

# Mapeamento de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas dos Sistemas Estaduais de Ensino

Marta Maria de A. Parente

Mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB); técnica em Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Heloísa Lück

Doutora em Educação pela Columbia University, NY; coordenadora nacional da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste) do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); diretora do Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap), em Curitiba-PR.

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 e tornar a organização escolar um ambiente dinâmico de aprendizagem social. Através delas, portanto, “todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos” (Consed, 1997, p. 14), de modo que as mesmas se constituem um instrumento de participação e de gestão democrática.

Trata-se de um mecanismo difundido em escolas de todos os Estados brasileiros sob diferentes formas, sendo interessante conhecer a sua expressão. Neste artigo, são relatados os resultados de pesquisa realizados sobre o assunto. Trata-se de fragmento de uma pesquisa maior sobre o mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental (Parente, Lück, 1999). Essa pesquisa teve 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 provimento do cargo de diretor de escola, e 3º) os instrumentos de planejamento escolar. A metodologia adotada neste estudo combinou uma caracterização institucional, realizada mediante o envio de um questionário às Secretarias Estaduais de Educação (todas responderam, com exceção de Rondônia).

Foi identificada 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; grêmio e congregação (ver Tabela 1).

**Tabela 1 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental e de unidades federadas, segundo o 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.

## 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. Não se trata de uma novidade, existe historicamente e está ligado aos movimentos sociais no Brasil, principalmente no período 1970/1980. No entanto, é a partir de 1986 que passa a exercer função deliberativa, superando o seu caráter até então consultivo.

A abrangência e as especificidades da sua atuação apresentam algumas variações, uma vez que são definidas 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 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, encontram-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%.

### Associação de Pais e Mestres (APM)

A Associação de Pais e Mestres (APM), 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 (LDB), nº 5.692/71, em seu 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.

A APM existe em 13 unidades federadas e em quase 30% das suas escolas estaduais (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, em 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 2 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que se acha implantado o conselho escolar: 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	100,00
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	480	
DF	480	480	100,00
GO	1.260		
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC – 1997 e Ipea/Consed, 1998.

\*Menos o Estado de Rondônia.

**Tabela 3 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que há APMs implantadas, por unidade federada: 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	17.057	6.511	38,17
ES	2.853	3	0,11
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232	6.508	90
Sul	6.137	5.788	91,32
PR	1.897	1.897	100,00
RS	2.960	2.611	88,21
SC	1.280	1.280	100,00
Centro-Oeste	2.615	575	21,99
DF	480	222	46,25
GO	1.260		
MS	353	353	100,00
MT	522		

Fontes: *Censo Educacional/MEC – 1997* e Ipea/Consed, 1998.

\*Menos o Estado de Rondônia.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 156-162, fev/jun. 2000.

## 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 MEC.

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% (Tabela 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 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 (Tabela 5).

**Tabela 4 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental, em que estão implantadas caixas escolares, por unidade federada: 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.

**Tabela 5 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que há colegiado escolar implantado: 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.

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.

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 a própria direção da escola, junto com o diretor eleito pela comunidade. Estas funções são desempenhadas normalmente pelo conselho escolar ou pelo colegiado escolar. Estes 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. Estes 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 unidade executora. 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 pela comunidade local.

Esses órgãos colegiados são organizados pela escola autônoma, como define a LDB/1996, 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.

## 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 (Quadro 1).

**Quadro 1 – 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

Fonte: Ipea/Consed

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.

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.

## Referências bibliográficas

- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO.  
*Gestão democrática do ensino público*. Brasília : Consed, 1997.
- PARENTE, Marta Maria de A., LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília : Ipea/Consed, 1999.