

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ESCOLA BÁSICA: COMPARAÇÕES ENTRE OS CASOS BRASILEIRO E PORTUGUÊS

Flávia Obino Corrêa Werle

Resumo

O artigo focaliza a comparação entre o regime de gestão e autonomia administrativa de estabelecimentos públicos de educação em Portugal e a gestão democrática do ensino em escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul (Brasil). Contextualiza as propostas participativas de gestão da educação dos dois países no atual panorama internacional. Analisa a Assembléia de Escola e os Conselhos Escolares, colegiados que compõem a estrutura da escola básica em Portugal e no Brasil/Rio Grande do Sul, respectivamente, identificando aproximações e características na legislação e no que se refere aos tipos de estabelecimentos a que tais normativas se aplicam, na conceptualização de autonomia, na estrutura administrativa das escolas, na composição de tais colegiados, na presença de professores, alunos, pais e direção neste colegiado, bem como a forma de escolha/indicação da direção e as exigências para o desempenho desta função. O material de análise constitui-se, para o caso português, na legislação em vigor pertinente ao tema e em entrevista e, para o caso brasileiro, na legislação e dados coletados em escolas públicas.

Palavras-chave: democratização da educação, escola básica, estrutura organizacional das escolas.

ORGANIZATIONAL STRUCTURE AT BASIC (PRIMARY) SCHOOLS: COMPARISONS BETWEEN THE BRAZILIAN AND PORTUGUESE CASES.

Abstract

This article focuses on the comparison between the regime of management and administrative autonomy of public educational institutions in Portugal and the democratic management of teaching in public state schools of Rio Grande do Sul (Brazil). It contextualizes the participative proposals of management of education in both countries in the present international panorama. It analyzes the School Assembly and the School Councils, collegiate sectors that compose the structure of (basic) primary schools in Portugal and in Brazil/Rio Grande do Sul, respectively, identifying approximations and characteristics in legislation and in what refers to the kinds of establishments to which these norms are being applied, in the conceptualization of autonomy, in the administrative structure of the schools, in the composition of these collegiate sectors, as well as the way of choice/indication of the principals and the requirements for the execution of this function. The material of analysis is constituted, in the case of Portugal, of the legislation in vigor referring to the theme and of interviews and, in the case of Brazil, of the legislation and data collected in public schools.

Key-words: democratization of education, basic (primary) school, organizational structure of the schools.

Este artigo¹ é uma reflexão acerca do fato de as perspectivas democratizantes e participativas fazerem-se presentes nas políticas públicas da educação e na possibilidade de os representantes da comunidade escolar, e não apenas o Estado, serem considerados sujeitos capazes de intervir nos processos de regulação da educação. Analisa a Assembléia de Escola das escolas públicas portuguesas e os Conselhos Escolares de escolas de educação básica brasileiras, identificando aproximações e elementos caracterizadores de cada uma das situações; refere a comunidade escolar como o conjunto formado por pais, professores, funcionários e alunos de uma escola. O material de análise constitui-se, para o caso português, na legislação em vigor pertinente ao tema, em dados obtidos em entrevista² realizada em uma escola pública de Braga. Com referência aos dados de escolas públicas brasileiras, considerar-se-á, especificamente, a legislação referente a escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul e dados de projeto de pesquisa que tenho desenvolvido acerca dos Conselhos Escolares.

Estado regulador da ação educativa

O Estado é construído historicamente; é condicionado pelo contexto de cada época. Hoje, as análises que focalizam o Estado evidenciam diversos processos que perpassam suas políticas de regulação tais como: contaminação, hibridismo e mestiçagem (Barroso, 2003, p. 19- 48). Contaminação indica um movimento de internacionalização, empréstimo de políticas educativas bem como sua imposição por agências internacionais; hibridismo denota o caráter compósito, de sobreposição entre tais políticas, e mestiçagem é a forma que as políticas adquirem, apresentando-se como um mosaico em que prevalecem iniciativas avulsas de mudança.

É a dimensão de *contaminação* que, desconhecendo ideologias e estruturas existentes em cada local, possibilita que soluções sejam transportáveis independentemente, tanto dos sujeitos e espaços que as produziram, como daqueles junto aos quais serão aplicadas. Contaminação assegura que, por exemplo, o “gerencialismo”, envolvendo técnicas empresariais, culto da excelência e da competição, se constitua numa característica das reformas educativas que assume hoje escala planetária (Azevedo, 2002, p. 59). Lições, normas e prescrições vêm do exterior, anunciando a possibilidade de suprir necessidades internas impondo-se como verdades.

¹ Produção resultante do estágio de pós-doutorado realizado pela autora na Universidade do Minho com o apoio da CAPES.

² Em junho de 2003, após análise do Decreto 115A/98, realizei uma atividade de campo, qual seja, a visita à Escola Secundária de Alberto Sampaio, situada em Braga, onde entrevistei o Presidente do Conselho Executivo e visitei as dependências, pátios e prédios da escola, tendo também acesso a documentos de gestão.

Coraggio (1992) confirma esta dimensão de contaminação ao discutir os agentes visíveis da descentralização na América Latina, quais sejam, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, os quais, sob inspiração do projeto neoliberal, propõem políticas de ajuste e reforma do Estado, impondo ritmo e condições às políticas nacionais, ao crédito e à ajuda, retirando a autonomia dos países. É, como afirma Casassus (1990, p. 14), “*A força centrípeta dos mecanismos internacionais posiciona os países da América Latina como atores não protagonistas no jogo das interdependências entre as nações*”. Pode-se dizer que as grandes potências impõem parâmetros de racionalidade ante os quais os países da América Latina desenvolvem formas autoritárias e padronizadas de modernização de suas estruturas sociais (Demange, 1991). Carlos Vilas (1991) contribui indicando o quanto o endividamento dos países favorece a contaminação, ou seja, a troca de bens públicos pela dívida é um dos fatores de homogeneização das políticas latino-americanas pela estreita vinculação entre privatização e pagamento da dívida, pela redução da modernização à privatização e à desnacionalização do setor público.

A noção de *hibridismo* auxilia na discussão do Estado ao destacar a ambigüidade das lógicas, práticas e discursos evidenciando as tendências opostas que coexistem no mesmo tempo e espaço (meritocracia com mínimos para todos e regulação de mercado coexistindo com planejamento distributivo). É também Coraggio (1992) que, ao discutir as duas correntes da descentralização na América Latina, argumenta no sentido das noções de hibridismo e de mestiçagem. Para ele, o mundo cada vez mais se centraliza, pois a descentralização, dentro do projeto neoliberal, tem um discurso confuso, apresentando-se associada à democratização. É necessário analisar as ações particulares que se vão gerando no contexto latino-americano para entender se têm um cunho fragmentário, perspectiva em que se tornam veículo para a privatização e concentração de poder, contrário à democratização. Embora a liberdade e a descentralização coloquem-se como princípios na perspectiva neoliberal, estão a serviço de um projeto de centralização capitalista, desestatização e privatização, retirando do setor público seu sentido social em nome da descentralização e do localismo, favorecendo uma concentração de poder político e repressivo no Estado.

É a partir da dimensão de *mosaico* – não projetos universais mas propostas individualizadas, fragmentadas - que são reiterados os discursos sobre a autonomia do projeto educativo das escolas, sobre a flexibilidade de normas, chegando até ao questionamento da validade das regulamentações universalizantes com abrangência de todo o sistema. A imagem do mosaico, composto de muitas pequenas partes, é fomentada, no caso brasileiro, dentre

outras estratégias, pela continuada reformatação de papéis entre as instâncias administrativas do Estado (federal, estadual, municipal). Neste processo, prevalece a perspectiva economicista e instrumental de transferência de competências de esferas centrais para as locais e as escolares, pela qual a descentralização é declarada como “um instrumento de modernização gerencial da gestão pública” (Azevedo, 2002, p. 54).

O Estado³, nos dias de hoje, permanece sendo o grande poder regulamentador da educação. Pode-se talvez identificar um movimento tênue de multi-regulação, seja pelo ajustamento aos interesses dos diferentes atores, seja pela valorização e multiplicação de órgãos colegiados, seja por um processo consciente de afastamento e redução de normas de parte de algumas das instâncias do poder de Estado, acima referida como “reformatação de papéis entre instâncias do Estado”.

O foco de discussão deste texto são normas que aspiram acolher uma múltipla regulação e que destacam o compartilhamento de decisões entre vários atores escolares que passam a ser considerados como agentes de decisão. Esta aspiração está cada vez mais generalizada nas políticas educativas de diferentes países, especialmente no atual momento histórico, em que a autonomia é reforçada no nível escolar. É um trabalho que exemplifica especialmente a característica de *contaminação*, que hoje as ações de políticas educacionais e de Estado assumem. Os argumentos apresentados comprovam a materialidade da contaminação na forma de organismo de gestão colegiada.

Analisaremos, em comparativo, dois casos: o português e o brasileiro, escolhendo como base de reflexão a legislação que institui colegiados escolares e abre espaços para a participação dos pais, alunos, professores e funcionários na gestão das escolas públicas. A metodologia adotada consiste na descrição do caso português, diante do qual são elaboradas as comparações com o brasileiro. Assim, as características do caso brasileiro vão sendo apresentadas em comparativo com o caso português.

Comparações entre países tão diferentes devem ser empreendidas como exercício e cercadas de cuidado. Apesar da língua comum, a diferenciação populacional, territorial, cultural, econômica e a inserção de Portugal na Comunidade Européia impõem estruturas bastante diversas entre os sistemas de ensino desses dois países. As três instâncias – federal, estadual, municipal – tão marcantes no sistema educacional brasileiro, inexistem em Portugal. Poderíamos comparar que, em Portugal, existe a

³ Janete Maria Lins de Azevedo (2002, p. 60) confirma “o aumento do poder regulatório da ação estatal, na medida em que as práticas ditas ‘descentralizadoras’, uma das dimensões do estilo gerencial de gestão, têm tido, por contraponto, o aumento dos controles centralizados”.

instância federal – que exerce o poder central - e a municipal – local - esta, no caso português, chamada de autarquia. Em população, Portugal e o Rio Grande do Sul podem ser considerados equivalentes⁴, mas, como alertamos anteriormente, há muitas e marcantes diferenças.

Autonomia em nível escolar

Em Portugal, data do final dos anos noventa a lei que formaliza a gestão democrática e a autonomia da escola. O Decreto 115^A/98⁵ é um documento que se declara inovador por incorporar a experiência democrática, não adotar uma solução normativa e um modelo uniforme de gestão e por “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades” (Diário da República, 1998, p. 1988-2). Propõe, para o caso português, um novo modelo de gestão, declarando a escola como centro das políticas educativas, e a autonomia e a descentralização como fundamentais para a democratização e a qualidade da educação. Reconhece, por outro lado, a diferenciação entre as escolas em termos de possibilidades de assumir a autonomia, estabelecendo, *a priori*, que alguns estabelecimentos estariam mais aptos a assumir, em grau mais elevado, a autonomia. A diferenciação entre as instituições escolares⁶ em relação à autonomia resultaria na possibilidade de a escola assumir, responsabilmente, um “contrato de autonomia”. Este seria um tipo de acordo que abriria um espaço progressivo de autonomia para as escolas, articulado com o Ministério de Educação, a administração municipal e outros parceiros interessados. A administração central, entretanto, não demonstrou coragem política para efetivar a autonomia, pois, até meados de 2003, nenhum contrato de gestão tinha sido assinado com escola alguma em todo o país. A importância atribuída ao Decreto 115^A/98, entretanto, decorre do destaque dado à democraticidade da gestão como possibilidade aberta a partir de regras de participação alargadas para toda a comunidade.

⁴ Dados do Rio Grande do Sul: população, no ano 2000, 10.187.798 habitantes; área geográfica, 282.062 km². Dados de Portugal: área de 92 mil km², população total, cerca de 10 milhões de habitantes.

⁵ Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. O Decreto-Lei no. 115-A/98 foi publicado no Diário da República - I série -A, Número 102/98, Suplemento I - A, em 4 de maio de 1998, das páginas 1988 (2) a 1988 (14).

⁶ Vale destacar que Escolas de Primeiro Ciclo, cuja dimensão é reduzida dado o pequeno número de alunos e de professores, deverão passar por um processo de reorganização, implicando revisão de seu isolamento e busca de caminhos de associação, política esta que está em processo de implementação, provocando polémica na sociedade portuguesa.

No caso do Rio Grande do Sul, a legislação que instituiu a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública foi um pouco anterior, datando do início dos anos noventa⁷. Sua origem, entretanto, está na constituição federal de 1988, reiterada na constituição do estado do Rio Grande do Sul, que declaram o princípio da gestão democrática do ensino público. A autonomia dos estabelecimentos de ensino é a manifestação primeira da gestão democrática. A autonomia deve perpassar a gestão administrativa, financeira e pedagógica e, a liberdade, a organização dos segmentos da comunidade escolar, assegurada sua participação em processos decisórios e em órgãos colegiados.

No caso português, embora não tenham passado para o plano da materialidade, os contratos de autonomia afiguram-se como um mecanismo que compromete as instâncias do sistema escolar com a autonomia.

No caso rio-grandense, as declarações de autonomia acenam mais para a democratização das relações internas da unidade escolar e a participação da comunidade do que a reorientação de padrões de gestão e alocação de recursos financeiros e de gestão de pessoal. A autonomia declarada, no caso do Rio Grande do Sul, pode levar ao descompromisso da hierarquia do sistema de ensino e ao abandono da escola a suas carências e interesses. Os contratos de gestão do caso português pretendiam comprometer escolas e a hierarquia do sistema de ensino.

Pode-se afirmar, entretanto, que há elementos comuns entre as duas situações, quais sejam, as declarações de autonomia e descentralização.

Embora os anos noventa tenham sido o palco das alterações ocorridas nos dois países, no Rio Grande do Sul (Brasil), a temporalidade de materialização das expectativas democratizantes das escolas na forma da lei foi anterior à portuguesa.

A legislação portuguesa, entretanto, introduz uma questão não considerada na rio-grandense, qual seja, a autonomia das escolas apresentar-se em diferentes níveis. O decreto português fala em distinguir “os projetos educativos e as escolas que estejam *mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia...* (grifo nosso)”. No caso brasileiro, o artigo 2º. da Lei 11.695/01 afirma que os estabelecimentos de ensino são instituídos como “órgãos relativamente autônomos”, querendo indicar a sua vinculação ao sistema de ensino e enquadrando a todos, sem discriminar uns dos outros.

Se a autonomia e a descentralização inspiram as propostas legais formuladas, tanto no caso português como no rio-grandense, há nelas

⁷ Lei n. 9.232, de 13 de fevereiro de 1991. Dispõe sobre os Conselhos Escolares nas escolas públicas estaduais em cumprimento ao disposto no “caput” do Art. 213, da Constituição Estadual, e dá outras providências. Porto Alegre. Lei n. 9.262, de 5 de junho de 1991. Altera a Lei no. 9.232, de 13 de fevereiro de 1991. Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Porto Alegre: SE/RS, 1996. Lei no. 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências (http://www.educacao.rs.gov.br/PortalSE/html/Legislacao_Gestao_10576_AH_Frame).

contradição, pois ambas definem, universal e externamente, a estrutura e a forma de organização das escolas. Embora o decreto português refira, no artigo terceiro, que “Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”, no domínio organizacional, há uma forte pré-definição estrutural que formata a todas as escolas portuguesas, de alguma forma negando parte da conceituação de autonomia presente no decreto.

No caso brasileiro, há também pré-definição de estruturas organizativas de escolas, embora com menor número de níveis e de organismos, se comparadas com as portuguesas.

Órgãos de gestão e administração das escolas

Pela importância da questão e por contextualizar o espaço organizacional no qual está situado o órgão colegiado superior das escolas portuguesas, focalizar-se-ão os órgãos de gestão no nível de escola, quais sejam, para o caso português, Conselho Administrativo, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Assembléia de Escola e, para o caso brasileiro, Diretor, Vice-diretor e Conselho Escolar. Embora o foco de discussão neste artigo seja a Assembléia de Escola, não há como estabelecer a comparação com os Conselhos Escolares de escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul se não se esclarecerem previamente esses outros elementos organizacionais que compõem a organização escolar das escolas de Portugal e da rede pública estadual do Rio Grande do Sul.

No caso português, as escolas poderão optar entre um conselho executivo ou um diretor para exercer a **Direção Executiva** do estabelecimento de ensino. A Direção Executiva⁸ é sempre eleita por representantes de pais e de alunos e pelos professores, constituindo-se no órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, administrativa, cultural e financeira da escola (Decreto-Lei 115-A/98, artigo 15). Cabe à direção executiva definir o regime de funcionamento da escola, elaborar o projeto de orçamento, o plano anual de atividades e relatórios periódicos indicativos da fase de execução do plano anual, superintender a constituição de turmas e horários, distribuir o trabalho docente, designar diretores de turma, recrutar pessoal docente e não-docente, gerir o espaço escolar.

No caso do Rio Grande do Sul, a autonomia na gestão administrativa instituiu o Conselho Escolar, bem como um diretor e vice-diretores. O diretor é eleito por votação direta da comunidade escolar, incluindo alunos,

⁸ Seja na forma de Conselho Executivo ou de um Diretor, a direção executiva deverá sempre ser composta de três pessoas (Decreto-Lei no. 115-A/98, artigo 16).

pais, professores e funcionários. É o diretor que escolhe o vice-diretor, atendendo a certos requisitos expressos na legislação. A figura da equipe diretiva ocorre não por definição legal, mas como estratégia de gestão adotada por alguns diretores e seus vice-diretores, podendo incluir pessoal técnico-pedagógico da escola (Diogo, 2003).

Além da Direção Executiva, as escolas portuguesas têm um Conselho Pedagógico e um Conselho Administrativo.

O **Conselho Administrativo** tem poder deliberativo em matéria administrativa e financeira⁹; é composto por dois membros da direção da escola e pelo chefe dos serviços de administração. É, pois, formado por componentes cujas áreas de responsabilidade os tornam membros inerentes a este colegiado devido às funções que ocupam na escola.

O **Conselho Pedagógico** é definido no decreto como o “órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente” (Decreto-Lei 115-A/98, artigo 24).

Dentre as competências do Conselho Pedagógico, destacam-se: apresentação de propostas para a elaboração do projeto educativo, do plano anual de atividades, do regulamento interno; análise e pronunciamento sobre os contratos de autonomia; elaboração do plano de formação e de atualização do pessoal docente e não-docente; proposição de áreas disciplinares e disciplinas de conteúdo regional ou local; adoção de manuais escolares; proposição de experiências de inovação pedagógica e de articulações com instituições de ensino superior; definição de requisitos para contratação de pessoal, para a definição de horários, dentre outras¹⁰.

Cada escola deve definir a composição do Conselho Pedagógico, devendo haver uma representação da associação de pais, de alunos do ensino secundário, dentre outros, contando, no máximo, com um total de 20 membros. O decreto define também a periodicidade e a forma¹¹ como os representantes dos alunos devem ser escolhidos. Assim, por exemplo, no caso da Escola Secundária de Alberto Sampaio¹², o Conselho Pedagógico é formado

⁹ Cabe ao Conselho Administrativo aprovar o projeto de orçamento anual da escola, autorizar despesas, elaborar o relatório de contas, verificar a legalidade da gestão financeira da escola, cuidar do cadastro patrimonial da escola (Artigo 30 do Decreto-Lei 115 - A /98).

¹⁰ Cabe referir que, em assuntos referentes à avaliação ou os que requererem sigilo, a participação fica restrita ao corpo docente, não incluindo representantes dos pais, dos alunos, e do pessoal não-docente.

¹¹ Escolha dentre os delegados de turma reunidos em Assembleia; eleição anual.

¹² As origens da Escola Secundária de Alberto Sampaio datam do início do século XX. Inicialmente, foi chamada de Escola São Bartolomeu dos Mártires e, em 1996, festejaram os 25 anos como Escola Comercial. Hoje, ela é uma escola secundária de 3o. ciclo. Possui 1350 alunos no diurno e 1200 no noturno. Tem em funcionamento os 10o., 11o., 12o. anos e, no noturno, ensino recorrente - segunda oportunidade para trabalhadores. A escola tem 240 professores e mais ou menos 50 funcionários e

pelos Coordenadores dos nove departamentos curriculares, um representante do pessoal não-docente, o coordenador dos diretores de Turma, coordenador do serviço de psicologia e orientação, um representante dos pais, um representante dos alunos.

No caso do Rio Grande do Sul, poderíamos dizer que o Conselho Técnico Administrativo e Pedagógico – CTAP - é uma estrutura pré-existente à lei da gestão democrática e desvinculada da caracterização democratizante. Com a criação dos Conselhos Escolares, o CTAP, bem como as Associações de Pais e Mestres – APM – sofreram um impacto, tendo sido desativadas em algumas escolas. O CTAP do caso brasileiro, estrutura portanto não-ligada à gestão democrática e nem sempre existente e em funcionamento nas escolas públicas estaduais, aglutina algumas das atribuições do Conselho Pedagógico e do Conselho Administrativo do caso português. Cabe destacar que as escolas brasileiras não dispõem de recursos financeiros em porte suficiente que justifique um conselho administrativo com responsabilidades tão focalizadas na gestão de recursos financeiros.

A **Assembléia de Escola**, no caso português, é um órgão de participação e representação da comunidade educativa, composta por docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não-docente e da autarquia local, bem como, por opção da escola, representantes de atividades culturais, artísticas, científicas, ambientais e econômicas da comunidade. O número total de componentes da Assembléia, definido pela escola, não pode ultrapassar 20 pessoas, dentre as quais os representantes do corpo docente não devem comparecer em proporção superior a 50% do total de membros que compõem a Assembléia e o de pais, em quantidade não inferior a 10% deste total. No caso do corpo docente, há uma recomendação, qual seja, em escolas que também tiverem educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, deverá haver representação de docentes desses níveis dentre os membros da Assembléia.

Compete à Assembléia de Escola: aprovar o projeto educativo, o regulamento interno da escola e emitir parecer sobre o plano anual de atividades; apreciar os resultados da avaliação interna, o relatório de contas da gerência, bem como relatórios referentes à execução do plano anual; e aprovar as propostas de contratos de autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico, dentre outras competências. Pelo decreto, a Assembléia deve realizar uma reunião trimestral.

pessoal auxiliar e administrativo. Estão instalando a intranet na escola. Na escola, funcionam apenas os 10o, 11o, 12o anos do secundário. Há também cursos para alunos que desejam ingressar no mercado de trabalho. Os Cursos profissionalizantes são de quatro tipos - Operador Eletricista, Operador de Informática, Recuperador de Computador e Instalador de Redes -, oferecidos para alunos do 10o. ano. Os Cursos de Especialização Tecnológica são para alunos que concluíram o 12o. ano e não desejam ingressar na Universidade - Operadores de Informática e de Construção Civil.

Assembléia de Escola é, pois, o órgão de orientação, consulta e análise mais amplo da escola, não tendo funções executivas. No caso da escola visitada, a Assembléia é ouvida sobre assuntos como oferta curricular, modelos de funcionamento, construção do projeto educativo, regimento interno. Nessa escola, as reuniões da Assembléia ocorrem duas vezes ao mês, com assuntos agendados, sendo convocadas, no mínimo, com 10 dias de antecedência. É um colegiado formado por 20 membros assim distribuídos: 10 professores, 3 representantes de instituições parceiras da escola – Centro Social e Cultural Santo Adrião, Associação Industrial do Minho e da Autarquia -, 3 alunos representantes, um de cada ano (10º, 11º, 12º), dois representantes da associação de pais, dois do pessoal não-docente. A Universidade não se faz presente na Assembléia, embora a escola tenha parceria com aquela para a realização do estágio pedagógico de acadêmicos de cursos de formação de professores. A Assembléia tem um Regimento que é elaborado por alguns de seus membros e depois discutido e aprovado pelo conjunto da Assembléia.

No caso das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, os Conselhos Escolares são constituídos pela Direção da escola e representantes dos segmentos da Comunidade Escolar, assegurada a proporcionalidade de 50% para pais e alunos e 50% membros do magistério e servidores, desempenhando funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras em questões administrativas, pedagógicas e financeiras¹³. Este colegiado deverá ser composto por número ímpar de conselheiros, sendo que o total não deverá ultrapassar 21 pessoas.

No caso português, quando algum de seus membros, os efetivos, deseja afastar-se de sua posição de membro da Assembléia, deverá requerer abandono, dirigindo carta à presidente da Assembléia, a qual apresenta a questão para o conjunto da Assembléia. É este colegiado que emite parecer sobre o pedido e solicita que o segmento apresente seu suplente. Tem sido irregular a presença nas reuniões da Escola Secundária de Alberto Sampaio, pois os membros da Assembléia se aperceberam de que a esta tem reduzido poder interventivo na escola, sendo apenas mais um espaço de debate, de discussão da vida da escola. Portanto, conforme seu diretor, há dificuldades com o absentismo.

Um aspecto a analisar comparativamente é o referente ao mandato dos representantes dos segmentos da comunidade escolar e sua possibilidade de voto e voz nas reuniões. No caso português, os pais têm mandato de 1 ano e os demais membros representantes, de 3 anos. Participam da Assembléia apenas alunos do ensino secundário, os quais não têm direito a voto. No caso dos Conselhos Escolares do Rio Grande do Sul a duração do mandato dos representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar é a mesma – 2 anos - para todos os segmentos. Neste aspecto, a legislação rio-grandense trata mais paritariamente os membros da comunidade escolar.

¹³ Os Conselhos Escolares das escolas públicas do Rio Grande do Sul tiveram suas funções alargadas a partir de dezembro de 2001. Anteriormente, no que se referisse a em planos e programas administrativos e pedagógicos estes colegiados seriam apenas órgãos consultivos e fiscalizadores.

A participação dos alunos na Assembléia de escola, no caso português, está associada ao nível de ensino ao qual pertencem. Apenas alunos do secundário podem ter representação na Assembléia. No caso rio-grandense, os alunos, contanto que com idade superior a 12 anos, podem candidatar-se a uma vaga no Conselho Escolar em cujas reuniões, têm voz e voto. Nem sempre o exercício de argumentação – voz – é equilibradamente distribuído entre os membros dos Conselhos Escolares de escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul. Entretanto, o equilíbrio político é possibilitado pela legislação.

Comparativo entre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação em Portugal e a gestão democrática do ensino público em escolas estaduais do Rio Grande do Sul, Brasil.

PORTUGAL Decreto-Lei no. 115- A/98	RIO GRANDE DO SUL Lei n.11.695/01 -BRASIL
<i>Âmbito de aplicação.</i> Estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado e agrupamentos de escolas.	<i>Âmbito de aplicação.</i> Estabelecimentos públicos estaduais de educação básica.
<i>Autonomia</i> é o poder reconhecido à escola pela administração educativa, envolvendo a tomada de decisões em matéria pedagógica, administrativa, financeira, organizacional e estratégica, no contexto de seu projeto educativo. A escola, centro das políticas educativas, constrói sua autonomia a partir da comunidade, cabendo à administração educativa apoio e regulação.	A <i>autonomia</i> da gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino é assegurada pela indicação do Diretor (votação direta da comunidade escolar), escolha dos representantes de segmentos da comunidade no Conselho Escolar, garantia de participação dos segmentos da comunidade nas deliberações do Conselho Escolar, e mandato do Diretor mediante votação direta da comunidade escolar.
<i>Órgãos de administração</i> e gestão das escolas: Assembléia, Conselho Executivo ou Diretor, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo.	<i>Órgãos de administração</i> dos estabelecimentos de ensino: Conselho Escolar, Diretor e Vice-Diretor ou Vice-Diretores.
ASSEMBLÉIA	CONSELHO ESCOLAR
<i>Assembléia.</i> Órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, de participação e representação da comunidade educativa.	<i>Conselho Escolar.</i> Órgão com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras.

<p><i>Composição da Assembléia.</i> Docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não-docente e da autarquia local.</p>	<p><i>Composição do Conselho Escolar.</i> Direção da escola e representantes eleitos dos segmentos – pais, alunos, professores e servidores - da comunidade escolar.</p>
<p><i>Total de membros da Assembléia:</i> no máximo, 20.</p> <p><i>Representantes dos professores:</i> não superior a 50% da totalidade de membros da Assembléia.</p>	<p><i>Total de membros do Conselho Escolar:</i> no máximo, 21.</p> <p><i>Representantes dos professores:</i> 50% da composição do Conselho Escolar deverá ser de representantes de professores e de servidores. Inexistindo o segmento servidores, o percentual de 50% será complementado por representantes dos professores.</p>
<p><i>Representação dos pais e encarregados de educação:</i> não inferior a 10% da totalidade de membros da Assembléia.</p>	<p><i>Representação dos pais:</i> 50% da composição do Conselho Escolar deverá ser de representantes de pais e de alunos. No impedimento legal do segmento aluno ou do segmento pais, o percentual de 50% será completado, respectivamente, por representantes de pais e alunos. Podem votar e ser votados, como representantes do segmento pais, os pais ou responsáveis de alunos menores de 18 anos.</p>
<p><i>Representação de alunos:</i> circunscreve-se ao ensino secundário, podendo também participar trabalhadores-estudantes que frequentarem o ensino básico.</p>	<p><i>Representação de aluno:</i> Compõem, junto com representantes do segmento pais, 50% do total de membros do Conselho Escolar. Podem votar e ser votados alunos regularmente matriculados na escola a partir da 4a. série ou maiores de 12 anos.</p>
<p><i>Representação da direção da escola:</i> O presidente do Conselho Executivo ou o Diretor participam nas reuniões da Assembléia, sem direito a voto.</p>	<p><i>Representação da direção da escola:</i> A Direção da escola integra o Conselho Escolar, representada pelo Diretor, como membro nato e, em seu impedimento, por um dos Vice-Diretores, por ele indicado.</p>
<p><i>Escolha de representantes para compor a Assembléia:</i> Os representantes dos alunos, do pessoal docente e do pessoal não-docente são eleitos por distintos corpos eleitorais, constituídos respectivamente pelos alunos, pelo pessoal docente e pelo pessoal não-docente em exercício efetivo na escola.</p>	<p><i>Escolha de representantes para compor o Conselho Escolar:</i> A eleição dos representantes dos segmentos da comunidade escolar que integrarão o Conselho Escolar e os respectivos suplentes se realizará na escola, em cada segmento, por votação direta e secreta, uninominal-</p>

<p>Os representantes dos pais são designados pelas respectivas organizações representativas e, na falta destas, nos termos a definir no regulamento interno.</p> <p>Os representantes da autarquia local são designados pela Câmara Municipal.</p>	<p>mente, ou através de chapas em eleição proporcional, na mesma data.</p> <p>Em cada escola será constituída uma Comissão Eleitoral também eleita por assembleias gerais dos respectivos segmentos.</p>
<p><i>Periodicidade de reuniões da Assembleia:</i> reuniões ordinárias trimestrais.</p>	<p><i>Periodicidade de reuniões do Conselho Escolar:</i> reuniões ordinárias mensais.</p>
<p><i>Mandato dos membros da Assembleia:</i> O mandato dos membros da Assembleia tem a duração de 3 anos, mas os representantes dos pais têm um mandato de um ano letivo.</p>	<p><i>Mandato dos membros do Conselho Escolar:</i> dois anos, permitidas reconduções.</p>
<p>DIREÇÃO EXECUTIVA</p>	<p>DIRETOR E VICE-DIRETOR</p>
<p>A direção executiva é assegurada por um conselho executivo ou por um diretor, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira.</p> <p>O Conselho Executivo é composto por um presidente e 2 vice-presidentes. Se a escola optar por um diretor, este terá 2 adjuntos.</p>	<p>A administração do estabelecimento de ensino será exercida pelo Diretor e pelos vice-diretor(es), em consonância com as deliberações do Conselho Escolar.</p>
<p><i>Indicação do Diretor ou dos membros do Conselho Executivo:</i> Eleição em assembleia eleitoral, integrada pela totalidade do pessoal docente e não-docente em exercício na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, por representantes dos pais.</p> <p>Forma de designação dos representantes dos pais e dos alunos: no ensino básico, o número de pais será não superior ao número de turmas em funcionamento; no ensino secundário, a participação será correspondente a um aluno por turma e de dois pais para cada ano de escolaridade.</p>	<p><i>Indicação do Diretor:</i> Os diretores das escolas públicas estaduais serão indicados pela comunidade escolar mediante votação direta. A indicação ocorre pelo voto direto, secreto e facultativo.</p> <p>Terão direito a votar os alunos regularmente matriculados em escola a partir da 4ª série, ou maiores de 12 anos, os pais dos alunos menores de 18 anos, os membros do magistério e os servidores públicos em exercício na escola. A votação só terá validade com a participação mínima do segmento pais/alunos de 30% e do segmento magistério/servidores de 50% do respectivo universo de eleitores.</p>

<p><i>Quem pode concorrer:</i> Docentes dos quadros de nomeação definitiva, em exercício na escola com, pelo menos, 5 anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de gestão e administração escolar. Os candidatos a vice-presidente devem ter, pelo menos, 3 anos de serviço e serem qualificados para a função. Os candidatos constituem-se em lista e apresentam um programa de ação.</p>	<p><i>Quem pode concorrer:</i> Poderá concorrer à função de Diretor todo membro do magistério Público Estadual ou servidor em exercício no estabelecimento de ensino que possua curso superior na área da educação, que seja estável no serviço público estadual, que tenha, no mínimo, 3 anos de exercício efetivo no Magistério ou no serviço público estadual, que apresente plano de ação para implementação de ações junto à comunidade.</p>
<p><i>Mandato do diretor ou membros do Conselho Executivo:</i> 3 anos.</p>	<p><i>Mandato do diretor:</i> 3 anos.</p>
<p>CONSELHO PEDAGÓGICO</p>	
<p>Órgão de coordenação e orientação educativa nos domínios pedagógico-didático, de orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não-docente. <i>Composição participativa:</i> representantes das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, das associações de pais, de alunos do ensino secundário – eleitos anualmente pela assembleia de delegados de turma, dentre seus membros -, do pessoal não-docente e de projetos de desenvolvimento educativo. Número máximo: 20 membros.</p>	<p><i>Não há esta figura na legislação da gestão democrática.</i></p>
<p>CONSELHO ADMINISTRATIVO</p>	
<p>Órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, composto pelo presidente do conselho executivo ou diretor, pelo chefe dos serviços de administração escolar e pelos vice-presidentes do conselho executivo, presidido pelo diretor ou pelo presidente do conselho executivo.</p>	<p><i>Não há esta figura na legislação da gestão democrática</i></p>

Multiplicidade de regimentos na escola:

No caso português, todas as estruturas da escola têm o seu regimento. Há o Regimento Interno da Escola, e os regimentos da Assembléia, o do Conselho Pedagógico, o do Conselho Executivo, o da Coordenação dos Diretores de Turma, o das Equipes de Projetos, o dos Departamentos Curriculares.

No caso do Regimento da Assembléia de escola, é instituída uma comissão que elabora o documento o qual depois é levado para discussão e aprovação de todos os membros da Assembléia.

No caso do Rio Grande do Sul, cada escola tem um regimento que articula o funcionamento da instituição como um todo nos aspectos administrativo, didático-pedagógico, de funcionamento e estrutura, e disciplinar. O Conselho Escolar tem como uma de suas atribuições elaborar seu próprio regimento. Muitas vezes, o processo de elaboração do regimento é moroso e pouco valorizado, dando espaço para cópia de regimentos de Conselhos Escolares de outras escolas. Assim, as normas de funcionamento dos colegiados participativos das escolas do Rio Grande do Sul são bastante padronizadas, pois poucos Conselhos buscam as condições necessárias para elaborar autonomamente suas normas de funcionamento.

Pode-se levantar a hipótese de que há mais normatividade quanto ao funcionamento das escolas portuguesas do que das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, se consideradas a exigência de um regimento para cada organismo escolar.

Conselhos Locais portugueses e Conselhos Municipais de Educação no sistema educacional brasileiro.

Em Portugal, os **Conselhos Locais** começam agora a funcionar, por iniciativa da autarquia que, após realizar um processo de ausculta à comunidade, começa a implantá-lo. A Escola Secundária de Alberto Sampaio está representada, neste Conselho, pela Presidente da Assembléia de Escola. O nome da professora representante - do quadro efetivo da escola e com formação adequada - passou por um processo de consulta interna aos diferentes setores da escola. Assim como a Escola Secundária de Alberto Sampaio, todas as escolas foram convidadas a se fazerem presentes em tais conselhos.

No Brasil, organismos equivalentes aos Conselhos Locais portugueses seriam os Conselhos Municipais de Educação. Entretanto, não há uma legislação que institua de maneira universal os Conselhos Municipais de Educação, no Brasil, os quais decorrem da estrutura dos sistemas estaduais de educação e da ação política local para instituí-los. No caso do Rio Grande do Sul, verifica-se uma multiplicidade e fragmentação da legislação educativa o que evidencia a característica de mosaico, onde ocorrem uma multiplicidade de iniciativas, normas e leis, muitas vezes desconexas e contraditórias entre si, como inicialmente foi discutido.

Elementos conclusivos

A legislação portuguesa associa à autonomia das unidades escolares uma estrutura organizacional bastante complexa e formatada uniformemente, a partir da lei, de forma bastante detalhada. São múltiplos colegiados com funções bastante focalizadas, além da Assembléia a qual é responsável por definir as linhas de ação da escola. Esta estrutura, bem mais complexa, pode indicar a grande disponibilidade de recursos humanos e profissionais do caso português se comparada com o sistema de ensino público estadual rio-grandense. Ou seja, a estrutura restrita das escolas brasileiras deixa ver a precariedade de recursos humanos disponíveis no sistema, no qual o atendimento ao aluno em sala de aula é prioritário, absorvendo os professores disponíveis. A pouca disponibilidade de pessoal titulado e as dificuldades financeiras dos sistemas públicos de bem remunerar seu pessoal, de alguma forma inviabiliza, no caso rio-grandense, uma estrutura organizacional mais complexa.

As Assembléias de Escola são o equivalente português para os Conselhos Escolares das escolas públicas do Rio Grande do Sul. Cabe, entretanto, analisar a participação dos pais e alunos de forma comparativa.

Há uma representação mínima dos pais na Assembléia das escolas portuguesas, pois a declaração de “não inferior a 10% da totalidade dos membros” condiciona práticas e configura realidades, muitas das quais se pautam por este mínimo, conforme entrevista e depoimentos coletados sobre o caso português. Assim, nas Assembléias de escolas portuguesas, em geral, há 2 pais representantes. No caso rio-grandense, a representação de pais pode chegar a até 50% do total, uma vez que este espaço participativo é dividido com a representação dos alunos. Em escolas em que funcionam apenas as séries iniciais de escolarização, a tendência é que os pais ocupem esta percentagem em sua totalidade. Na hipótese de uma escola grande, acima de 3.000 alunos, na qual o Conselho Escolar terá 21 membros, podemos encontrar 6 pais e 4 alunos ou até 10 representantes dos pais. Portanto, embora pais tenham espaço de participação nas duas realidades, no caso brasileiro, a sua presença é maior.

Se considerarmos o mandato da representação dos pais, também o caso português apresenta um espaço mais restrito – mandato de um ano letivo – diante do caso rio-grandense, com mandato de dois anos, permitidas reconduções. Por outro lado, a periodicidade das reuniões também condiciona a participação. No caso português, um pai representante poderá participar de até quatro reuniões ordinárias (semestrais), o que representa significativamente menos espaço de participação do que dispõe um pai representante em Conselho Escolar, que poderá, hipoteticamente em um mandato, participar de até 24 reuniões ordinárias.

Assim, no caso português, a legislação parece estar abrindo possibilidade de participação aos pais, mas a análise mais detalhada da legislação

referente à Assembléia deixa ver quão restritos são os espaços a eles oferecidos. Quantitativamente, os pais somam apenas 10% dos membros e permanecem bem menos tempo como participantes da Assembléia, se comparados com os representantes dos professores. Estes têm mandato de 3 anos, chegando à metade do total de seus componentes, configurando-se, portanto, como grupo prevalente neste colegiado.

Pode-se conjecturar se, de alguma forma, esta abertura mínima à participação dos pais não indica uma credibilidade ainda tênue em processos participativos e na disponibilização da escola para a sua comunidade.

No caso dos alunos, a idade é o elemento marcante no caso brasileiro e, no português, o que permite a participação é o nível de ensino freqüentado. Isto pode ser um indicativo de que a defasagem idade/série, infelizmente tão presente no sistema educacional brasileiro, não se coloca no português, onde os alunos têm efetivamente possibilidades de avanço escolar.

É marcante a presença dos representantes dos professores na Assembléia das escolas portuguesas – 50% do total de componentes - enquanto, no caso brasileiro, a percentagem de 50% deve ser ocupada conjuntamente por professores e funcionários ou servidores.

Chama também a atenção o fato de, na Assembléia, o diretor não ter direito a voto. Sua participação em reuniões equivale à de alunos que não estejam no ensino secundário mas que, tendo lugar na Assembléia, têm direito a participação, embargado o direito a voto (artigo 9º. do Decreto-Lei no. 115 A/98). Embora o diretor seja eleito em assembléia integrada pela totalidade do pessoal docente e não-docente em exercício na escola, por representantes de alunos do ensino secundário e por representantes de pais e de encarregados de educação, sua posição na Assembléia é de não-decisor. No caso brasileiro, este embargo de voto para o diretor não existe.

O mandato dos membros da Assembléia é mais amplo do que no caso brasileiro, o que pode favorecer um trabalho mais articulado com os segmentos da comunidade escolar.

O estudo evidencia um assemelhamento entre a estrutura da Assembléia – caso português – e os Conselhos Escolares – caso rio-grandense, ambos acenando para uma tendência comum entre os sistemas dos dois países a da autonomia das instituições escolares de educação básica. Pode-se falar de uma contaminação entre os dois sistemas públicos de educação ao incorporarem, em suas legislações e estruturas, elementos muito semelhantes entre si. Pode-se levantar a hipótese de que este assemelhamento é uma das faces da globalização na medida em que esta se manifesta, nos sistemas públicos de educação, por fluxos de concepções democratizantes e autonomistas, quase sob a forma de uma ação a distância e por meio de processos que parecem, numa primeira mirada, identificados com as necessidades locais, mas que evidenciam um reordenamento muito amplo das relações internas dos sistemas de ensino e das regiões que atendem.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p. 49 – 71, set. 2002.
- BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. IN: BARROSO, João (org). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto/PT: ASA, 2003. p. 19 – 48.
- CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.74, p.11 – 19, ago. 1990.
- CORAGGIO, José Luis. Las dos corrientes de descentralización en América Latina. **Contexto e Educação**, UNIJUÍ, v.7, n.25, p.52 – 59, abr./jun. 1992.
- DEMANGE, Nilson Joseph. Modernidade e educação na América Latina. **Proposições**. Campinas, v.2, n.3, p.21 – 30, dez. 1991.
- DIOGO, Nádia Beatriz Vieira. **O lugar da equipe diretiva na construção do projeto educativo escolar**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- VILAS, Carlos. Democratización para algunos, miséria para muchos. Notas sobre democracia y neoliberalismo en América Latina. **Contexto e Educação**, UNIJUÍ, v.6, n.24, p.7 – 21, out./dez. 1991
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselho Escolar: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Flávia Obino Corrêa Werle é Professora Titular da UNISINOS (São Leopoldo, RS, Brasil), atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutora em Educação pela PUCRS. Pós-doutorado na Universidade do Minho, com apoio da CAPES - 2003. Desenvolve investigação nas áreas de história das instituições educativas, políticas e gestão da educação. Autora da obra *Conselhos Escolares implicações na gestão da escola básica* (Rio de Janeiro: DP&A, 2003). Publicou em co-autoria com Marta Luz Sisson de Castro a obra *Educação Comparada na Perspectiva da Globalização e Autonomia*. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.
E-mail: flavia@helios.unisinos.br
