na RMER, via SEC/PCR, continua. As escolas, inclusive aquelas que tiveram experiências *malsucedidas*, já foram estimuladas/convocadas, mediante ofício da Secretaria citada, a realizarem (novas) eleições para formação dos seus CEs. No que se refere, por exemplo, aos conflitos intra-escolares (advindos da defesa de interesses pessoais em detrimento dos coletivos, de divergências entre diretores e conselheiros, com auto-exclusão destes últimos, por discordarem de determinados encaminhamentos nas decisões etc.), será que eles estão sendo resolvidos/superados, nesse momento, de forma diferente da que quando emergiram em anos anteriores? Será que a continuidade das capacitações promovidas pela SEC/PCR para as escolas tem, mais recentemente, e também mais enfaticamente, provocado a troca de experiências entre os segmentos das instituições escolares no intuito de sinalizar pistas para superação desses e, até mesmo, de outros conflitos?

Se respostas afirmativas puderem ser dadas às perguntas anteriormente formuladas, diria que possibilidades de democratizar a gestão escolar, mediante a instalação de CEs, podem existir. Principalmente quando a superação dos conflitos mencionados tem sido apresentada como uma condição *sine qua non* para o estabelecimento de relações democráticas no interior da instituição escolar.

Finalizando, sem tom conclusivo, a reflexão pretendida, gostaria de deixar registrada pelo menos uma das inquietações que se fizeram presentes quando da realização de estudos sobre gestão escolar democrática, mais particularmente mediante a análise dos processos de institucionalização e de implementação dos Conselhos Escolares na RMER.

Traçado o perfil da maioria dos protagonistas na cena democrática da instituição escolar - professores, alunos, funcionários, pais/representantes da comunidade -, à luz do defendido pela literatura referente à educação, do apreendido nos dispositivos da Lei nº 15.709/92 e, ainda, do postulado pelos textos e cartilhas da SEC/PCR, no que concerne à gestão escolar democrática, não se estaria, agora (ou mais futuramente), sinalizando para uma incompatibilidade desses protagonistas com a construção de um projeto democrático no interior da instituição escolar? Ao colocar essa inquietação, inspirei-me em estudos por mim já efetivados sobre a participação popular (Maciel, 1994), em que observei, na literatura sobre a transição democrática no Brasil, que essa participação, antes proclamada tão importante por alguns, chegava por outros a ser ora minimizada, ora rechaçada na construção de um projeto de democratização social.¹¹

Com base no percurso feito nessa literatura, será que não se poderia concluir, por exemplo, que os segmentos das escolas estão despreparados para realizar a democracia na instituição escolar: não sabem interpretar o conteúdo de uma lei, não estão tão sequiosos por participação, estão ligados a objetivos mais imediatos e particulares em detrimento dos coletivos, não têm compromisso com mudança social, concentrando sua atuação na consecução de objetivos limitados e negociáveis no âmbito escolar etc. etc. etc.?

A julgar pela maioria das experiências de gestão escolar democrática analisadas, via CEs, na RMER, diria que essa possibilidade existe. E não me espantaria se os resultados da pesquisa abordada, confirmados e/ou confrontados com outros, levassem, um dia, a detectar uma incompatibilidade entre os segmentos das escolas

¹¹ Na literatura analisada as abordagens foram concentradas no que os autores comumente têm chamado de sociedade civil brasileira, organizações populares, movimentos sociais e associativismo urbano. Foram consultados os trabalhos de Andrade (1989), Azevedo & Prates (1991), Barreira (1991), Caccia-Bava (1984), Carvalho & Laniado (1989), Coutinho (1980), Moisés (1986), Viola & Mainwaring (1987) e Weffort (1984).

com um projeto democrático nas unidades escolares. No entanto, não hesitaria em afirmar, tal como fiz ao estudar a literatura referente à participação popular, que, para se aceitar essa incompatibilidade, ter-se-ia também que reconhecer que ela só existe dentro do imaginário político que foi criado ao se tentar apreender uma determinada realidade e pensar uma escola democrática. Imaginário que está longe de comportar segmentos escolares tão *imperfeitos*.

Acho que a inquietação colocada neste texto não pode ser desconsiderada num debate relativo à problemática da gestão escolar democrática, sobretudo se atento para as palavras de Sader e Paoli (1986, p. 41):

O conhecimento dos discursos sobre a sociedade e a história (sejam 'ideológicos' ou 'científicos' ou 'verdadeiros' ou 'falsos', a qualquer título) assume importância fundamental porque condiciona o próprio objeto que nomeia, entranhando-se em seu acontecimento."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Luiz A. G. de. A construção da ordem democrática: notas sobre o caso brasileiro. In: MOURA, Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- ARROYO, Miguel G. A administração da educação é um problema político. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 122-129, jan. / jun. 1983.
- ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (APEOESP). Conselho de Escola deliberativo. São Paulo, Educação Municipal, ano 1, n. 3, p. 69-71, dez. 1988.
- AZEVEDO, Sérgio e PRATES, Antônio A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. Ciências Sociais Hoje, 1991, São Paulo, Vértice, 1991.
- BARREIRA, Maria do S. C. A intervenção planejada e o discurso da participação. In: BRAGA, Elza F. e BARREIRA, Irlly F. A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.
- CACCIA-BAVA, Sílvio. Os Conselhos e a participação dos trabalhadores. Lua Nova, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 97-99, jul./set.1984.
- CARVALHO, Inaiá M. M. de e LANIADO, Ruthy N. Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais. In: MOURA, Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

- CENTRO DE PESQUISAS PARA EDUCAÇÃO E CULTURA (CENPEC). Qualidade para todos: o caminho de cada escola. São Paulo : CENPEC, Projeto Raízes e Asas, 1994.
- COUTINHO, Carlos N. A democracia como valor universal. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- CURY, Carlos R. J. Administração escolar: seleção e desempenho. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 139-146, jan. / jun. 1983.
- _____. O Compromisso do profissional da administração da educação com a escola e a comunidade. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 44-50, jan./jun. 1985.
- FELIX, Maria de Fátima Costa. Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. Administração da Educação: polêmicas e ensaios de democratização. Em Aberto, Brasília, v.6, n.36, p. 23-28, out. /dez. 1987.
- MACIEL, Maria. Anotações sobre a participação popular na transição democrática. Tópicos Educacionais, Recife : UFPE, v. 12, n. 1/2, p. 94-102, 1994.
- _____. Política educacional na Constituição Estadual de Pernambuco: a gestão das escolas públicas. Recife: UFPE, 1992. (Monografia, Curso de Especialização em Gestão Educacional).
- MARÉS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. ANDE, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 49-50, 1983.
- MOISÉS, José Álvaro. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE, M. de Lourdes M. (Org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- MORA, Luís de la. O bê-a-bá do Conselho Escolar. Recife: SEC / PCR, 14. set. 1993. mimeo.
- PARO, Vitor H. Administração Escolar: introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

- _____. A gestão das escolas públicas de 1º e 2º graus e a teoria administrativa. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 22-28, jul. / dez. 1986.
- _____. A utopia da gestão escolar democrática. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.60, p. 51-53, fev. 1987.
- PASSOS, Inah, CARVALHO, Marília e SILVA, Zoraide. Uma experiência de gestão colegiada. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 66, p. 81-94, ago. 1988.
- PELLEGRINI, Marlou Zanela. Administração participativa: da teoria à prática. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 124-128, jul / dez. 1986.
- PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco, de 05 de outubro de 1989. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1989.
- _____. Lei nº 11. 014, de 28 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares nas Escolas da Rede Estadual de Ensino. Diário Oficial [do Estado de Pernambuco], Recife, p. 4, 29 dez. 1993.
- PESENTE, José Carlos. O Colegiado Escolar: avanços e limites na construção de uma escola democrática. Campo Grande: UFMS, 1995. (Dissertação, Mestrado em Educação).
- RECIFE. Lei nº 15.709/92, de 26 de outubro de 1992. Cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais do Recife. Diário Oficial [da Cidade do Recife], Recife, 1992, p.02-03, 27 out. 1992.
- _____. Lei Orgânica do Município do Recife. promulgada em 04 de abril de 1990. Recife, 1990.
- _____. Prefeitura da Cidade do Recife . Secretaria de Educação e Cultura. Anteprojeto de Lei. Estabelece os critérios do processo de eleições diretas dos Dirigentes e Vice-dirigentes das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino. Recife, [1994], mimeo.

- _____. Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria de Educação e Cultura. Relação das Escolas da Rede. Recife, 1994, mimeo.
- _____. Prefeitura da Cidade do Recife . Secretaria de Educação e Cultura. Relação dos Conselhos Escolares instalados. Recife: [SEC/PCR], [1995], mimeo.
- RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. ANDE, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 42-48, 1983.
- _____. Colegiado: instrumento de democratização. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 72-79, jan. / jun. 1985.
- SADER, Eder e PAOLI, M. C. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth (Org.). A aventura antropológica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 39-67.
- TEIXEIRA, Maria Cecília Sanchez. Administração e trabalho na escola: a questão do controle. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 66, n. 154, p. 432-447, set. / dez. 1985.
- TRAGTENBERG, Maurício. Relação de poder na escola. Educação e Sociedade, São Paulo, n. 20, p. 40-45, jan. / abr. 1985.
- VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Novos movimentos sociais; Cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERE-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- WEFFORT, Francisco C. Por que democracia? 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- WITTMANN, Lauro Carlos. Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 10-22, jul./ dez. 1983.

- _____. Fundamentos e perspectivas para gestão democrática da educação. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 12-21, jul. /dez. 1986.
- ZABOT, Nircélio. Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 88-91, jan. / jun. 1984.
- _____. O Regimento Escolar como instrumento de organização administrativa e pedagógica da comunidade escolar. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 63-66, jul. / dez. 1986.

PESQUISA-AÇÃO PARTICIPANTE: REALIDADES E DESAFIOS

João Francisco de Souza ¹

Resumo: *O artigo apresenta uma primeira síntese analítica de documentos do 3.º Encontro Mundial de Pesquisa-Ação Participante. Preciso aspectos da noção da PAP e suas relações com a Educação Popular.*

Examinar as perspectivas das relações entre a Pesquisa-Ação Participante (PAP) e a Educação Popular (EP) para os 1990, melhor para a segunda metade dos noventa, é rever o que tem sido a PAP em sua primeira metade como consolidação do que foi esta nos anos de 1980. De algum modo, desde o seu começo, a PAP esteve ligada à EP, mesmo na vertente sociológica que originariamente não a conhecia, pois caracterizou-se pela intervenção de sociólogos junto a camponeses latino-americanos, especialmente colombianos, na busca de transformações para suas vidas.

Creemos que os "papers" preparados para o 3º. **Encontro Mundial de Pesquisa-Ação Participante**, realizado em Manágua/Nicarágua, de 9 a 15 de setembro de 1989, são uma amostra significativa do que foi a PAP nos anos de 1980 e de suas

¹. Professor-pesquisador do Departamento de Fundamentos Sócio-Filosóficos da Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Desempenhou-se como Coordenador Geral do 3º. Encontro Mundial de Pesquisa-ação Participante na qualidade, naquele momento, de Articulador da "Red Latinoamericana de Investigación Participativa del CEAAL" (Conselho de Educação de Adultos da América Latina).