

## CONSELHO ESCOLAR E PROCESSOS FORMATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS REALIZADAS

*Maria Cecília Luiz  
Sandra Aparecida Riscal  
Juliana Carolina Barcelli*

### **Introdução**

Este texto é resultado de algumas reflexões teóricas e de alguns dados selecionados na prática de ações realizadas com cursos de formação continuada em Conselhos Escolares, tanto em encontros presenciais como na modalidade a distância. Assim, as questões aqui apresentadas tiveram origem em diferentes experiências, decorrentes de ações que vêm sendo desenvolvidas por pesquisadores, docentes e alunos, da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar) que atuam em projetos voltados para os Conselhos Escolares (CE), na modalidade a distância e/ou presencial.

Na modalidade a distância, por meio da parceria com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica do Ministério de Educação (SEB/MEC), um curso de extensão vem sendo oferecido desde 2010, para técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Inicialmente abrangiam-se quatro estados: São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Atualmente, em sua terceira oferta, o curso atinge seis estados, com a inserção de Rio de Janeiro e Espírito Santo. Na modalidade presencial, têm sido oferecidos cursos e oficinas para as Secretarias Municipais de Educação do interior paulista, com o objetivo de acompanhar e discutir a implementação da gestão democrática nas escolas municipais a partir da

elaboração do PPP (Projeto Político-Pedagógico da Escola) e da valorização do papel da participação da comunidade neste processo, por meio dos Conselhos Escolares.

O estudo aqui apresentado não corresponde propriamente a uma pesquisa, e os dados não decorrem de um processo de observação sistematizado. Antes de tudo é o resultado de uma reflexão suscitada por essas experiências. Os dados empíricos restringem-se aos relatos em discussões e debates ocorridos nas oficinas sobre os Conselhos Escolares e foi a riqueza de questões e a diversidade de temas abordados que levaram a elaboração deste artigo. Disto decorre que as conclusões aqui apontadas não podem ser generalizadas para além das próprias experiências, sem um estudo mais extensivo. Elas são apresentadas, no entanto, com o intuito de analisar o estudo da democratização da vida escolar, por meio de colegiados, como o Conselho Escolar.

### **Alguns Indicativos e Reflexões sobre a Situação dos Conselhos Escolares**

Entende-se que o fortalecimento dos Conselhos Escolares, assim como os demais espaços democráticos na escola promovem a distribuição de poder e a participação dos diferentes educadores, mas para que suas ações se efetivem, é de suma importância que esses compreendam a sua organização e o seu funcionamento.

A investigação aqui apresentada teve esta perspectiva, de analisar o funcionamento e a organização dos CEs, a fim de averiguar como alguns municípios estavam utilizando esse colegiado no processo de democratização da escola. Partiu-se do pressuposto de que o tema é bastante abrangente, sendo que os dados foram recolhidos por meio de atividades realiza-

das durante o período dos cursos e, também, por meio de um questionário<sup>1</sup>, no curso a distância. Assim, essas respostas dos técnicos não foram recolhidas diretamente das Secretarias de Educação, mas, sim representaram a percepção desses educadores, com suas visões e posturas. Destaca-se que houve uma riqueza muito grande em seus relatos, pois como profissionais da educação, conheciam a realidade das escolas e a amplitude das políticas públicas locais. Desta forma, o levantamento que foi realizado (inventário) transformou-se em informações de como estavam funcionando os Conselhos Escolares destes municípios, na visão desses cursistas.

Nas oficinas e discussões foi apresentada uma variedade de opiniões, algumas comuns e partilhadas pelos diferentes educadores e outras muito distintas, resultantes da cultura escolar local. O inventário indica alguns dos aspectos comuns aos diferentes relatos. Especificamente, foi selecionado, com vistas ao objetivo desta exposição, um conjunto de elementos comuns aos discursos, denotando a permanência de práticas tradicionais que, por vezes, rejeitavam a diversidade e não fomentavam o respeito aos direitos humanos. É importante ressaltar, aqui, que estas atitudes não se apresentavam, nas declarações, de forma declarada ou consciente. Em todos os casos, os educadores acreditavam que realmente agiam em favor da democratização da escola.

Em geral, é na forma como os obstáculos à consecução deste objetivo é apresentada, que a permanência de práticas que constituem impeditivos para o processo almejado, pode ser detectada. Estas práticas pertencem ao campo do agir im-

---

<sup>1</sup> Este questionário, semiestruturado foi elaborado pela equipe pedagógica da UFSCar, com 30 perguntas (abertas e fechadas). A participação dos cursistas foi voluntária, uma vez que este foi deixado à disposição no ambiente coletivo virtual (no moodle), durante a primeira fase do curso.

pensado, próprio ao procedimento habitual, que se repete na vida cotidiana sem que seja elevado a condição de reflexão. A reflexão seria precisamente esta dobra, este voltar-se sobre si mesmo, que permite atribuir significado a própria ação. Percebeu-se que muitos profissionais da educação não faziam ideia do que era e como deveria ser o funcionamento do Conselho Escolar, embora, por meio das respostas existisse a intenção em adquirir tais conhecimentos.

As práticas apresentadas a seguir, na forma de itens, constituem um repertório daquilo que, a partir das oficinas, tornou-se o objeto de reflexão:

- *Os CEs como Espaço de Homogeneização*: nas oficinas foram realizadas discussões sobre gestão democrática, e constatou-se uma tendência a homogeneização das ações do conselho sem atenção às diferenças de gênero, etnia, nacionalidades dos pais, cultura local etc. Em boa parte isso se deveu ao fato de, em alguns CEs, as deliberações permanecerem centralizadas na figura do diretor. A própria composição dos conselhos, por vezes, não refletia a diversidade da comunidade, mas sim, de pessoas que mantinham relações de maior proximidade com a equipe gestora da escola.
- *Permanência de Relações de Poder Clientelistas e Patrimonialistas* (FAORO, 1994): obtiveram-se informações a respeito da permanência de formas tradicionais de ação política como o clientelismo e patrimonialismo<sup>2</sup>. Em geral, o funcionamento democrático do CE era obstruído pela permanência de práticas tradicionais de gestão que refletiam uma incapacidade político-institucional de transfor-

---

<sup>2</sup> Para saber mais sobre patrimonialismo e clientelismo no Brasil ver FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática 1994.

mar as práticas administrativas e políticas de acordo com a perspectiva de gestão democrática. Por vezes, a dependência financeira dos órgãos municipais, estaduais e federais, associada à reduzida capacidade organizacional e às práticas assistencialistas levavam a permanência destas formas de legitimação das relações de poder na escola. Acredita-se que são comuns as negociações de cargos escolares, as propostas populistas, o benefício de parentes e a cooptação de membros da comunidade.

- *Não Conhecimento dos Direitos dos Conselheiros e da Comunidade*: alguns procedimentos simples que possibilitavam a participação da comunidade, muitas vezes, foram ignorados. Procedimentos relativos à convocação para reuniões ordinárias e/ou extraordinárias, processo eleitoral, punição de alunos não eram, frequentemente, acessíveis a todos. Orientações sobre a possibilidade de qualquer pessoa, além da direção da escola, inserir assuntos além daqueles previstos nas pautas das reuniões ordinárias; divulgação e leitura das atas seguidas de aprovação pelos conselheiros; registro e obrigatoriedade das justificativas das faltas dos conselheiros em ata; respeito à pauta das reuniões; publicação das datas e determinação do tempo de antecedência para convocação de reuniões; criação de um cronograma com datas e horários das reuniões; convocação de membros efetivos e suplentes ainda eram procedimentos não institucionalizados em muitos CEs. Esses elementos, geralmente, eram considerados secundários e burocráticos, mas sabe-se que constituem aspectos fundamentais para o acesso de todos à gestão da escola e sua ausência abre espaço para a manipulação e afastamento dos conselheiros. Muitas vezes, o que se encontrava eram improvisações, reuniões apenas para referendar atos já



previamente decididos ou debates sobre questões supérfluas que afastavam a maioria das pessoas da comunidade dos CEs. A ausência de procedimentos formalizados para a convocação e funcionamento das reuniões constitui um flagrante obstáculo à plena ação dos conselheiros e denota sua ignorância em relação aos seus direitos e o desrespeito destes direitos por parte da direção da escola. A ausência de informação propiciava o arbítrio e permite que prevaleça a autoridade tradicional. Esta é uma premissa básica para o funcionamento pleno do Estado de direito.

- *Ausência de Discussão sobre Representatividade*: a noção propagada de representatividade foi um dos mais importantes obstáculos à participação nos CEs. A noção comumente enunciada nas discussões segundo a qual o representante era alguém escolhido em função de seu maior esclarecimento sobre os problemas da escola, revelou um importante aspecto das relações de poder no espaço escolar. Os votantes da comunidade escolar tendiam a eleger representantes que consideravam mais capazes do que eles próprios em conhecer o interesse geral e de interpretar, desse ponto de vista, as vontades individuais. Entretanto, a questão da representatividade, geralmente, vinha acompanhada da queixa da ausência de formas institucionalizadas de eleição dos representantes e de consulta aos representados sobre os temas de discussão, além de ausência de divulgação e publicação das decisões.
- *Primazia do Diretor na Gestão da Escola*: um dos obstáculos apontados nas discussões para a efetivação de uma gestão democrática estava na atual estrutura administrativa da escola, que apresentava hierarquicamente o diretor como o representante do Estado junto a escola e não como o representante da escola junto ao Estado. Muitas vezes,

esse gestor defendia apenas os interesses do Estado ou do poder público do qual ele era representante. Ainda que ele concordasse com a vontade coletiva, sua posição era de coibir a autonomia do grupo, em nome da autoridade que lhe fora conferida pela função ou cargo que ocupava. Notas-se que a concepção de gestão ainda é frequentemente definida por meio de concepções diretivas e de liderança.

- *Ausência de Autonomia da Unidade Escolar*: a ausência de autonomia também foi apontada com um dos obstáculos fundamentais para uma ação democratizante dos CEs. Esta autonomia deveria ser definida, pelos educadores, como a possibilidade de deliberar sem as limitações impostas pelos poderes extraescolares e para além da legislação que disciplina o funcionamento da administração das escolas, nos diferentes níveis de governo. A impossibilidade de se contrapor às normas estabelecidas pelos órgãos superiores que normatizavam e estabeleciam a organização e funcionamento das escolas gerava frustração permanente. Sem a possibilidade de deliberar sobre o que consideravam importante, os conselheiros acabavam por considerar o CE um colegiado artificial que não assumia tarefas importantes.
- *Atividades Assistencialistas*: algumas atividades dos CEs ficavam reduzidas à obtenção e administração dos recursos financeiros da escola. Em muitos aspectos, a própria legislação federal, estadual e municipal que rege os CEs, limitava as atribuições de gestão da escola e associava o papel da ação da comunidade escolar às formas de participação mais tradicionais, de caráter assistencialista, recreativas ou de ajuda financeira. Estas práticas constituíam um dos artifícios mais utilizados para atrair a comunidade do entorno, especialmente os familiares dos alunos, para



a participação de atividades na escola. Pode-se observar, de forma generalizada, uma tendência, em particular das autoridades locais, em dificultar uma efetiva participação, dos segmentos populares nas instâncias de poder decisório. Contraditoriamente, esta comunidade era chamada a participar, mas em atividades assistencialistas, ou em busca de recursos para a escola.

Essas concepções arroladas nos indicaram que, de uma forma geral, a ausência de um ordenamento interno à escola, que estabelecesse princípios claros de respeito aos direitos e à diversidade, impedia o desenvolvimento de práticas de gestão e de organização mais democráticas.

### **Algumas Reflexões sobre Gestão Democrática e Participação**

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2009), a escola é tida como “referência para a formulação e gestão das políticas educacionais.” (Idem., p. 295). Desta forma, as práticas organizacionais como a autonomia e a gestão centrada na escola são referências. Em contrapartida, observa-se que, no Brasil, a democracia ainda está sendo estabelecida, não temos historicamente uma cultura democrática, e isso foi constatado nos relatos dos cursistas.

Mesmo carecendo de uma análise mais detalhada, com relação às semelhanças e diferenças dos municípios de pequeno, médio e grande porte, enfatiza-se, principalmente, no estado de *São Paulo* que houve a municipalização, na maioria das cidades de pequeno porte e estas estavam gerindo a Educação Infantil e o Ensino Fundamental por meio de sistema de ensino próprio, sem uma concepção de educação muito bem definida, utilizando-se de material pedagógico





apostilado (adquirido em sistemas privados de ensino), para suprir suas dificuldades relacionadas à educação escolar.

Verificou-se, segundo os relatos, que o CE não possuía, em sua grande maioria, legislação própria, carecendo, muitas vezes, de reuniões sistemáticas e de visão mais profunda do seu papel e das suas funções, levando-se em conta que as atribuições do Conselho Escolar, o seu funcionamento e a sua composição, dentre outros aspectos, eram determinados pelo regimento de cada sistema de ensino e pelo Regimento Interno de cada conselho. Aparentemente, o Conselho Escolar era um colegiado que cumpria sua existência formal, sendo registradas inúmeras dificuldades com relação a comunidade participar dos processos decisórios, além de inexistirem políticas que estimulassem a relevância do conselho no cotidiano das escolas. Garcia (2008), afirma que participação não significa apenas a possibilidade de controle sobre a qualidade do serviço prestado, mas, sobretudo, a formação de sujeitos que realmente se apropriem de valores democráticos.

Apesar de ser um quadro, aparentemente negativo, os relatos trazidos pelos cursistas mostraram que o envolvimento das Secretarias de Educação e a consequente adesão a proposta de fortalecer o CE vem aumentando. Há constatação de que a participação nos processos decisórios ainda não se dá na intensidade esperada, e assinalaram a necessidade de novas ações a serem postas em prática.

Os conflitos que se estabelecem nas sociedades modernas colocam em questão a capacidade de integração tanto das divergências sociais quanto individuais. Por meio do entendimento, da superação de comunicações distorcidas entre as pessoas, podemos ocupar lugar significativo no enfrentamento dos desafios educacionais atuais. A saída apontada para a superação dessa falta de entendimento consiste na conso-



lidação de mudanças profundas na gestão da educação, com processos comunicativos que visem promover democracia. Por isso, o diálogo se faz essencial para o desenvolvimento da consciência crítica e para a formação de indivíduos inseridos no mundo e capazes de agir sobre ele.

O processo de gestão democrática, defendido por Freire (2003), deve ser propiciado pelo diálogo, na alteridade, e ter como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade e equipe escolar. Ele ressalta que a gestão democrática é um ato político que deve ser organizado coletivamente, com propósito de desenvolver ações que propiciem qualidade na escola. Cury (2000), afirma que a escola é uma instituição de serviço público e se diferencia por oferecer ensino como bem público. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores determinados constitucionalmente. Caracterizamos os Conselhos Escolares como colegiados representativos, também da sociedade civil, e, portanto, devem definir normas e ações no âmbito de suas esferas de atuação. Possuem o desafio de lutar pela garantia da sua institucionalidade, a favor dos direitos de todos os envolvidos na escola, evitando priorizar vontades singulares, de governos transitórios.

## **O Conselho Escolar e as Possibilidades de Participação**

Entende-se que o Conselho Escolar (CE) é um colegiado que, entre outros, possui função decisiva nessa democratização da educação e na instituição escolar. Por ter características de um órgão que reúne diferentes segmentos, possui papel importante na discussão, na definição e no acompanhamento do desenvolvimento de diversas práticas escolares, com pers-



pectivas deliberativa, fiscal, consultiva e mobilizadora. Sua ação compreende a construção entre democratização e educação de qualidade (lembrando que ensino de qualidade está ligado à transformação da realidade, longe de padrões pre-estabelecidos) e, por isso, destaca-se como um colegiado que propicia canal de participação da sociedade civil em instâncias públicas, permitindo a circulação de valores, de articulação de argumentos diferenciados e de formação de várias opiniões.

Faz-se necessário chamar a comunidade para dentro dos muros escolares para participar com propósitos definidos, ou seja, essa participação deve resultar em desempenhos nítidos como: discutir o Projeto Político-Pedagógico (PPP) com reais necessidades da escola; buscar uma autonomia responsável para gerir os recursos recebidos ou produzidos na própria comunidade escolar; e avaliar, com clareza e capacidade, os resultados obtidos pelos alunos na apropriação de seus conhecimentos, na perspectiva da inclusão etc.

Bobbio (2000) afirma que somente ocorre a compreensão dos conceitos sobre desenvolvimento democrático numa sociedade quando os espaços de participação nas decisões aumentam, e não apenas quando há aumento no número de pessoas participando. Entre esses espaços podemos incluir a escola, como espaço de construção da cidadania, de liberdade de expressão de ideias, e de crescimento pessoal e social. A questão da democracia na escola passa pelas políticas públicas, pela gestão da instituição, envolvendo discussões sobre currículo escolar, e chegando às relações interpessoais. Pensar gestão democrática e autonomia nas escolas públicas não significa, simplesmente, adotar e/ou implantar leis e decretos, trata-se de um processo de construção coletiva, em que os profissionais da educação e a comunidade local devem se envolver.

Isto implica compreender a escola não mais como uma organização burocrática, em sua estrutura formal, cabendo lugar à estrutura informal, igualmente relevante. Em verdade, a escola passa a ser vista como uma construção social, apresentando-se tanto na sua forma mais visível como mais subterrânea, onde se dão os processos complexos próprios de cada contexto específico das unidades escolares. A variável contextual, portanto (em sua dimensão política, cultural, simbólica etc.), passa a ser determinante; com o espaço escolar se colocando, segundo Nóvoa (1999), como um local onde todos os outros níveis de análise e de intervenção devem ser equacionados, devido à sua capacidade integradora que pode conferir à análise das organizações escolares um papel crítico e instigante.

O reconhecimento da autonomia relativa da escola (NÓVOA, 1999; BARROSO, 2003; LIMA, 2003), como algo que existe de fato, pode ser melhor explorado e potencializado, sobretudo com vistas ao panorama das recentes formas de regulação das políticas públicas. O que está em jogo é a possibilidade de uma nova gestão das escolas públicas, envolvendo alguns elementos fundamentais, como: projeto, contrato, lideranças, participação, redes e saber. Merece destaque, dado o foco desta reflexão, dois elementos: *saber* e *participação*. O primeiro deles está na base da denominação das escolas como “organizações aprendentes” (LIMA, 2003), marcadas por duas características fundamentais: uma implica liderança coletiva, em vez de gestão de topo (todos decidem sobre os objetivos (p. 133); e a outra são frutos de atitudes, compromissos e estratégias que têm de ser cultivados, já que não nascem do nada. (p. 137) Ou seja, demandam “diálogo, em vez de obediência; influência, em vez de comando; princípios, em vez de regras; interdependência; confiança mútua; missão partilhada.” (p. 132).

Não basta, porém, falar-se em autonomia concedida; é necessário uma liderança coletiva, o que significa o envolvimento de todos, tanto no ato de pensar como de executar. Isso requer uma nova concepção de gestão, que coloca o gestor muito mais como um intelectual, ao invés de um administrador. Serão necessários, portanto, novos processos de liderança, o que vai além do perfil do gerente moderno, que busca a eficiência vista como um valor em si mesma, destituída de conteúdo político e ético, que precisam ser rapidamente recuperados.

Ambiente democrático, com forte densidade comunicativa, e com liderança responsável, política e eticamente falando, demarcam o novo território da gestão das escolas públicas em tempos difíceis como os que estamos vivendo. A cultura interna das escolas varia devido às negociações que se desenvolvem entre normas de funcionamento determinadas pelo sistema e as percepções, as crenças, as ideologias e os interesses dos professores, administradores, funcionários, alunos e seus familiares. Segundo Motta (1997), as situações administrativas são filtradas por esse conjunto que guia seu trabalho e suas atitudes, compondo seus estilos administrativos.

Antonio Candido (1964), por sua vez, ao analisar a estrutura da escola, entendeu que esta não se limitava apenas a uma estrutura administrativa regida pelo poder público, na qual existiam relações oficialmente previstas, mas algo mais amplo, que eram as relações sociais estabelecidas entre seus componentes. Este algo mais se converteu em um diferencial entre as escolas, mesmo que elas fossem regidas por um mesmo código específico de normas. Mesmo que as normas instituídas (leis oficiais) e/ou as políticas públicas sejam padronizadas, cada instituição as interpreta de um jeito e as adaptam conforme sua própria cultura organizacional e dinâmica interna.

Pensando que autonomia, liberdade e democracia são processos a serem construídos com o outro, a escola pode ser concebida como instituição que permite a aprendizagem da democracia como prática e não apenas como método. Seja por meio de Conselhos Escolares, de Colegiados, e outras instâncias, este estabelecimento de ensino permite a participação ativa de todos – professores, coordenadores, funcionários, pais e alunos, comunidade local – em processos decisórios, criando um espaço de aprendizagem democrática que refletirá em outros aspectos da vida destas pessoas.

Neste artigo, reflete-se sobre tais possibilidades e desenvolvimento de ações variadas, baseadas em tais princípios, cabendo destaque às ações junto aos conselhos escolares (CE), espaço, em tese, privilegiado para o alargamento de concepções avançadas de gestão colegiada nos termos aqui apresentados.

É por meio desses espaços que acontecem as aprendizagens mútuas, na qual a educação formal e a não-formal, segundo Gohn (2006), se complementam, permitindo troca de experiências e oportunidades únicas. Nesse sentido, foi possível constatar alguns resultados importantes, de cunho social, como a apropriação, pelos cursistas, de certos saberes que lhes eram úteis em outras esferas da vida, como por exemplo: conhecimento de legislação, do funcionamento da administração pública, dos direitos e deveres; desenvolvimento de capacidade de interagir socialmente em grupos de discussão. Outro, teve a ver com o conhecimento a respeito da função do conselho, o que contribui significativamente para a sua autonomia, sobretudo pela possibilidade de interlocução entre os diferentes segmentos, resultando na reflexão conjunta, capaz de mobilizar em favor de ações coletivas.

Assim, acredita-se que democratizar a escola com vistas a uma educação de qualidade deve ser uma ação conjunta, de-



cidida por todos, na qual os educadores escolares podem exercer esse ato político. A gestão democrática tem seus conceitos baseados no compartilhar decisões, visando uma educação de qualidade com transparência e corresponsabilidade. Neste aspecto, caracteriza-se por privilegiar a partilha de poder, e a necessidade de vincular ações pedagógicas, administrativas e políticas da unidade escolar, diferente da perspectiva da administração por gerenciamento e suas exigências.

### **Conselho Escolar como Formador de Indivíduos mais Participativos**

Com a finalidade de se evidenciar o princípio de gestão democrática do Conselho Escolar, pautado em um ideal de democracia, pretendeu-se aqui destacar a importância desse colegiado para a formação de pessoas mais participativas dentro do viés de uma administração transparente e democrática.

O intuito desta exposição foi apresentar algumas reflexões sobre a relação entre Conselhos Escolares e a importância da formação. Para atingir os fins propostos, tomou-se como base um inventário de problemas provenientes de discussões em oficinas e cursos que permitiu o estabelecimento de um repertório de questões relativas ao processo de democratização da escola. A análise destas questões possibilitou que se apresentassem diferentes aspectos da vida escolar. A concepção de Conselhos Escolares apresentada pelos educadores que participaram das oficinas e discussões foi o resultado de um processo de idealização e denota uma concepção de colegiado baseada em práticas tradicionais de democracia e participação. Noções como ordem, organização, direito, certo e errado não são objeto de discussão na escola, porque são assumidas como naturais. A heterogeneidade da escola é submetida a uma moral homogeneizante.

A assimetria nas relações de poder, em favor dos profissionais da escola, acabou por determinar o afastamento de boa parte da comunidade, que mesmo quando interessada, ficava a margem do processo de decisão. Essa assimetria, segundo as discussões nas oficinas, se apresentava com maior veemência nas dificuldades que boa parte dos representantes da comunidade tinham ao entrar em contato com os conteúdos e temas tratados nas reuniões. A falta de informação sobre os assuntos tratados no CE acabou por levar aspectos relativos ao campo dos direitos a serem tratados como generalidades legais, que por sua natureza técnica eram deixados nas mãos daqueles que seriam os especialistas no assunto. Despolitizavam-se, assim, os debates em torno dos direitos dos indivíduos e as discussões éticas acabavam reduzidas aos seus aspectos legais.

O estabelecimento de um discurso de autoridade, que referenda os aspectos da cultura escolarizada por parte de gestores escolares revelou a tendência à concentração das decisões nas mãos do grupo dirigente, excluindo-se, assim, os demais sujeitos, cuja diferença não atendia aos requisitos ocultos para a participação. Esse requisito oculto era determinado pela proximidade à formação cultural, escolar e social da equipe gestora da escola, além da adesão aos princípios estabelecidos para reger a vida escolar, segundo a ótica dessa equipe. Entende-se, assim, que eram princípios e requisitos estabelecidos informalmente, mas que determinavam a forma como cada um era tratado, formando e informando suas posições no campo das relações de poder constituídas na escola.

Estes princípios e requisitos informalmente estabelecidos criaram um campo de relações nos quais aqueles que dele faziam parte se comunicassem sem a necessidade de uma orientação pública. Isso permitiu que os Conselhos não





fossem, na maioria dos casos, institucionalizados e atuassem informalmente, sem regras claras e nem procedimentos públicos de convocação.

O Conselho Escolar surgiu juntamente com a ideia de escola democrática, enquanto formador de cidadãos críticos que poderiam atuar conscientemente dentro e fora do ambiente escolar. No entanto, na realidade destes municípios, ainda existia a dificuldade de se evidenciar práticas democráticas com princípios de gestão compartilhada, demonstrando que o elo comunidade-escola ainda não estava fortificado e contrariando o princípio norteador deste colegiado: fortalecer “[...] a cultura democrática e participativa em território nacional.” (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 47).

Acredita-se que, para que essa dificuldade seja superada os interessados diretos e indiretos da escola devem conhecer o significado da gestão democrática e elaborar seu projeto político-pedagógico ao pensar suas próprias ações, sempre considerando que uma das funções essenciais da escola é melhorar a aprendizagem dos alunos. Isso expressa que a instituição escolar precisa refletir e sistematizar sua concepção de educação, uma vez que esse processo pode ajudá-la a estruturar seus objetivos e promover ações capazes de atender suas prioridades. São essas práticas cotidianas que possibilitarão a concretização da gestão democrática nas instituições escolares à medida que se crie certa coerência entre os objetivos proclamados pela instituição e o *ethos* democrático da escola. Nesse sentido, são as pessoas que colocam em prática o que almejam alcançar. Libâneo (2001) afirma que, para se possuir uma educação de qualidade, é preciso que a comunidade escolar estabeleça esforços para uma gestão democrático-participativa, na qual as decisões sejam discutidas com o coletivo e expostas para os envolvidos no processo de deliberativo da escola.

Para elucidar a importância da implantação do Conselho Escolar nas escolas, faz-se necessário a utilização de alguns referenciais teóricos que estabeleçam uma base de estudos para se pensar o conceito de participação. Conforme Libâneo (2001), a participação é a melhor maneira de se assegurar a gestão democrática ou, como diz Santos Filho (1998):

[...] a participação é parte de um processo de educação política e moral, além disso ela é um instrumento do desenvolvimento de hábitos de senso crítico e julgamento, e da responsabilidade. (Ibidem., p. 13).

E essa participação pode ser promovida por colegiados, como o Conselho Escolar, desde que esses tenham propostas e projetos para a instituição, articulando-se com os demais espaços coletivos de participação, como Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres (APM), reunião de pais etc. (LUIZ; CONTI, 2007, p. 4).

Com a investigação, ficou evidente que há uma política de incentivo a um sistema de gestão democrática que vem buscando aumentar a qualidade da educação na escola pública brasileira. O desejo pela participação direta nas decisões vem mobilizando as instituições públicas e as políticas educacionais que passam a abranger programas que contribuem com os processos de democratização da escola. Nota-se que o Conselho Escolar realça a gestão democrática dentro das escolas públicas de educação básica, conforme prevê a Legislação Nacional (Constituição Federal 1988, LDB Nº 9394/96 e Plano Nacional de Educação 2011), com o intuito de descentralizar a gestão das escolas e levar à participação efetiva da comunidade, da escola, dos estudantes e seus familiares.

## Algumas Considerações

Nos cursos de formação continuada buscou-se formar grupos de educadores capazes de estabelecer relações de confiança entre si, à medida que iam compartilhando experiências vividas. Algo bastante incentivado, também, foi tirar muitos educadores da situação de meros espectadores, tornando-os mais interessados em discutir a realidade das Secretarias de Educação e das escolas, inclusive propondo práticas. Essa perspectiva possibilitou que esses cursistas enfrentassem suas situações problemas com mais reflexão e elaborassem propostas com encaminhamentos e soluções. Preocupando-se com isso, a equipe pedagógica da UFSCar ofereceu esses cursos de extensão com intenção de priorizar discussões, reflexões e aprendizagens em torno dos temas que afetavam concretamente, na visão dos cursistas, o funcionamento dos Conselhos Escolares, na perspectiva da gestão democrática.

Espera-se que os integrantes do Conselho Escolar, bem como os técnicos das Secretarias de Educação que estão trabalhando para fomentá-lo, devam ser indivíduos participativos, representativos, disponíveis e responsáveis; que estejam sempre abertos a dialogar, representar decisões sem deixar de expressar suas opiniões. Por isso, teve-se a ideia de trabalhar os conteúdos dos cursos por meio de exposição dialogada, com discussões de textos, propondo problemas concretos, cujas soluções eram pensadas de maneiras inovadoras e criativas. Um dos procedimentos metodológicos foi oferecer subsídios para que esses educadores elaborassem projetos de intervenção, os quais denominamos Plano de Ação.

Cada atividade ou prática elaborada para os cursos de extensão, tiveram o propósito de explorar a temática central

dos cadernos disponibilizados pela SEB/MEC (2004)<sup>3</sup> e, consequentemente, dos CEs, com o propósito de estabelecer um diálogo aberto entre a equipe pedagógica da UFSCar e os cursistas, e entre os próprios cursistas, criando espaços de discussões e trocas de experiências, por meio de vários fóruns de debates.

Além disso, no âmbito da própria equipe, valeu-se de construir uma proposta de formação continuada com qualidade, sendo um desafio a modalidade a distância, que ainda é relativamente nova para as Universidades Públicas. Por meio das experiências destes cursos presenciais e/ou a distância, abriu-se um canal de informações a respeito do funcionamento de conselhos escolares de diversas escolas de diferentes estados, e refletiu-se sobre políticas públicas, conselhos e gestão democrática. Na realização das atividades, de texto ou de discussões, verificou-se a grande contribuição que um curso de formação continuada pode oferecer, pois une os mais diferentes pontos de vistas dos mais diversos lugares. Essa formação para os cursistas permitiu ver as reais angústias e anseios enfrentados pelas diferentes Secretarias de Educação.

Princípios antes mais distantes, como participação, democracia, autonomia, descentralização, responsabilidade coletiva, entre outros, aparecem hoje, no nosso dia a dia, quase como imperativos. Não basta, contudo, a força discursiva, se não houver mudanças efetivas, como a flexibilização das normas, por vezes muito rígidas, o que implica em aumentar o grau de autonomia dos educadores, dos gestores, das escolas. É preciso também, e de forma correlacionada, dar voz aos su-

---

<sup>3</sup> Refere-se aos Cadernos elaborados pelo Programa nacional de fortalecimento dos Conselhos de escola, a partir de 2004. Disponíveis em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12619%3Apublicacoes-dos-conselhos-escolares&catid=195%3Asebeducacao-basica&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12619%3Apublicacoes-dos-conselhos-escolares&catid=195%3Asebeducacao-basica&Itemid=859) que foram utilizados nos cursos.

jeitos, às pessoas que fazem a escola efetivamente, em suas ações cotidianas.

As melhorias da educação têm a ver com medidas não só no campo do acesso e da permanência dos alunos na escola, mas também com aquelas relacionadas aos processos de gestão, sem falar obviamente dos recursos necessários, e ainda insuficientes, e dos fatores econômicos, sociais, culturais etc. Em especial, o processo de gestão democrática, que rompe como o modelo centralizado, não acontece apenas por meio de leis e/ou decretos, tratando-se, ao invés disso, de um processo longo, de construção coletiva. Por isso, o Conselho Escolar deve se tornar um espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública. Enfim, o Conselho Escolar pode levar à transformação da escola conforme esta tome consciência de sua autonomia e sua capacidade de tomar decisões quando une no espaço escolar os diversos segmentos, de modo que esta possa refletir sobre a igualdade em sua sociedade com o intuito de diminuir as exclusões sociais e promover a qualidade de ensino.

### **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: em defesa das regras e do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BARROSO, João. A formação dos professores e a mudança organizacional das escolas. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Formação continuada e gestão da educação*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.mec.gov.br/legis/default.shtm](http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm)>. Acesso em: 20 out. 2006.

CÂNDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice Mencarini. *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*. São Paulo: Nacional, 1964. (Biblioteca Universitária. Serie Ciências Sociais, v.16).

CURY, C. R. J. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática 1994.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

GARCIA, T. O. A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos. In: CORREA, Bianca C.; GARCIA, T. O (Orgs.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 11-25, 2006.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, n. 84).

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; e TOSCHI, M. S. O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática. In: *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Docência em Formação).

\_\_\_\_\_. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001. p. 75-107.

LIMA, Licínio. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

\_\_\_\_\_. *A escola como organização educativa*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LUIZ, M. C.; CONTI, C. Políticas Públicas e Gestão Democrática: o funcionamento do Conselho Escolar no sistema municipal de ensino. *Educação – Teoria e Prática*. v. 17, n. 29, jul-dez/2007, p. 33-50.

MOTTA, Fernando C. P. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

NÓVOA, Antônio. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. 3.ed. Lisboa: Publicações do Quixote, 1999.

RAMOS, Géssica; FERNANDES, Maria Cristina. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do Conselho Escolar no Brasil. In: LUIZ, M. C. (Org.). *Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo: Xamã, 2010.

SANTOS FILHO, J. C. dos. Democracia institucional na escola: uma discussão teórica. *Revista de Administração Educacional*, v. 1, n. 2, 1998, p. 1-36.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Departamento de Articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. *Programa nacional de fortalecimento dos Conselhos de escola*. Conselhos de escola: uma estratégia de gestão democrática. Brasília: MEC, 2004.

