

AUTONOMIA DA ESCOLA: DIMENSÕES E CONTRADIÇÕES NO SISTEMA MUNICIPAL DE RECIFE*

*Alfredo Macedo Gomes**
Edson Francisco de Andrade****

RESUMO

O presente artigo analisa a questão da autonomia da escola pública com base nos depoimentos dos sujeitos vinculados aos conselhos escolares e às instâncias superiores do Sistema Municipal de Ensino do Recife. O texto problematiza processos de construção e a discussão da autonomia escolar a partir de sua inter-relação com instâncias de participação envolvidas na gestão da educação. Os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas e da administração de questionários em quatro escolas municipais do Recife e respectivos conselhos escolares, além da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação. Os dados compreendem o período das políticas educacionais que se desenvolveram de 2001 a 2006. Conclui-se indicando que o distanciamento entre o enunciado e a prática da autonomia denuncia uma situação de esvaziamento da dimensão construtiva e propositiva da autonomia da escola.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Autonomia da escola. Conselho escolar. Sistema de ensino.

INTRODUÇÃO

O exercício da autonomia da escola tem sido colocado como um dos requisitos imprescindíveis à implementação do paradigma da gestão escolar democrática. Pesquisas realizadas sobre a gestão escolar (MEN-

* Artigo recebido em 29/06/2008 e aprovado em 12/09/2008.

** Doutor em Educação e professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: alfredomgomes@terra.com.br.

*** Mestre em Educação e professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

DONÇA, 2001; WERLE, 2002; MARTINS, 2002; BORDIGNON, 2004; ANDRADE, 2007) têm destacado a relevância e a necessidade de um maior envolvimento dos membros da comunidade como forma de garantir a ação autônoma das unidades escolares, ao mesmo tempo em que tal envolvimento deve favorecer a materialização de princípios democráticos em seus processos decisórios. É importante observarmos que as referências sobre os princípios da gestão democrática contidas na legislação da educação nacional compreendem aspectos gerais, ressaltando-se, entre eles, a participação, a autonomia e a decisão compartilhada, que se apresentam como valores universais orientadores da gestão democrática no Brasil. Assim, observa-se que a Constituição Federal (BRASIL, 1988, artigo 206, VI) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, artigo 3º, VIII) não estabelecem mecanismos específicos para o exercício da gestão escolar democrática para o país como um todo, deixando, em decorrência, para estados e municípios a incumbência de elaborar as formas e os mecanismos mediante os quais a gestão democrática deve ocorrer.

Decorre dessa compreensão a importância da realização de estudos voltados ao entendimento da gestão democrática da educação, tomando como foco de análise, por um lado, as relações que se desenvolvem nas escolas para a compreensão aprofundada das nuances e dimensões através das quais se observa a gestão democrática e, por outro, das relações entre as instâncias coletivas da escola com os órgãos superiores do sistema de ensino.

No presente artigo, apresentamos dados de pesquisa realizada na rede pública de ensino do Recife, com o objetivo de analisar a questão da construção e do exercício da autonomia da e na escola a partir de sua interrelação com as instâncias de participação envolvidas com a gestão da educação. Os dados foram coletados através de entrevistas e administração de questionários em quatro escolas municipais do Recife, com membros dos conselhos escolares, além do Conselho Municipal de Educação, e da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação. Os dados compreendem o período das políticas educacionais que se desenvolveram de 2001 a 2006, que corresponde à gestão do prefeito João Paulo de Lima e Silva. As escolas públicas em que realizamos nosso campo de pesquisa receberam os seguintes codinomes: Escola Verão (EV), Escola Primavera (EP), Escola Outono (EO) e Escola Inverno (EI).

O artigo se divide em três partes. Apresenta-se, inicialmente, uma discussão teórica da autonomia como um princípio intrínseco ao projeto político-pedagógico da escola, constituindo-se, por conseguinte, uma construção coletiva da comunidade escolar e local no sentido de que o instituído no marco legal possa se materializar ou ser ressignificado nas e pelas práticas discursivas e sociais da escola. Em seguida, são examinados extratos de depoimentos dos sujeitos da pesquisa sobre a autonomia, os quais constituem parte dos dados empíricos levantados. E, por fim, propõe-se a reflexão sobre a perspectiva do exercício da autonomia da escola no âmbito das relações estabelecidas com o conjunto das instâncias do sistema de ensino.

DIMENSÕES CONCEITUAIS DA AUTONOMIA DA ESCOLA

Entendemos o exercício da autonomia da escola como expressão da democratização dos processos de definição das regras que orientam o jogo democrático, tanto no interior da unidade escolar quanto na sua relação com as instâncias superiores do sistema de ensino. A noção de autonomia é, por conseguinte, um construto que exprime o interesse provisório e contraditório do coletivo; trata-se de uma práxis desenvolvida a partir da ação comunicativa do conjunto dos sujeitos participantes do fazer escolar. Afastamo-nos, portanto, da adoção de uma postura passiva em que circunscreve a autonomia como uma concessão das autoridades governamentais que representam o Estado. Sendo assim, “o que está em causa não é ‘conceder’ maior ou menor autonomia às escolas, mas sim reconhecer a autonomia como um valor intrínseco à sua organização, e utilizar essa autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos” (BARROSO, 2003, p. 21).

O exercício da autonomia como valor intrínseco à instituição escolar deve-se voltar, necessariamente, para a função maior da escola que é o processo de ensino-aprendizagem e a formação da cidadania. Neste sentido, a autonomia constitui e é constituída como prática político-pedagógica, prática essa cujo foco central é o próprio fortalecimento da instituição escolar e sua inserção crítica na sociedade.

Se retomarmos o significado etimológico do termo “autonomia”, como observa Bobbio, verificamos que a discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica uma

discussão sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem

o princípio inspirador do *pensamento democrático sempre foi a liberdade, entendida como autonomia*, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual se fundou todo o pensamento político moderno. (Apud BOBBIO, 1986, p. 26, grifos nossos)

Portanto, o reconhecimento da autonomia como valor intrínseco à vida escolar funda-se no princípio da liberdade, condição indispensável à prática democrática. Note-se que a escola, como instituição social inserida na esfera pública da sociedade, não pode deixar de dar a si mesma as normas e construir as condições que a conduzem à realização de seus fins político-pedagógicos. Porém, a escola não se constitui como instituição independente, pois é parte de uma rede de significados, normas e práticas do sistema de educação e está inserida no tecido estruturado e estruturante da sociedade.

Com base nessa concepção, pode-se entender por que o conselho escolar deve assumir papel de extrema relevância na construção da escola autônoma, uma vez que deve constituir-se em espaço de construção de identidade e de alteridade. Uma escola sem identidade é uma escola sem projeto político-pedagógico, portanto, é heterônoma porque incapaz de se projetar. A identidade da escola constitui a base da defesa do projeto-pedagógico da escola, sendo, por outro lado, atualizada, definida e ressignificada pelas práticas cotidianas, que ensejam a execução do seu projeto político-pedagógico. O conselho escolar simboliza, então, no seio da instituição escolar, o espaço no qual a liberdade deve converter-se em prática democrática e produz, a partir do debate e do dissenso, o consenso, temporário e momentâneo, sobre o nomos, as condições de possibilidade, os objetivos e os meios que farão a escola, Escola – espaço de múltiplas aprendizagens, espaço eminentemente pedagógico, espaço educativo.

O entendimento da autonomia como valor intrínseco à escola levou-nos à análise da atuação dos conselhos escolares em função das relações que se estabelecem entre seus membros, o que demanda desta instância colegiada a capacidade de diálogo e de construção ou atualiza-

ção coletiva do projeto político-pedagógico da escola. No entanto, o que tem sido observado é uma divisão ao mesmo tempo simbólica e prática da autonomia escolar, já documentada na literatura (OLIVEIRA, 2004; PARO, 2003). Dalila Oliveira considera, por exemplo, que

as reivindicações por maior autonomia para as escolas têm sido respondidas pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira. A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado, já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação. (2004, p. 104)

A citação acima nos ajuda a entender, por um lado, as práticas comuns nos conselhos escolares que são louvadas pelo oficialato educacional como expressão de autonomia, pois se referem à apreciação e aprovação dos interesses provenientes dos centros de poder, seja no nível da escola, seja no do sistema de educação. Isso é o que leva João F. de Oliveira (2004) a enfatizar as limitações que cercam o exercício da autonomia na escola, particularmente no que se refere às injunções das políticas educacionais de caráter produtivista e padronizadora. É o caso da administração, por parte do conselho escolar, dos recursos financeiros provenientes das transferências do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Outro aspecto que precisa ser observado é o falso reducionismo da noção de autonomia aos muros da escola. Não existe prática de autonomia para consumo interno da escola, uma vez que a escola pública não é apenas parte, mas uma das dimensões constituintes da esfera pública; é também parte de uma rede articulada de escolas que se alimenta, se identifica e se diferencia substantivamente aspectos geralmente ignorados pelas políticas homogeneizadoras de gestão escolar. A prática da autonomia não pode e nem deve ser autoreferente; é referente ao contexto do *sistema educativo* do qual a escola é parte constituinte, e ao contexto social, político, econômico e cultural, no qual não apenas a escola está inserida, mas o próprio sistema de políticas educativas. Assim, o presente texto enfatiza o exercício da autonomia da escola na perspectiva da participação de seus sujeitos nos processos de decisão e formulação das políticas educacionais a serem implementadas na e pela escola.

O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA NO CONTEXTO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DO RECIFE

No que concerne ao marco legal que trata do exercício da autonomia, merece destaque os artigos 206 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e os 14 e 15 da LDB (Brasil, 1996) que referenciam a ação democrática como uma das premissas da participação no espaço público, especialmente, no campo educacional. A rede municipal de ensino do Recife, com base nos princípios aí estabelecidos, caminhou no sentido de criar as seguintes instâncias de participação: Conselho Municipal de Educação (1991), Conselhos Escolares (1992) e Comissões Regionais de Educação (2000), além de ter realizado conferências municipais de educação. Mas, recentemente, o Conselho Municipal de Educação passou por reformulações sob a justificativa de melhorar a interlocução entre as escolas e as instâncias superiores do sistema de ensino. A expectativa de um relacionamento pró-ativo entre as instâncias envolvidas na gestão da educação municipal, em princípio, expressa o reconhecimento da importância do exercício da autonomia da escola, no que se refere ao seu papel de corroborar com a definição das políticas educacionais do sistema municipal de educação.

Passemos a examinar diversos depoimentos sobre a autonomia da/na escola, para situá-los no contexto das políticas educacionais na cidade de Recife. O extrato abaixo representa o discurso da ex-secretária municipal de educação (2001-2004) sobre a questão da autonomia.

Todos os estudiosos que tratam desta questão de liberdade, autonomia e solidariedade, eles suscitam uma certa tensão [...] Uma primeira tensão que a gente tem que enfrentar nessa questão da autonomia é no campo mais geral. [...] Quando é do ponto de vista do governo você tem o plano de governo que você tem que viabilizar, porque você ganha uma eleição em cima de prioridades, tem os limites da receita e você tem a diversidade do Recife, não é? [...] Então, nesse sentido, a autonomia também entra como uma disputa entre autonomia e entre os conselhos e entre os diversos projetos que na sociedade pretende se legitimar em busca da hegemonia. (Ex-secretária municipal de Educação, entrevista realizada em 16 de julho de 2006)

Em primeiro lugar, a fala acima revela uma compreensão da autonomia como campo de disputa, por isso suscita *certa tensão*. Uma dessas tensões, explicitamente revelada, se apresenta entre o *projeto de*

governo eleito, que tem prioridades como programa de gestão e procura se viabilizar como grupo no poder, e os *demais projetos* que disputam a hegemonia no plano político e societal e, particularmente, no campo educacional. Assim, o extrato pode ser interpretado como uma notável justificativa de que o *programa de governo*, apresentado no momento da disputa eleitoral, constitui ponto de *tensão* porque rivaliza com os demais projetos, mas parece ser a manutenção da hegemonia do grupo no poder que se apresenta como a grande prioridade, emulando com as prioridades programáticas e as problemas específicos do sistema de educação.

Além disso, o depoimento demonstra que a autonomia constitui, além de campo de disputa nos diferentes espaços institucionalizados do sistema municipal de educação (executivo, Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, Conferência Municipal de Educação), um processo prático-reflexivo e dinamizador da agenda pública da educação, pois se vincula, inexoravelmente, à esfera pública e, por isso, à formação discursiva da gestão democrática escolar.

A tensão também foi tematizada, com outro sentido, pela atual secretária de Educação do município, como pode ser verificado na passagem a seguir:

Eu acho que é o desafio maior de qualquer gestor que está querendo construir a gestão democrática, porque existe sempre um tencionamento entre a tentação de centralização das decisões – você tem um projeto que você acha que é o projeto correto –, e a necessidade de você descentralizar as decisões e dá a autonomia às escolas, mesmo na decisão. (Secretária de Educação, entrevista em 29 de agosto de 2006).

Notemos, pois, que, como antes, a posição de quem produz o discurso é a do gestor, a do gestor interessado em *construir a gestão democrática*. Todavia, se no primeiro extrato analisado a tensão originava-se da disputa de projetos, neste segundo caso a tensão decorre mais diretamente do processo de execução do projeto, ou seja, da *tentação* de centralizar as decisões por se pressupor ter o *projeto correto*, por um lado, e a *necessidade* de descentralizar as decisões, por outro. Observe que o discurso denota a linguagem do impulso, da tentação do poder, e, por outro lado, do dever, do compromisso e da necessidade de descentralizar. Parece-nos que, neste caso, as determinações do marco legal, assim como os compromissos assumidos no âmbito da gestão do sistema da educação, tornam a *necessidade* um imperativo social e político a ser observado como parâmetro para a gestão democrática.

Como o foco do nosso interesse é o conselho escolar, tomemos para análise um extrato que nos possibilite entender como o gestor do sistema compreende essa instância no que se refere à autonomia do conselho escolar.

O conselheiro só vai entender o seu papel que a gente precisa dele lá na escola, pra ajudar a qualidade que a gente quer, se a gente tiver essa formação cidadã primeiro. E aí, nesse sentido, o entendimento da autonomia está muito por aí. A autonomia quer dizer que todo mundo chegou a um momento de entender qual é o papel dele na construção de uma educação de qualidade. Então, esse entendimento do que é autonomia, se sentindo parte de um todo, sabendo que faz parte de um Sistema Municipal de Educação, que a gente está numa rede que tem uma proposta pedagógica e que tem um projeto de sociedade. Aí é que a gente precisa discutir a formação nesse sentido. (Secretária de Educação, entrevista realizada em 29 de agosto de 2006)

Há dois aspectos para os quais consideramos relevante chamar a atenção. O primeiro é que o conselheiro tem de receber uma formação referida como cidadã para poder entender seu papel. No entanto, e contraditoriamente, a formação cidadã é para *ajudar na qualidade que a gente quer*. Como se trata de relações de poder, o sentido de *a gente quer* deve ser circunscrito e demarcado pelo grupo no poder e seus projetos e valores sobre como o sistema de educação pode e deve ser organizado. O segundo aspecto que destacamos diz respeito à noção de autonomia aqui em evidência, porque ela é referida como o *momento* e *lugar/posição*, e não como processo e disputa. A autonomia é vista como o *momento de entender* o seu papel na construção de uma educação de qualidade; a autonomia como *lugar/posição* diz respeito a fazer parte de um todo, de um sistema de ensino, o qual já tem definido, não só o projeto pedagógico, mas um projeto de sociedade. Colocando em outras palavras, a idéia-chave de autonomia é contribuir com os projetos já definidos. Neste caso, a autonomia não corresponde à construção de um projeto coletivo, nem tampouco visa superar os dissensos em torno de um projeto consensual; parece corresponder a uma chave de adesão ao projeto central. Notemos também que neste segundo caso a autonomia não é referida como campo de disputa.

A formação cidadã sobre a qual se fala diz respeito ao aprendizado da participação e à constituição do sujeito democrático. Não obstante,

tal formação aparece preconizada pelo anseio de que *cabe ao conselho escolar ser o difusor do que a gente precisa lá na escola*. É também destacado na fala o limite da decisão compartilhada ao afirmar-se, em outro momento da entrevista, que certas coisas já estão definidas pela gestão. O texto produzido pela secretária de educação permite uma linha de interpretação no sentido de que a autonomia da escola decorre da concessão dos gestores do sistema de ensino. Assim, é possível afirmar que a linha de referência observada no seu discurso sobre a gestão compartilhada do sistema cede espaço ao compromisso de reafirmação do discurso democrático, que assevera a premissa da descentralização do poder de decisão e é, na realidade, arrefecido pela força impulsiva que hospeda o desejo de centralização do poder.

Entre as instâncias superiores, examinamos ainda o extrato da fala da representante do Conselho Municipal de Educação (CME) sobre o princípio da autonomia no trabalho dos conselhos escolares.

Olha, a autonomia, ela fica um pouco comprometida quando os conselhos ainda não assumem sua autonomia financeira. Quer dizer, a autonomia não é só a financeira, não é? Mas eu acho que isso é um elemento que dá um pouco dessa autonomia. Agora, eu acho que o conselho está caminhando pra essa autonomia, sem ser essa financeira, a outra, de tomar posições próprias, sem ser aquele negócio tutelado. (Presidenta do CME, entrevista realizada em 5 de junho de 2006)

Sublinhamos, neste extrato, algo que perpassa toda a entrevista da presidente do CME (assim como as demais entrevistas que realizamos): a concepção de que o exercício da autonomia dos conselhos escolares, assim como do próprio CME, depende, não somente, mas significativamente, da sua autonomia financeira. Em outros termos, é imprescindível que os conselhos tenham orçamento próprio, possam decidir suas prioridades assentados em base material e calendário de execução, superando a fase da gestão escolar dependente porque não dispõe dos meios para realizar seus objetivos e fins. Construída essa condição, a *outra autonomia, de tomar posições próprias*, poderia ser construída e fortalecida.

Passemos, então, à análise das entrevistas realizadas com os conselheiros escolares. Perguntamos aos conselheiros, inicialmente, qual a avaliação que faziam sobre o exercício da autonomia dos conselhos escolares e obtivemos a seguinte resposta de uma conselheira, que é diretora:

A autonomia... ela é uma coisa assim muito discutida. A gente tem autonomia em parte... Tem coisa que a gente esbarra em Ministério Público, outra em questões conceituais da sociedade, essa coisa toda, tá entendendo? Agora, é uma autonomia que eu entendo em parte. É assim, vai até aqui, daqui pra lá não tem mais condição. (Direção 04 – Escola Outono. Entrevista realizada em 28 de junho de 2006)

O extrato corrobora com o aspecto destacado no depoimento anterior: a autonomia só é exercida parcialmente, *em parte*, como se disse. Devemos chamar a atenção para o fato de que a própria legislação não estabelece orientações e referenciais para que esse princípio possa ser observado pelos sujeitos no cotidiano da gestão escolar. Os conselheiros escolares, por outro lado, demonstram enormes dificuldades para caracterizar as iniciativas de autonomia do conselho escolar, considerando a mediação entre as regras do jogo democrático, dispostas no marco legal, e as exigências impostas pelas instâncias superiores. Para um dos representantes do segmento comunidade na mesma escola:

A autonomia pra decidir ele [o conselho] tem. Agora tá faltando esclarecimento em termos de conselho. Existe conselheiro que não sabe que ele tem essa autonomia, né? A gente tem que ter autonomia, mas é uma autonomia que seja boa pra escola, pro aluno; que não prejudique ninguém, tá entendendo? Mas, muitos conselheiros não sabem a autonomia que ele tem. Falta, eu acho, capacitação pra eles ter clareza de que o conselho escolar não é só fiscalizar o funcionário. O conselho escolar é pra dá rendimento à educação, melhorar a qualidade, esse tipo de coisa. Mas, o conselheiro... ele não tem clareza. (Comunidade 04 – Escola Outono. Entrevista realizada em 28 de junho de 2006)

A fala desse conselheiro destaca a necessidade de formação dos participantes do conselho escolar. Na verdade, pode-se dizer que destaca, de forma clara, que, mais do que autonomia financeira, os conselheiros reconhecem e reclamam uma *capacitação* para poderem exercer *bem* a autonomia. Nas quatro escolas que acompanhamos, essa mesma *posição* foi insistentemente mencionada por diferentes segmentos. Portanto, a consideramos fundamental. Esse dado não pode ser ignorado, pois releva o caráter processual da questão da autonomia, evidenciando sua articulação com processos e experiências formativas, traduzidas aqui como *capacitação*, como uma das condições para o exercício e a participação com autonomia no contexto escolar.

Destacamos, porém, que o discurso da autonomia com que opera o conselheiro revela que ela *deve ser boa pra escola, pro aluno e não deve prejudicar ninguém*. Isto sugere uma visão ingênua do processo, marcada pela ausência de embate, de disputa e de crítica, sendo a *capacitação* destinada a lhes preparar para o exercício de funções predeterminadas. Cabe destacar que há uma sintonia considerável entre o enunciado desse discurso e o da atual secretária de educação que examinamos anteriormente.

Coerentemente, os dados demonstram que a grande maioria dos membros dos conselhos escolares reconhece que suas atribuições exigem o conhecimento de conteúdos relativos aos processos educacionais. Ao associar a vivência da autonomia aos conhecimentos dos *assuntos e problemas* da educação, os conselheiros assumem uma posição coerente e a consciência de que participar do espaço público, no qual se desenvolvem os trabalhos dos conselhos escolares, não requer apenas vontade de participar. Por conseguinte, o exercício da autonomia também requer aprendizado das regras que organizam o jogo democrático para que cada sujeito possa efetivamente ocupar espaço em condições, inclusive, de propor a revisão dessas regras.

Como membro do conselho escolar, o diretor da escola assume uma posição que merece análise particular. Não apenas porque, no sistema municipal de educação de Recife, a presidência do Conselho Escolar tenha sido assumida, na sua grande maioria (75,6%), pelo diretor escolar (ver Tabela 01), mas também porque a direção escolar – diretor e vice-diretor – tem sido escolhida através de eleições diretas na escola, com a participação da comunidade, desde 2002 (RECIFE, 2002).

Tabela 01 – Segmento a que pertence a presidência do CE

Segmentos	Frequência	Porcentual
Aluno	1	1,3
Pais	2	2,6
Comunidade	2	2,6
Direção	59	75,6
Professores	13	16,7
Funcionários	1	1,3
Total	78	100

A tabela demonstra também que o segmento docente preside 16,7% dos conselhos investigados, dado que, somado ao dos diretores, indica que 92,3% da presidência dos conselhos escolares se encontram sob o comando do corpo docente. Em outros termos, os professores, como gestores escolares, assumem um espaço considerável no volume do exercício do poder da gestão da educação no sistema municipal de educação de Recife.

Por estas e outras razões, a gestão escolar e a gestão do sistema de educação não podem ser analisadas como polaridades e realidades isoladas. O real é, neste como em outros casos, como aponta Bourdieu (2004, p. 29), *relacional*. Portanto, podemos afirmar que não é possível que a gestão do sistema seja bem-sucedida e êxitosa se a gestão escolar, no seu conjunto ou em proporção significativa, não o seja; da mesma forma, podemos afirmar que a gestão escolar não será bem-sucedida e êxitosa se a gestão do sistema é deficiente e precária.

No entanto, os dados demonstram fissuras importantes na compreensão da gestão da educação, cujas causas se encontram na forma como o exercício do poder no sistema tem se dado. Por exemplo, quando se trata das questões encaminhadas pela secretaria de educação, supostamente baseadas nas prerrogativas de sua autoridade hierárquica de centro de poder em relação à escola, os dirigentes escolares tendem a classificar como *postura autoritária*, acusando o *centro do poder* de impedir que a gestão escolar se processe de forma autônoma. Contraditoriamente, o mesmo ocorre quando esses dirigentes tratam o exercício da autonomia na relação direção escolar-conselho escolar. Observarmos que o(a) diretor(a) segue exatamente a *postura autoritária* que havia censurado nas ações da secretaria de educação. Identifica-se assim um novo *centro de poder*, desta feita no seio da escola, que é mais tangível e concreto.

Analisemos esse aspecto destacando partes de entrevistas com dirigentes escolares que consideramos representativas do conjunto de diretores entrevistados. Os pontos centrais do discurso são enunciados sobre autonomia, os quais têm nos revelado, por diversos mecanismos e roupagens, formas de exercício do poder. Afirma a dirigente:

Olhe, eu acredito que ainda a gente esteja neste processo de conquista, porque é uma autonomia muito relativa. Algumas coisas mesmo que a gente decidiu aqui em conselho, a gente não conseguiu dar prosseguimento a ela, esbarra em algumas questões do sistema, da secretaria de

educação. Algumas coisas, nesse sentido que eu vou usar esta palavra, não sei se é a palavra correta, mas esbarra em algumas coisas legais que, assim, talvez não esteja escrito, mas tem uma determinação interna de como funciona segundo o sistema da Secretaria de Educação de Recife. (Direção 01 – Escola Primavera. Entrevista realizada em 17 de julho de 2006)

Para a dirigente de uma outra unidade de ensino:

Eu penso assim, eles deixam a gente livre um determinado momento, meio que abandonado, na realidade acho que essa palavra seria a mais adequada, pra decidir, assim: – Vocês são autônomos pra decidir isso! Deixa a gente livre assim, e quando chega uma hora que a gente acha que realmente tem essa autonomia e quer fazer, aí, a gente não consegue porque não pode, porque tem que passar primeiro por isso, por aquilo, até chegar na decisão. (Direção 02 – Escola Verão. Entrevista realizada em 2 de junho de 2006)

A leitura desses depoimentos é de que há empecilhos significativos, impostos pela secretaria de educação às escolas, para a realização de ações e projetos formulados ou ressignificados no âmbito da escola, com base no discurso da autonomia. No entanto, nos dois extratos, assim como se evidenciou ser posição corrente entre os dirigentes, o exercício da autonomia se processa num *continuum* indefinido, impreciso, cujos limites se apresentam, em geral, de forma negativa pela reação controladora de um dos centros de poder do sistema. Observe a passagem expressa pela dirigente escolar e presidente do conselho da Escola Primavera, que diz que *algumas coisas* que foram decididas pelo conselho escolar não tiveram prosseguimento, porque *esbarram em algumas questões... da secretaria de educação*. A dirigente complementa que os limites se materializam em *coisas legais que talvez não esteja escrito, mas tem uma determinação interna de como funciona segundo o sistema da Secretaria de Educação de Recife*.

Verificamos assim que não existe uma normatização orientadora da questão da autonomia escolar no âmbito do sistema educacional. Essa é uma questão muito delicada porque não se pode normatizar a autonomia *per si*, pois a autonomia só pode ser adequadamente apreendida como exercício de poder, o qual se inscreve, como define Bourdieu (2004, p. 28), como “campo de poder”. Sendo a autonomia um *real relacional*, ela

não se revela a não ser por meio da referência ao outro, seja este outro os membros de um conselho escolar ou o *centro do sistema*, como o temos denominado. O reconhecimento do *modus operandi* (de como as coisas funcionam) *segundo a Secretaria de Educação de Recife* testemunha que tem havido iniciativas de descentralização, as quais acenam que o exercício da autonomia no âmbito da escola não consegue captar profundamente até onde as decisões do conselho escolar podem avançar, sem ser efetivamente surpreendido ou limitado por aquilo que não pode fazer porque o centro do sistema municipal de educação não permite.

A fala da dirigente da Escola Verão demonstra, igualmente, os limites ao exercício da autonomia. De uma situação quase que de *abandono* no sentido de que são autônomos para decidir, a dirigente argumenta que as decisões da escola esbarram nas limitações colocadas pelo centro do sistema de educação. O extrato sugere que a escola não pode caminhar em determinada linha de orientação porque, na hora de implementar algo decidido no conselho, os obstáculos surgem em forma de condições ou requerimentos estabelecidos pelo centro do sistema. Neste caso, de um estado de liberdade (é o que se quis dizer com *meio abandonado*) para decidir, verifica-se que, na *hora de fazer*, a autonomia encolhe à medida que cresce as condições e exigências do centro do sistema. Assim, temos aqui uma questão de pesquisa que merece ser estudada, qual seja, em relação a que decisões do conselho escolar são postas condições ou exigências, e quais são estas. O estudo dessas dimensões podem contribuir significativamente para entender não apenas sobre que questões ou aspectos os conselhos têm se debruçado, mas também servirá para o mapeamento das reações dos centros de poder às questões tratadas.

A dirigente da Escola Inverno admite que a autonomia existe dentro dos limites postos pela legislação e pelas políticas que vêm da secretaria de educação:

Eu acho que não existe uma autonomia plena sem você estar subordinado a uma instituição, a um comando, a uma diretriz, não existe. Você tem autonomia, mas uma autonomia limitada, baseada em determinadas diretrizes ou regras, não é? Então, eu acho que o conselho, qualquer conselho, é isso. Aqui a gente tem autonomia de instituir as normas que cabem a gente, respeitando essa legislação que vem da secretaria de educação, políticas também, então, a gente tem autonomia respeitando

isso. (Direção 03 – Escola Inverno. Entrevista realizada em 17 de julho de 2006)

É importante destacar que embora o sistema municipal de ensino de Recife tenha sido instituído em 2002, através da Lei Municipal n. 16.768, todos os entrevistados, dirigentes, professores, estudantes e representantes da comunidade no conselho escolar localizam o exercício da autonomia numa relação direta com a secretaria de educação, ou seja, com o poder executivo. É possível que esta mesma representação também ocorra no CME e na Comude, sendo a secretaria de educação a referência principal do sistema e para pensar o sistema.

Por outro lado, vamos trabalhar abaixo as contradições que se evidenciam entre o discurso da autonomia dos dirigentes, ao protestarem contra o tipo de relação que a secretaria de educação estabelece com a escola, e as ações e os discursos desses sujeitos diante dos trabalhos desenvolvidos pelo conselho escolar nas unidades de ensino sob a sua coordenação.

O princípio da autonomia passa a ser invocado como autorização para que o diretor da escola, através do conselho escolar, institua normas que regulem o funcionamento interno da escola, permitindo, inclusive, o julgamento e a sanção sobre questões que envolvem alterações na rotina gestonária da escola ou, até mesmo, aquelas que pretendem emitir juízos de valor sobre o comportamento de algum sujeito pertencente à comunidade escolar, sem que seja garantido o espaço para a prática dialogal entre os membros do conselho escolar. A conselheira dirigente da Escola Inverno (Direção 03) ilustra razoavelmente bem esse interesse ao referir-se ao princípio da autonomia do conselho escolar como instrumento a ser utilizado a serviço de manobras, à revelia dos dispositivos legais. Ela diz o seguinte:

A gente tenta respeitar na medida do possível, mas na medida que a gente entende que de outra forma a gente vai está ajudando o aluno, aí, vez por outra, a gente dá uma direcionada pra garantir o funcionamento. A gente participa e eu vou te dar um exemplo prático. A secretaria de educação não havia instituído formalmente o conselho de ciclo no calendário da escola e, ao contrário disso, sempre ressaltava e destacava o dia letivo do aluno. Mas a gente entendia, como eu lhe falei, que pra haver dia letivo com qualidade o professor precisa sentar e avaliar. Agora a secretaria já instituiu formalmente. Então, a gente já tava dentro da proposta. (Direção 03 – Escola Inverno. Entrevista realizada em 17 de julho de 2006)

Observemos que a dirigente (ver extrato da entrevista anterior), enquanto referia-se à relação da secretaria de educação com a escola, alegava que só é possível o exercício de um tipo de autonomia no âmbito escolar, em face da submissão da escola tanto às diretrizes que emanam do centro do sistema quanto da legislação educacional. Até ali, sua fala pretendia expor que o limite da ação autônoma da escola é consequência natural das exigências necessárias para o funcionamento do sistema de ensino. Diante disso, cabe à unidade de ensino *instituir normas* à luz da estreita observância das regras que regulam o jogo democrático da gestão escolar do país, e, por conseguinte, do sistema municipal de ensino do Recife.

Mais adiante, quando a consultamos sobre a autonomia da escola para tomar decisões sem que sejam necessárias constantes requisições às instâncias superiores, o seu discurso mudou drasticamente. Nesse último momento, a depoente fala em tom mais brando e até solicita do entrevistador que não registre aquele último turno do diálogo. Suas palavras agora pretendem esclarecer que no cotidiano da escola há situações em que a direção precisa agir, se necessário, até mesmo à revelia das normas instituídas. Podemos denominar tais iniciativas da escola como “autonomia clandestina”.

O caso narrado pela dirigente da Escola Inverno (Direção 03) é, ao nosso ver, extensivo a diferentes aspectos tratados em outras escolas, quando o conselho é convocado, quase sempre extraordinariamente, para resolver situações que envolvem relativo grau de tensão intraescolar, ou na sua relação com a secretaria de educação. Percebe-se que o dirigente escolar tem um interesse especial pelo exercício da autonomia clandestina. A ação do conselho vem sendo solicitada, de forma sistemática e crescente, como mecanismo de alívio das tensões dos episódios que envolvem a rotina da escola, nestas incluídas as exigências da secretaria de educação no sentido de se fazer cumprir as deliberações que o sistema impõe para a rede municipal de ensino do Recife.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise sobre o exercício da autonomia da escola pode-se perceber que os conselheiros afirmam a autonomia como um princípio que integra a característica de atuação do conselho escolar, porém reconhecem que o exercício desse princípio da gestão escolar democrática,

assim como a participação na partilha das decisões, exige aprendizado. Não obstante, o isolamento entre as instâncias que deveriam atuar em parceria no interior do sistema de ensino favorece a emergência do exercício da autonomia clandestina, uma vez que as escolas procuram resistir à lógica de mera executora de tarefas que lhes são impostas, ressignificando as regras do jogo para atuarem em consonância com a hegemonia das lideranças escolares, especialmente do diretor e dos aliados.

Assim, baseado na dimensão conceitual da autonomia, a partir da qual fundamentamos nossa análise, ela não tem sido efetivada, sobretudo porque, ao isolar-se em seu contexto de atuação, o conselho escolar, como instância de participação local, não interfere efetivamente na definição das políticas educacionais; por conseguinte, sua contribuição, ainda que assistemática e pontual, tem sido restrita ao âmbito do espaço escolar.

Por outro lado, o centro executivo do sistema tem demonstrado que a ação autônoma do conselho escolar deve essencialmente referir-se a sua capacidade de dialogar com e responder às questões já decididas pela secretaria de educação. É interessante destacar que tal situação pode ser motivada por diferentes razões, entre as quais se encontram: 1) a defesa do “projeto de gestão” apresentado pelo executivo municipal como diretriz e programa a ser implementado pelas demais instâncias do sistema; 2) o fato, já destacado, de que a autonomia tem sido pensada, produzida, consumida e referenciada na relação escola-centro executivo do sistema, reproduzindo uma imagem tradicional de uma relação hierarquizada, na qual o centro executivo decide, elabora e as partes descentradas – a escola – implementam, executam e decidem nos limites estabelecidos por aqueles; 3) o fato de que o centro executivo do sistema é o centro decisor, proponente e financiador das ações de capacitação dos conselheiros escolares.

Finalmente, o distanciamento entre o enunciado e a prática da autonomia denuncia uma situação de esvaziamento da dimensão construtiva e propositiva da autonomia no âmbito do sistema como um todo. Podemos levantar a hipótese de que a autonomia foi convertida em *instrumento* de gestão, uma espécie de anteparo referencial para encapsular e justificar, de um lado, divergências e diferenças de proposições pontuais que vão da escola para o centro executivo do sistema e vice-versa, e, de outro, para justificar e mascarar ações centralizadas e centralizadoras no contexto do sistema e dos conselhos escolares. Em outras palavras, a autonomia, assim como a gestão escolar democrática, parecem ter sido assimiladas

no discurso da profissão de fê docente, e, como tal, está sendo destituído da força transformadora e crítica pelo hábito da pregação.

ABSTRACT

This study analyzes public school autonomy based on data gathered from subjects linked to school councils and to the upper echelons of the Recife Education System (Sistema Municipal de Ensino de Recife). The processes of construction and discussion of school autonomy are analyzed in relation to the forums of participation in public education management. Data collection was carried out through semi-structured interviews and surveys distributed to four municipal schools and their respective School Councils, as well as interviews with the Municipality of Recife Secretariat of Education and Council of Education officials. The study period covers education policies implemented between 2001 and 2006. It is concluded that the gaps between the enunciation and practice of autonomy indicate an emptying of the constructive and propositive dimensions of school autonomy.

Keywords: Education policy. School autonomy. School council. Educational system.

NOTA

1. Os dados referidos nesta e em outras passagens foram elaborados com base na aplicação de questionários a uma amostra de 78 conselhos escolares, abrangendo as várias regiões político-administrativas da cidade de Recife, de um universo de 217 conselhos que se encontravam em funcionamento em 2006.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. F. de. *O papel dos conselhos escolares na democratização da gestão educacional no município do Recife*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco.

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

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

BORDIGNON, G. Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. *Programa de fortalecimento dos conselhos escolares*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394*. Brasília, 1996.

CURY, C. R. J. *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.

MARTINS, A. M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, 2002.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, J. F. de. *Escolas gerenciadas – Planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiás: Editora da UCG, 2004.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2003.

RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Promulgada em 4 de abril de 1990. Recife, 1990.

RECIFE. Lei n. 15.709/92, de 26 de outubro de 1992. Cria os Conselhos Escolares nas escolas municipais do Recife. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, 1992, p. 02-03.

RECIFE. Lei n. 16.589/2000. Altera a Lei n. 15.709/92 que dispõe sobre os Conselhos Escolares nas Escolas Municipais. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, 2000.

RECIFE. Decreto Municipal n. 19.464 de 2002. Estabelece regras para a eleição de diretor e vice das escolas da Rede Municipal de Ensino. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, 2002.

RECIFE. Lei n. 16.768/2002. Cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife – SMER. *Diário Oficial da Cidade do Recife*, 2002.

SILVA, M. A. Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: OLIVEIRA, J. F. de. *Escolas gerenciadas planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiás: Editora da UCG, 2004.

WERLE, F. O. C. *Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.