

**UNP 031**

PARA USO  
NO PROGRAMA

## **PROJETO NOSSA ESCOLA**

### **ESTUDO DE CASO**

**Sérgio Haddad**

**Elie Ghanem**

**São Paulo, maio 1993**

**CEDI CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO**  
Programa Educação e Escolarização Popular  
Av Higienópolis 983 - 01238-001 - São Paulo - SP  
Fone (011)825-5544 Fax (011)825-7861

Este estudo foi produzido para o Crie-Centro de Referências sobre Inovações e Experimentos Educacionais do Inep-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Ministério da Educação.

|  |  |
|--|--|
|  | <b>Ação Educativa</b><br><b>Documentação</b> |
|  | Código: <u>UNP 031</u>                       |
| <b>Sumário</b>   | Data: <u>21/11/96</u>                        |
| <i>USO NO PROGRAMA</i>   |  |

|  |    |
|--|----|
| 1. Objeto do Estudo e Hipótese de Trabalho.....  | 4  |
| 2. Caracterização Básica do Município e da Rede Escolar.....                                   | 5  |
| 3. Histórico e Principais Traços da Política Educacional .....                                 | 6  |
| 4. O Projeto Nossa Escola e a Política Educacional .....                                       | 8  |
| 4.1 Estrutura e Funcionamento do Projeto Nossa Escola .....                                    | 8  |
| 5. Implementação e Resultados do Projeto Nossa Escola .....                                    | 12 |
| 5.1 Dificuldades.....  | 17 |
| Quanto ao relacionamento entre prefeitura e escola.....  | 17 |
| Quanto ao funcionamento da associação gestora.....   | 18 |
| Quanto ao funcionamento do conselho escolar.....   | 18 |
| Quanto ao relacionamento entre conselho e associação.....                                      | 19 |
| Limitações de caráter geral .....  | 19 |
| 6. Interpretação da Experiência .....  | 20 |
| 7. Conclusão.....  | 23 |
| Tabela 1: Escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes - movimentação escolar -1989-1992..... | 5  |
| Tabela 2: Escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes - movimentação escolar -1989-1992..... | 6  |
| Tabela 3: Projeto Nossa Escola e outras escolas municipais - movimentação escolar - 1992.....  | 12 |
| Tabela 4: Projeto Nossa Escola - movimentação escolar - 1992.....                              | 13 |
| Tabela 5: Projeto Nossa Escola - movimentação escolar - 1992.....                              | 13 |
| Tabela 6: Projeto Nossa Escola e outras escolas municipais - movimentação escolar - 1992.....  | 14 |
| Referências Bibliográficas .....   | 24 |

## 1. Objeto do Estudo e Hipótese de Trabalho

Este estudo tem por objeto o Projeto Nossa Escola, implantado em três escolas municipais da periferia de Jaboatão dos Guararapes, na Região Metropolitana do Recife (PE), em 1992. Trata-se de uma experiência de realização do princípio da gestão democrática nos serviços educacionais.

A aspiração a uma gestão democrática do ensino passou a freqüentar o discurso dos educadores brasileiros num momento da nossa história em que se encerrava o período de governos autoritários iniciado com o golpe militar de 1964. A rejeição do autoritarismo e o esforço por arquitetar uma armação institucional fundada nos princípios da democracia atingiram variados setores da ação do Estado. Alcançaram também a educação, especialmente a escolar, reconhecida por muitos pesquisadores e educadores como lugar de exercício autocrático de poder. Resultado do predomínio desses posicionamentos, o texto constitucional de 1988 consagrou a expressão gestão democrática do ensino, como um dos princípios que servem de base ao ensino (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Paralelamente, veio se consolidando a convicção de que, diante do caráter historicamente elitista e excludente da educação brasileira, sua democratização envolveria a crescente ampliação do acesso aos serviços educacionais e a melhoria da sua qualidade. Sobre esse segundo aspecto, desenvolveram-se duas grandes vertentes de preocupação, relacionadas a modelos administrativos. Uma, fundada na perspectiva da descentralização e da "desburocratização" de procedimentos e processos de tomada de decisões; outra tematizando a importância da participação da população usuária dos serviços, sobretudo no âmbito das unidades escolares.

Nos últimos anos, assim como o tema da democratização, desenvolve-se a discussão sobre produtividade e competitividade do serviço público no quadro de uma redefinição do papel do Estado na nova conjuntura. As condições de eficiência do sistema público de ensino são postas em questionamento. Esse tipo de questionamento deu origem a iniciativas como a de Maringá (PR), onde, a partir de 1991, implantou-se um projeto de gestão privada de escolas municipais (DAVIS et al, 1991).

É nesse contexto que surge o Projeto Nossa Escola, objeto deste estudo. Ele se situa, junto com o projeto Saber Ler (de alfabetização de adultos) e o de Formação de Professores, entre as principais ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes na área da educação, na gestão do prefeito Geraldo José de Almeida Melo (1989-1992). Enquadra-se na preocupação por realizar as exigências constitucionais quanto à gestão democrática do ensino, bem como por atender às necessidades de elevar a eficiência administrativa das escolas.

Unindo essas duas ordens de preocupação, o Projeto promove mudanças na gestão direta de escolas, transferindo essa responsabilidade da prefeitura para associações civis, com participação popular.

Nossa hipótese de trabalho configurou-se, portanto, a partir das preocupações que estavam na base do projeto, podendo ser expressa da seguinte forma: *Este modelo de gestão melhora a qualidade da educação?*

## 2. Caracterização Básica do Município e da Rede Escolar

O município de Jaboatão dos Guararapes situa-se na Região Metropolitana de Recife (PE), sua área é de 247,09 Km<sup>2</sup> e sua população totalizava, em 1991, 486.774 habitantes (51,7% dos quais são mulheres e 48,3% são homens). Jaboatão recebe 7,417% do montante de recursos do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) distribuído pelo governo estadual. Somente a Capital recebe uma quota maior (38,2931%). A maioria da população (90%) é considerada urbana. Segundo os dados do Censo de 1980, a população economicamente ativa computada era de 95.696 trabalhadores. As atividades econômicas predominantes envolvem agricultura (sobretudo cana-de-açúcar), indústria (construção civil, alimentícia e química), comércio e serviços.

Na opinião de José Rossini, atual secretário da Educação do município, o governo estadual não investiu na rede escolar em Jaboatão, o que tem sobrecarregado as escolas municipais, que já estariam superlotadas. Afirma também que a demanda por ensino é muito grande e que há um "clamor por escolas, mesmo nos lugares mais miseráveis".

Em 1991, a rede escolar municipal - composta por 65 escolas de 1º e 2º graus - atendia a 21.061 alunos de 1º grau, enquanto as escolas estaduais atendiam a 43.045 alunos nesse grau de ensino. Como se verifica na Tabela 1 e na Tabela 2, entre 1989 e 1992, a matrícula no 1º grau nas escolas municipais cresceu em 58,1% ( de 17.327 para 27.409 alunos), o que denota uma política de ampliação do acesso ao ensino. No mesmo período, decaem os índices de reprovação (de 29% para 25,1%) e de evasão (de 16% para 15,6), não obstante permanecerem ainda em patamares elevados.

Tabela 1

Escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes  
- movimentação escolar - 1989-1992

| ANO  | ALUNOS |        |        |        |        |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
|      | TOTAL  | APROV  | REPROV | EVADID | TRANSF |
| 1989 | 17 327 | 9 053  | 5 058  | 2 815  | 401    |
| 1990 | 18 983 | 10 525 | 5 118  | 2 823  | 517    |
| 1991 | 21 061 | 12 779 | 5 568  | 2 256  | 458    |
| 1992 | 27 409 | 15 648 | 6 882  | 4 298  | 581    |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

**Tabela 2**

**Escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes  
- movimentação escolar - 1989-1992**

| ANO  | ALUNOS (%) |       |        |        |        |
|------|------------|-------|--------|--------|--------|
|      | TOTAL      | APROV | REPROV | EVADID | TRANSF |
| 1989 | 100        | 52    | 29     | 16     | 2      |
| 1990 | 100        | 55    | 27     | 15     | 3      |
| 1991 | 100        | 61    | 26     | 11     | 2      |
| 1992 | 100        | 57    | 25,1   | 15,6   | 2,1    |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

Os poucos grupos que dominam a política municipal de Jaboatão distinguem-se mais por suas origens familiares do que por seus posicionamentos ideológicos. Assim, eles se alternam no poder, aproveitando oportunidades eleitorais e estabelecendo alianças com segmentos mais ou menos "liberais", ou mais ou menos "de esquerda". Tais alianças abrem a possibilidade de participação destes segmentos na prefeitura, cuja ação se ressentem de impasses, incoerências, ou falta de determinação para implementar as políticas públicas. Os programas e projetos do governo municipal estão, portanto, como em qualquer cidade brasileira, sujeitos ao mal crônico da descontinuidade. A gestão anterior a 1989 na prefeitura, por exemplo, contou com sete secretários da Educação, cuja prática era, ao assumir, exonerar os diretores das escolas, levando-os à insegurança e intranquilidade, partilhadas também pelas professoras.

### **3. Histórico e Principais Traços da Política Educacional**

"Aprender a ler e escrever a história do povo de Jaboatão" foi a consigna utilizada pela prefeitura, em 1989-1992, como eixo da proposta de trabalho da Diretoria de Ensino. Nela centraram-se as atividades da Secretaria Municipal da Educação, bem como o currículo desenvolvido. A idéia de gestão democrática colocou-se como elemento fundamental desta proposta de trabalho. Supunha-se que "construir a história" exigiria participação e confronto de saberes e poderes. Iniciou-se, pois, um processo de convocação de toda a "comunidade educacional", isto é, todos aqueles diretamente envolvidos com o trabalho educacional, a fim de "resgatar a credibilidade do ensino público municipal". Pretendia-se dar andamento a uma ampla discussão da gestão do ensino e, a partir daí, "ir avançando num processo de participação das comunidades para a construção de um modelo educacional".

A primeira medida, aparentemente simples, foi envolver o pessoal que já trabalhava no sistema municipal. Os diretores acreditavam que, como era costume, sua situação seria totalmente modificada por uma exoneração imediata. Também as professoras aguardavam a rescisão de seus contratos de trabalho. A permanência desses funcionários foi assegurada, pelo menos durante os primeiros anos do mandato, enquanto se discutiam os processos de mudança da forma de provimento dos cargos de diretores. Como as professoras ocupavam

seus postos apenas mediante dispositivos de nomeação, procurou-se realizar imediatamente o primeiro concurso público para provimento desses cargos. Quanto aos diretores de escolas que desejassem se afastar - por opção pessoal, por aposentadoria ou por problemas surgidos nas escolas em que a "comunidade educacional" solicitasse a substituição - cada caso seria discutido entre os técnicos da Secretaria e os funcionários.

A seguir, a Secretaria tratou de organizar os conselhos escolares e o Conselho Municipal de Educação. Como a organização do conselho escolar não se consuma rapidamente e demanda práticas de formação política, priorizaram-se escolas que tinham "apetência", ou seja, onde as professoras e diretores expressavam o desejo de organizar o conselho, para as quais os técnicos da Secretaria passaram a prestar assessoria, apoiando não só os funcionários, mas também os estudantes.

Pautou-se então a discussão do estatuto do magistério, em cuja proposta foi incluída a eleição de diretor, condicionada à formação do conselho escolar. Os responsáveis pela política educacional não viam na simples eleição de diretores escolares uma solução para a democratização da educação. Consideravam que esse propósito deve envolver não só uma mudança de comportamentos no interior da escola, mas também a organização ampla de todos os segmentos que tocam diretamente a ação educativa. Para que a escola conduzisse a eleição, fixou-se a condição de que ela teria que contar com um conselho formado há pelo menos três meses. Onde não houvesse conselho, a Secretaria participaria, negociando o processo de seleção, a fim de evitar a influência de clientelismo, prejudicial à democratização. O fenômeno do clientelismo apresenta muitos aspectos. Neste caso, supõe-se que, em detrimento de qualificações técnicas, fossem escolhidos diretores devido à sua condescendência ou à prática da concessão de favores e privilégios.

Nas escolas onde não havia um interesse expresso, a Secretaria procurou estimulá-lo por meio da capacitação de professoras e diretores em relação a conselhos. Em nenhuma escola ele foi implantado sem uma demanda explícita.

Contudo, tendo sido instalados os conselhos escolares, observou-se que estes não deliberavam sobre questões fundamentais. Em primeiro lugar, verificou-se a dificuldade de tratar de aspectos mais estritamente considerados pedagógicos, uma vez que quem tem maior domínio sobre eles são as professoras e diretores. Muitas vezes, esse domínio não é real, consistindo mesmo em maior familiaridade com rotinas escolares sedimentadas, revestidas de uma retórica própria, isto é, uma linguagem que as pessoas comuns não utilizam. Embora a presença da população seja considerada importante, sua dificuldade em discutir um campo especializado de atividades torna sua participação limitada. Em aspectos administrativos cruciais, como a transferência de professoras, sua substituição ou punição, nem sempre o conselho se encontrava em condições de decidir sem depender de instâncias superiores da Secretaria. Enfim, o conselho praticamente não tinha poder de admitir ou exonerar funcionários. Restava a ele deliberar sobre alguns aspectos da disciplina dos alunos na escola, ou aqueles referentes a vestuário (fardamento dos alunos) ou limpeza das instalações.

Evidenciou-se, para os dirigentes do ensino municipal, a necessidade de que o conselho de escola se firmasse a partir de decisões fundamentais, como as de caráter financeiro e administrativo propriamente dito, com capacidade fazer a avaliação do desempenho de cada funcionário e de remanejá-los, caso necessário. O prefeito, então, levantou a proposta de implantar um modelo de gestão diferenciado, inicialmente colocada como privatização da administração de todas as escolas municipais.

#### 4. O Projeto Nossa Escola e a Política Educacional

Se se pode falar numa filosofia do Projeto Nossa Escola, é certo que um de seus principais elementos é a idéia de uma educação atravessada por relações democráticas. Essa idéia se traduz no objetivo de uma escola controlada pela população, com a ampla participação de todos os envolvidos diretamente com o seu funcionamento. A este objetivo estava articulada a preocupação em aumentar a eficiência administrativa do sistema escolar através da participação da sociedade civil.

Inicialmente a idéia foi a de implantar o modelo em todas as escolas. Isto implicaria na exoneração de todo o pessoal das escolas municipais para dar lugar a um processo de privatização e autogestão. Houve resistências à idéia, tanto internamente à Secretaria da Educação, quanto da Associação dos Professores (Aproja). Negociou-se então com o prefeito uma proposta de implantação gradativa, que teria caráter experimental e que permitisse a discussão e avaliação dos frutos preliminares do modelo.

O Projeto foi concebido então para realizar-se inicialmente em três escolas que ainda não tinham sido inauguradas. Formou-se um grupo de trabalho e foi contratada consultoria sobre os aspectos jurídicos de transferências de recursos públicos. Da decisão à elaboração e início consumiram-se os três primeiros meses de 1992. As escolas abarcadas pelo projeto são conhecidas como escolas comunitárias, embora, na Região Metropolitana do Recife, esse nome designe também outros tipos de estabelecimento, formados pelas diversas escolas que são organizadas e mantidas por conselhos ou associações de moradores, clubes de mães, de jovens etc., sem qualquer subordinação ao poder público (SOUZA, 1992).

##### 4.1 Estrutura e Funcionamento do Projeto Nossa Escola

O Projeto Nossa Escola é formalmente justificado pela intenção de atender à exigência da Constituição federal de que haja gestão democrática das escolas e pela preocupação com a necessidade de elevar a sua eficiência administrativa. O Projeto visa a reconceber o modelo gerencial das escolas públicas em todos os seus aspectos, "envolvendo comunidade, pais, alunos e trabalhadores da educação com os mesmos níveis de compromisso e responsabilidade por um ensino de melhor qualidade e com a maior eficiência dos recursos aplicados" (JABOATÃO DOS GUARARAPES, s.d.).

O modelo de gestão proposto incluiu duas instâncias, uma executiva (a entidade gestora) e uma deliberativa (o conselho escolar). A entidade gestora é uma associação civil sem fins lucrativos, composta por docentes e demais funcionários da escola recrutados na comunidade. O conselho escolar, instância máxima de decisões da escola, tem caráter fiscalizador e é composto por representantes da comunidade, dos pais e da entidade gestora.

Não há qualquer dispositivo legal municipal que fixe normas básicas ou regimentais para o conselho escolar, por exemplo, o número de representantes de cada segmento e a sua forma de escolha. O único instrumento legal que a ele se refere (genericamente) é a Constituição do Estado de Pernambuco, cujo artigo 183, parágrafo único, declara: "A gestão democrática do ensino público será consolidada através dos Conselhos Escolares". Apenas no texto do Projeto especifica-se que "a Assembléia Geral da Escola deverá aprovar o regulamento do conselho escolar, definindo: objetivos, competência, composição, mandato dos membros, processo de escolha, estrutura, convocação, periodicidade das reuniões". A Assembléia Geral, contudo, é uma instância da associação gestora, constante do seu estatuto (MINUTA de Estatuto, s.d.).

O funcionamento desse modelo de gestão está baseado na celebração de um convênio entre a prefeitura e a entidade gestora, pelo qual a primeira repassa a esta recursos públicos e

concede autorização para a utilização da escola (MINUTA do Convênio, s.d.). Cabe ainda à prefeitura fiscalizar o cumprimento de um padrão de qualidade pré-fixado, podendo aplicar sanções ou denunciar o convênio. Fica mantido o princípio da gratuidade do ensino oferecido e o repasse de recursos é feito proporcionalmente ao número de alunos matriculados na escola, baseado em um "custo ideal por aluno, negociado entre as partes" (RESULTADOS, s.d.). O convênio prevê ainda que tais recursos sejam transferidos sem atrasos e preservados de deterioração inflacionária.

Definindo o conselho escolar, a entidade gestora e o município como "os três principais atores", o Projeto estabelece para cada um as seguintes obrigações:

#### Conselho escolar

- Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola;
- Zelar pela boa qualidade do ensino ministrado na escola;
- Apoiar a direção da escola na gerência do processo educativo;
- Deliberar sobre diretrizes e metas da escola;
- Propor soluções para os problemas relacionados com a execução do projeto pedagógico da escola;
- Deliberar sobre a aplicação de penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os docentes, servidores administrativos e alunos da escola;
- Fiscalizar a distribuição da merenda escolar;
- Conduzir o processo de escolha do diretor da escola;
- Aprovar o orçamento financeiro da escola, definindo prioridades para a aplicação de recursos.

#### Entidade gestora

- Manter o quadro de pessoal da escola;
- Cumprir e recolher em dia os encargos sociais, patronais, fiscais e parafiscais;
- Garantir o suprimento de material didático, esportivo e de expediente;
- Cumprir o plano curricular, grade curricular, regimento escolar e calendário escolar aprovados para as escolas da rede municipal de ensino;
- Garantir o nível de qualificação do pessoal docente e técnico-pedagógico;
- Cumprir as deliberações do conselho escolar;

## Município

Repassar recursos para a entidade gestora de cada escola pela execução dos serviços;

Respeitar o cronograma de desembolso;

Reajustar mensalmente os valores repassados recuperando as perdas inflacionárias;

Assessorar as entidades gestoras até que se tornem tecnicamente autônomas;

Fiscalizar a aplicação das normas relativas ao ensino público, obrigatório e gratuito;

Zelar, juntamente com o conselho escolar, pela qualidade do ensino.

Conforme consta do texto do Projeto, não seria razoável esperar que as associações civis que viessem a constituir as entidades gestoras se formassem espontaneamente, por isso a equipe do Projeto decidiu implementar medidas indutoras, no mesmo espírito do que já consta das obrigações do município, que incluem a assessoria técnica até que as associações se tornem autônomas nesse aspecto. Tais medidas estão estabelecidas pelo Projeto como seguem:

- a. Contatos com as comunidades para discussão das idéias básicas do Projeto e incorporação de sugestões que viessem a melhorar a sua concepção.
- b. Formação de um fórum de discussão composto por duas lideranças de cada comunidade consultada (Manassu, N. S. do Carmo e Carolinas) mais a equipe técnica da Secretaria da Educação para aprofundamento e definição dos critérios de recrutamento e seleção das pessoas (trabalhadores em educação) que formarão as entidades gestoras.
- c. Recrutamento de pessoal na comunidade e no bairro, nesta ordem de preferência para compor o quadro de sócios da entidade gestora.
- d. Seleção do pessoal recrutado através de prova escrita e entrevista realizadas pela Secretaria de Educação, com assistência das comunidades.
- e. Capacitação do pessoal selecionado em relação a aspectos pedagógicos, administrativos, técnicos.
- f. Assessoria técnica aos grupos selecionados para a formação das entidades gestoras, envolvendo: discussão e aprovação dos estatutos, publicação do extrato dos estatutos no Diário Oficial, registro no Cartório de Títulos e Documentos, inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), abertura de conta bancária.

O processo de constituição da associação, que deve encarregar-se de gerir a unidade escolar, assume importância decisiva em vista da intenção dos dirigentes municipais do ensino de criar condições para que a população não só tenha acesso aos serviços, mas também exerça direção sobre eles. Ao mesmo tempo, garante-se que a escola continue sendo pública e que a

experiência seja custeada pelo poder público, co-responsável pela aplicação dos recursos nos estritos limites da prestação dos serviços educacionais, sem fins lucrativos.

As três escolas escolhidas para implementar o Projeto eram recém construídas, sua edificação respondeu a reivindicações locais e estavam situadas onde já havia uma organização de moradores com alguma tradição (conselho de moradores). Essa condição foi considerada fundamental pela Secretaria da Educação para o bom funcionamento do Projeto; de imediato o presidente do conselho de moradores passou a participar das reuniões iniciais com a equipe técnica. A opção por essas instalações trazia também a vantagem de não se necessitar promover qualquer exoneração ou alteração na situação funcional de professoras, uma vez que as escolas ainda não tinham começado a funcionar.

Foram realizadas discussões com os líderes comunitários, a fim de propor o modelo e, com eles, desenvolvê-lo paulatinamente. Em cada bairro foi formada uma comissão com membros da Secretaria e da comunidade. Essas comissões fixaram o critério de que a seleção fosse feita entre as professoras residentes "na comunidade". Estabeleceram também que as professoras, pessoal administrativo e contador fossem submetidos a um julgamento técnico da Secretaria. Pretendia-se evitar que fossem contratadas professoras sem formação satisfatória para assumir as salas de aula.

Antes de fazer a seleção, foram reunidos, por escola, todos os candidatos e a eles foi apresentado o modelo de gestão. Todos o aceitaram. Divulgados os resultados da seleção, os primeiros colocados passaram por um processo de capacitação - com a presença dos líderes comunitários - no qual foi-se dando a formação dos grupos de sócios das entidades que iriam gerir as escolas. Cada grupo elegeu um diretor provisório.

Paralelamente, realizou-se um estudo sobre custo-aluno na rede municipal que, uma vez conhecido, tornou-se o valor de referência adotado para o repasse financeiro, da prefeitura para as entidades gestoras. Previa-se que, com o Projeto, a conservação dos equipamentos seria maior do que nas demais escolas da rede, o que constituiria uma vantagem econômica relativa das entidades gestoras. A merenda seria fornecida pela prefeitura, da mesma forma como faz com as demais escolas municipais.

As associações civis gestoras não possuem recursos que cubram despesas com registro formal porque, como já foi dito, não têm fins lucrativos e, ao iniciarem, encontram-se totalmente descapitalizadas. Por isso, a prefeitura estabeleceu uma subvenção às associações para pagar os gastos de sua regularização, além da orientação para a confecção e aprovação de estatutos e atas, uma vez que essas tarefas exigem certos saberes específicos que não são amplamente dominados pelos membros das associações.

As três escolas do Projeto são de 1º grau, duas delas oferecendo da 1ª à 3ª série e uma com classes de 1ª à 4ª série. Situam-se na periferia de Jaboatão dos Guararapes, habitada por estratos populacionais de baixa renda. Além disso, como essas escolas passaram a funcionar pouco depois das outras escolas municipais e estaduais já terem iniciado as aulas, sua clientela se compôs com alunos que não haviam encontrado vagas - ou como diz um dos entrevistados, "alunos que todas as escolas não queriam" - os que tinham dificuldade ou que apresentavam uma diferença muito grande de faixa etária em relação às séries em que se matricularam.

## 5. Implementação e Resultados do Projeto Nossa Escola

Este modelo de gestão melhora a qualidade do ensino? Como? O que demonstra que ele faça as questões pedagógicas emergirem e que os pais avaliem a qualidade do ensino? Supôs-se a gestão como motor propiciador de mudanças a médio e longo prazos. Há evidências de que essa suposição tem fundamento?

A experiência do Projeto Nossa Escola é muito recente, conta com apenas um ano e, tanto a Secretaria quanto os demais participantes, não tiveram ainda oportunidade de fazer uma avaliação mais sistemática. Os indicadores mais consagrados de aferição de desempenho das práticas educacionais são os índices de evasão e repetência. Vê-se na Tabela 3 que os percentuais de evasão nas escolas comunitárias, em 1992, foram levemente superiores (16,8%) à média da rede municipal (15,6%). Já o índice de reprovação foi, no mesmo ano, um pouco inferior (24,8%) à média da rede (25,1%).

Tabela 3

Projeto Nossa Escola e as outras escolas municipais - movimentação escolar - 1992

| ESCOLAS      | ALUNOS (%) |       |        |        |        |
|--------------|------------|-------|--------|--------|--------|
|              | TOTAL      | APROV | REPROV | EVADID | TRANSF |
| Nossa Escola | 100        | 53,2  | 24,8   | 16,8   | 4,7    |
| Outras       | 100        | 57,0  | 25,1   | 15,6   | 2,1    |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

Confrontadas em bloco com o conjunto da rede, as escolas comunitárias apresentam basicamente um mesmo desempenho geral, sem qualquer disparidade expressiva. No entanto, como se pode observar na Tabela 4, entre as três escolas do Projeto, houve performances diferentes. Na Escola G. Matos, o número de evadidos é alto (22,5%). Esse número é um pouco menor na Escola N. S. Carmo (19,8%) e abaixo da média da rede na Escola Augusto Pereira Júnior (12,7%). Esta última apresentou um número de reprovados (33,6%) nitidamente superior à média da rede, enquanto a Escola G. Matos e a Escola N. S. Carmo tiveram índices sensivelmente menores: 15,4% e 16,7%, respectivamente.

**Tabela 4****Projeto Nossa Escola - movimentação escolar - 1992**

| ESCOLAS      | ALUNOS (%) |       |        |        |        |
|--------------|------------|-------|--------|--------|--------|
|              | TOTAL      | APROV | REPROV | EVADID | TRANSF |
| G. Matos     | 100        | 53,5  | 15,4   | 22,5   | 8,4    |
| N.S.Carmo    | 100        | 54,9  | 16,7   | 19,8   | 8,3    |
| A.Pereira Jr | 100        | 52,0  | 33,6   | 12,7   | 1,0    |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

Quanto ao indicador evasão, nota-se que duas das três escolas do Projeto tiveram pior desempenho relativo, mas essas mesmas duas escolas tiveram melhor desempenho relativo no indicador repetência. Considerando que a evasão atinge, em números absolutos, uma menor quantidade de alunos do que a repetência, pode-se afirmar que, relativamente às demais escolas municipais, as escolas comunitárias apresentaram uma melhor performance em 1992, ano de sua implantação. O que pode ser constatado na Tabela 5 e Tabela 6.

**Tabela 5****Projeto Nossa Escola - movimentação escolar - 1992**

| ESCOLAS      | ALUNOS |       |        |        |        |
|--------------|--------|-------|--------|--------|--------|
|              | TOTAL  | APROV | REPROV | EVADID | TRANSF |
| G. Matos     | 71     | 38    | 11     | 16     | 6      |
| N.S.Carmo    | 131    | 72    | 22     | 26     | 11     |
| A.Pereira Jr | 196    | 102   | 66     | 25     | 2      |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 6

Projeto Nossa Escola e as outras escolas municipais - movimentação escolar - 1992

| ESCOLAS      | ALUNOS |        |        |        |        |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
|              | TOTAL  | APROV  | REPROV | EVADID | TRANSF |
| Nossa Escola | 398    | 212    | 99     | 67     | 19     |
| Outras       | 27 409 | 15 648 | 6 882  | 4 298  | 581    |

Fonte: Jaboatão dos Guararapes. Secretaria Municipal de Educação.

Para Arlindo Cavalcanti de Queiroz, ex-Diretor de Ensino (1989-1992) da Secretaria da Educação, os grupos que constituíram as entidades gestoras são portadores de "uma compreensão muito mais ampliada" das questões relacionadas ao ato educativo e à gestão da escola. Mostram maior engajamento, atestado por procedimentos incomuns, como um diretor lecionar em uma sala de aula quando falta a professora. Ou ainda professoras que, na falta de um servente, lavam, varrem, limpam a escola, fazem a merenda. "Isso lá acontece, sem nenhum rancor e com a maior alegria", afirma Arlindo. "Cheguei lá um dia desses e o contador estava fazendo recreação com as crianças, jogando queimada. Uma diretora reclamava da zeladora que estava sem enxada e arrancava o capim com a mão". Os zeladores acompanham as crianças quando chegam, dentro da sala de aula, fora, sabem falar sobre quem são e qual o seu comportamento. Funcionários da área administrativa vão às casas dos alunos procurar saber o que os pais pensam da escola e trazer essa informação. Tanto pais quanto professoras trabalham espontaneamente em atividades extracurriculares.

Os depoimentos que recolhemos transmitem a impressão de empenho de todo o pessoal, particularmente das professoras, em superar as dificuldades que os alunos encontram nas atividades de ensino-aprendizagem. Arlindo Queiroz, por exemplo, notou diferenças de atitude durante as atividades de capacitação de professores promovidas pela Secretaria. Para ele, muitas vezes não se dá o engajamento da professora em buscar as dificuldades concretas do aluno, desenhar estratégias para superá-las, buscar conhecimentos que ampliem o entendimento e resolvam essas dificuldades. Frequentemente, gasta-se muito tempo trabalhando um assunto que é vital para a sala de aula, está presente na sala daquelas professoras que estão "na capacitação", mas elas não se envolvem, não dão a devida importância. Com as professoras das escolas comunitárias ocorreria o contrário. Qualquer assunto que tenha a ver com a sala de aula "elas estão aproveitando e elas estão buscando mais". Com elas, a "capacitação" teria caminhado a passos largos, chegando a ser insuficiente. As professoras das escolas comunitárias começaram, então, a visitar escolas, experiências, buscar outros livros, outras alternativas pedagógicas. A diferença de atitude destas professoras é percebida também na maneira como conseguem entender e explicar sua prática, orgulhar-se e "pôr no aluno a expressão máxima de seu trabalho".

É consensual a idéia de que a professora da escola comunitária, diferentemente da demais, está fortemente motivada. Mas o que a motiva? O fato de serem "donas da escola". Elas enfatizam a importância de participarem de definições orçamentárias, onde decidem sobre compras e gastos. Orgulham-se de que as instalações escolares não são danificadas e de que o material não desaparece, tendo maior durabilidade. Ao final do primeiro ano letivo, segundo os depoimentos que obtivemos, praticamente não houve equipamentos danificados

nas escolas do Projeto. Cálculos da Secretaria estimam que, em média, 30% a 40% do mobiliário dos alunos das escolas municipais são quebrados a cada ano. Observou-se que uma escola estadual, situada na mesma rua, em frente a uma das escolas comunitárias, sofre depredações, crianças atiram pedras, quebram o telhado, formam-se goteiras e há infestação por cupins. O sentimento das professoras de serem proprietárias é mencionado para explicar seu nível de envolvimento. Como diz a professora Mirtes Cristina Batista da Silva: "Desde quando a gente entrou aqui a gente sempre teve a idéia de que essa escola era diferente porque era nossa".

É bom lembrar, no entanto, que todos estão atentos para não perder alunos, uma vez que os recursos repassados são proporcionais ao número de alunos matriculados. Sem eles a escola não sobrevive. Isto cria uma motivação de outra ordem, que pode ou não ter efeitos na qualidade do ensino. Entretanto, ainda que seja esse o motivo do interesse demonstrado pelas professoras, o fato é que elas se desdoblaram para não perder alunos, por exemplo, visitando as casas dos que abandonavam a escola para perguntar porque estavam saindo. Ao mesmo tempo, vêem-se condicionadas a trabalhar para que a escola seja menos excludente.

No que foi possível observar, nota-se um empenho grande com o material didático; as professoras o confeccionavam, o que é pouco comum em outras escolas. Na falta de recursos áudio-visuais como *slides* e vídeo, trabalha-se com cartazes, revistas, passeios no próprio bairro, excursões ao Jardim Botânico ou Zoológico, ou ainda convites a pessoas de fora para conhecer e conversar com os alunos. Os recursos foram utilizados para compra de jogos, materiais didáticos e livros para uma pequena biblioteca. O convênio não determina qualquer percentual fixo dos recursos repassados a ser destinado para a aquisição desse tipo de materiais.

Nota-se também um discurso de compromisso com um trabalho de relevância social, de consciência de condições para realizá-lo, entre as quais está a facilidade de diálogo, dada a pouca rigidez da hierarquia administrativa na escola comunitária. Nas palavras de Mirtes: "Num país como o nosso, escola não é levada a sério. De repente, a gente tem uma escola na mão, a gente está com a faca e o queijo. O que a gente pode fazer? Fazer o melhor para os nossos alunos. Aqui a gente sabe que é nosso. Sei que a diretora é igual a mim, como a vice-diretora, como a merendeira. Não tem esses degraus. Aqui eu tenho mais uma visão da necessidade da comunidade, porque ela está aqui dentro também".

Pode-se notar que esta horizontalidade nas relações permite uma maior responsabilidade com o ato pedagógico por parte de todos. Ao compararem a sua condição com a das professoras das escolas particulares, as professoras das escolas comunitárias ressaltam que na escola particular há a imposição de procedimentos, ao passo que na escola comunitária há muita troca de opiniões entre as professoras e com a diretora, havendo uma grande margem de liberdade para o trabalho. O fato de poderem optar com o que querem ou como querem trabalhar é, segundo uma das professoras, justamente os que as leva a trabalhar melhor: "Na maioria das escolas são impostas. Aqui não, se reúnem e discutem o que se quer trabalhar. Para tudo. Para aula, festas, datas comemorativas...". Mas vêem também uma semelhança com a escola particular, por julgarem que nesta há maior exigência em relação ao aluno, "puxa mais pelo aluno", o que caracterizaria também a escola comunitária.

Não houve rotatividade de professoras em 1992, somente interinidade, devido a casos de gestantes que se licenciaram e retornaram. Este é, sem dúvida alguma, um fator que influi na qualidade do ensino, dado que permite estabilidade e constância de procedimentos, essenciais para a regularidade da aprendizagem.

Algumas professoras das escolas comunitárias consideram suas colegas das escolas convencionais do município muito "comodistas", citam diretoras que decaíram em seu nível

de dedicação conforme foi aumentando o seu tempo de serviço. Professoras mencionam ainda o ambiente físico de trabalho, desfavorável em algumas escolas onde não há iluminação ou equipamentos sanitários. Pensam ser essa precariedade culpa também das professoras, porque não reivindicam melhorias. Ressaltam que o professor deve educar seus alunos para conservar as cadeiras: "Todos os dias eu digo: 'Vamos conservar as cadeiras porque são nossas, é sua'. Varrem sala de aula, ajuda todo mundo, lavam a caixa d'água da escola".

O atual secretário da Educação do município, professor José Rossini, percebe um outro tipo de envolvimento também dos alunos, que mantêm laços e identidade com a escola. Diz ter encontrado, nas férias, alunos na porta da escola "querendo estudar". Refere-se à menor evasão e a "um ensino reconhecido pela clientela como de melhor qualidade". A relação com os órgãos da prefeitura é diferenciada, marcada "por uma altivez", porque "sabem que estão fazendo algo que é diferenciado e legitimado".

Corroborando essa apreciação favorável, o ex-Diretor de Ensino, professor Arlindo Queiroz, acredita que as professoras das escolas comunitárias têm melhorado o domínio sobre seu campo de trabalho, pois, alunos que não conseguiam se alfabetizar, que haviam passado por escolas duas ou três vezes e já eram considerados incapazes, alfabetizaram-se.

A proposta das escolas comunitárias encerra processos de aprendizagem dos pais também. Para escolher os representantes dos pais no conselho escolar, foram reunidos todos eles, feita a apresentação e discutido o modelo de gestão. Nas reuniões sistemáticas do conselho escolar faz-se prestação de contas, do movimento financeiro, decide-se sobre a composição dos gastos (salários, material didático etc.). Um fato interessante foi o desejo que as mães manifestaram de poder estar presentes nas salas de aula e inclusive assistir às aulas.

O atual secretário da Educação entende que a experiência "é muito positiva e tem dado certo". Destaca o controle e a fiscalização direta da comunidade que, na sua opinião, é muito eficaz e melhor do que nas demais escolas. Valoriza também o nível de autonomia com que as escolas comunitárias trabalham e tem a expectativa de, além de consolidar a experiência, caminhar para uma crescente ampliação do modelo na rede escolar. Ressalta que os resultados práticos do Projeto são superiores aos das escolas convencionais, onde não se cria essa relação íntima entre comunidade e escola. Os esforços nesse sentido junto às escolas convencionais - a exemplo de um programa atualmente desenvolvido de transformação das escolas em centros de cultura e lazer nos fins-de-semana - guardam sempre o predomínio do papel indutor do Estado (cf. SPOSITO, 1989). Já o Projeto Nossa Escola deve muito à sociedade civil, "que se organiza em torno da questão educacional". Ressalva, no entanto, que "não podemos idealizar a comunidade". A relação entre a associação e o conselho escolar é conflitiva, embora administrada. Conta que já recebeu um líder comunitário que pedia para discutir formas de gerência, a ponto de que se decretasse uma intervenção, a partir da qual ele administraria os recursos repassados pela prefeitura. Interpreta fatos como esse manifestando a opinião de que a nossa sociedade é muito desorganizada no nível comunitário, que o Estado surgiu no Brasil antes da sociedade e que temos uma tradição de mandões, coronéis e latifundiários.

## 5.1 Dificuldades

### Quanto ao relacionamento entre prefeitura e escola

Uma grande dificuldade foi causada pelo atraso no repasse de recursos. As aulas começaram em abril de 1992, mas o primeiro repasse só foi feito após três meses. O atraso implica em multas da Previdência Social, cujo valor não foi incluído no montante repassado. Os membros das associações gestoras acordaram entre si regularizar suas Carteiras de Trabalho firmando o registro dos funcionários das escolas a partir de junho. A sobrevivência econômica do Projeto foi garantida porque decidiu-se investir as verbas correspondentes aos meses anteriores no mercado financeiro, uma vez que a prefeitura reincidiu nos atrasos dos repasses, que não sofreram correções. As associações gestoras poderiam mover ações judiciais contra a prefeitura devido a esse descumprimento de suas atribuições, estabelecidas em convênio. Não o fazem, entretanto, porque isso possivelmente criaria uma indisposição da prefeitura para com elas, ameaçando a renovação do convênio quando do seu vencimento. Desses atrasos, tem decorrido o não pagamento de salários às professoras, além da falta de materiais básicos como giz, papel, álcool para mimeógrafo e produtos de limpeza.

A relação das escolas comunitárias com a prefeitura sofreu descontinuidade, política, administrativa e pedagógica. Ela intensificou-se no ano de 1992, último ano da gestão em que foram criadas e ano eleitoral, quando o secretário de Educação se candidatou a vereador e o vice-prefeito, a prefeito. A derrota eleitoral desse governo implicou numa desorganização do sistema escolar, na destruição de arquivos, na exoneração de todos os diretores das escolas, no fim do Projeto Saber Ler e na suspensão dos repasses de recursos da prefeitura para as entidades gestoras das escolas comunitárias. Somente a partir de janeiro de 1993 recomçaram as transferências de recursos, de maneira irregular e sem os atrasados. No mês de abril de 1993, a regularidade ainda não havia sido atingida. Além do mais, a maior parte da equipe técnica saiu da Secretaria com a mudança de governo. A coordenadora do Projeto também saiu e não foi substituída. O trabalho de supervisão da Secretaria de Educação é intermitente - houve uma única visita em 1992 - e pouco significativo como orientação pedagógica. Problemas como a abertura de classes noturnas não foram encaminhados, devido à paralisia dos serviços públicos provocada pelo período eleitoral em 1992.

A merenda deve ser fornecida pela prefeitura, como de resto às demais escolas municipais. Mas sua entrega também atrasa. A associação gestora poderia utilizar os seus recursos para comprá-la, mas faltariam para outras despesas. Atualmente (março de 1993) 83,73% da verba repassada pela prefeitura são destinados a salários e encargos sociais.

Conquistas salariais das professoras municipais, que elevam o peso desse componente no custo-aluno, não são imediatamente corrigidas nos montantes transferidos pela prefeitura às entidades gestoras das escolas comunitárias. O salário das professoras municipais de Jaboaão dos Guararapes é considerado alto, comparado aos dos demais municípios e aos salários na rede estadual. Em março de 1993, correspondia a Cr\$ 3,6 milhões (cerca de 2,1 salários mínimos), chegando a Cr\$ 5 milhões (cerca de 2,9 salários mínimos) com as gratificações ("pó de giz", "aulas brancas"), por vinte horas semanais. As professoras das escolas comunitárias não recebem o equivalente às gratificações. Para aumentar seus vencimentos seria necessário aumentar o custo-aluno fixado no convênio com a prefeitura.

### **Quanto ao funcionamento da associação gestora**

As associações padecem de falta de agilidade para gerir os recursos e fazer seus pagamentos em dia, de modo a não acarretar maiores gastos. Embora haja um contador habilitado em cada escola, ele não tem experiência acumulada nesse tipo de projeto que permita apresentar as contas de forma tecnicamente correta e mantê-las em ordem para não desperdiçar recursos. Falta-lhes uma certa presteza e perspicácia advindas da prática. Essa situação requereu um trabalho de formação dos contadores, promovida pela Secretaria da Educação.

Não obstante, boa parcela de poder é detida pelo contador, porque com ele se encontram informações importantes ("fica como se fosse dono") e é consultado por todos. Por isso um dos entrevistados acredita que o presidente da associação pode se tornar "uma rainha da Inglaterra", um cargo simbólico. Mesmo que as entidades gestoras façam relatórios, pelos quais a prefeitura pode controlar o uso que é feito dos recursos, a coordenadora do Projeto, em 1992, notando essa concentração de poder, levou os contadores a ministrarem pequenos cursos de contabilidade para o pessoal das escolas, a fim de socializar conhecimento, inclusive entre as escolas.

### **Quanto ao funcionamento do conselho escolar**

Verificou-se a existência de lideranças comunitárias "viciadas no fisiologismo", procurando reproduzir práticas clientelistas. Este tipo de comportamento pode se revelar na contratação de parentes e amigos, na liberação de vagas, no empréstimo do prédio escolar, no uso político da escola, etc. No entanto, essas práticas encontram resistência das professoras, que afirmam que "a escola não tem compromisso com político nenhum": "Nossa política é a educação".

As camadas populares têm pouca "experiência escolar" e freqüentemente a escola é uma experiência de fracasso. É mais difícil para a comunidade, portanto, gerir e opinar sobre assuntos pedagógicos. Além do mais, a gestão participativa exige um "verdadeiro trabalho de animação popular", muito paciente, requerendo muito respeito a opiniões divergentes, "capacidade de ouvir" e um diálogo que considere o outro como um parceiro competente. Como diz uma professora: "A gente trabalha numa comunidade muito carente, além de educar o aluno, a gente tem a obrigação de educar os pais para que venham nas reuniões. Para colocar pai na reunião, hoje está até melhor, mas no início do ano passado nossa reunião de pais e mestres tinha pais, mas não a maioria". Um líder comunitário afirma que os pais não comparecem: "A escola é diferente das demais escolas municipais, porque no município nunca teve reunião de pais e mestres. Se tivesse, os pais vinham à reunião de pais e mestres, porque já tinham aprendido no município". Segundo as professoras, os pais estão habituados às reuniões que têm lugar nas outras escolas municipais, onde somente os professores falam e aos pais cabe escutar. Seria de esperar, portanto, que eles não comparecessem às reuniões nas escolas comunitárias, ou que nelas não se pronunciassem. Mas os depoimentos são contraditórios, porque as professoras alegam que os pais comparecem e não as deixam falar: "É a falta de educação. A gente tem que educar a criança, o pai e a mãe. Todos falam ao mesmo tempo. Era difícil a gente trabalhar nessas reuniões. Hoje não, já melhorou. Não são todos os pais, mas a comunidade é carente de educação. A gente está aqui para trabalhar nisso, educar a comunidade e os alunos".

Apesar da diferença entre a estrutura de gestão das escolas comunitárias e a das demais escolas, nem todos os representantes dos pais no conselho escolar parecem perceber no Projeto aspectos que melhor favoreçam a sua participação. Provavelmente porque a desenvoltura própria à liderança que esses representantes exercem não encontra grandes obstáculos para o seu envolvimento, mesmo nas escolas convencionais. Uma das mães de alunos, representante dos pais no conselho escolar, declara: "Na outra escola em que meus

filhos estudavam eu trabalhava também. Não de carteira fichada nem recebendo nada. Só porque eu gosto de dar ajuda. Aqui eu dou uma mão, as meninas [professoras] também. As meninas lá eram muito legais também (...) Aqui elas dão muito amor, gostam muito do meu menino, cuidam bem dele (...) ajudo muito as meninas aqui". É possível também que o tipo de envolvimento propiciado pelas escolas comunitárias não tenha conseguido superar os moldes de "participação da comunidade" que costuma ocorrer nas escolas convencionais.

Não está claro como são escolhidos os representantes que compõem o conselho escolar. Afirma-se que o representante da comunidade é escolhido pela comunidade. Mas o que isso significa? Eleição, discussão, divulgação de candidaturas? Nossa própria dificuldade em apurar como se dão esses processos parece indicar que não constituem momentos aos quais se dá particular importância, embora sejam decisivos para a realização do espírito do Projeto.

### **Quanto ao relacionamento entre conselho e associação**

A relação entre conselho escolar e associação gestora é tensa. Os representantes da comunidade no conselho escolar são indicados pelo conselho de moradores. Eventualmente, pode ocorrer que o próprio presidente do conselho de moradores seja representante no conselho escolar. Em consequência, o conselho de moradores "se sente muito dono" e, por seus representantes no conselho escolar, reivindica, por exemplo, o direito de escolher o zelador ou a merendeira da escola. Ao se efetivarem essas escolhas, as pessoas escolhidas obedecem mais aos líderes do conselho de moradores do que ao diretor da escola. Cria-se uma hierarquia paralela e o exercício desse poder pode ocorrer em função de ópticas particularistas. Houve o caso de um presidente de conselho de moradores que indicou a si próprio para uma vaga, mas como ele já tinha emprego, indicou a própria mulher para substituí-lo. Condutas como essas encontraram a oposição da diretora da escola e resultaram em atritos. Tais atritos levaram o presidente do conselho de moradores a não visitar mais a escola, o que tem uma repercussão muito negativa, dada a liderança e a importância desse presidente na opinião pública local.

Esse tipo de conflito parece intrínseco ao modelo de gestão adotado, mas não insolúvel. Faz parte da dinâmica de uma proposta de relacionamento intensivo entre profissionais e população usuária dos serviços educacionais, que gera tensões, mas que também oferece meios para enfrentá-las e reequilibrar as relações, em processos de controle mútuo. A forma que assumem essas tensões está muito condicionada à habilidade de quem esteja na direção da escola, ao posicionamento do conselho de moradores e à presença e capacidade negociadora da pessoa da Secretaria da Educação que coordena o Projeto.

### **Limitações de caráter geral**

Há limitações de escala na implantação do Projeto, que não pode ser massiva por requerer assessoria técnica, uma organização comunitária pré-existente e um processo prévio de mobilização local. Além do mais, o projeto foi implantado para novas escolas e não para as tradicionais da rede municipal.

O Projeto Nossa Escola encontrou grande repercussão e pouca compreensão na categoria das professoras, que viu suas colegas das escolas comunitárias como "o vírus da privatização" no município (aliás, as professoras das escolas comunitárias não são sindicalizadas, embora tenham sido convidadas pela Aproja). O sindicato fez ameaças e acusações de apadrinhamento, apesar de ter havido exames de seleção. Foram realizadas reuniões da Aproja com a maioria das professoras municipais, posicionando-se pelo fim do Projeto. Houve também resistência e temor de perder a estabilidade no emprego, conjugados à tradicional descontinuidade e instabilidade das equipes e linhas de governo, que tornam

virtual a perspectiva do desemprego, uma vez que o convênio está sujeito a não ser renovado. Além do mais, como o processo estimula a participação e o controle da comunidade através do conselho escolar, este pode, inclusive, solicitar que professoras sejam desligadas da associação (demissão) se estiver insatisfeito com seu trabalho. Mas essas ameaças são sentidas mais pelas professoras de fora das escolas comunitárias; aquelas que participam do Projeto preferem o seu modelo e não querem enquadrar-se como funcionárias municipais. Alegam que "é mais ousado, desafia mais, a gente tem mais coesão, sente a escola como nossa".

Uma certa prevenção da categoria em relação às suas colegas das escolas comunitárias parece decorrer também da preferência manifestada pelos usuários. Em 1993, uma das escolas comunitárias já tinha uma lista com 60 nomes de interessados em estudar à noite. Uma assessora do projeto de educação de adultos (Projeto Novos Rumos) informou que seriam abertas classes noturnas com professoras da rede municipal. Mas a comunidade não quer essas professoras e sim aquelas das escolas comunitárias, ou as outras que foram aprovadas na seleção feita para essas escolas mas não foram chamadas.

Outra dificuldade vem sendo obter a autorização para funcionamento das escolas comunitárias. Embora possuam legitimidade social, não têm o reconhecimento oficial das autoridades da Secretaria Estadual da Educação, cujo procedimento padronizado tem como requisito o fornecimento dos Atos de Nomeação das professoras (documentos de praxe na contratação no serviço público). Como as escolas comunitárias se organizam de uma maneira que foge ao padrão, a obtenção desse reconhecimento impõe "trabalhar alianças junto ao governo do Estado". Enquanto isso, algumas escolas não aceitam transferências de alunos das escolas comunitárias e não há o reconhecimento dos diplomas, embora as escolas comunitárias forneçam certificados e a maioria de seus egressos da 4ª série tenha sido aceita em outras escolas municipais. Há aqui uma dificuldade de definição da personalidade jurídica dessas escolas comunitárias de modo que não recebam veto: São públicas? São da comunidade? São escolas públicas geridas privadamente pela comunidade. Mas essa conceituação não tem encontrado repercussão positiva na ortodoxia do Departamento Regional da Secretaria Estadual da Educação.

## 6. Interpretação da Experiência

Pelo que pudemos observar, os efeitos das características participativas do Projeto sobre seus beneficiários são mais identificáveis em professoras, demais funcionários e pais do que nos alunos, embora seja provável que estes desfrutem dos efeitos produzidos sobre os primeiros. A apreciação do impacto do Projeto entre os envolvidos foi informal, por meio de conversas e contatos diretos. Seria desejável que se utilizassem instrumentos de verificação de aprendizagem e se estabelecessem comparações dos resultados, ao menos frente ao desempenho de outras escolas da rede municipal em questão. Infelizmente, os limites materiais e prazos disponíveis não possibilitaram esse tipo de estratégia no âmbito deste estudo.

O Projeto Nossa Escola surge no final do penúltimo ano de mandato de um governo municipal, a partir da negociação derivada do confronto entre a linha de política educacional seguida pela Secretaria da Educação (em especial da Diretoria de Ensino) e as posições e iniciativas do prefeito. Com essa negociação, adaptou-se a intenção de privatizar a rede escolar às orientações da política educacional, favoráveis a processos de gestão democrática que vinham sendo implementados.

A fórmula encontrada para a gestão é original frente à tradição da administração escolar no Brasil, na qual predomina a linha de continuidade de uma hierarquia de poder burocrático, cujo topo é o gabinete do secretário da Educação e o degrau inferior é a unidade escolar. No modelo adotado, essa continuidade foi rompida, formando-se na unidade escolar uma estrutura e hierarquia à parte, formalmente autônoma. Combina a associação civil sem fins lucrativos, formada pelos profissionais na condição de associados, com um conselho escolar, com caráter dirigente, mas composto também por não associados. Há um certo hibridismo nesse modelo, porque ele formaliza a combinação de uma organização burocrática - fundada na ocupação de cargos, no exercício de funções e de poder a partir do domínio de um saber especializado - com a participação de usuários, em relação aos quais não se pressupõe esse domínio. Por conseguinte, a operacionalização do modelo requer estratégias de socialização de conhecimento e qualificação dos usuários. Tais estratégias foram previstas e implantadas pelo Projeto, o que não quer dizer que necessariamente tenham sido suficientes ou eficazes.

Em relação à política educacional adotada, o Projeto Nossa Escola não significa uma ruptura, mas um desenvolvimento coerente com o principal parâmetro daquela política, a participação popular. Pode-se dizer que o Projeto foi uma forma conseqüente de implementar a política adotada pela Secretaria, o que não é inusitado, mas certamente é raro. Nesse sentido, talvez o Projeto mereça ser considerado inovador também por realizar na base do sistema as orientações da cúpula, num grau relativamente maior do que nas demais escolas da rede. Como se sabe, entre as orientações emanadas dos órgãos superiores de administração do ensino e as orientações que predominam e se efetivam nas unidades escolares há quase sempre uma grande distância.

Embora os principais objetivos que fundamentam o Projeto Nossa Escola sejam a realização da gestão democrática do ensino e a busca de maior eficiência administrativa, na prática a ênfase maior recai na idéia de participação, diante de uma esmaecida noção de produtividade. O Projeto visa dar cumprimento à lei em um aspecto que, tanto nas escolas públicas quanto nas particulares, apenas se ensaiam esforços incipientes. O significado da expressão gestão democrática, inclusa na Constituição, está cercado de imprecisão, admite múltiplas conotações e sua regulamentação nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais basicamente indicam, de modo sumário, duas possibilidades de concretização: a) eleição de diretor de escola; b) formação de conselhos escolares com participação da comunidade (OLIVEIRA, CATANI, 1993).

O objetivo de elevar a eficiência administrativa das escolas se justifica diante das características gerais apresentadas pela performance dos sistemas de ensino. É amplamente conhecida a baixa eficiência desses sistemas, na qual se incluem tanto os órgãos centrais quanto as unidades escolares. Os primeiros padecem de hipertrofia, lentidão, caráter perdulário e mantêm indesejável distância e desconhecimento do cotidiano escolar. Já nas escolas, o gerenciamento manifesta uma frágil formação técnica, a arbitrariedade e o improvisado, ao mesmo tempo que o afastamento da problemática pedagógica.

O Projeto enfrenta alguns desses pontos característicos de ineficiência, procedendo a uma associação entre gestão democrática e eficiência administrativa. Mas, a rigor, não é automático que a presença de uma reforce necessariamente a outra. Realizar uma gestão democrática da escola é uma tarefa tão desafiadora quanto conseguir uma gestão eficiente. Articular ambos os objetivos constitui um duplo desafio. Tudo indica que, para o então grupo dirigente da Secretaria da Educação, o Projeto supunha a gestão democrática como fator de eficiência administrativa.

No caso de Jaboatão dos Guararapes, as especificações legais do que deve ser a gestão democrática são dadas pela Constituição do Estado de Pernambuco, que afirma apenas que haverá a "participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da

comunidade" e que a gestão democrática "será consolidada através dos Conselhos Escolares" (CONSTITUIÇÃO, 1989). Por isso, o Projeto atinge um dos seus objetivos - dar cumprimento às exigências constitucionais - posto que confere lugar central ao conselho escolar no modelo de gestão adotado para as escolas comunitárias.

Virtualmente, a hierarquia administrativa da unidade escolar foi relativizada, já que as competências específicas de professoras, diretores, funcionários administrativos e operacionais foram mantidas, mas a discussão coletiva foi valorizada em detrimento do comando de cima para baixo. Além disso, aqueles que comumente encontram-se excluídos dos processos de tomada de decisões foram a eles formalmente incorporados, o que ampliou o envolvimento de pais e demais pessoas da comunidade, na perspectiva da coresponsabilidade pela educação. A estrutura vertical de administração da escola foi atravessada por relações horizontais. A esse respeito, cabe destacar que o Projeto não contempla os alunos, para os quais não são previstos dispositivos formais de participação, decisão que foi justificada pelo fato de os alunos, devido à idade, não terem responsabilidade civil.

Parece ter havido maior incorporação da idéia de participação popular entre os membros das associações civis, encarregadas da gestão, do que entre os pais de alunos e outras pessoas da comunidade. O que ressalta, contudo, é que o sentimento de ser "proprietário" da escola é mais forte do que a intenção de realizar uma educação pública com participação popular. O Projeto subentende uma mudança do sentido do que é a coisa pública. As escolas, assim como os demais serviços geridos pelo Estado, não são geralmente entendidas como propriedade coletiva, de uso comum. Dado o histórico predomínio dos interesses particulares na utilização dos aparatos públicos, a gestão democrática traz consigo a expectativa de devolver à escola pública o seu caráter público. Nesse sentido, os funcionários não são, de direito, donos da escola. Mas parecem sentir-se como tais. A presença desse sentimento não deixa de ser desejável, uma vez que ele é fator de compromisso, pouco freqüente nas escolas públicas, onde a proletarização, a rotatividade e o alheamento dos professores prejudicam seu desempenho profissional. O mesmo sentimento, entretanto, não foi explicitado por pais e outros membros da comunidade. Por essa razão, não se poderia dizer que o espírito do Projeto conseguiu se concretizar plenamente.

Porém, dois outros elementos que o Projeto proporcionou contrabalançam essa persistência de uma visão particularista da escola pública. Um deles é o fato de o montante do repasse financeiro às entidades gestoras ser diretamente proporcional ao número de alunos matriculados. Este parece ser um forte motivo para a atitude interessada e o empenho de professoras e outros funcionários, ao lado das condições de diálogo entre pares e da liberdade para conduzir o trabalho educativo sem imposições. Tudo indica que a evasão observada nas escolas comunitárias - mantida em torno dos níveis médios da rede municipal, os quais mostraram uma tendência de queda gradativa entre 1989 e 1992 - está relacionada a essa atitude e a esse empenho, materializados em medidas para não perder alunos, como a realização de consultas aos pais sobre o desempenho das escolas e visitas domiciliares, nos casos em que se percebia a possibilidade de abandono dos estudos. De modo geral, as ações convergiram para a busca da satisfação de pais e alunos com a escola. Analogamente, pode-se atribuir à mesma intenção de racionalidade econômica a notável preservação do patrimônio que se verificou. As instalações e materiais, nomeadamente o mobiliário das escolas, alcançaram um nível maior de conservação devido ao controle zeloso das professoras, à constância com que insistiram nesse aspecto ao longo do trabalho educativo e à já mencionada satisfação com a escola.

É importante notar que as professoras preferem o modelo do Projeto Nossa Escola, apesar das desvantagens salariais, impostas pelo atraso nos repasses e pela defasagem do custo-

aluno nominal estabelecido em relação ao seu aumento real, decorrente da evolução da remuneração dos docentes municipais. Essa persistência das professoras pode estar relacionada, tanto à perspectiva de superação dessa conjuntura de irregularidades, quanto à dimensão de valorização profissional que o Projeto enseja. Seria preciso dar mais tempo à experiência para aferir o peso relativo de cada um desses fatores.

O outro elemento favorecido pelo Projeto, que se contrapõe ao sentimento de ser proprietário da escola - predominante, ou exclusivo, dos membros da entidade gestora - é a presença física mais freqüente de mães de alunos e líderes comunitários. A simples presença já constituiria uma pressão social condicionadora das condutas dos educadores. Dá visibilidade a processos que na maioria das vezes são inacessíveis. No caso das escolas comunitárias, as mães reivindicaram poder assistir às aulas, ou seja, devassar o coração da escola, as relações mais diretas entre professoras e alunos. Embora esse fenômeno seja de difícil mensuração, especialmente para os limites deste trabalho, pode-se supor que - em que pesem os atritos e desentendimentos ocasionados por essa abertura da escola - houve efeitos benéficos para as práticas de ensino. Primeiro, porque as dúvidas e divergências quanto à forma de conduzir o ensino eventualmente surgidas poderiam ser tratadas de modo pouco mediatizado e, em última instância, no conselho escolar. Além disso, as professoras declararam conseguir um melhor desempenho em virtude de um conhecimento mais detalhado de sua "realidade", que advém da "presença da comunidade" na escola.

## 7. Conclusão

O Projeto Nossa Escola propõe que a administração da unidade escolar esteja sob o encargo de professoras e demais funcionários, orientada por um conselho escolar com participação de pais e outros membros da comunidade local. Este modelo de gestão melhora a qualidade da educação?

Os elementos descritos e analisados neste estudo nos permitem inferir que o modelo cria diversas condições favoráveis a essa melhoria. Entretanto, não nos autoriza, pelo menos por enquanto, a estabelecer positivamente relações causais entre o modelo e os resultados do trabalho educativo nas escolas comunitárias.

Um aspecto de aparente positividade é o da utilização dos recursos de maneira mais racional, diminuindo o desperdício e aumentando a conservação material das escolas. São, sem dúvida alguma, escolas que se diferenciam no seu aspecto físico, contribuindo de maneira positiva na criação de um ambiente favorável à aprendizagem.

O que se pode afirmar de maneira preliminar é que foi observada a presença simultânea da implantação do modelo e de melhores índices de desempenho quanto aos indicadores de repetência em duas das três escolas do Projeto, comparativamente à média do desempenho da rede municipal. Apesar de, nessas duas escolas, as porcentagens de evasão serem maiores do que nas outras escolas municipais, é preciso ter presente que o público atendido pelas escolas comunitárias apresenta dificuldades adicionais - são "os alunos que todas as escolas não queriam" - e que as associações gestoras atuam deliberadamente no sentido de não "perdê-los".

É, no entanto, apenas um indicador. Seriam necessárias séries maiores para uma melhor avaliação dos resultados. Além do mais, fatores apontados como positivos neste relatório, apenas produzirão resultados em termos de melhoria na qualidade do ensino a médio e longo prazos. É o caso, por exemplo, da maior estabilidade do corpo docente, da superação dos

problemas de ordem administrativa, de um maior equilíbrio entre o conselho escolar, a associação gestora e a prefeitura, etc.

Portanto, o desempenho educativo das escolas comunitárias pode ser considerado, inicialmente, e, no geral, como positivo. É, pois, muito provável que esse desempenho tenha decorrido das mudanças na gestão escolar trazidas pelo Projeto Nossa Escola. No entanto, é necessário não apenas a implantação, mas um período maior e regular de funcionamento para que seja possível uma avaliação comparativa.

### Referências Bibliográficas

CONSTITUIÇÃO do Estado de Pernambuco: promulgada em 5 de outubro de 1989. Recife : Cia. Editora de Pernambuco, 1989. 102 p.

CONSTITUIÇÃO: República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

DAVIS, Claudia, SILVA, Maria Alice Setúbal Souza, ESPOSITO, Yara Lucia, PIMENTEL, Zita Porto. **Alternativas para a melhoria do ensino : a escola cooperativa em foco.** São Paulo : Cenpec, 1991. 40 p.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. 40 p.

MELO, Geraldo. Decreto de institucionalização do Projeto. In: JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. p. 11-5.

MELO, Geraldo. Decreto de Permissão de Uso de Bem Público. In: JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. p. 25-6.

MINUTA de Estatuto da Associação Civil. In: JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. p. 16-20.

MINUTA do Convênio entre o Município e a Associação Civil. In: JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. p. 21-4.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de, CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação.** São Paulo : Cortez, 1993. 134 p.

RESULTADOS dos Levantamentos Prospectivos de Custos. In: JABOATÃO DOS GUARARAPES. Secretaria da Educação. **Projeto Nossa Escola : escola pública com gerência comunitária : documento básico.** Jaboatão dos Guararapes, [s.d.]. p. 27-40.

SILVA, Maria Alice Setúbal Souza e, GROSBAUM, Marta Wolak. **A experiência de Jaboatão dos Guararapes - PE.** Brasília : [s.n.], 1993. 28 p.

SOUZA, Euclísia Ferreira de (coord.). **Escolarização básica das camadas populares na Região Metropolitana do Recife: versão preliminar.** Olinda : Centro de Cultura Luiz Freire/Grupo Alternativas Educacionais, 1992. 197 p. + anexos

SPOSITO, Marília Pontes. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares.** 2 v. São Paulo : USP/FE, 1989. 639 p. (Tese de Doutorado)

<H:JAB04>