

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 675

**MAPEAMENTO DA
DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
BRASILEIRA NAS REDES ESTADUAIS
DO ENSINO FUNDAMENTAL***

Marta Maria de A. Parente**
Heloísa Lück***

"(...) A crise da educação no Brasil é parte inseparável da crise do Estado, seu crescimento desordenado e segmentado; a alta concentração de poder nos órgãos centrais; o excesso de gente nesses órgãos e a sua ausência na unidade prestadora de serviço — a escola; a total falta de autonomia desta última; a desarticulação entre governos da União, Estado, Município", Guiomar Namo de Mello.

Rio de Janeiro, outubro de 1999

* Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 02/1998 celebrado entre o IPEA e o Consed e contou com a colaboração de Sônia Tiê Shicasho e José Eduardo Malta de Sá Brandão, da Diretoria de Política Social do IPEA, e do estagiário Carlos Calandrine de Souza.

** Da Diretoria de Política Social do IPEA.

*** Da PUC do Paraná e coordenadora da Renageste/Consed.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Diretoria

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

O IPEA é uma fundação pública vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica; e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - CONCEITOS CORRELATOS À DESCENTRALIZAÇÃO	4
3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	9
4 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO	11
4.1 - Estruturas de Gestão Colegiada	11
4.2 - Mecanismos de Gestão para o Provimento do Cargo de Diretor Escolar	33
4.3 - Os Instrumentos de Planejamento Escolar	37
5 - MAPEAMENTO GERAL DE AÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO	45
6 - OBSERVAÇÕES FINAIS	47
ANEXO.....	50
BIBLIOGRAFIA	51

RESUMO

Este estudo tem por objetivo mapear a descentralização da educação, a partir das redes estaduais do ensino fundamental, segundo três eixos de análise: 1º) a implantação de estruturas de gestão colegiada; 2º) os mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar; e 3º) os instrumentos de planejamento escolar. A metodologia adotada neste estudo combinou uma caracterização institucional, realizada mediante aplicação de um questionário nas secretarias de educação de 26 unidades federadas, com uma análise da documentação solicitada, compreendendo documentos de políticas, leis, regimentos, estatutos e outros similares. Trata-se de estudo que identifica, localiza e ordena os processos de descentralização dos sistemas estaduais de educação iniciados no decorrer das décadas de 80 e 90, apresentando-os sob a forma de mapas. Descreve, ainda, a descentralização do ensino sob os três aspectos enfocados.

ABSTRACT

The study identifies, locates and arranges the decentralization process of the State Education Systems that started during the 1980 and 1990 decades. Its main objective is to draw a map of the decentralization of the public education system according to three directions: 1°) the implementation of school board management structures 2) the methods of school director selection (transference, nominations or elections) and 3) the instruments of educational planning. The methodology relies on questionnaires completed by the 26 State Educational Departments and on the analysis of information provided by policy documents, laws, regulations, and statutes.

APRESENTAÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa *Mapeamento da Descentralização da Educação nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental*, compreendendo três eixos de análise: *a)* implantação de estruturas de gestão colegiada; *b)* mecanismos de gestão para provimento do cargo de diretor escolar; e *c)* instrumentos de planejamento escolar.

Este é um primeiro mapeamento da descentralização do ensino fundamental, em vista do que, certamente, se presta a identificar, localizar e hierarquizar os processos de descentralização dos sistemas estaduais. Portanto, reúne e ordena a implantação da descentralização, considerando as unidades federadas e a escola.

O Brasil tem 196.479 escolas (dados de 1998) que oferecem o ensino fundamental, correspondente a oito anos de escolaridade obrigatória. Essas escolas estão distribuídas entre as quatro redes de ensino existentes: a federal, a estadual, a municipal e a particular. Desse total, 42.361 (21,56%) pertencem ao sistema estadual de educação e acolhem 18 milhões (53%), dos 34 milhões de matrícula nesse nível de ensino. Essas escolas são administradas pelas secretarias de educação. É esta, pois, a abrangência do estudo em questão.

Mesmo não tendo caráter avaliativo, fornece um primeiro apanhado geral da implantação dos processos de descentralização e, principalmente, busca atender à necessidade de se ter mapas que indiquem onde realmente estão ocorrendo esses processos, o que estão fazendo os entes federativos estaduais para o cumprimento dos preceitos constitucionais e das orientações emanadas das políticas públicas de caráter descentralizador e quais as tendências principais, para que se procedam avaliações das políticas e das ações dos governos e a realização de estudos comparativos entre os resultados dos sistemas que se encontram em estágios mais avançados e os que se encontram menos avançados na prática da descentralização.

O trabalho está dividido em seis seções. A Seção 1 apresenta a introdução, que contém referências históricas sobre os processos de descentralização da educação fundamental no Brasil. A Seção 2 mostra a conceituação, explicitando as categorias fundamentais utilizadas em estudos desta natureza, tais como descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia. A Seção 3 registra os procedimentos metodológicos praticados em todas as fases da pesquisa. A Seção 4 apresenta e analisa os resultados da pesquisa, em que os dados coletados são apresentados sob forma de tabelas, gráficos e mapas, em diferentes níveis de agregação e analisados em seguida. A Seção 5 mostra o mapeamento da descentralização. A Seção 6 conclui o trabalho com uma síntese dos aspectos tratados nos três eixos da pesquisa, bem como algumas questões que poderão orientar novos eixos de pesquisas sobre o tema em questão.

Esta pesquisa gerou como produtos principais: *a)* um conjunto de dados referentes às estruturas colegiadas, aos mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar, e aos instrumentos de planejamento escolar que vêm sendo adotados nas escolas da rede de ensino fundamental; *b)* matriz de ordenamento da descentralização; e *c)* mapas mostrando a distribuição atual do processo de descentralização no país. Estes dados e informações constituem uma referência para estudos das relações entre gestão e eficiência dos sistemas, melhoria da aprendizagem, participação da comunidade, inovações pedagógicas, dentre outras.

1 - INTRODUÇÃO

“(...) navegamos por este furacão de mudanças da globalização, quase sem bússola, com limitados e, muitas vezes, desatualizados mapas. Tantas mudanças e tão poucos mapas são algumas das fontes principais do mal-estar, da incerteza e desassossego que tanto se manifestam no mundo atual.”

Guilherme O’Donnel

A pesquisa *Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental*, objeto de acordo de cooperação técnica firmado entre o IPEA e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com o apoio técnico da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste) do Consed, teve como objetivo principal mapear as estruturas colegiadas, os mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar e os instrumentos de planejamento adotados pelas escolas estaduais que oferecem o ensino fundamental.

Até final de 1996 e início de 1997, a descentralização dos sistemas estaduais de educação, presente nos estados brasileiros, não era suficientemente conhecida. A literatura existente sobre o tema, embora relevante, é constituída, na quase totalidade, de estudos de casos referentes a experiências estaduais e locais. Os estudos mais conhecidos nacional e internacionalmente reportam-se às experiências estaduais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e às diversas experiências locais, atribuídas aos municípios, prefeituras e escolas. São estudos pontuais que mostram o que vem sendo realizado nos âmbitos estaduais e municipais.

As políticas e os processos de tendências descentralizadoras, objeto deste mapeamento, tiveram início no Brasil, em meados da década de 80, durante a transição democrática ocorrida no país que, a despeito das sucessivas crises, introduziu a perspectiva democrática como pano de fundo no panorama político nacional. Novos cenários se desenharam, embasados na expectativa de construção de uma democracia participativa, necessária para a retomada do desenvolvimento econômico e social.

Na esteira da transição democrática, houve um impulso generalizado de movimentos sociais: cresceram as organizações populares, as associações de bairros, de moradores, de consumidores, os clubes de vizinhança, as associações que congregavam interesses profissionais de entidades que não podiam ser representadas sindicalmente, tais como: associações de funcionários públicos, de professores e outras organizações [ver Rodrigues (s/d)].

No plano educacional, emergem movimentos para a democratização e valorização da escola pública. Resultantes de uma combinação de forças entre o novo discurso político nacional, os movimentos sociais — presentes de forma latente no país durante duas décadas — e as novas teses que defendiam o investimento na qualidade da educação, os sistemas educacionais iniciaram, já a partir de 1982, uma série de movimentos e atividades, visando institucionalizar processos

democráticos e participativos nas instituições e órgãos do referido sistema. A perspectiva era gerar melhorias na eficiência dos sistemas e, conseqüentemente, possibilitar a oferta de um ensino público de boa qualidade para todos, que atendessem principalmente as necessidades dos usuários.

O projeto de reforma da escola pública nasce, portanto, no bojo do processo de transição democrática e se amplia pelo reconhecimento social da necessidade de se melhorar o perfil educacional brasileiro, pela via da equidade e da superação dos inalterados e elevados índices de repetência e evasão escolar.

Há um reconhecimento de que a repetência escolar está relacionada com a gestão da escola. Limitada pela completa dependência dos sistemas, a escola pública foi forçada a conviver e sobreviver historicamente com dificuldades que iam desde a manutenção do prédio escolar à escassez de recursos para a capacitação dos professores, passando, ainda, por formas insuficientes e, por vezes, inadequadas de seleção e nomeação dos diretores escolares.

Em trabalho que faz referência à autonomia da escola, suas possibilidades, limites e condições, Mello (1992) afirma que:

“A observação corriqueira do cotidiano escolar revela, desde logo, como a vida da instituição é burocraticamente ordenada de fora para dentro. Do ponto de vista formal, é restrito ou inexistente o espaço de decisão da escola sobre os seus objetivos, formas de organização e gestão, modelo pedagógico e, sobretudo, sobre sua equipe de trabalho.

No entanto, na prática, a escola adota inúmeras estratégias ou estratagemas para adaptar ou contornar os ordenamentos externos, seja em função da falta de condições mínimas para cumpri-los, seja pelas pressões — muitas vezes conflitantes — exercidas pelo meio social, pelo alunado e pelos professores que trabalham na instituição. Disso resulta, por exemplo, o paradoxo de que, apesar dos controles burocráticos, os sistemas de informação existentes sobre as escolas sejam fragmentados e pouco confiáveis. Muitas Secretarias de Educação debatem-se até hoje, por exemplo, com a dificuldade de saberem quantos professores existem em exercício.

(...) Apesar dessa margem de liberdade, construída à revelia das regulamentações formais, essa escola não é autônoma e sim abandonada a seus próprios interesses, crenças e carências. Mesmo assim, para fins de investigação e desenho de políticas que visem transformar essa situação, as estratégias que as escolas adotam para esses acertos e a combinação peculiar que cada uma realiza entre os recursos financeiros, o material humano, o espaço e o tempo de que dispõem para realizar — bem ou mal — a tarefa de ensinar, constituem, de fato, sua identidade. Conhecer-la e incorporá-la aos marcos conceituais que orientam a formulação de políticas, os desenhos da estrutura do sistema e o planejamento de mudanças, constitui um desafio para a investigação educacional e, provavelmente, uma condição para o êxito das políticas de descentralização.”

Não são poucos os diagnósticos que registram este panorama. Corroborando esta situação, o agigantamento de alguns sistemas estaduais dificultou a eficácia de sua administração, favorecendo a instauração do fracasso escolar e a impossibilidade de universalização do ensino fundamental com qualidade [ver Minas Gerais (1996)].

Estas questões, associadas à descentralização, à democratização da educação e à ampliação dos espaços de participação da unidade escolar nos processos de decisão, foram tratadas em vários eventos estaduais e nacionais como, por exemplo, o Congresso Mineiro de Educação, realizado em 1983; o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, em 1993, e o Seminário Internacional sobre Descentralização da Educação na América Latina, em 1995.

No âmbito estadual, o Congresso Mineiro de Educação, em 1983, representou o passo inicial no quadro de mudanças que se desenhavam no Brasil, ao final da década de 70. Dele resultou, além do plano de educação do Estado de Minas Gerais, elaborado com a participação direta das escolas e de toda a comunidade escolar, a retomada da participação social na definição das políticas públicas para a educação, com grande repercussão nacional.

No âmbito nacional, o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, promovido pela Associação Nacional dos Profissionais de Administração em Educação (Anpae) em Brasília no ano de 1993, tratou, dentre outros, do tema *Provimento do cargo de diretor escolar na escola pública: eleição de diretores*, constatando que, desde o início dos anos 80, os estudos apontam para a existência de pelo menos 11 estados que realizavam mudanças na forma de escolha dos diretores escolares, indicando uma tendência à autonomia da escola [ver Anpae (1993)]. Esse processo de mudança na escolha de diretores escolares foi acompanhado de outras iniciativas que indicam a adoção de um novo modelo de organização, de tomada de decisão e de gerenciamento dos sistemas educacionais e da escola.

No âmbito internacional, em 1995, o Ministério da Educação, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (Iipe), da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), promoveram o *Seminário Internacional sobre a Descentralização da Educação na América Latina*, onde foram apresentados resultados de pesquisas de diversas experiências de descentralização dos sistemas educacionais em países latino-americanos, dentre os quais o Brasil, posteriormente publicadas pelo referido instituto. Foram destacadas experiências de descentralização da educação, tanto em países unitários como em federados, tendo sido apresentadas as experiências da Argentina, do México, da Colômbia e do Chile [ver Malpica (1994)].

No plano legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, em seu artigo 2º, item VIII [ver Carneiro (1998)], trata dos princípios e fins da educação nacional, estabelecendo a gestão democrática do ensino público, que obedecerá à referida lei e às legislações estaduais e municipais de ensino.

A Coordenação de Política Social do IPEA realizou alguns estudos e promoveu eventos sobre políticas públicas de gestão dos sistemas de ensino e da autonomia e qualidade da educação, buscando identificar e sintetizar tendências relevantes no panorama educacional brasileiro, com o fim de contribuir com a formulação de políticas públicas para este setor [ver Xavier, Marra e Sobrinho (1994)].

Em 1998, outro estudo referente à problemática da gestão educacional foi desenvolvido pelo IPEA. Este, avaliou *O Impacto de Três Inovações Institucionais na Educação Brasileira*, comparando o desempenho dos sistemas educacionais mais e menos inovadores, com o objetivo de controlar as diferenças apresentadas pelos mesmos em relação ao ambiente familiar e à qualidade do corpo docente, demonstrando que, dentre outros, estes aspectos podem ser responsáveis, em alguma medida, pelas diferenças de desempenho [ver Barros e Mendonça (1998)]. Com este trabalho, verifica-se um esforço, talvez o primeiro, no sentido de se contribuir com a avaliação do processo de gestão educacional, ampliando, assim, o conhecimento acerca desse tema, no que respeita à orientação e à formulação de políticas públicas voltadas para a área social e, de forma mais específica, para o setor educacional.

As propostas de reestruturação do sistema educacional brasileiro começam a se delinear não apenas na perspectiva de distribuir funções do órgão central para os demais órgãos do sistema, mas também de promover a autonomia das unidades escolares, transferindo e ampliando o espaço da gestão escolar.

Esta pesquisa, realizada em parceria com o Consed/Renageste, dá continuidade a esses estudos, tendo como foco os sistemas estaduais de educação e como escopo a abordagem das políticas públicas de descentralização implantadas a partir da década de 80, em implementação pelas secretarias estaduais de Educação.

2 - CONCEITOS CORRELATOS À DESCENTRALIZAÇÃO

Os conceitos de referência utilizados neste trabalho são: descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia da escola.

A descentralização da educação em sistemas federativos, como é o caso do Brasil, embora complexa, caracteriza-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados e os municípios.

Neste sentido, a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado em uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa, no sentido de: *a)* ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativo e financeiro aos entes federativos; *b)* instituir processos desconcentrados de administrações financeira, administrativa e pedagógica; e *c)* instaurar a gestão democrática da escola, em cumprimento a preceito

constitucional, cuja regulação maior encontra-se na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), institucionalizando a escola autônoma.

Esta vem sendo, senão o modelo, pelo menos a orientação e condução da descentralização na educação. A desconcentração, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem, hoje, a configuração do sistema educacional brasileiro, sendo o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, meta principal da descentralização dos sistemas educacionais.

Alguns autores distinguem diferentes tipos ou modalidades de descentralização: *a*) a descentralização propriamente dita refere-se à transferência de competências para outros níveis de governo, de decisão e gestão com autonomia e personalidade jurídica próprias, como federalização, regionalização, municipalização ou privatização; *b*) a desconcentração, caracterizada pela delegação regulamentada da autoridade, ou seja, sujeita a diretrizes e normas, controle e prestação de contas e a outros níveis de decisão e gestão, que permanecem política e administrativamente sujeitos e subordinados, para tomar determinadas decisões administrativas e assumir responsabilidades correspondentes; e *c*) a forma mista, que combina a descentralização e a desconcentração, e que ocorre quando a autoridade nacional ou central descentraliza, mas mantém, e em alguns casos até mesmo reforça, sua autoridade e competências normativas e de controle. Este é o tipo mais freqüente [Malpica (1994)].

Assim, a descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema.

De forma abrangente, pode-se definir a descentralização, considerando os seguintes elementos: “um processo (dinâmica político-social) que visa importantes mudanças em relação à forma de governo (descentralização política), à gestão (descentralização administrativa) do sistema educacional, mediante redistribuição e/ou delegação do poder, relacionados às estruturas (organizacionais), aos atores (institucionais, grupais e individuais) e aos processos estratégicos, seja em nível espacial (subnacionais e subsetoriais), seja em certas áreas e funções ou em relação a algumas instituições (descentralização funcional)” [Malpica (1994)].

A autonomia escolar, conforme instituída pela nova LDB, refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional da escola para elaborar o seu projeto educacional, ser capaz de gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, bem como a execução dos mesmos, mediante adoção da gestão compartilhada.

O que vem ocorrendo na prática educacional brasileira, e que expressa melhor esta compreensão, é o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema para os níveis executivos mais próximos aos usuários do sistema, ou seja, a descentralização do governo federal para as instâncias subnacionais, em que a União deixa de executar diretamente programas educacionais e estabelece e reforça suas relações com os estados e os municípios, chegando até o âmbito da

unidade escolar. Da mesma forma, os sistemas estaduais vêm adotando política similar, ou seja, transferem recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais tanto para o município quanto diretamente para a escola. O município, como instância local, tanto pode ser o responsável pela execução destes serviços e programas, como pode delegar competência diretamente para a escola. A figura adiante mostra que é possível visualizar o fluxo desse processo praticado nos diferentes segmentos.

No contexto dos sistemas estaduais, objeto desta pesquisa, a tendência observada é de implementação de processos de descentralização e de desconcentração, ou seja, a delegação do poder decisório para as municipalidades e a instituição da autonomia da escola nas áreas administrativa, pedagógica e financeira.

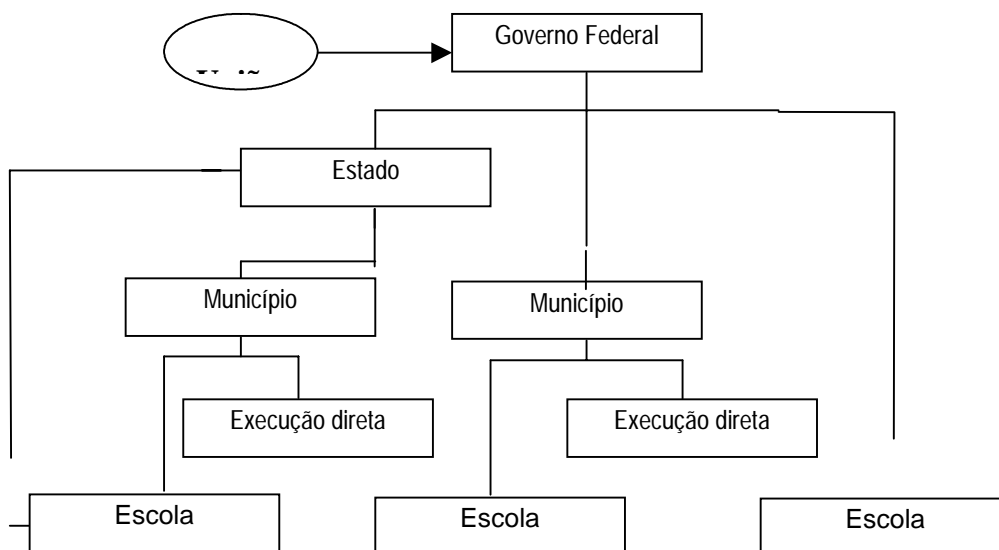
Neste sentido, a municipalização da educação deve ser entendida como o processo de assunção, pelo poder público municipal, de sua responsabilidade constitucional, com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, que vem sendo acelerado nos últimos anos, com a transferência, pelo estado, para as redes municipais, de escolas, principalmente as que oferecem as quatro séries iniciais do ensino fundamental. Este processo intensificou-se a partir de 1998, com a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Este fundo, de natureza contábil, funciona como instrumento de equalização dos recursos financeiros arrecadados pelos estados e municípios, segundo critérios redistributivos, capazes de assegurar a cobertura do custo educacional por aluno (custo/aluno), cabendo à União o papel de parceiro fundamental na complementação dos recursos necessários ao financiamento da educação.

A literatura que trata do conceito de descentralização coloca algumas dificuldades levantadas pelos diferentes objetivos e abordagens adotados na sua implementação, bem como pelas práticas desenvolvidas. Entretanto, essas diferentes abordagens guardam um ponto consensual, ou seja, a descentralização vem sendo adotada como uma das medidas e um dos importantes meios para a solução da crise de gestão da educação. E, mais ainda, é uma possibilidade positiva, desde que adotada com o necessário rigor, requerido pela realidade nacional, regional e local. Além do que a administração burocrática e hierarquizada tem-se revelado inadequada para a gestão dos serviços públicos, ou pelo menos não tem assegurado a sustentabilidade da ação pública na área social [ver Kliksberg (1998)].

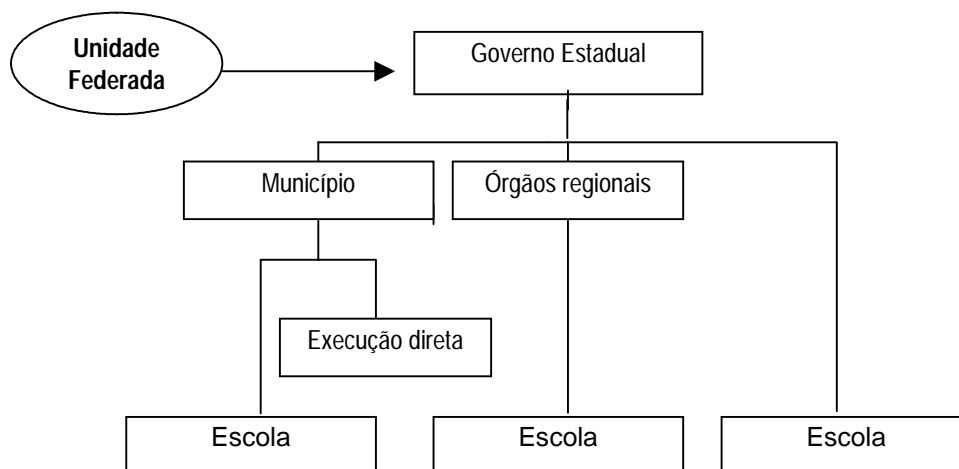
Observa-se que é cada vez mais difícil e ineficaz o controle centralizado e vertical das atividades-fins, das organizações e sistemas, e isto é mais verdadeiro para a estrutura do aparato estatal. As grandes instituições, públicas ou privadas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade. Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de novas tecnologias de gerenciamento, reestruturar as grandes máquinas

Fluxo da Descentralização do Ensino Fundamental

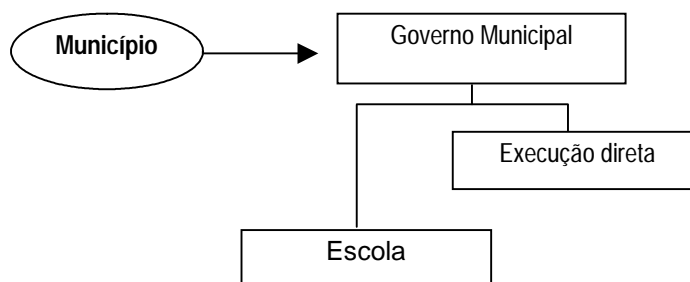
AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL



AÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL



AÇÕES DO GOVERNO MUNICIPAL



burocráticas, redirecionando, para suas atividades-fins, mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos seus serviços que prestam [ver Mello (1992)].

Por conseguinte, a autonomia da escola pretende responder aos requisitos da sociedade atual, caracterizados por atendimento rápido às demandas, de acordo com suas peculiaridades, com uso eficiente de recursos e demonstração de resultados, tornando-se, desse modo, pré-requisito para a organização do sistema educacional, segundo essa nova modelagem. Por outro lado, exige o desenvolvimento de capacidade política e técnico-política, necessárias para tornar esse projeto factível e incorporá-lo gradativamente ao sistema educacional, nos seus diferentes níveis administrativos e segundo a realidade socioeconômica de cada região, estado e município.

A descentralização, a desconcentração e a autonomia da escola, como práticas que vêm se instituindo dentro dos sistemas educacionais públicos, apontam para a possibilidade de se inaugurar uma sociedade mais participativa, integrada e voltada para a busca de seus interesses próprios, ampliando, dessa forma, sua capacidade de resposta a essas necessidades. Neste contexto surgem, no entanto, dificuldades relacionadas à pouca cultura participativa, principalmente nas regiões mais pobres. Essas práticas são pouco desenvolvidas, como decorrência do centralismo que dominou longos períodos de nossa história, *pari passu* ao desenvolvimento do paternalismo, nas suas diversas modalidades. Sobretudo, faltam mecanismos que viabilizem a efetiva participação da comunidade, de pais e demais cidadãos, na educação dos seus filhos.

Esses processos não podem prescindir da participação da sociedade civil, no sentido de apoiar a criação e instituição de mecanismos que assegurem à comunidade os meios para que possa se envolver na vida da escola, das associações, dos conselhos e demais órgãos colegiados locais. Ou seja, para se efetivar a descentralização, é preciso instituir, efetivamente, a construção de espaços de participação e decisão não somente da escola, mas, sobretudo, do nível local como um todo, em função de interesses específicos da educação do cidadão e da qualidade do ensino público, construindo, dessa forma, uma cultura participativa.

Isso porque a reforma do Estado, ancorada apenas no desmonte e redução da máquina estatal, embora possa representar redução do grau de centralismo, enxugamento de funções e dos quadros funcionais e queda da ineficiência, não pode prescindir da absoluta compreensão e participação consciente da sociedade como um todo. Sem o desenvolvimento de uma nova visão, contemporânea e consciente, a reforma do Estado brasileiro ficaria reduzida a um conjunto de leis e decretos, sem legitimidade e descomprometida.

3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção estão registrados os procedimentos metodológicos adotados nas diferentes etapas da pesquisa.

O objeto desta pesquisa é mapear a descentralização do ensino fundamental em implementação pelas Secretarias Estaduais de Educação. Sua concepção, delimitação e objetivos foram construídos tomando como referência: *a)* os diversos estudos de casos existentes sobre experiências nacionais que indicam a existência de um esforço de descentralização dos sistemas estaduais de educação do ensino fundamental; *b)* a implementação da autonomia escolar centrada na transferência do poder decisório para a escola e na adoção da gestão compartilhada, como forma de introduzir estruturas colegiadas, mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar e instrumentos de planejamento nas unidades escolares; e *c)* as diferentes experiências de municipalização vigentes em algumas unidades federadas.

A metodologia utilizada combinou uma caracterização institucional, realizada pela aplicação de um questionário, nas 27 Secretarias de Educação das unidades federadas, com uma análise da documentação solicitada, compreendendo documentos de políticas, leis, regimentos, estatutos e outros similares.

Para a realização da pesquisa, cumpriram-se as seguintes etapas: *a)* elaboração de termo de referência e do projeto do estudo; *b)* apresentação e discussão interna com a equipe técnica da Diretoria de Política Social do IPEA; *c)* elaboração do instrumento de coleta de dados; *d)* realização de pré-teste e validação do instrumento de coleta de dados; *e)* coleta de dados e monitoramento da coleta; e *f)* tabulação, análise e redação do relatório final.

- **Elaboração dos instrumentos de coleta e tratamento dos dados**

O instrumento de coleta de dados foi estruturado em quatro eixos geradores de sete campos ou blocos de questões. O primeiro eixo tratou das questões relativas às estruturas de gestão colegiada, o segundo abordou questões relacionadas aos mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar e o terceiro tratou dos instrumentos de planejamento escolar.

- **Pré-teste do instrumento de coleta de dados e sua validação**

A etapa de pré-teste constou da aplicação do questionário em três unidades-piloto, escolhidas aleatoriamente entre as 27 Secretarias de Educação: Amazonas, Minas Gerais e Distrito Federal, com o objetivo de verificar a clareza e a pertinência das questões formuladas. Com os resultados obtidos nessa etapa, foi realizada uma reunião com representantes regionais da Renageste, para reformulação, aperfeiçoamento e validação final do instrumento.

- **A coleta dos dados e o monitoramento da coleta**

A coleta de dados foi iniciada em dezembro de 1997, com o envio de questionários para as 27 Secretarias de Educação das unidades federadas, por ofício expedido pela Diretoria de Política Social do IPEA e dirigido aos secretários de Educação das 27 unidades federadas. O mesmo foi respondido por 26 delas, uma vez que apenas o Estado de Rondônia deixou de responder à pesquisa.

A unidade (instituição) informante foi, portanto, a Secretaria de Estado da Educação das 27 unidades federadas. Os relatórios foram preenchidos pelas áreas técnicas e devolvidos devidamente assinados pelos respondentes/responsáveis, técnicos e dirigentes de planejamento das Secretarias de Educação. Coube aos dirigentes de planejamento a responsabilidade geral pelas informações prestadas.

Foi definido um prazo de 30 dias úteis para o preenchimento e devolução do instrumento, cuja data prevista era o dia 16 de fevereiro de 1998. Este prazo foi considerado suficiente pela equipe técnica que analisou o questionário e os resultados do pré-teste.

A devolução ao IPEA do questionário preenchido foi feita mediante ofício assinado pelos secretários de Educação. O primeiro questionário devolvido foi o do Estado de Tocantins, na segunda quinzena de fevereiro de 1998. O último foi o do Estado de Alagoas, no mês de julho do mesmo ano.

Houve, portanto, extrapolação do tempo determinado para a coleta de dados, tendo em vista a dificuldade das secretarias em sistematizar as informações solicitadas. Observou-se que muitas secretarias não contavam com dados sistematizados sobre o objeto da pesquisa, principalmente sobre a expressão da descentralização nas escolas e sua abrangência precisa.

O acompanhamento e o monitoramento da etapa de coleta de dados ficaram sob a coordenação da Renageste, através de suas coordenações estaduais. Esta etapa foi particularmente difícil, sendo a demora na devolução o fator de maior entrave. Entretanto, essa dificuldade foi neutralizada pela atuação da Renageste junto aos seus representantes estaduais.

- **Tabulação, análise e redação do relatório final**

Nesta etapa, os questionários foram submetidos a um processo de análise de consistência, para em seguida os dados serem tabulados. Em alguns casos, como resultado da análise de consistência, alguns questionários foram devolvidos à secretaria por meio de fax ou correio eletrônico para complementação de informações.

As informações do questionário foram complementadas, também, com a análise de documentação estadual: leis, regimentos, normas administrativas, cartilhas, manuais de orientação, dentre outros.

Os dados foram organizados em tabelas, com base nas quais foram construídos gráficos e mapas.

O relatório final obedeceu à lógica da construção do instrumento de coleta e registra a análise dos dados segundo os três eixos da pesquisa, com cortes em âmbito de unidades federadas. Incorpora ainda a construção de mapas que apresentam a descentralização nos estados.

4 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO

Nesta unidade, são apresentados os dados referentes às estruturas colegiadas, aos mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar e aos instrumentos de planejamento adotados pelas escolas. Esses dados são sistematizados em tabelas, gráficos e mapas.

4.1 - Estruturas de Gestão Colegiada

As estruturas de gestão colegiada são mecanismos coletivos escolares constituídos, em geral, por professores, alunos, funcionários, pais e por representantes da sociedade, escolhidos pela comunidade escolar, com o objetivo de apoiar a gestão da escola.

Esta pesquisa identificou a existência de 13 tipos diferentes de estruturas de gestão colegiada, distribuídas nas escolas estaduais do ensino fundamental das 26 unidades federadas abrangidas na pesquisa. Dessas estruturas, as mais encontradas, em ordem decrescente, foram: o Conselho Escolar, implantado em 13 unidades federadas e em 37,28% de suas escolas estaduais; a Associação de Pais e Mestres (APM), implantada em 13 unidades federadas e em 32,69% de suas escolas; o colegiado escolar, implantado em quatro unidades federadas e em 24,59% de suas escolas; e a caixa escolar, implantada em nove unidades federadas e em 18,22% de seus estabelecimentos de ensino fundamental. Foram registrados mais 10 tipos de estrutura, com outras denominações, mas com funções similares e/ou complementares, a saber: associação de apoio à escola; associação de pais, alunos e mestres; associação escola-comunidade; cooperativa escolar; conselho de educação; conselho deliberativo escolar; direção da escola; associação de pais e professores; grêmios e congregação (ver Tabela 1).

Com a instituição, em 1995, pelo Ministério da Educação e do Desporto, do Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, que propõe a criação da sistemática de transferência de recursos financeiros do governo federal diretamente para as unidades escolares, as escolas públicas que ministram o ensino fundamental foram incentivadas e obrigadas a criar *Unidades Executoras*, ou transformar os órgãos colegiados já existentes, para que as escolas ficassem habilitadas a receber e gerenciar os recursos transferidos. Assim, muitos dos órgãos colegiados existentes nas escolas do ensino fundamental passaram a desempenhar mais de uma função, para atender aos novos requisitos dos

Tabela 1

Distribuição de Escolas do Ensino Fundamental e do Número de Unidades Federadas, segundo Tipo de Estrutura de Gestão Colegiada Implantada — 1997

Tipo de Estrutura de Gestão Colegiada Implantada	UF*	Escolas que Implantaram Estruturas Colegiadas**	
		Total	%
Conselho Escolar	13	15.631	37,28
APM/APP	13	13.708	32,69
Caixa Escolar	9	7.638	18,22
Associação de Apoio à Escola/ Associação de Apoio	5	1.401	3,34
Colegiado Escolar	4	10.311	24,59
Apam	1	60	0,143
Associação Escola-Comunidade	1	645	1,54
Cooperativa Escolar	1	1	0,002
Conselho de Educação	1	12	0,029
Direção da Escola	1	2.960	7,06
Conselho Deliberativo Escolar	1	-	-
Grêmio	1	-	-
Congregação	1	-	-

Fonte: IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

** Em relação ao total de escolas estaduais: 41.930 escolas.

programas do MEC, que passaram a exigir que as escolas tivessem uma unidade orçamentária própria, capaz de receber e gerenciar a execução financeira dos programas federais.

O Quadro 1 apresenta e define a unidade executora (UEX), denominação genérica dos órgãos colegiados, determinada pelo MEC para orientar os responsáveis pelo recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escolar.

Com a denominação unidade executora, o MEC procurou sistematizar e homogeneizar a organização das estruturas colegiadas existentes, cuja função, dentre outras, já era de receber, gerenciar e gerar recursos financeiros para a escola. Como exemplo, apresentam-se os órgãos ou estruturas de gestão colegiada existentes atualmente nas escolas estaduais de ensino fundamental, que funcionam também como unidades executoras, como são os casos da caixa escolar e a APM, dentre outros.

Quadro 1

UNIDADE EXECUTORA (UEX)

O que é uma UEX?

É uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Pode ser oficialmente instituída por resolução da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação quando o estado e/ou município assim decidir, para receber e administrar recursos destinados às escolas estaduais e municipais, ou ainda por iniciativa da própria escola e da comunidade.

A UEX tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola. As funções específicas da UEX são, por exemplo, prestar assistência ao aluno carente, de manutenção e conservação física da escola e dos equipamentos, da limpeza de suas instalações e de integração escola-família-comunidade.

Para o desempenho dessas funções, é indispensável que a entidade esteja alicerçada em bases sólidas do ponto de vista jurídico, administrativo e educacional.

A UEX é uma denominação genérica, adotada para referir-se às diversas nomenclaturas encontradas em todo o território nacional para designar entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à escola, tendo como objetivo a gestão dos recursos financeiros, transferidos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Não importa qual a denominação que a unidade escolar e a comunidade escolham para a UEX, seja ela associação, caixa escolar, círculo de pais e outras. O princípio básico é a busca da promoção da autonomia da escola com a participação da comunidade, em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira.

O importante é a escola criar a UEX com a denominação que lhe convier, tendo como princípio básico ser uma entidade que congregue pais, alunos, funcionários da escola, professores, objetivando a cooperação e a integração entre escola e comunidade nas ações socioeducacionais.

4.1.1 - Conselho Escolar

O *conselho escolar* é um órgão colegiado que tem como objetivo promover a participação da comunidade escolar nos processos de administração e gestão da escola, visando assegurar a qualidade do trabalho escolar em termos administrativos, financeiros e pedagógicos. Para tanto, desempenha funções normativas, deliberativas e de fiscalização das ações globais da escola.

Os conselhos escolares não são uma novidade, existem historicamente e estão ligados aos movimentos sociais no Brasil, principalmente no período 1970/80. No entanto, é a partir de 1986 que passam a exercer função deliberativa, superando o seu caráter até então consultivo.

A abrangência e as especificidades da atuação dos conselhos escolares apresentam algumas variações, uma vez que são definidos conforme o tamanho e a complexidade do sistema ou da rede escolar. No entanto, a natureza colegiada, bem como a função de acompanhar, fiscalizar todo o funcionamento da escola e promover a participação da comunidade escolar, no conjunto das atividades da escola, são aspectos comuns a esses órgãos, assim como o objetivo final de

melhorar a qualidade educacional e ampliar o compromisso da comunidade com a ação educacional local.

O Quadro 2 apresenta, como exemplo, a organização do conselho escolar das escolas do Ceará, compreendendo sua definição, finalidade, competências básicas, sua composição e, ainda, o papel que deve desempenhar a direção escolar, os passos necessários para a construção dos conselhos escolares e o papel da comissão eleitoral.

Quadro 2

O Conselho Escolar nas Escolas do Ceará

O conselho escolar é um órgão colegiado responsável pela gestão da escola, em conjunto com a direção.

É um grupo formado de pais, alunos, professores, funcionários, direção e os diversos segmentos da sociedade civil, acolhidos para representar a comunidade escolar e tomar decisões coletivas.

Sua finalidade é promover uma prática educativa democrática em função da melhoria da aprendizagem e do desempenho da escola.

As competências básicas do conselho escolar são coordenar, em parceria com a direção, o processo de elaboração: *a)* do regimento escolar; *b)* do plano de desenvolvimento da escola; e *c)* da definição de prioridade de aplicação dos recursos financeiros. Para tanto deverá:

- a)* fiscalizar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (Fade);
- b)* acompanhar o cotidiano da escola, com ênfase na avaliação dos indicadores de acesso, permanência e sucesso dos alunos;
- c)* divulgar, junto à comunidade e às autoridades competentes, a avaliação institucional da escola;
- d)* convocar assembléias gerais da comunidade escolar e das entidades da sociedade civil;
- e)* acompanhar o desempenho dos recursos humanos e fiscalizar a utilização dos recursos materiais; e
- f)* definir a capacitação necessária para os integrantes do conselho escolar.

O conselho escolar é constituído por um número de titulares e suplentes, conforme os critérios estabelecidos e de acordo com a realidade de cada escola. Sua composição está assim dividida: 50% de pais e alunos e 50% de professores e funcionários, eleitos por voto secreto, direto e nominal. Também integram o conselho um representante da direção da escola e um representante de entidade da sociedade civil, escolhido de comum acordo dentre as organizações atuantes na área de abrangência da unidade escolar.

O diretor escolar é membro nato do conselho, cabendo-lhe a tarefa de conduzir o processo educacional em conjunto com o seu principal parceiro, o conselho escolar, e com o apoio imprescindível das demais organizações — grêmio, congregação, APM e entidade de funcionários — agentes co-responsáveis pelo sucesso escolar.

O papel da direção tem importância significativa na administração dos conflitos de interesse, na promoção do crescimento individual e coletivo de cada segmento da comunidade escolar, visando à integração de todos em torno dos objetivos comuns, ou seja, a construção de uma escola de qualidade para todos. Por esta razão o(a) diretor(a) é membro nato do Conselho.

Para a constituição dos conselhos escolares, é necessário que os seguintes passos sejam observados: conhecimento da realidade da escola; sensibilização e mobilização da comunidade; divulgação e estudo da cartilha de gestão escolar; articulação com organizações escolares ou representações dos diversos segmentos e entidades da sociedade civil para discutir sobre conselhos escolares; formação da comissão eleitoral, de composição paritária, com dois representantes de cada segmento, eleitos em assembléia geral. Compete à comissão eleitoral: convocar os segmentos para, em assembléia geral, escolherem os candidatos que concorrerão ao processo eleitoral; coordenar e acompanhar a eleição do conselho escolar; dar posse ao conselho escolar.

O conselho escolar está implantado em 13 unidades federadas e, nestas, em 37% do total das escolas estaduais do ensino fundamental. Em cinco unidades federadas, está implantado na maioria das escolas, ou seja, acima de 75% delas. Nesta situação, encontra-se Ceará com 79,17%; Pernambuco, 88,84%; São Paulo, 93,89%; e Distrito Federal e Rio Grande do Sul, com 100%. Em três unidades federadas, esse conselho está implantado entre 50% e 70% das escolas e estas se encontram localizadas nos Estados da Paraíba, com 61,79%, Pará, 65,57%, e Piauí, 69,55%. Existem, ainda, quatro unidades federadas com conselho escolar implantado, porém em um número reduzido de escolas — é o caso do Espírito Santo, menos de 1%, Amapá, 1,4%, Rio Grande do Norte, 18%, e Acre, 24,74%.

Tabela 2

Distribuição de Unidades Federadas segundo o Número de Conselho Escolar Implantado nas Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual — 1997

UF	Total de Escolas Estaduais*	Conselho Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	15.631	37,28
Norte	5.662	2.193	38,73
AC	760	188	24,74
AP	351	5	1,42
AM	478		
PA	3.050	2.000	65,57
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	3.203	30,62
AL	400		
BA	3.779		
CE	821	650	79,17
MA	836		
PB	1.154	713	61,79
PE	1.147	1.019	88,84
PI	913	635	69,55
RN	1.031	186	18,04
SE	378		
Sudeste	17.057	6.795	39,84
ES	2.853	5	0,18
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232	6.790	93,89
Sul	6.137	2.960	48,23
PR	1.897		
RS	2.960	2.960	100
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	480	
DF	480	480	100
GO	1.260		
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC — 1997 e IPEA/Consed (1998).

* Menos o Estado de Rondônia.

4.1.2 - Associação de Pais e Mestres (APM)

A Associação de Pais e Mestres, denominada Associação de Pais e Professores (APP) em Santa Catarina, é uma instituição auxiliar às atividades da escola, formada por pais, professores e funcionários. Foi assegurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 5.692/71, artigo 62, como entidade civil com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos. Tem como objetivo auxiliar a direção escolar na promoção das atividades administrativas, pedagógicas e sociais da escola, bem como arrecadar recursos para complementar os gastos com o ensino, a educação e a cultura. Além de participar da gestão da escola, a APM tem como função principal apoiar financeiramente a direção da escola, pela geração de recursos financeiros, bem como a sua aplicação.

O Quadro 3 apresenta, como exemplo, a organização da APM das escolas do Mato Grosso do Sul, compreendendo sua definição, finalidade e responsabilidades, sua forma de estruturação e seus órgãos constituídos.

Quadro 3

APM nas Escolas do Mato Grosso do Sul

A APM é uma entidade civil com personalidade jurídica própria, sem caráter lucrativo, formada por pais, professores, alunos e funcionários da escola. Está assegurada pela Lei Federal 5.692/71, conforme artigo 62, e deverá ser regida por estatuto ou regulamento próprio definido por seus membros, de acordo com a legislação em vigor e as diretrizes do colegiado da unidade escolar.

Ao se organizar, a comunidade deve ter presente que ela é a única que tem, em seu processo de formação, características próprias para esta estruturação. A APM deverá seguir algumas etapas: *a)* conscientização e motivação da comunidade; *b)* preparo de diretores, professores e funcionários na definição de sua atuação; e *c)* programação comunitária.

A APM compõe-se de: *a)* assembléia geral; *b)* conselho deliberativo; e *c)* diretoria. A eleição da sua diretoria deverá ser realizada através de assembléia geral.

As responsabilidades da APM são: *a)* analisar e estudar os seus estatutos, procedendo às necessidades de mudança para a realidade da escola e comunidade junto ao conselho deliberativo; *b)* aprovar o estatuto em assembléia geral; *c)* administrar a associação segundo as normas expressas no estatuto; e *d)* manipular recursos financeiros oriundos de promoções realizadas pela comunidade e de convênios firmados com a secretaria de Educação, aprovados pelo colegiado nas escolas do Mato Grosso do Sul. Estes recursos deverão ser depositados em conta bancária em nome da APM.

Qualquer promoção na escola deverá beneficiar exclusivamente o aluno.

A APM existe em 13 unidades federadas e em quase 30% das suas escolas estaduais (ver Tabela 3). Foi identificada ainda uma unidade federada com estrutura colegiada similar à da APM. Trata-se da Associação de Pais, Alunos e Mestres (Apam), que amplia o nível de participação/descentralização da gestão da escola até os seus alunos.

Dentre as 13 unidades federadas em que as APMs estão implantadas, cinco já contam com essa associação em mais de 75% de suas escolas, sendo o Rio Grande

do Sul, em 88,21%; São Paulo, 90%, e Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Paraná, 100%.

Em mais duas unidades federadas, há APM implantada entre 50% e 75% de escolas, sendo o Ceará, em 52,74% e o Amazonas, 65%. Já no Distrito Federal, essa implantação foi feita em 46,25%. Os estados onde há menor número de escolas em que ocorreu essa implantação são o Espírito Santo, 0,11%, e Roraima, 18,63%. Não informaram o número de escolas em que está implantada essa estrutura de gestão colegiada os Estados do Acre, Tocantins e Mato Grosso (Tabela 3).

Tabela 3
Distribuição de Unidades Federadas segundo o Número de APMs Implantadas nas Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual – 1997

UF	Total de Escolas Estaduais*	APM/APP	
		Total	%
Brasil	41.930	13.708	32,69
Norte	5.662	401	7,08
AC	760		
AP	351		
AM	478	311	65,06
PA	3.050		
RR	483	90	18,63
TO	540		
Nordeste	10.459	433	4,14
AL	400		
BA	3.779		
CE	821	433	52,74
MA	836		
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031		
SE	378		
Sudeste	17057	6511	38,17
ES	2853	3	0,11
MG	5334		
RJ	1638		
SP	7232	6508	90
Sul	6137	5788	91,32
PR	1897	1897	100
RS	2960	2611	88,21
SC	1280	1280	100
Centro Oeste	2615	575	21,99
DF	480	222	46,25
GO	1260		
MS	353	353	100
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC — 1997 e IPEA/Consed (1998).

* Menos o Estado de Rondônia.

4.1.3 - Caixa Escolar

A *caixa escolar* é uma instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares, ou seja, são *unidades financeiras executoras*, na expressão genérica definida pelo Ministério da Educação.

O Quadro 4 apresenta a organização da caixa escolar das escolas de Minas Gerais, compreendendo o que é, qual a sua função, como se dá a sua organização, qual a sua estrutura.

Quadro 4

A Caixa Escolar nas Escolas de Minas Gerais

A caixa escolar é uma sociedade civil, sem personalidade jurídica e de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada pelo executivo estadual e sediada na escola para administrar os recursos recebidos da Secretaria de Educação e da comunidade e os por ela própria arrecadados. É indispensável para que a escola possa receber recursos e administrá-los. A caixa escolar não integra a administração pública estadual. Tem como função administrar recursos transferidos pela Secretaria de Estado da Educação (recursos vinculados e não-vinculados) e outros provenientes do município, da comunidade, das entidades públicas ou privadas e da promoção de campanhas feitas pela própria escola. Os recursos recolhidos por ela destinam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento da escola, incluídos no seu plano de desenvolvimento.

Para a organização da caixa escolar, o diretor e/ou o coordenador deve tomar a iniciativa para a sua criação. São sete os passos que devem ser seguidos: 1) convocação, através de edital, de servidores, professores, pais de alunos, para, em assembléia geral, deliberarem sobre a constituição da caixa escolar; 2) escolha dos membros da diretoria e seus suplentes; 3) posse dos membros eleitos; 4) elaboração do estatuto da caixa escolar; 5) envio do extrato do estatuto da caixa escolar para a diretoria de suprimento escolar, para a publicação no Estado de Minas Gerais; 6) registro da caixa escolar em cartório de pessoas jurídicas, sendo, para isto, necessários os seguintes documentos: edital de convocação da assembléia geral; ata da assembléia geral de constituição da caixa escolar ou cópia autenticada e o requerimento, solicitando o registro; e 7) obtenção, na Receita Federal, do número do CGC e a devida comunicação à diretoria de suprimento escolar.

A estrutura da caixa escolar é constituída de um presidente, que é o diretor ou o coordenador da escola, de um tesoureiro e do conselho fiscal. Recomenda-se que o conselho fiscal seja integrado por membros do colegiado. Ela é composta de três órgãos: assembléia geral, diretoria e conselho fiscal.

A assembléia geral é o órgão de deliberação da caixa escolar, que elege os membros efetivos e suplentes do conselho fiscal.

A diretoria da caixa é constituída de um presidente (o diretor da escola), um secretário e um tesoureiro. O presidente é, necessariamente, o diretor ou o coordenador da escola. O tesoureiro é escolhido entre os funcionários da escola e o secretário é um representante da comunidade.

O conselho fiscal compõe-se de três representantes de pais de alunos e de outras pessoas da comunidade. Recomenda-se que ele seja composto de membros do colegiado escolar.

A caixa escolar e o colegiado escolar, juntos, se complementam, cabendo ao colegiado escolar aprovar as prioridades propostas pela escola para a alocação de recursos e a prestação de contas de sua aplicação. A caixa escolar viabiliza a aplicação dos recursos, observando os instrumentos legais em vigor e de acordo com as prioridades aprovadas pelo colegiado. Seus associados natos são os funcionários e o pessoal do magistério da escola, bem como os pais dos alunos ou responsáveis. Outras pessoas da comunidade podem ser aceitas como associadas, desde que assinem a ficha de admissão.

A caixa escolar existe em oito unidades federadas e em 18,22% das suas escolas estaduais. Em quatro de suas unidades ela já está implantada em 100% das escolas estaduais, sendo elas Amapá, Bahia, Rio Grande do Norte e Goiás. No Maranhão, 93,9% das escolas contam com essa estrutura de gestão. No Distrito Federal e em Alagoas, a caixa escolar está implantada em 32% e 69,25%, respectivamente. Nos demais estados, a cobertura máxima apresentada varia de menos de 30% a menos de 1% (ver Tabelas 4 e 6).

Tabela 4

Distribuição de Unidades Federadas segundo o Número de Caixas Escolares Implantadas nas Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual — 1997

UF	Total de Escolas Estaduais*	Caixa Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	7.638	18,22
Norte	5.662	351	6,20
AC	760		
AP	351	351	100,00
AM	478		
PA	3.050		
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	5.872	56,14
AL	400	277	69,25
BA	3.779	3.779	100,00
CE	821		
MA	836	785	93,90
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031	1.031	100,00
SE	378		
Sudeste	17.057		
ES	2.853		
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232		
Sul	6.137		
PR	1.897		
RS	2.960		
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	1.415	54,11
DF	480	154	32,08
GO	1.260	1.260	100,00
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC — 1997 e IPEA/Consed (1998).

* Menos o Estado de Rondônia.

4.1.4 - Colegiado escolar

O *colegiado escolar* é um órgão coletivo, consultivo e fiscalizador, e atua nas questões técnicas, pedagógicas, administrativas e financeiras da unidade escolar. Como órgão coletivo, adota a gestão participativa e democrática da escola, a tomada de decisão consensual, visando à melhoria da qualidade do ensino. Embora com este nome, suas funções, sua estrutura e constituição são semelhantes às do conselho escolar.

O Quadro 5 apresenta, como exemplo, a organização do colegiado escolar nas escolas da Bahia, compreendendo a sua definição, natureza, funções, constituição, membros e o seu funcionamento.

Quadro 5

Colegiado Escolar nas Escolas da Bahia

Modelo de Estatuto do Colegiado Escolar

TÍTULO I – Do colegiado escolar

Art. 1º - O colegiado escolar é um conselho constituído pelo diretor da unidade escolar (UEE), que é seu membro nato, e por representantes dos segmentos: professores/especialistas em educação (coordenadores pedagógicos), funcionários, alunos, pais ou responsáveis legais pelos alunos, de acordo com as normas definidas neste estatuto.

Art. 2º - As funções do colegiado escolar são exercidas nos limites da legislação em vigor, das diretrizes da política traçadas pela Secretaria de Educação, a partir do compromisso com a universalização das oportunidades de acesso e permanência na escola pública de todos os que a ela têm direito.

TÍTULO II – Da natureza

Art. 3º - O colegiado escolar é um órgão consultivo e fiscalizador, nas questões técnico-pedagógicas e administrativo-financeiras da unidade escolar, resguardando os princípios constitucionais, as normas legais emanadas pelos Conselho Nacional e Estadual de Educação, Ministério da Educação e do Desporto e as diretrizes da Secretaria de Educação.

TÍTULO III – Das competências

Art. 4º - O colegiado escolar terá funções de caráter consultivo e fiscalizador nas questões técnico-pedagógicas e administrativo-financeiras das unidades escolares, competindo-lhe: *a)* promover o fortalecimento e a modernização dos processos de gestão da escola, através de sua autonomia técnico-pedagógica e administrativo-financeira e a participação efetiva da comunidade escolar no processo educacional; *b)* ampliar os níveis de participação comunitária na análise de projetos e no acompanhamento das atividades da escola, de forma a estabelecer novas relações de compromisso, parceria e co-responsabilidade; *c)* analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para a melhoria de desempenho dos professores, alunos, direção, pais e funcionários; *d)* orientar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros geridos pela escola; *e)* fortalecer a integração escola-comunidade; *f)* elaborar, acompanhar e avaliar o plano de desenvolvimento da escola; *g)* promover atividades cívicas, artísticas, desportivas e recreativas que facilitem a integração entre alunos, pais, professores, no interesse da ação educativa; *h)* viabilizar apoios e parcerias, objetivando o desenvolvimento da UEE; e *i)* analisar as prestações de contas referentes a todos os recursos financeiros alocados à escola.

O colegiado escolar atuará, também, como *conselho de alimentação escolar*, no cumprimento, dentre outros, do item IV, em conformidade com o estabelecido em norma específica que o regulamentará.

Art. 5º - O colegiado escolar elegerá o seu presidente dentre os membros que o compõem, maiores de 18 anos.

Art. 6º - Integrarão o colegiado escolar representantes de todos os segmentos, eleitos pelo voto direto: *a)* dos professores e coordenadores pedagógicos; *b)* dos funcionários; *c)* dos alunos; e *d)* dos pais ou responsáveis legais dos alunos.

O diretor será membro nato do colegiado, tendo como suplente um dos seus vice-diretores.

TÍTULO IV - Do processo eletivo

Art. 7º - Os membros do colegiado escolar, representantes dos funcionários, dos docentes/ coordenadores pedagógicos, dos pais e dos alunos, bem como seus suplentes, serão escolhidos mediante de eleição direta entre os seus pares.

Parágrafo único - As eleições dos representantes se realizarão por maioria simples de presentes.

Art. 8º - O mandato dos integrantes do colegiado escolar terá a duração de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução.

TÍTULO V – Do funcionamento

Art. 12 - O colegiado escolar oportunizará um espaço permanente de debates, de articulação entre os vários setores da escola, tendo em vista o atendimento das necessidades comuns e a solução dos problemas que possam interferir no seu funcionamento.

Art. 13 - O colegiado escolar se constituirá de um grupo de trabalho responsável pela divisão de tarefas entre os seus integrantes, tais como: registros gerais, convocatórias, atas, circulação de informações entre os seus integrantes, promoções diversas.

Parágrafo Único - Se for necessário, a critério do próprio colegiado, poderão ser estabelecidas normas regimentais mínimas para o seu funcionamento, observados os dispositivos deste estatuto.

Art. 14 - As reuniões do colegiado poderão ser ordinárias e extraordinárias; as ordinárias serão bimensais, convocadas pelo diretor, com 72 horas de antecedência e com pauta claramente definida na convocação. As extraordinárias realizar-se-ão sempre que necessário.

Art. 15 - As reuniões serão realizadas em primeira convocação com a presença da maioria simples dos membros do colegiado.

Art. 16 - As decisões do colegiado serão tomadas com a presença de pelo menos 2/3 dos membros.

Art. 17 - Vota nas sessões do colegiado o titular ou o seu suplente nas ausências e impedimentos do seu titular.

Art. 18 - Os membros do colegiado escolar que se ausentarem por três reuniões consecutivas ou até cinco ordinárias e extraordinárias alternadas, sem justa causa, serão destituídos, assumindo o respectivo suplente, que completará o mandato sem um novo suplente.

O colegiado escolar está implantado em quatro unidades federadas e, nestas, em 100% das escolas, num total de 7.638, o que representa quase 25% das escolas estaduais de ensino fundamental do país. As unidades federadas que adotam esta estrutura são Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul (ver Tabela 5).

Tabela 5

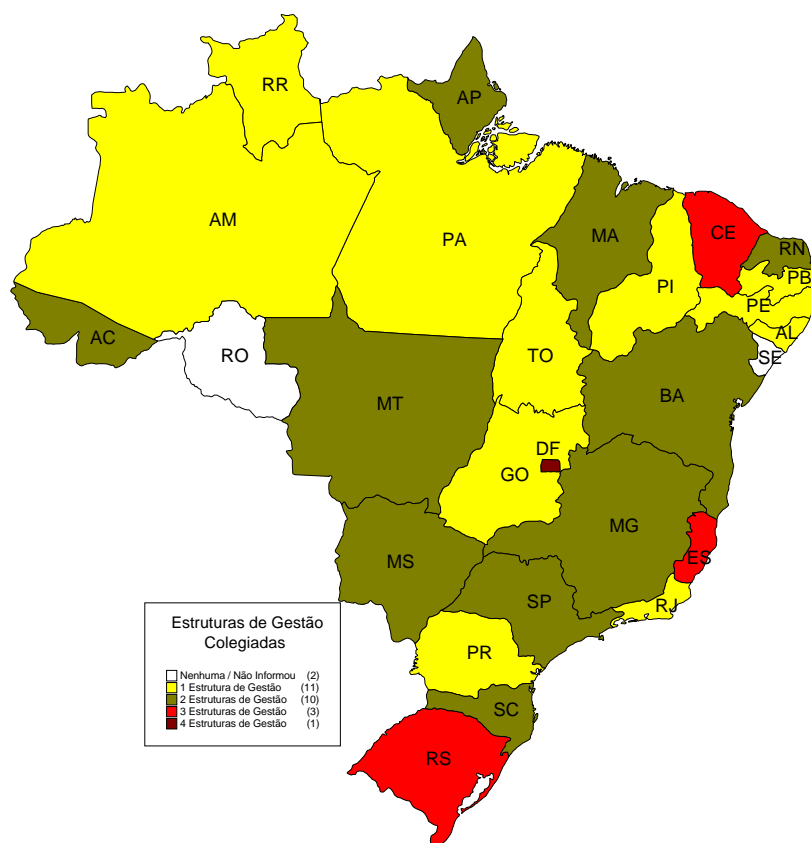
Distribuição de Unidades Federadas segundo o Número de Colegiado Escolar Implantado nas Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual — 1997

UF	Total de Escolas Estaduais*	Colegiado Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	10.311	24,59
Norte	5.662		
AC	760		
AP	351		
AM	478		
PA	3.050		
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	4.615	44,12
AL	400		
BA	3.779	3.779	100,00
CE	821		
MA	836	836	100,00
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031		
SE	378		
Sudeste	17.057	5.334	31,27
ES	2.853		
MG	5.334	5.334	100,00
RJ	1.638		
SP	7.232		
Sul	6.137		
PR	1.897		
RS	2.960		
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	362	13,84
DF	480		
GO	1.260		
MS	353	353	100,00
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC — 1997 e IPEA/Consed (1998).

* Menos o Estado de Rondônia.

Mapa 1
Distribuição de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas do Ensino Fundamental, por Unidade Federada: Rede Estadual — 1997



Fonte: IPEA/Consed (1998).

• Comparação entre Órgãos Colegiados

A fim de possibilitar uma visão do que vem a ser cada uma dessas estruturas colegiadas nas diferentes unidades federadas, conforme os seus conteúdos expressos nos documentos fornecidos por algumas dessas unidades, são sintetizados exemplos das mesmas no Quadro 6.

As estruturas de gestão colegiada expressas pelos seus respectivos órgãos colegiados guardam relações de interdependência, no sentido de existir uma coerência e complementaridade de funções, competências e objetivos. O Quadro 6 coteja as características básicas desses órgãos, de modo a se poder confrontar as suas semelhanças e diferenças.

Quadro 6

Caracterização dos Órgãos Colegiados Existentes em Escolas Estaduais de Ensino Fundamental — 1997

Caracterização			
Órgão Colegiado	Finalidade, Função, Competência	Atores	Colegiado (escolha)
<p><i>Conselho Escolar</i> (Exemplo do Ceará) Órgão colegiado responsável pela gestão da escola, em conjunto com a direção.</p>	<p><i>Finalidade</i> Promover uma prática educativa democrática em função da melhoria da aprendizagem e da escola.</p> <p><i>Funções</i> Coordenação; fiscalização; comunicação.</p> <p><i>Competência</i> 1) Coordenar a elaboração do regimento escolar; do plano de desenvolvimento da escola; do plano de aplicação dos recursos financeiros. 2) Fiscalizar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (Fade). 3) Divulgar a avaliação institucional da escola. 4) Convocar assembléias. 5) Acompanhar o desempenho dos recursos humanos e fiscalizar a utilização dos recursos materiais. 6) Definir capacitação dos membros do conselho escolar.</p>	<p>Professores; Alunos; Funcionários</p>	<p>Eleição direta, voto secreto e nominal</p>
<p><i>Caixa Escolar</i> (Exemplo de Minas Gerais) Sociedade civil, sem personalidade jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, instituída para administrar e arrecadar recursos financeiros para a escola.</p>	<p><i>Finalidade</i> Receber recursos financeiros e administrar a execução desses recursos na escola</p> <p><i>Funções</i> Administração; deliberação sobre a aplicação dos recursos financeiros; arrecadação de recursos financeiros para assegurar o funcionamento da escola.</p> <p><i>Competência</i> 1) Organizar a caixa escolar. 2) Organizar e realizar a eleição dos membros da caixa escolar, bem como dos membros dos seus órgãos constitutivos: conselho fiscal, tesouraria e diretoria. 3) Arrecadar recursos financeiros. 4) Administrar a execução dos recursos financeiros.</p>	<p>Diretor da escola, membros do colegiado escolar para o conselho fiscal, pais, outros representantes da comunidade</p>	<p>Eleição</p>

continua

continuação

Caracterização			
Órgão Colegiado	Finalidade, Função, Competência	Atores	Colegiado (escolha)
<p><i>Colegiado Escolar</i> (Exemplo da Bahia)</p> <p>É um conselho constituído pelo diretor da escola, membro nato, e por representantes dos seguintes segmentos: professores, especialistas em educação, funcionários, pais de alunos ou responsáveis.</p>	<p><i>Finalidade</i> Órgão consultivo e fiscalizador.</p> <p><i>Funções</i> Consultiva e fiscalizadora.</p> <p><i>Competência</i> 1) Promover o fortalecimento e a modernização do processo de gestão da escola. 2) Ampliar a participação da comunidade na análise de projeto e acompanhamento das atividades da escola. 3) Elaborar, acompanhar e avaliar o plano de desenvolvimento da escola. 4) Promover atividades cívicas, artísticas, desportivas e recreativas que facilitem a integração entre a escola e a comunidade (pais, alunos e professores). 5) Viabilizar apoios e parcerias visando ao desenvolvimento da unidade escolar. 6) Analisar a prestação de contas. 7) Atuar junto ao conselho de alimentação escolar, conforme normas regulamentadoras.</p>	<p>Diretor da escola, funcionários, pais de alunos, representantes da comunidade</p>	<p>Eleição pelo voto direto</p>
<p><i>Associação de Pais e Mestres (APM)</i> (Exemplo do Mato Grosso do Sul)</p> <p>Instituição civil com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos, com o papel de auxiliar nas atividades da escola; formada por pais, professores, alunos e funcionários.</p>	<p><i>Finalidade</i> Auxiliar o desenvolvimento da escola, prestando apoio nas suas atividades administrativas, pedagógicas e social e arrecadar recursos financeiros para complementar gastos com o ensino, a educação e a cultura.</p> <p><i>Funções</i> Apoio financeiro à escola e à sua gestão.</p> <p><i>Competências</i> 1) Analisar e estudar os estatutos da APM. 2) Aprovar o estatuto em assembléia geral. 3) Administrar a associação segundo as normas do estatuto. 4) Manipular recursos financeiros oriundos de arrecadação e de convênios.</p>	<p>Pais, alunos, professores e funcionários</p>	<p>Eleição</p>

Como demonstra o Quadro 6, existe, atualmente, nas escolas públicas do ensino fundamental um conjunto de órgãos ou estruturas de gestão colegiada que respondem às diferentes necessidades administrativas, financeiras e pedagógicas e, ainda, às atividades socioculturais da unidade escolar. Essas necessidades vão desde aquelas que visam auxiliar o funcionamento da escola, como é o caso específico da APM/APP, às funções de aconselhamento e assessoramento superior à direção, constituindo-se na própria direção da escola, junto com o diretor eleito pela comunidade. Essas funções são desempenhadas normalmente pelo conselho escolar ou pelo colegiado escolar. Esses dois órgãos colegiados tanto podem ser semelhantes como complementares, dependendo, por exemplo, do tamanho (porte) da escola, que poderá requerer um, dois, três ou mais órgãos colegiados. Esses órgãos têm, ainda, a função de administrar e gerenciar os recursos financeiros da escola. Desde 1995, o MEC vem transferindo recursos financeiros diretamente para a unidade escolar, embora esta receba também recursos estaduais e de outras fontes. Essa função é preenchida pela caixa escolar. No entanto, a APM ou outro órgão colegiado, pode, também, ser uma UEX. Provavelmente, as escolas de pequeno porte são aquelas que utilizam apenas um órgão para desempenhar múltiplas funções, por não comportarem mais de um. Outra responsabilidade da APM/APP são as atividades socioculturais desenvolvidas pela escola e a comunidade local.

Esses órgãos colegiados são organizados pela escola autônoma, como define a Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996), da educação nacional embora já venham se instituindo historicamente, ancorados nos movimentos sociais desde a década de 70. Apresentam em comum a característica de envolver a participação de múltiplos atores — professores, funcionários, alunos e a comunidade local.

Na fase atual, em que a escola autônoma, administrada de forma colegiada, é uma realidade instituinte, esses órgãos se organizam de forma complementar, podendo uma só dessas estruturas exercer múltiplas funções, inclusive de UEX, como já foi mencionado.

- **Combinação de Estruturas de Gestão Colegiada pelas Unidades Federadas**

Das 26 unidades federadas informantes, 11 dispõem de mais de uma estrutura de gestão colegiada implantada e em funcionamento. São elas Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte, Maranhão, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal (ver Quadro 7).

Quadro 7

Combinação de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas Estaduais de Ensino Fundamental — 1997

Combinação de Estruturas de Gestão Colegiada	Unidade Federada
Caixa Escolar e Conselho Escolar	Amapá e Rio Grande do Norte
Caixa Escolar e APM	Ceará, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul
Caixa Escolar e Colegiado Escolar	Maranhão, Bahia e Minas Gerais
Conselho Escolar e APM	São Paulo e Rio Grande do Sul
Caixa Escolar, Conselho Escolar, APM e Apam	Distrito Federal

Conforme demonstra o Quadro 7, algumas unidades federadas já conseguiram combinar duas, três e até mais de quatro, como é o caso do Distrito Federal.

Em relação à cobertura, duas unidades federadas conseguiram implantar o conselho escolar em 100% das escolas; quatro implantaram a caixa escolar em 100%; três implantaram o colegiado escolar em 100% e duas implantaram a APM/APP em 100%. As demais alcançaram uma cobertura também expressiva, variando entre mais de 50% e 94%.

Ainda em relação à cobertura de escolas com mais de uma estrutura de gestão colegiada implantada, algumas unidades federadas ainda estão iniciando o processo, apresentando uma cobertura ainda mínima, entre 3,42% e 1%, no Amapá e no Espírito Santo, respectivamente (ver Tabela 6 e Mapa 2).

Com exceção de Rondônia, que não respondeu ao questionário, nos demais estados onde não há indicação de distribuição do número de escolas a falta dessa referência deve-se ao fato de os números de escolas não terem sido informados.

Tabela 6

**Distribuição de Escolas do Ensino Fundamental por Estrutura de Gestão Colegiada, segundo Unidade Federada
Rede Estadual — 1997**

UF	Total de Escolas Estaduais*	Conselho Escolar		APM/APP**		Caixa Escolar		Colegiado Escolar		Associação Escola e Comunidade		Cooperativa Escolar		Associação de Apoio à Escola		Direção da Escola		Apam	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
BRASIL	4.193	15.631	37,28	13.708	32,69	7.638	18,22	10.311	24,59	645	1,54	1	0	1.401	3,34	2.960	7,06	60	0,14
Norte	5.662	2.193	38,73	401	7,08	351	6,2												
AC	760	188	24,74																
AP	351	5	1,42			351	100												
AM	478			311	65,06														
PA	305	2.000	65,57																
RR	483			90	18,63														
TO	540																		
Nordeste	10.459	3.203	30,62	433	4,14	5.872	56,14	4.615	44,12										
AL	400					277	69,25												
BA	3.779					3.779	100	3.779	100										
CE	821	650	79,17	433	52,74														
MA	836					785	93,9	836	100										
PB	1.154	713	61,79																
PE	1.147	1.019	88,84																
PI	913	635	69,55																
RN	1.031	186	18,04			1.031	100												
SE	378																		

continua

continuação

UF	Total de Escolas Estaduais*	Conselho Escolar		APM/APP**		Caixa Escolar		Colegiado Escolar		Associação Escola e Comunidade		Cooperativa Escolar		Associação de Apoio à Escola		Direção da Escola		Apam	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Sudeste	17.057	6.795	39,84	6.511	38,17			5.334	31,27	645	3,78	1	0	1.401	8,21				
ES	2.853	5	0,18	3	0,11					645	22,61	1	0						
MG	5.334							5.334	100										
RJ	1.638													1.401	85,53				
SP	7.232	679	93,89	6.508	90														
Sul	6.137	2.960	48,23	5.788	91,32											2.960	100		
PR	1.897			1.897	100														
RS	2.960	2.960	100	2.611	88,21											2.960	100		
SC	128			1.280	100														
Centro-Oeste	2.615	480	18,36	575	21,99	1.415	54,11	362	13,84									60	2,29
DF	480	480	100	222	46,25	154	32,08											60	12,5
GO	1.260					1.260	100												
MS	353			353	100			353	100										
MT	522																		

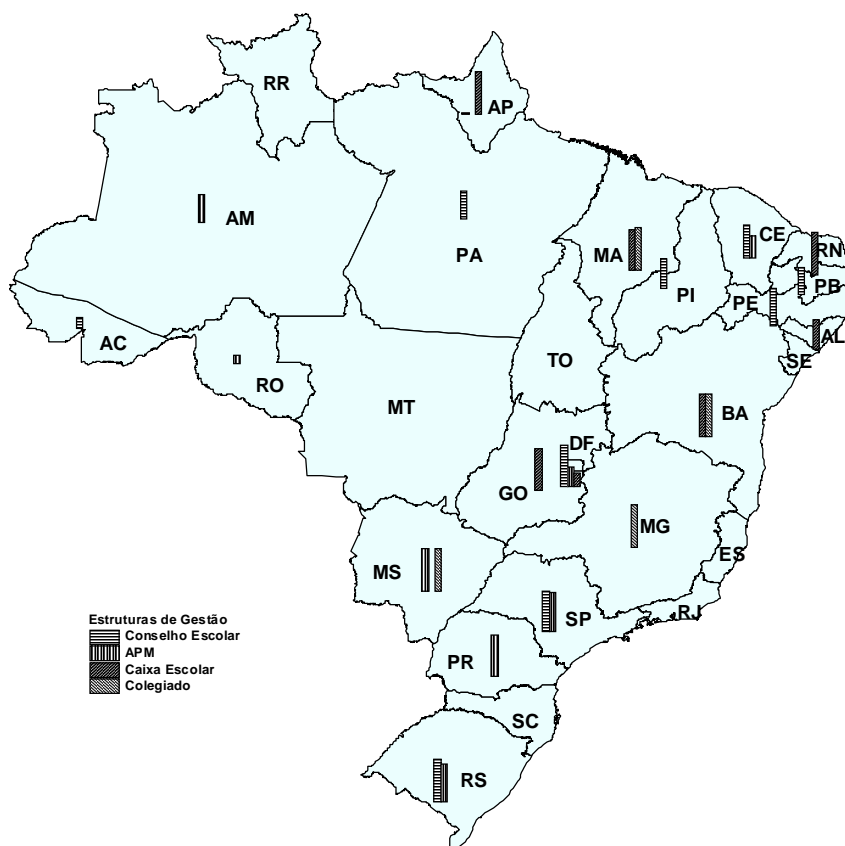
Fontes: Censo Educacional/MEC – 1997 e IPEA/Consed (1996).

* Exceto Rondônia.

** APP em Santa Catarina.

Mapa 2

Distribuição de Estruturas de Gestão Colegiada, segundo o Tipo de Estrutura Implantada em cada Unidade Federada e o Número de Escolas. Rede Estadual – 1997



Fonte: IPEA/Consed (1998).

• **A Diferenciação dos Dados segundo o Porte de Escolas**

Nas redes estaduais de ensino, existem escolas de vários portes, classificados, comumente, em pequeno, médio e grande, incluindo desde as escolas de uma sala de aula até as grandes escolas com 10, 20 salas e mais. Como se analisa a seguir, o tamanho pode influenciar significativamente a distribuição atual das escolas que já implantaram estruturas de suporte aos processos de descentralização e autonomia escolar.

As escolas de pequeno porte e com uma sala de aula estão concentradas predominantemente nas zonas rurais, (cerca de 70%) e encontram-se localizadas, na grande maioria, nas regiões Nordeste e Norte. São unidocentes e multisseriadas e funcionam muitas vezes na casa do professor, em uma igreja ou até em casa de alunos. O seu prédio é, geralmente, uma estrutura bastante simples e precária. O

professor responde pela direção e é também responsável pela alimentação e por outros encargos e serviços que a escola demanda.

Estabelecendo um corte segundo o tamanho dessas escolas, pode-se formular as situações a seguir descritas.

Excluindo-se aquelas de apenas uma sala de aula, a percentagem de escolas estaduais com estruturas colegiadas aumenta. Isto porque o total dessas escolas com apenas uma sala de aula é de 6.145, sendo que, dessas, 5.987 (41,13%) são escolas rurais e apenas 158 (0,57%) são urbanas. Do total de escolas com uma, duas e três salas, 10.859 são rurais (75,60%) e 1.365 (4,91%) são urbanas. Do total de escolas com quatro e cinco salas de aula, ou seja, 5.775 (14,35% do total), 3.616 (13,01%) são urbanas e 2.159 (14,84) são rurais. Se das 41.930 deduzirem-se as 17.997 escolas de uma a cinco salas, ocorre um aumento da proporção de escolas que já dispõem de estruturas colegiadas, conforme demonstrado na Tabela 7. Isto porque, nessas escolas, a estrutura organizacional não é complexa e não exige estruturas colegiadas para cada uma das escolas separadamente (ver Tabela 7).

Tabela 7

Distribuição de Escolas do Ensino Fundamental com até Cinco Salas de Aula e de Unidade Federada, segundo o Tipo de Estrutura de Gestão Colegiada Implantada: Rede Estadual — 1997

Número de Ordem	Estruturas de Gestão	UF*	Total de Escolas com Estruturas Colegiadas	Percentual de Escolas com Estruturas de Gestão Colegiada em Relação ao Total das Escolas com mais de uma Sala de Aula**
1	Conselho Escolar	13	15.631	43,52
2	APM	12	12.428	34,60
3	Caixa Escolar	9	7.638	21,27
4	Colegiado Escolar	4	10.311	28,71
5	Outros	11	6.359	17,70

Fonte: IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

** Total de 35.785 escolas estaduais com mais de uma sala.

Esta análise pode ser desenvolvida porque as escolas de pequeno porte e de estrutura organizacional simplificada funcionam, na sua maioria, com um só professor (unidocente) e atendem a mais de uma série escolar (classes multisseriadas). Isto significa que o próprio professor é também o diretor e responsável por todas as atividades da escola. Outra particularidade que deve ser observada é que essas 17.997 (89% do total) pequenas escolas, por encontrarem-se na zona rural, necessitam de outras formas de organização e constituição dos coletivos escolares. Assim, embora seja importante que essas escolas possuam, também, autonomia para funcionar regularmente, elas apresentam outras necessidades, que não necessariamente a criação de órgãos colegiados para cada uma. É possível conjecturar também que, dada a tendência de haver maior informalidade nessas escolas, nelas sejam adotados mecanismos informais de participação e gestão democrática.

O mesmo procedimento de análise pode ser adotado para os demais tamanhos de escola. Se fizermos o mesmo corte para as escolas com mais de cinco salas de aula, teremos maior quantidade de escolas estaduais adotando órgãos colegiados. Isto porque, provavelmente, são aquelas que, pelo seu tamanho e complexidade, exigem essas estruturas (ver Tabela 8).

Tabela 8

Distribuição de Escolas do Ensino Fundamental com mais de Cinco Salas de Aula e de Unidade Federada, segundo o Tipo de Estrutura de Gestão Colegiada Implantada: Rede Estadual — 1997

Número de Ordem	Estruturas Colegiadas	UF*	Total de Escolas	Percentual de Escolas com Estruturas de Gestão Colegiada em Relação ao Total das Escolas com mais de Cinco Salas de Aula**
1	Conselho Escolar	13	15.631	64,78
2	APM	12	12.428	51,51
3	Caixa Escolar	9	7.638	31,66
4	Colegiado Escolar	4	10.311	42,73
5	Outros	11	6.359	26,36

Fonte: IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

** Total de 24.128 escolas estaduais.

O objetivo deste corte é demonstrar que o percentual de escolas estaduais com estruturas colegiadas implantadas pode variar, ou seja, aumentar ou diminuir, conforme o corte que for estabelecido no tamanho e na tipologia de escolas, obtendo-se com isto uma distribuição mais específica dessas escolas e estruturas.

A Tabela 9 apresenta, para cotejamento, os percentuais do número de escolas que implantaram estruturas de gestão colegiada, por número de salas de aula por escola, podendo-se identificar, claramente, a tendência de as escolas maiores adotarem mecanismos de gestão colegiada. O mais freqüente, nessas escolas, é o conselho escolar, seguido da APM e do colegiado escolar.

Tabela 9

Distribuição Percentual de todas as Escolas do Ensino Fundamental, por Número de Salas de Aula, segundo o Tipo de Estrutura de Gestão Colegiada Implantada: Rede Estadual — 1997

Estruturas de Gestão Colegiada	Percentual de Escolas com Estruturas de Gestão Colegiada Implantadas		
	Todas*	Com mais de uma sala**	Com mais de cinco salas***
Conselho Escolar	37,28	43,52	64,78
APM	29,64	34,60	51,51
Caixa Escolar	18,22	21,27	31,66
Colegiado Escolar	24,59	28,71	42,73
Outros	15,16	17,70	26,26

Fontes: Censo Educacional do Ministério da Educação/1997 e IPEA/Consed (1998).

* 41.930 escolas estaduais, exceto Rondônia.

** 35.917.

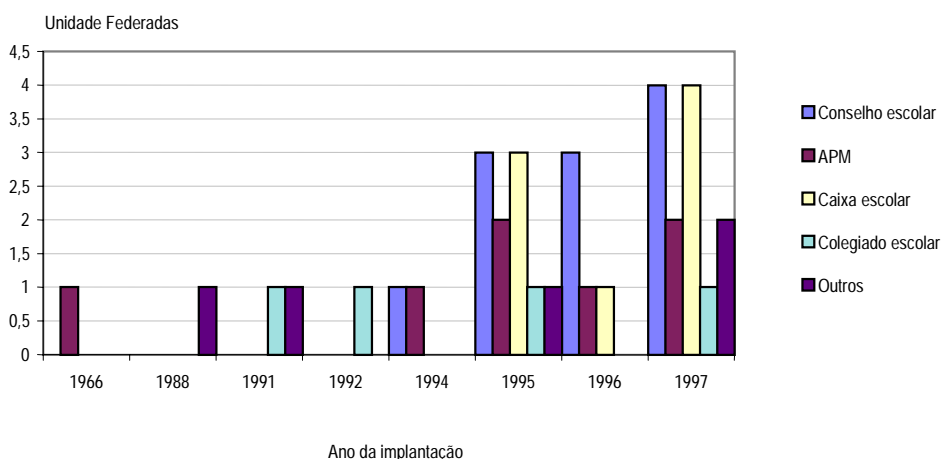
*** 24.128.

Como mais de 50% das escolas estaduais possuem mais de cinco salas de aulas e estas representam as escolas maiores e de administração mais complexa, é bem provável que as que já dispõem dessas estruturas se encontrem nesse grupo de escolas. Portanto, verifica-se proporção mais elevada de órgãos implantados em relação ao número de escolas da rede estadual em comparação com as municipais, principalmente as municipais rurais. Assim, as escolas que possuem estruturas de gestão colegiada estão, provavelmente, entre as de médio e grande portes.

A implantação das estruturas de gestão colegiada teve início em 1966, na região Sul, no Estado de Santa Catarina, seguida, em 1991, pelo Rio Grande do Sul. Em 1992, expandiu-se para o Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Em 1994, para os Estados do Ceará e de Pernambuco. Em 1995, para o Amapá, Amazonas, Maranhão, Goiás e Distrito Federal. Em 1996, para o Acre e Paraíba e, em 1997, para o Rio Grande do Norte, Bahia e Espírito Santo.

Os dados apresentados mostram que o movimento de implantação de estruturas de gestão colegiada cresceu a partir de 1995, com maior diversidade dessas estruturas, que passam a ser experimentadas a fim de promover a democratização da gestão escolar, entendida como um dos meios de reforço à melhoria da qualidade do ensino. Este período de expansão coincide com o início da descentralização das ações do governo federal na área de educação, que

Gráfico 1
Distribuição de Unidades Federadas, segundo o Ano de Implantação de Diferentes Tipos de Estrutura de Gestão Colegiada em Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual — 1997



Fonte: IPEA/Consed (1998).

descentralizou o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a Merenda Escolar, a partir de 1995, e deu início à descentralização do Programa Nacional do Livro Didático, com a realização de experiências-piloto em algumas unidades federadas.

4.2 - Mecanismos de Gestão para o Provimento do Cargo de Diretor Escolar

Atualmente, o processo de preenchimento do cargo do diretor escolar, nas escolas públicas estaduais que ministram o ensino fundamental, é realizado tanto pela forma tradicional de indicação e nomeação direta pelas lideranças partidárias e dirigentes governamentais como pela eleição direta e outras modalidades.

A escolha do diretor escolar pela via da eleição direta e com a participação da comunidade vem se constituindo e se ampliando como mecanismo de seleção diretamente ligado à democratização da educação e da escola pública, visando assegurar, também, a participação das famílias no processo de gestão da educação dos seus filhos.

Esta modalidade adotada pela escola pública vem se institucionalizando e se tornando uma prática em algumas unidades federadas. Surge junto a outras modalidades de provimento e visa assegurar tanto uma escolha democrática quanto a competência técnica e a experiência profissional para a ocupação do cargo de diretor escolar.

Esta pesquisa identificou a existência de diferentes mecanismos destinados ao provimento do cargo de diretor escolar, além da eleição direta. Os mecanismos adotados com maior frequência nas 26 unidades federadas respondentes são: *a*) eleição direta; *b*) adoção de critérios técnicos (realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional, análise do currículo do candidato); e *c*) um terceiro mecanismo, chamado sistema misto, constituído da adoção de critério técnico e eleição direta. Mesmo com a crescente democratização do processo de escolha do diretor escolar, em alguns estados a indicação e nomeação direta pelo dirigente da Secretaria de Educação ou pelas lideranças políticas locais continua a ser uma prática corrente.

O Quadro 8 apresenta, como exemplo, o processo de indicação e nomeação do diretor escolar, nas escolas do Estado do Rio Grande do Sul, proposto no documento Gestão Democrática do Ensino Público da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul (Lei 10.576, de novembro de 1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público), compreendendo: o processo de indicação de diretores e suas etapas; requisitos para concorrer à função de diretor escolar; o direito de votação; a forma de indicação do candidato; o processo de indicação; a comissão eleitoral, sua constituição, seus membros e suas competências; a convocação da comunidade; e a divulgação dos resultados.

Quadro 8

A Eleição de Diretores Escolares nas Escolas do Rio Grande do Sul

Do Processo de Indicação de Diretores

(Conforme artigo da Seção III da referida lei)

Conforme a gestão democrática do ensino público, Lei 10.576, de 14 de novembro de 1995, o processo de indicação de diretores de estabelecimentos de ensino público estaduais é realizada em duas etapas: a primeira consta de curso para qualificação do exercício da função, organizada pela Secretaria de Educação; a segunda etapa consta de indicação pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino, mediante votação direta.

A aprovação no curso de qualificação é condição a designação à função de diretor de estabelecimento de ensino público estadual.

Poderá concorrer à função de diretor todo membro do magistério público estadual, em exercício na escola, que preencha os seguintes requisitos: *a*) possua curso de pedagogia com habilitação em administração escolar ou habilitação superior na área de educação; *b*) tenha no mínimo três anos de efetivo exercício no magistério público estadual; *c*) concorde expressamente com sua candidatura e tenha disponibilidade para o cumprimento de 40 horas de trabalho semanais; e *d*) apresente e defenda junto à comunidade escolar seu plano de ação para implemento das metas da escola. Nenhum candidato poderá concorrer em mais de um estabelecimento de ensino, simultaneamente.

A propaganda dos candidatos constituirá em sua participação nos debates públicos (conforme legislação), bem como na divulgação de metas de seu plano de ação.

Terão direito a votar:

- I) os alunos regularmente matriculados na escola a partir da 4ª série, ou maiores de 12 (doze) anos;
- II) os pais, ou responsáveis legais perante a escola, dos alunos menores de 18 (dezoito) anos;
- III) os membros do magistério e os servidores públicos em exercício na escola no dia da votação.

Ninguém pode votar mais de uma vez no mesmo estabelecimento de ensino, ainda que seja pai ou responsável por mais de um aluno, represente segmentos diversos, acumule cargos ou funções.

A indicação processar-se-á por voto direto, secreto e facultativo, proibido o voto por representação.

Para dirigir o processo de indicação será constituída uma Comissão Eleitoral e, para atuar em grau de recurso, comissões regionais e estaduais.

A situação encontrada nas escolas da rede estadual é a seguinte: 17 unidades federadas realizam eleição direta, com a participação da comunidade. Dessas, oito realizaram apenas a eleição como critério de seleção e escolha, cinco escolhem seus diretores adotando um sistema misto, que consiste na adoção de critérios técnicos e eleição, sendo que duas adotam somente a prova de conhecimento — são os Estados do Amapá e de São Paulo. Uma unidade federada realiza curso de qualificação com aprovação do candidato e uma adota a análise do currículo para selecionar os candidatos à eleição. Os candidatos aprovados são considerados aptos a participar da eleição. Em seis unidades federadas a escolha dos diretores é

realizada pela forma tradicional, ou seja, com indicação e nomeação de lideranças locais, diretamente pelos dirigentes (ver Tabela 10).

Tabela 10

Distribuição de Escolas do Ensino Fundamental, por Modalidade de Provimento do Cargo de Diretor Escolar, segundo a Unidade Federada: Rede Estadual — 1997

Unidade Federada	Total de Escolas Estaduais *	Mecanismo de Seleção											
		Critério Técnico						Sistema Misto**	Somente Eleição		Indicação***		
		Prova de Conhecimentos		Curso de Qualificação com Aprovação		Análise de Currículo							
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%		
BRASIL	41.930	2.330	5,56					6.107	14,56	5.447	12,99		
Norte	5.662							163	2,88	208	3,67		
AC	760									188	24,74		
AP	351												
AM	478							163	34,10				
PA	3.050									20	0,66		
RR	483												
TO	540												
Nordeste	10.459							722	6,90	118	1,13		
AL	400												
BA	3.779												
CE	821							722	87,94				
MA	836												
PB	1.154												
PE	1.147												
PI	913									118	12,92		
RN	1.031												
SE	378												
Sudeste	17.057							4.347	25,49	2.303	13,50		
ES	2.853									665	23,31		
MG	5.334							4.347	81,50				
RJ	1.638									1.638	100,00		
SP	7.232												
Sul	6.137	2.330	38,00	2.234	36,40					2.338	38,10		
PR	1.897									1.858	97,94		
RS	2.960	2.330	78,70	2.234	75,47								
SC	1.280									480	37,50		
Centro-Oeste	10.707							875	8,17	480	4,48		
DF	480									480	100,00		
GO	1.260												
MS	353							353	100,00				
MT	522							522	100,00				

Fontes: IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

** Eleição e critério técnico.

*** Indicação pela Secretaria de Educação, por membros de escolas e pelas diretorias executivas regionais e políticas. Não foi informado o número de escolas, mas presume-se que, nesse caso, seja 100%.

Das 41.930 escolas estaduais existentes nas 26 unidades federadas, 5.447 escolhem seus diretores adotando a eleição direta pela comunidade escolar, o que representa 13% do total; por outro lado, 6.107, quase 15%, adotam o sistema misto. Portanto, 28% das escolas da rede estadual (13% e 15%) realizam eleições diretas. Os critérios técnicos mais utilizados pelas escolas são a prova de conhecimento, realizada por 2.330 escolas (6%), a oferta e a realização de cursos para qualificação profissional, em 2.234 escolas, o que representa um pouco mais de 5%. A análise curricular como critério técnico é adotada em apenas uma unidade federada e esta não indicou o número de escolas que adota essa sistemática.

Em relação à forma tradicional de indicação política, as unidades federadas que continuam adotando apenas esse sistema não apresentaram o número de escolas que recebem essa prática (ver Tabela 10).

A eleição direta para escolha democrática de diretores escolares teve início no ano de 1984, no Estado do Paraná, logo após a realização de eleições para governadores estaduais, em 1982. Em seguida, entre 1985 e 1987, os Estados do Rio Grande do Sul, Acre, Mato Grosso e o Distrito Federal realizaram eleições para diretor. Cabe ressaltar que a primeira experiência realizada no Distrito Federal foi interrompida por questões políticas e a eleição foi embargada. Somente em 1996 o processo foi retomado nesta unidade federada. Em 1989, o Estado de Goiás tentou introduzir eleições diretas para o cargo de diretor; no entanto, as eleições foram realizadas apenas uma vez, tendo sido suprimida sua prática. Mais recentemente, este estado vem utilizando a análise do currículo dos candidatos, associada ao tradicional sistema de indicação superior.

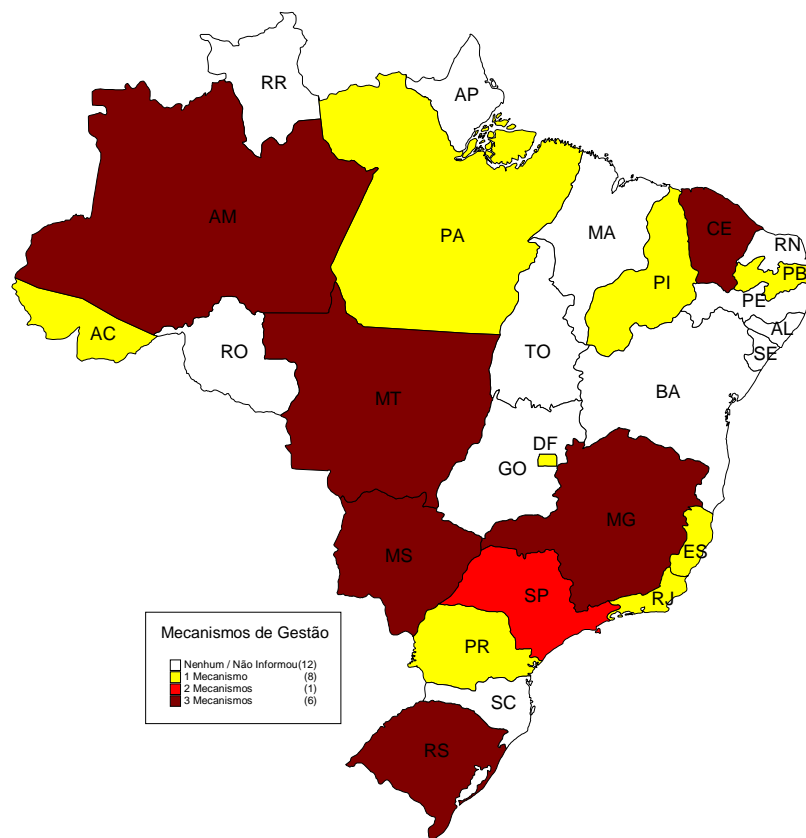
Entre 1990 e 1997, deu-se uma expansão das eleições para diretor escolar no âmbito dos estados. Nesse período, oito unidades federadas iniciaram processos eletivos para o cargo de diretor nas escolas estaduais.

Como já demonstrado, o processo de democratização nas escolas de ensino fundamental da rede estadual teve seu início na década de 80, sendo o primeiro passo nessa direção a introdução da eleição de diretores escolares, em substituição a formas tradicionais de indicação, seguida de outras modalidades de escolha democrática, ancoradas em critérios técnicos.

Evidenciam-se, portanto, a introdução da gestão democrática pela eleição direta, bem como a adoção de outras práticas, como a realização de concurso público, e de cursos de capacitação técnica para a preparação de diretor escolar, com o objetivo de assegurar o nível de competência técnica, a experiência e o compromisso dele com as atividades globais da escola.

Mapa 3

Distribuição de Mecanismos de Gestão para o Provimento do Cargo de Diretor Escolar, no Ensino Fundamental, por Unidade Federada: Rede Estadual — 1997



Fonte: IPEA/Consed (1998).

4.3 - Os Instrumentos de Planejamento Escolar

Os instrumentos de planejamento da escola são elementos básicos para a organização da gestão autônoma da unidade escolar, constituindo-se, portanto, em imprescindível mecanismo para a descentralização até à escola, do poder de decisão. Eles resultam da realização do planejamento escolar e contêm o registro da política, das diretrizes pedagógicas, administrativas e dos recursos financeiros, consubstanciados no conjunto das ações globais, nos planos e projetos da escola.

Os principais instrumentos de planejamento encontrados nas escolas públicas estaduais foram o plano de desenvolvimento da escola e o projeto político-pedagógico. O projeto político-pedagógico é o instrumento de planejamento escolar mais utilizado, sendo adotado em 19 unidades federadas, seguido pelo plano de desenvolvimento da escola, adotado em nove unidades federadas. Além

desses, existem outros planos, com outras denominações, que exercem funções similares e/ou complementares, como o plano global da escola, o plano anual de trabalho, o plano integrado da escola e o plano de ação global, em vista do que alguns estados têm, em suas escolas, a prática de mais de uma modalidade de planejamento (ver Tabela 11).

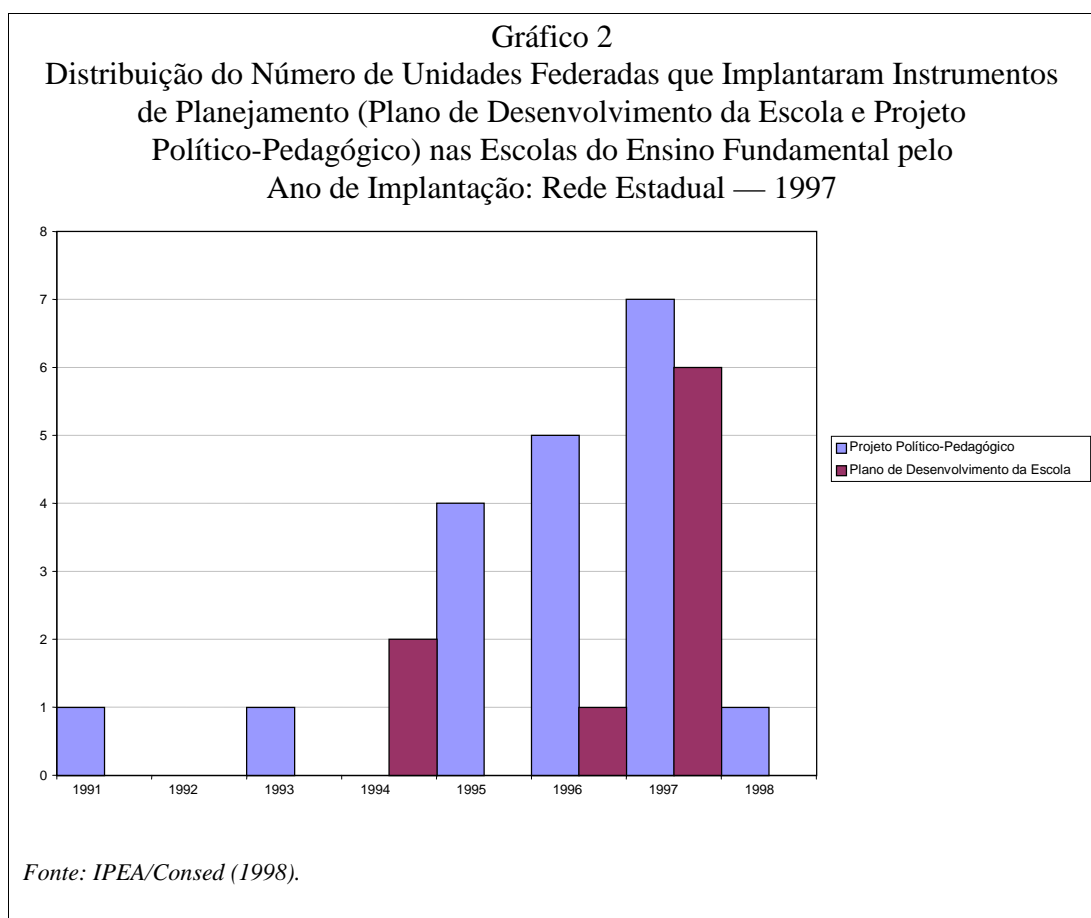
Tabela 11

Número de Instrumentos de Planejamento Escolar Existentes nas Escolas do Ensino Fundamental, por Número de Unidades Federadas que os Implantaram: Rede Estadual — 1997

Instrumentos do Planejamento	Unidades Federadas
Projeto Político-Pedagógico	19
Plano de Desenvolvimento da Escola	9
Plano Atual de Trabalho	1
Plano Integrado da Escola	1
Plano Global da Escola	1
Plano de Ação Global	1

Fontes: Censo Educacional (MEC/1997) e IPEA/Consed (1998).

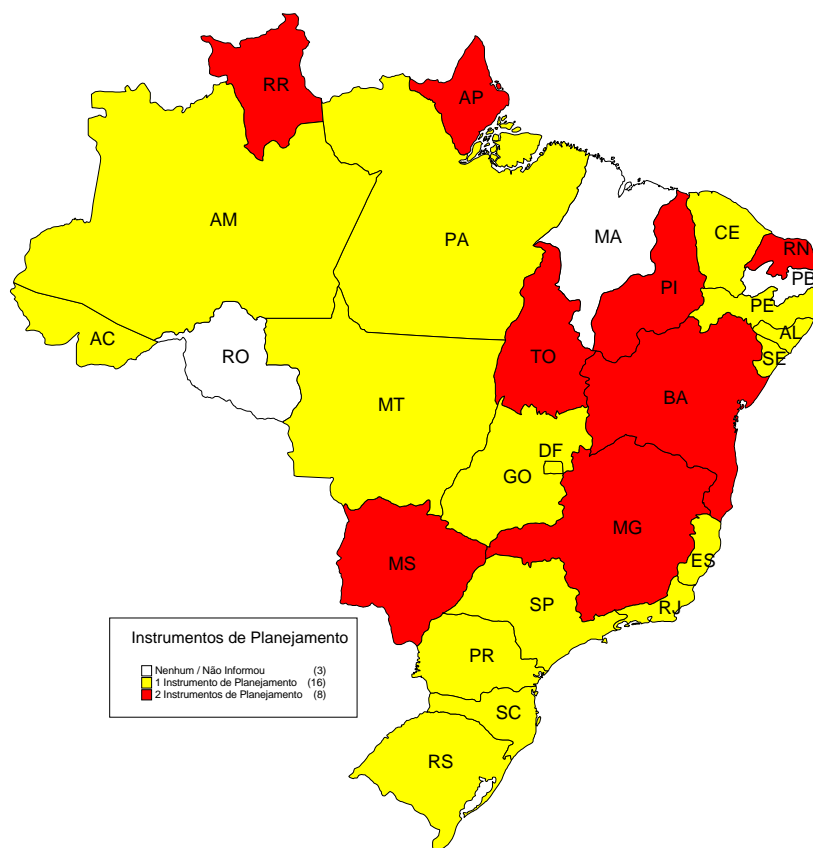
A implantação de instrumentos de planejamento escolar, nas escolas do ensino fundamental, ocorreu em 1991, passando a expandir-se largamente na segunda metade da década de 90 (ver Gráfico 2).



Apenas Pernambuco e Maranhão, dentre as 26 unidades federadas informantes, não disseram se suas escolas estaduais de ensino fundamental estão adotando algum mecanismo de planejamento escolar. Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Tocantins, Piauí, Roraima, Amapá e Rio Grande do Norte adotam mais de um instrumento de planejamento (ver Mapa 4).

Mapa 4

Distribuição da Implantação de Instrumentos de Planejamento no Ensino Fundamental, por Unidade Federada: Rede Estadual — 1997



Fonte: IPEA/Consed (1998).

4.3.1 - O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o referencial maior da unidade escolar. Nele estão contidos o conjunto das ações da escola, incluindo o projeto político-pedagógico, e o cálculo dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do plano. Para a sua elaboração, contribuem diversos profissionais da escola, cuja participação é definida pela sua direção.

Em algumas unidades federadas, este instrumento é uma exigência ou condição necessária para que a escola passe à condição de gestora de recursos humanos,

financeiros e materiais. Em outros, onde a eleição de diretores escolares já é praticada, o PDE é pré-requisito à gestão democrática.

O Quadro 9 apresenta o PDE adotado pelas escolas de Minas Gerais, compreendendo o que é o plano, sua duração como foi concebido, sua definição, como é elaborado, atores que participam da elaboração e suas metas.

Quadro 9

Plano de Desenvolvimento da Escola em Minas Gerais

O plano de desenvolvimento da escola é a trajetória que ela, com seus mecanismos de participação e envolvimento, traça para si mesma, tendo por base a avaliação do aprendizado de sua identidade. O plano tem por base as finalidades da escola, a avaliação do aprendizado dos alunos, suas finalidades e as expectativas e consenso da comunidade escolar. É uma das formas de a escola exercer sua autonomia.

O PDE é o instrumento que credencia todas as demandas da escola referentes à sua gestão pedagógica, aos seus recursos humanos, à sua infra-estrutura e aos seus recursos materiais.

Esse define a situação em que a escola deseja estar ao final de cinco anos, em termos de eficiência e rendimento dos alunos, do processo de ensino-aprendizagem a ser utilizado, das melhorias a serem introduzidas na infra-estrutura, dos serviços de apoio aos alunos, e dos processos administrativos e financeiros.

A elaboração do PDE não é tarefa para uma pessoa apenas. Envolve diversos profissionais, a saber:

- inspetores escolares e equipe da DRE — encarregados de sensibilizar a comunidade para participar do seu processo de elaboração (assessoram a escola na sua elaboração);
- diretor da escola — atua como coordenador das reuniões deliberativas sobre o plano, das quais participam profissionais da escola, pais e outras pessoas da comunidade (lidera a execução do plano); especialistas da educação (supervisores e orientadores) juntamente com os professores — responsáveis pela execução e redação do PDE.

A direção da escola poderá optar por instituir uma comissão para redigir o plano, devendo os especialistas, professores e outros elementos da comunidade escolar integrar essa comissão.

Os PDEs indicam o que elas têm como metas e aonde querem chegar. A consolidação desses planos por delegacias regionais de ensino e região socioeconômica do estado constitui o principal insumo do planejamento estratégico plurianual e do orçamento do programa anual da secretaria de educação.

O PDE é elaborado por um período de cinco anos e aprovado pelo colegiado escolar. Deve ser avaliado a cada ano e, se necessário, inclui-se mais um ano, para se ter sempre um plano quinquenal.

O PDE está implantado em nove unidades federadas. Roraima e Tocantins o implantaram em 82,11% e 38,52% de suas escolas, respectivamente. Os Estados de Minas Gerais e São Paulo não informaram o número de escolas que o adotam. Minas Gerais explicou que é um pré-requisito para a autonomia e, portanto, as escolas já começaram a adotar o referido instrumento de planejamento. Alagoas, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe indicaram percentuais abaixo de 6% de implantação (ver Tabela 12).

Tabela 12

Unidades Federadas que Implantaram o PDE na Rede Estadual, por Unidade Federada e Região: Ensino Fundamental — 1994/97

Unidade da Federação	Total de Escolas Estaduais	Número de Escolas em 1997	Percentual de Estados por Região
BRASIL	41.930	574	1,37
Norte (*)	5.662	508	8,97
AC	760		
AP	351		
AM	478		
PA	3.050		
RR	483	300	62,11
TO	540	208	38,52
Nordeste	10.459	66	0,63
AL	400	90	22,50
BA	3.779	29	0,77
CE	821		
MA	836		
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913	7	0,77
RN	1.031	10	0,97
SE	378	20	5,29
Sudeste	17.057		
ES	2.853		
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232		
Sul	6.137		
PR	1.897		
RS	2.611		
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615		
DF	480		
GO	1.260		
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional MEC/1997. Pesquisa: IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

Algumas secretarias de Educação não indicaram o número de escolas que implantaram o PDE, por não disporem dos dados. Informaram, porém, que muitas de suas escolas da rede estadual já realizam o planejamento escolar e começam a elaborar e adotar planos e projetos como forma de garantir à unidade escolar condições de formular a sua política e o conteúdo educacional adequados ao desenvolvimento do ensino e da educação escolar local.

O PDE foi adotado pela primeira vez em 1994, em escolas de Minas Gerais e de Alagoas. Em seguida, em 1996, pelas escolas de Roraima e, por último, em 1997, nas escolas estaduais do Tocantins, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

4.3.2 - O Projeto Político-Pedagógico

O projeto político pedagógico é um instrumento técnico-político utilizado pela escola autônoma e pressupõe a descentralização administrativa e a autonomia financeira da escola. É, também, um instrumento de planejamento e está incluído no PDE. O projeto político-pedagógico contém a definição do conteúdo que deve ser ensinado e o que deve ser aprendido na escola. Ele caracteriza-se, principalmente, por expressar os interesses e necessidades da sociedade e por ser concebido e construído com base na realidade local e com a participação conjunta da comunidade escolar e local.

O Quadro 10 apresenta o projeto político-pedagógico das escolas da Bahia, compreendendo sua definição, conteúdo, sua elaboração e duração.

O projeto político-pedagógico já foi implantado em 19 unidades federadas e em 13.110 de suas escolas estaduais, o que representa 31% do total (ver Tabela 11).

Das 19 unidades federadas, quatro já conseguiram implantá-lo em 100% de suas escolas: os Estados do Paraná, Santa Catarina, Goiás e Bahia. Em seguida vêm as unidades federadas de Pernambuco, em 91% das escolas, Distrito Federal, 90%, Ceará, 88%, e Rio de Janeiro, 85,5%. As demais unidades não alcançam os 50% de suas escolas (ver Tabela 13).

As unidades federadas que têm o menor número de escolas que adotam o projeto político-pedagógico são: Pará, em apenas 20 de suas 3.050 escolas; Rio Grande do Norte, em 85 de suas 483 escolas; Amapá, em apenas 20 de suas 351 escolas; e Roraima, em 85 de suas 483 escolas estaduais de ensino fundamental (ver Tabela 13).

O projeto político-pedagógico foi implantado pela primeira vez na região Sul em 1991 (100% das unidades federadas), seguido da região Centro-Oeste (Mato Grosso) em 1993. Em 1995 foi implantado nos Estados do Amapá, Bahia, Espírito Santo e Santa Catarina. O maior número de implantações deu-se em 1997, com seis unidades federadas. Em 1998 apenas o Estado do Mato Grosso do Sul iniciou a implantação, como mostra o Quadro 13.

Quadro 10

O Projeto Político-Pedagógico das Escolas da Bahia

O projeto pedagógico expressa a proposta educacional da escola com enfoque no seu principal processo — o de ensino-aprendizagem —, objetivando oportunizar maior eficácia à atividade-fim da escola.

É através do projeto pedagógico que a escola saberá com clareza para onde vai, como caminhar e por que vai nesta ou naquela direção, pois a função, a razão de existir da escola, deve estar espelhada no projeto de tal forma que qualquer pessoa alheia à escola, ao lê-lo, entenda o que propõe a unidade escolar.

É construído, pois, para melhorar a qualidade do ensino, garantindo a aprendizagem efetiva dos alunos.

O projeto pedagógico deve:

- atender às necessidades básicas de aprendizagem dos alunos e às expectativas de sua família;
- concretizar as diretrizes nacionais sobre conteúdos básicos, além das orientações curriculares e metodológicas da Secretaria de Educação do estado e os objetivos da escola;
- ser elaborado para um horizonte de, pelo menos, cinco anos, definindo as ações de natureza pedagógica que deverão ser desenvolvidas nesse período.

Esse documento precisa ser avaliado continuamente por toda a equipe responsável por seu planejamento e execução. Ao final de cada ano, deve ser objeto de análise e de revisão dos seus objetivos e metas, ajustando-se no que for pertinente.

Elaboração e Acompanhamento

O diretor escolar é o principal líder do projeto pedagógico e suas atenções, energia e competência devem estar dirigidas, permanentemente, para a sua elaboração e implementação. A proposta educativa expressa no projeto pedagógico é a atividade finalística da escola, sua razão de existir. Portanto, é sua prioridade absoluta.

Para a elaboração e implementação do projeto, o diretor trabalha com a equipe pedagógica (coordenadores pedagógicos, assistentes e professores) sob sua coordenação e em articulação com os alunos e seus familiares, além do pessoal de apoio. Na elaboração do projeto pedagógico não se pode perder de vista as diretrizes da SEC e o plano de metas de ensino.

A coordenação de desenvolvimento e ação pedagógica de cada Diretoria Regional de Educação (Direc) deverá estar pronta para orientar e auxiliar as escolas da jurisdição na elaboração de seu projeto pedagógico.

Uma vez concluída a elaboração, uma cópia do projeto deverá ser encaminhada à Direc, que dele retira elementos para a definição de seu plano de acompanhamento às escolas (considerando o atendimento às solicitações destas, a programação de assistência técnica, reciclagens e outras atividades), assumindo a condição de parceira na implementação do projeto pedagógico das escolas. O plano pedagógico da Direc refletirá o conjunto dos projetos pedagógicos das escolas de sua jurisdição.

Etapas do Projeto

Para fins de elaboração e implementação, o projeto pedagógico da escola deve ser estruturado e executado a partir de seis etapas:

- a) Elaboração da justificativa.
- b) Diagnóstico e análise da situação atual da escola:
 - fundamentação teórica;
 - definição de objetivos amplos e metas;
 - estruturação do calendário escolar; e
 - seleção das ações.
- c) Objetivos para o ano letivo.
- d) Ações estratégicas.
- e) Procedimentos, participação, recursos e espaço físico.
- f) Acompanhamento e avaliação.

Tabela 13

Unidades Federadas que Implantaram o Projeto Político Pedagógico nas Escolas da Rede Estadual — por Região e Unidades Federadas: Ensino Fundamental — 1991/98

Unidade da Federação	Total de Escolas Estaduais	Número de Escolas em 1997	Percentual de Estados por Região
BRASIL	41.930	13.110	31,27
Norte*	5.662	442	7,81
AC	760		
AP	351	20	5,70
AM	478	109	22,80
PA	3.050	20	0,66
RR	483	85	17,60
TO	540	208	38,52
Nordeste	10.459	5.598	53,52
AL	400		
BA	3.779	3.779	100,00
CE	821	722	87,94
MA	836		
PB	1.154		
PE	1.147	1.048	91,37
PI	913		
RN	1.031	49	4,75
SE	378		
Sudeste	17.057	2.198	12,89
ES	2.853	797	27,94
MG	5.334		
RJ	1.638	1.401	85,53
SP	7.232		
Sul	6.137	3.177	51,77
PR	1.897	1.897	100,00
RS	2.960		
SC	1.280	1.280	100,00
Centro-Oeste	2.615	1.695	64,82
DF	480	435	90,63
GO	1.260	1.260	100,00
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional MEC/1997 e IPEA/Consed (1998).

* Exceto Rondônia.

5 - MAPEAMENTO GERAL DE AÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO

A distribuição de todas as ações de descentralização praticadas pelos estados, em relação às suas escolas de ensino fundamental por diferentes modalidades, foi organizada de acordo com o número dessas ações praticadas (ver Matriz). Esta organização permite visualizar o tipo e o número de mecanismos de gestão adotados pelas unidades federadas.

Matriz

Distribuição e Classificação de Ações de Descentralização em Escolas do Ensino Fundamental: Rede Estadual — 1997

Número de Ordem	Unidade Federada	Estruturas de Gestão Colegiada					Mecanismo de Gestão para Provisão do Cargo de Diretor Escolar				Instrumentos de Planejamento			Total de Ações Descentralizadas	Classificação
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]			
1	DF	X	X	X		X	X				X			6	1
2	MG	X			X				X	X	X			5	2
3	MS*			X	X				X		X	X		5	2
4	RS		X	X		X			X			X		5	2
5	ES		X	X		X	X				X			5	2
6	CE		X	X		X			X		X			5	2
7	MT		X	X					X		X			4	2
8	AP	X	X								X	X		4	3
9	BA	X			X					X	X			4	3
10	RN	X	X							X	X			4	3
11	SP		X	X				X		X				4	3
12	AC		X	X			X				X			4	3
13	PI		X				X			X	X			4	3
14	PR			X			X				X			3	4
15	RJ					X	X				X			3	4
16	PA		X				X				X			3	4
17	AM			X					X		X			3	4
18	RR			X						X	X			3	4
19	SC			X		X					X			3	4
20	TO			X						X	X			3	4
21	MA	X			X									2	5
22	AL	X								X				2	5
23	GO	X									X			2	5
24	PB		X				X							2	5
25	PE		X								X			2	5
26	SE									X				1	6
27	RO*													0	

Fonte: IPEA/Consed (1998).

[1] Caixa escolar

[2] Conselho escolar

[3] APM/APP

[4] Colegiado escolar

[5] Outros

[6] Somente eleição

[7] Somente critério técnico

[8] Sistema misto (eleição e critério técnico)

[9] Plano de desenvolvimento da escola

[10] Projeto político-pedagógico

[11] Outros

Obs.: A modalidade indicação política para o cargo de diretor escolar não foi considerada como ação de descentralização.

* Não respondeu à pesquisa.

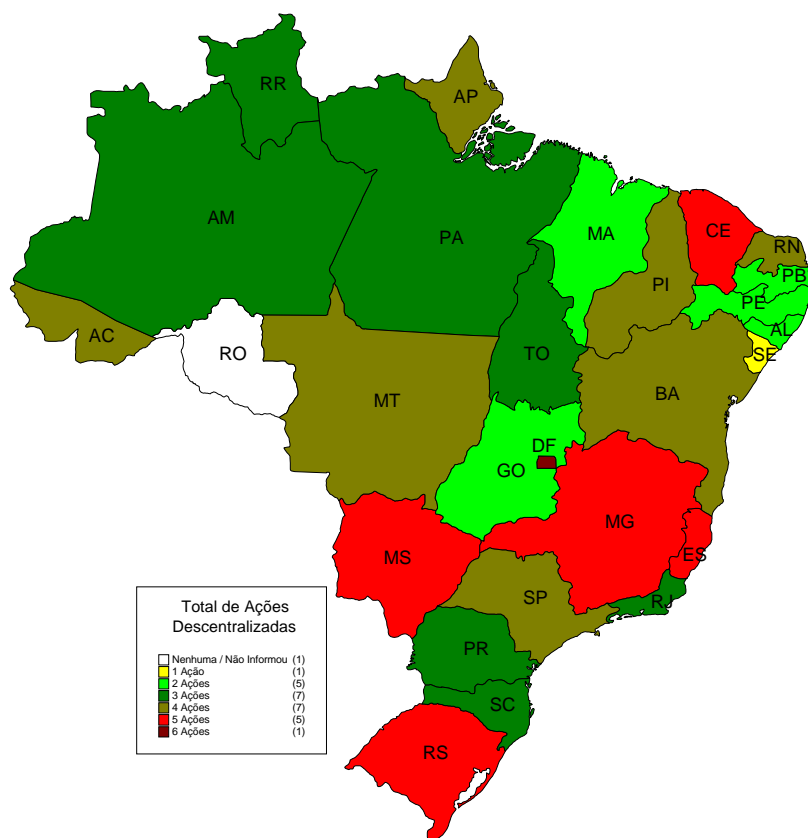
Em primeiro lugar aparece o Distrito Federal com seis ações descentralizadas, seguido de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Ceará, todos com cinco ações. Em seguida, têm-se sete estados com quatro ações descentralizadas: Mato Grosso, Amapá, Bahia, Rio Grande do Norte, São Paulo, Acre e Piauí.

Com três ações descentralizadas encontram-se Paraná, Rio de Janeiro, Pará, Amazonas, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

Os estados com menor número de mecanismos de descentralização são Maranhão, Alagoas, Goiás, Paraíba e Pernambuco, com duas ações descentralizadas, e Sergipe, com uma (Mapa 5).

Mapa 5

Mapa Geral da Descentralização da Educação nos Sistemas Estaduais de Ensino Fundamental, por Unidade Federada — 1997



Fonte: IPEA/Consed. (1998).

6 - OBSERVAÇÕES FINAIS

Esta unidade sintetiza os aspectos tratados nos três eixos condutores desta pesquisa: *a)* as estruturas colegiadas; *b)* os mecanismos de gestão para o provimento do cargo de diretor escolar; e *c)* os instrumentos de planejamento escolar.

No primeiro eixo, relativo às estruturas de gestão colegiada, identificou-se a existência de 13 tipos de estruturas diferentes, distribuídos nas escolas estaduais do ensino fundamental das 26 unidades federadas, a saber: *a)* Conselho Escolar; *b)* Caixa Escolar; *c)* Colegiado Escolar; *d)* Associação de Pais e Mestres (APM); *e)* Associação de Pais e Professores (APP); *f)* Associação de Pais, Alunos e Mestres (Apam); *g)* Associação Escola-Comunidade; *h)* Cooperativa Escolar; *i)* Conselho de Educação; *j)* Conselho Deliberativo Escolar; *k)* Direção da Escola; *l)* Congregação; e *m)* Grêmio.

Até 1997, a distribuição dos quatro órgãos colegiados presentes, com maior frequência, nos sistemas estaduais de educação, nas 26 unidades federadas respondentes, era a seguinte: *a)* o Conselho Escolar, em 13 unidades federadas e em 37% das suas escolas; *b)* as APM/APP em 13 unidades e em quase 30% das suas escolas; *c)* a Caixa Escolar, em nove unidades e em 18% das escolas; e *d)* o Colegiado Escolar em quatro unidades e em 25% das escolas. Ou seja, todas as unidades federadas já implantaram algum tipo de estrutura ou órgão de gestão colegiada e muitas já combinam entre duas e até quatro dessas estruturas ou órgãos, em suas escolas.

De 1988 até o final de 1997 a implantação de estruturas colegiadas, nos sistemas estaduais passou de uma unidade federada para 16, ou seja, mais da metade do total das unidades federadas, o que demonstra um processo de expansão nesses últimos 10 anos.

Com diferentes denominações, essas estruturas colegiadas, ou órgãos colegiados, desempenham funções similares e complementares, apontando que existe uma tendência descentralizadora nas reformas da educação, em vigor nos estados brasileiros desde o início da década de 80. Observa-se também a tendência à experimentação de variações de estruturas num mesmo estado. Considerando as escolas segundo o número de salas de aula, conforme Tabela 9, verifica-se aumento significativo de estruturas colegiadas em escolas com mais de cinco salas de aula.

Em relação ao segundo eixo, relativo aos mecanismos para o provimento do cargo de diretor escolar, esta pesquisa identificou a existência de diferentes mecanismos adotados com maior frequência nas 26 unidades federadas. São eles: *a)* eleição direta; *b)* adoção de critérios técnicos (realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional, análise do currículo do candidato); e *c)* o sistema misto, constituído de critério técnico e de eleição direta.

Até o final de 1997, o quadro existente era o seguinte: *a)* 17 unidades federadas realizam eleições diretas com a participação da comunidade, sendo que, dessas, oito realizam apenas eleições e as demais adotam o sistema misto, que associa à eleição critérios técnicos; *b)* em seis unidades, a escolha de diretores é feita, exclusivamente, pela forma de indicação e nomeação, tanto pelo secretário de educação quanto por dirigentes locais; *c)* duas outras adotam a forma tradicional e eleição; e *d)* uma unidade federada adota apenas o critério técnico.

De 1984 até o final de 1997 o número de unidades federadas cujas escolas realizam eleição para o cargo de diretor escolar passou de uma, em 1984, para 13 em 1997, e de 1.827 escolas para 11.554, ou seja, 27,6% do total das escolas das redes estaduais. O Estado do Paraná foi o primeiro a realizar eleições.

A adoção de eleições diretas no processo de escolha de diretor escolar no ensino fundamental vem crescendo e incorporando também critérios técnicos como meio de conferir à liderança a habilidade técnica e conhecimento dos candidatos, objetivando garantir a competência específica ao cargo, pelo seu ocupante. Os sistemas estaduais de educação de algumas unidades federadas exigem dos candidatos ao cargo de diretor escolar a apresentação e defesa de um projeto político-pedagógico para a escola, tornando esse instrumento de planejamento escolar um pré-requisito à candidatura ao cargo.

Em relação aos instrumentos de planejamento escolar, foram encontrados seis tipos, a saber: *a)* o plano de desenvolvimento da escola; *b)* o projeto político-pedagógico; *c)* o plano anual de trabalho; *d)* o plano integrado da escola; *e)* o plano global da escola; e *f)* o plano de ação global.

Até o final de 1997, 19 unidades federadas adotavam o projeto-político pedagógico e nove adotavam o plano de desenvolvimento da escola. Os demais instrumentos são adotados por uma unidade, cada um.

O projeto político-pedagógico é adotado em 13.110 escolas das 19 unidades, o que representa 31% do total das escolas estaduais. O plano de desenvolvimento da escola é adotado em apenas 574 escolas, menos de 1% das nove unidades o adotam, predominando os Estados de Roraima e Tocantins, ambos em 62% e 39% de suas escolas, respectivamente.

A matriz apresentada na Seção 5 relaciona e ordena as unidades federadas, de acordo com a implantação de processos de descentralização da gestão. Ela possibilita identificar as múltiplas estruturas que podem ser utilizadas para viabilizar a descentralização e autonomia; os instrumentos diferenciados e complementares que estão sendo praticados no provimento do cargo de diretor escolar, demonstrando uma tendência cada vez maior de se proceder a uma autonomia com responsabilidade, na medida em que buscam associar critérios técnicos, de participação e de liderança; e o surgimento e crescimento de procedimentos de planejamento escolar, expressos pelas práticas de formulação

dos projetos Político Pedagógico — PPP e do Plano de Desenvolvimento da Escola — PDE. Esses elementos podem ser utilizados como instrumento de aprendizagem para as unidades federadas, porque possibilita o conhecimento e a comparação entre elas dos diferentes processos de constituição da descentralização e da gestão autônoma da escola.

Os mapas contêm a visualização gráfica desses processos, segundo as unidades federadas, permitindo estabelecer comparações como também a visualização mais precisa das áreas geográficas onde esses processos estão concentrados.

Assim, o passo dado foi no sentido de coletar e ordenar dados para que se tenha um conhecimento conjunto do processo de descentralização da gestão nas redes estaduais, como base para a formulação de estudos da influência dos processos de gestão na organização e nos resultados dos sistemas educacionais.

Com este primeiro passo, é possível realizar outros estudos mais desagregados e estabelecer correlações entre a descentralização e os resultados educacionais. Ou seja, verificar a relação entre estes resultados e o rendimento escolar dos alunos, como por exemplo a melhoria dos sistemas educacionais, expressos pelos resultados de aprendizagem medidos pelo Saeb e a melhoria nos indicadores de eficiência interna dos sistemas, expressos pelas taxas de aprovação, evasão e repetência.

Anexo

SIGLAS

- Apam** – Associação de Pais, Alunos e Mestres
APM – Associação de Pais e Mestres
APP – Associação de Pais e Professores
Anpae – Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para o Desenvolvimento Econômico e Social
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
Direc – Diretoria Regional de Educação
Fade – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundef – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IIPE – Instituto Internacional de Planejamento da Educação
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação e do Desporto
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Renageste – Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UF – Unidade Federada
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura

BIBLIOGRAFIA

- AKIKO, O., MAIA, E. *Plano escolar: caminho para a autonomia*. São Paulo: Cooperativa Técnico-Educacional (CTE), 1998.
- ANPAE. *Desafios dos Anos 90*. Brasília, XVIº Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, 1993.
- BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. *Orientações básicas*. Colegiado escolar, 1997 (Série Gestão Participativa, 1).
- BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Descentralização no Brasil — políticas sociais na Bahia: saúde e saneamento*. Salvador: IPEA/SEI, 1998 (Série Estudos e Pesquisas, 36).
- BARROS, R. P., MENDONÇA, R. *O impacto de três inovações educacionais na educação brasileira*. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, 279).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Coordenação de Publicações, 1988.
- CARNEIRO, M. *LDB fácil*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASSASSUS, J. *Tarefas da educação*. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- CEARÁ. Secretaria de Estado da Educação. *Descentralização da educação: a caminhada cearense*, 1998.
- . Secretaria de Estado da Educação. *Gestão escolar: construindo uma prática coletiva*, 1996 (Série Educação Ceará 95/98).
- CENPEC. *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. São Paulo: Centro de Pesquisa para a Educação e Cultura, 1993.
- COSTA, V. L. C. (org.), MAIA, M. E., MANDEL, L. M. *Gestão Educacional e Descentralização. Novos Padrões*. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.
- DOWBOR, L. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos).
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Educação. *Rumos da mudança: lições de cidadania das escolas públicas do Distrito Federal 2*. Brasília: Fundação Educacional do Distrito Federal, 1997.
- FLORESTAL, K., COOPER, R. *Decentralization of education: legal issues*. Washington, D. C.: The World Bank, 1997.

- IPEA/CONSED. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. 1998.
- KLIKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- LOBO, T. Distribuição de Encargos na Área Social. In: ÁLVARES, R. B., SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- MALPICA, C. N. F. *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. Paris: Unesco/IIPE, dic. 1994 (Informe de Investigación, 102).
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. *Documento básico: direção colegiada e gerenciamento escolar — rede estadual de ensino*. 1993.
- MELLO, G. N. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. 1992.
- . Social democracia e educação. *Coleção Questões da Nossa Época*. São Paulo: Cortez, v. 22, 3ª ed., 1993.
- . *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1993.
- . Secretaria de Estado da Educação. *Educação para todos: Minas aponta o caminho*. Brasília, 1993.
- . Secretaria de Estado da Educação. *Gestão da escola: sugestões e esclarecimentos*. 1994.
- . Autonomia da escola: avaliação de uma política educacional bem sucedida em Minas Gerais. *Cadernos de Estudos e Pesquisa*, n. 1, Ano 1, 1996.
- PARO, V. H. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Papirus, 1996.
- PELIANO, A. M. (coord). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA, 1993 (Documento de Política, 14).
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Educação. *Autonomia da escola com avaliação externa*. 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. *Gestão democrática do ensino público. Lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995*. 1995.

RODRIGUES, N. *Por uma escola nova: o permanente e o transitório na educação*. São Paulo, s/d. mimeo.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. *Tudo o que é preciso saber sobre a Emenda Constitucional n.º 14*. 1997.

SILVA, P. L. B., COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: ALVARES, R. B., SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

SOBRINHO, J. A. *Descentralização da educação básica: lições da experiência*. Brasília: IPEA, 1995 (Texto para Discussão, 362).

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Public sector management, governance, and sustainable human development*. New York, 1994.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Gestão/eficiência das escolas estaduais. Formas de gestão na escola pública brasileira: participação, resultados do ensino e qualidade da escola*. Brasília, Instituto de Psicologia, s/d.

XAVIER, A. C. R., MARRA, F., SOBRINHO, J. A. *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994 (Série IPEA, 145).

———. *Gestão escolar: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995 (Série IPEA, 147).