

## CONSELHO ESCOLAR, PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

**Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes<sup>1</sup>**

Universidade Federal de São Carlos  
Departamento de Educação

**Géssica Priscila Ramos<sup>2</sup>**

Universidade Federal de São Carlos  
Departamento de Educação

### Resumo

Este ensaio tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a implementação dos Conselhos Escolares no país, evidenciando as principais dificuldades ainda encontradas na consolidação desse espaço no interior das escolas. Foram tomados como referência autores que analisam a questão da gestão democrática da escola e do Conselho Escolar, bem como a legislação referente a tal temática. Inicialmente discute-se o princípio de gestão democrática da escola pública na legislação, destacando-se seus limites e contradições. Num segundo momento são apresentados os avanços e retrocessos no processo político-educacional, abordando-se, particularmente, as contradições existentes na implementação dos Conselhos Escolares e na participação da comunidade na escola. O ensaio é finalizado com a discussão sobre as dificuldades práticas de participação enfrentadas pelos conselheiros no cotidiano escolar e o questionamento da possibilidade real do Conselho Escolar colaborar para a ampliação da qualidade social da escola pública brasileira. Entende-se que os Conselhos Escolares podem vir a se constituir, de fato, em uma importante ferramenta da gestão escolar, fundamentada na

<sup>1</sup> Doutora em Educação (Unesp/ Araraquara), Mestre em Ciências Sociais (PUC/São Paulo), Graduada em Ciências Sociais (Unesp/ Araraquara), Professora Adjunta do departamento de educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e membro dos grupos de pesquisa “Sociologia, Trabalho e Educação” (UFSCar) e “Currículo, História e Poder”(CUML/Ribeirão Preto). Contato: [cristinagfer@ufscar.br](mailto:cristinagfer@ufscar.br)

<sup>2</sup> Doutora em Educação (UFSCar/São Carlos), Mestre em Educação (UNESP/Araraquara), Graduada em Pedagogia (UNESP/Araraquara), docente do Departamento de Educação da UFSCar e membro dos Grupos de Pesquisa “História e Política Educacional Brasileira” e “Economia Política da Educação e Formação Humana”, com pesquisas em gestão, política educacional e valorização docente. Contato: [gessicaramos@ufscar.br](mailto:gessicaramos@ufscar.br)



perspectiva da democratização das relações de poder no interior da escola, com a participação concreta de toda a comunidade escolar.

**Palavras-chave:** Gestão democrática; Participação; Conselho escolar; Qualidade da educação.

## Abstract

### School Council, Participation and Quality of education within the framework of Democratic management

This essay aims to present some reflections on the implementation of School Councils in Brazil, highlighting the main difficulties still found in the consolidation of these Councils within the school itself. The reference authors of this essay were those who examine the question of democratic management of school and school Council, as well as the legislation on this issue. The essay initially discusses the principle of democratic management of Public Schools in legislation, highlighting its limits and contradictions. In a second moment, the progress and setbacks in the Political Educational Process are presented, addressing, particularly, the contradictions in the implementation of the School Councils and in community participation in school. In the conclusion, there is a discussion about the practical difficulties of participation faced by the counselors in everyday school life and the questioning of the real possibility of School Council collaborating for the extension of social quality of Brazilian public school. It is considered that the School Councils may actually prove to be an important tool for school management, based in the context of democratization of power relations within the school, with the concrete participation of all the school community.

**Key words:** Democratic management; Participation; School Council, Quality of education.

## Introdução

O Conselho Escolar tem sido visto, nas últimas décadas, como um espaço de grande relevância para o processo de democratização da escola pública brasileira, na medida em que possibilitaria a partilha do poder do Estado, a participação da comunidade na escola e a organização do trabalho escolar no sentido da democratização do conhecimento e, conseqüentemente, da qualidade da educação.

Embora a ideia de participação da comunidade na escola exista desde a década de 1920 no Brasil (SPÓSITO, 1990), os Conselhos Escolares



podem ser considerados, atualmente, uma inovação em termos de políticas públicas, consistindo em espaços de conflito, contradições e negociação, representando, para diversos autores (AGUIAR, 2008; LUIZ; CONTI, 2007; MARQUES, 2003) uma nova forma de gestão da escola. Nessa perspectiva, o Conselho Escolar é entendido como importante ferramenta para a consolidação de uma escola democrática, voltada para a construção de cidadãos efetivamente críticos, participantes tanto do universo escolar como da própria sociedade.

Com base em tais considerações, este ensaio tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a implementação dos Conselhos Escolares no país, evidenciando as principais dificuldades ainda encontradas na consolidação desse espaço no interior das escolas, situação esta que resulta em um distanciamento entre as propostas da gestão democrática e a realidade educacional brasileira.

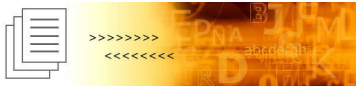
Esperamos assim, contribuir para a compreensão dos limites que ainda hoje dificultam que os Conselhos Escolares se constituam, de fato, numa ferramenta da gestão escolar fundamentada na perspectiva da democratização das relações de poder no interior da escola, e, conseqüentemente, fora dela, com a participação real e substantiva de toda a comunidade escolar na tomada de decisões referentes à educação.

### **Gestão democrática da escola pública**

O princípio da gestão democrática da escola insere-se no debate educacional brasileiro no contexto das discussões sobre o processo de redemocratização do país, com a elaboração da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 1996. Toda a década de 1980, período de transição democrática, foi marcada pelas lutas da sociedade e dos movimentos sociais, pelo intenso desejo e reivindicação de participação da sociedade nas diversas instâncias da vida social. No campo educacional, a gestão democrática, a participação da comunidade na escola e a qualidade da educação eram temas sempre em pauta na luta dos educadores dos diferentes níveis de ensino.

Nesse contexto, a legislação brasileira acabou por reconhecer a necessidade da construção e desenvolvimento do princípio da gestão democrática na escola, estendendo por todo o país a exigência de criação e manutenção de canais de participação da comunidade escolar (pais, alunos, educadores, funcionários) e da população local nas decisões da escola, sob o argumento de que esse seria um caminho para a ampliação da qualidade da educação.

A Constituição de 1988, em seu Art. 206, inciso VI (BRASIL, 1988) assume a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Ratificando os preceitos constitucionais e especificando os níveis e



modalidades da educação nacional, a organização do sistema de ensino, as formas de financiamento e as competências da União, Estados e Municípios, é aprovada em 1996 a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9493/1996). Em seu artigo 14, incisos I e II, a LDB/96 estabelece que cabe aos sistemas de ensino definirem as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios de “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Concretizando as disposições da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, em 2001 a gestão democrática nas escolas públicas é incluída também no Plano Nacional de Educação (PNE), que apresenta como uma de suas metas, a criação de Conselhos Escolares em estabelecimentos oficiais (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). É esse conjunto de leis que estabelece as diretrizes e normas para a organização e gestão do sistema educacional brasileiro, orientando as ações, programas e políticas nacionais (AGUIAR, 2008, p. 130).

Apesar de respaldar a gestão democrática da escola pública, podemos afirmar, contudo, que a legislação brasileira pouco avança no encaminhamento prático para sua efetivação. Conforme explicam Medeiros e Oliveira (2008, p. 37), ao assegurar o fundamento da gestão democrática, a LDB/96 deveria definir diretrizes e parâmetros que permitissem aos sistemas de ensino a viabilização de estratégias de concretização da gestão democrática no interior das escolas, indicando claramente as responsabilidades dos sistemas de ensino na promoção da participação da comunidade nos Conselhos Escolares.

Desse modo, embora existam Conselhos Escolares em todas as redes de ensino, observa-se, atualmente, que a participação na escola ainda é bastante limitada. Poucos pais e mães comparecem às reuniões convocadas e as decisões aprovadas servem, frequentemente, para ampliar a força de medidas que os professores já adotaram, ou pretendem adotar, ou que a direção escolar tem intenção de assumir, na tentativa de implantar na escola aquilo que a secretaria municipal ou estadual previamente definiu. Essas reuniões não têm refletido, portanto, um processo de discussão e envolvimento mais amplo da comunidade nas decisões da escola, conforme assinalam diversos estudos (CONCEIÇÃO, 2007; LUIZ; CONTI, 2007; GOMES; ANDRADE, 2009; TABORDA, 2009) em que se verifica a multiplicação dos Conselhos Escolares pelo país, submetidos à lógica da centralização e da burocratização, apesar da garantia do princípio da gestão democrática do ensino pela Constituição Federal de 1988, impedindo, assim, a plena materialização de sua face democrática.



## Conselho Escolar: implementação e participação

O atual debate sobre a gestão democrática e a implementação dos Conselhos Escolares se efetiva no contexto de transformações sociais globais e de políticas neoliberais para a educação adotadas no Brasil na década de 1990. De acordo com Marques (2003, p. 578), ao assumir os pressupostos neoliberais, as políticas públicas incorporam

[...] um novo padrão de intervenção estatal, que se explicita no chamado “Estado Mínimo”. Tal movimento, experimentado em escala mundial, aparece como justificativa de adequação do aparelho administrativo aos requerimentos da nova ordem econômica.

As consequências desta mudança no campo educacional envolvem a minimização da participação do Estado na efetivação dos serviços públicos, o que acarreta a ampliação e ressignificação do discurso sobre a autonomia, a descentralização, a participação e a democracia. (CONCEIÇÃO, 2007).

Na agenda neoliberal, a discussão sobre a democratização da gestão escolar não passa pela ampliação dos direitos sociais, uma vez que a educação, em tal perspectiva, é entendida como um produto, como um bem de consumo. Nesse sentido, as políticas de descentralização são interpretadas como delegação de tarefas e decisões no âmbito das esferas locais, ou seja, das escolas, ficando o Estado responsável pela fiscalização e controle mais amplo dos resultados da educação. Trata-se, portanto, de uma política de desconcentração de ações educacionais de maneira muito mais efetiva do que

[...] a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados. Ou seja, o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica. (DOURADO, 2007, p. 937).

A justificativa para tal decisão apóia-se no argumento da crise do Estado, afirmando-se a impossibilidade do mesmo assumir, de maneira eficiente, as demandas da sociedade, decorrendo de tal situação o repasse da responsabilidade pela oferta de uma educação de qualidade às próprias escolas.

Também para Marques (2003, p. 581) essa estratégia estatal pode ser caracterizada como uma política de desconcentração na medida em que consiste numa imposição oficial, de “cima para baixo”, e não na



redistribuição do poder no interior do sistema educacional, conforme almejado pela sociedade civil. Para a autora, o que existe de fato no campo das políticas neoliberais é uma “participação controlada e uma autonomia meramente operacional”. Nesse sentido, participar de um determinado processo social ou educacional não envolveria o controle de suas instâncias decisórias.

Por outro lado, considerando-se que toda relação social é complexa e contraditória podemos considerar, juntamente com Marques (2003, p. 580) que, apesar da política de descentralização ter sido implantada no Brasil a partir de pressupostos neoliberais, sob uma vertente “desconcentradora” e sem a preocupação com o “alargamento dos direitos sociais”, ainda assim é possível que, por meio dela, estabeleçam-se atualmente diferentes relações no interior da escola, com discussões coletivas sobre sua função social e com “a participação dos diferentes segmentos em sua gestão”, possibilitando inovações “na busca de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população”. Isso porque, entendemos que é possível ampliarmos o processo democrático, mesmo nos limites de uma sociedade capitalista, uma vez que novas necessidades históricas estabelecem também novas formas de atuação e resistência, podendo atribuir outro sentido e significado ao que está instituído.

Assim, pensando especificamente na criação e implantação do Conselho Escolar nas redes públicas de ensino brasileiras, é possível identificarmos os avanços e retrocessos no processo político-educacional, desde a década de 1980, com as lutas pela redemocratização do país e a aprovação da Constituição de 1988, zelando pelo princípio da gestão democrática do ensino público; a década de 1990, marcada pelas políticas neoliberais e a aprovação da LDB de 1996 e o PNE de 2001, reafirmando o princípio da gestão democrática do ensino público; e as atuais propostas de mudança na educação assumidas pelo governo Lula no período de 2002 a 2010, determinado, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2007, p. 209, grifos do autor), “a reverter o processo de *municipalização predatória* da escola pública”, instaurado no país pelas políticas neoliberais.

## **O Conselho Escolar na atualidade: entre avanços e obstáculos**

O Ministério da Educação, no período do primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006), reconhecendo as reivindicações históricas da sociedade e dos movimentos de educadores por uma educação de qualidade e as disposições da legislação existente, buscou, materializar, no sistema educacional, o princípio da gestão democrática, inscrevendo em sua agenda:

[...] uma política direcionada à ampliação dos espaços de participação nas escolas de educação básica, o que se efetivou





mediante a Portaria Ministerial n. 2.896/2004, que instituiu o *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. (AGUIAR, 2008, p. 131).

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares pela Secretaria de Educação Básica teve como objetivo fomentar a cooperação do MEC (Ministério da Educação) com os sistemas estaduais e municipais de ensino, visando “a implantação e o fortalecimento dos conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica” do país. (BRASIL, 2004, p. 7).

Participaram da elaboração de tal Programa vários organismos e entidades nacionais e internacionais que compuseram um Grupo de Trabalho para discutir e apresentar propostas para o fortalecimento da gestão democrática e dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica. (BRASIL, 2004, p. 7).

O Grupo de Trabalho foi constituído pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (BRASIL, 2004, p. 7-8).

Segundo Aguiar (2008, p. 133), a SEB/MEC consultou, ainda, vários especialistas das universidades brasileiras na área de gestão da educação “para colaborar com a arquitetura e operacionalização do Programa”. Tal estratégia de articulação e colaboração visou, de acordo com a autora, dar visibilidade e legitimidade a uma “ação político-pedagógica” com potencial de grande aceitação nas redes públicas de ensino.

[...] por se tratar de um programa de caráter pedagógico, as ações propostas não encontraram resistências da parte daquelas secretarias de educação de municípios e estados cujos titulares pertenciam a partidos políticos de oposição ao governo federal. Ao contrário, as manifestações de apoio das secretarias de educação à realização dos processos de formação de conselheiros escolares coordenados pelo MEC demonstram a ampla receptividade obtida pelo Programa. (AGUIAR, 2008, p. 133)

Para a autora, tal fato pode ser interpretado como decorrência do grande apelo que as questões referentes à *qualidade de ensino e participação da comunidade* assumem, tradicionalmente, no cenário político nacional “mesmo naquelas situações em que a retórica predomina em detrimento de ações concretas”. (AGUIAR, 2008, p.133).



A produção do material pedagógico criado pela equipe de especialistas e discutido com os diversos atores chamados a colaborar na formulação do Programa e os gestores da Secretaria de Educação Básica previa o debate sobre os Conselhos Escolares enquanto mecanismos de democratização da escola pública. Num primeiro momento, foram elaborados cinco cadernos temáticos, destinados aos conselheiros escolares, mais um caderno de consulta, referente aos Indicadores da Qualidade na Educação adotados pela SEB/MEC, e um caderno instrucional, voltado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Posteriormente, em junho de 2006, foram criados mais cinco cadernos temáticos, ampliando a discussão e reflexão sobre os Conselhos Escolares.

Os Cadernos Temáticos propõem, portanto, a reflexão sobre as potencialidades do Conselho Escolar enquanto instância impulsionadora de novas relações pedagógicas e de poder nas escolas, sendo definido como um órgão colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, composto por representantes das comunidades escolar e local. Nesse sentido

O Conselho Escolar se constitui na própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão. O Conselho Escolar, similarmente ao Conselho Universitário, representa a própria escola, sendo a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence. (BRASIL, 2004, p. 34).

Assim, segundo os documentos, na medida em que os membros dos Conselhos deliberam e “aconselham” os dirigentes sobre as ações necessárias e os meios a utilizar para alcançar os fins da escola, entende-se que o Conselho Escolar consiste em um canal para informar aos dirigentes, o que a comunidade deseja que seja feito no espaço escolar. Considerando-se que o Conselho fala em nome da sociedade, torna-se necessário, conforme assinala o Caderno Instrucional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que a composição dos conselhos represente a diversidade e pluralidade de sua comunidade, externalizando “a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político-pedagógico”. (BRASIL, 2004, p. 35).

Todavia, vale ressaltarmos que, apesar do avanço que representa para o país a criação de um Programa federal voltado para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, ainda presenciamos no Brasil a existência de contradições no campo da própria política governamental que evidencia não ter conseguido se desprender efetivamente dos ranços ideológicos centralizadores de gestões anteriores, dificultando a construção de uma cultura mais autônoma e participativa pela escola. Nesse caso, podemos destacar, a título de exemplo,





políticas como o Plano de Desenvolvimento da Escola/PDE e o Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE.

Conforme afirma Dourado (2007) tais programas de gestão se vinculam a políticas federais de financiamento e de avaliação que levam as escolas e seus sistemas de ensino a adotarem estratégias fundamentalmente gerenciais como meios eficientes para a captação de recursos financeiros complementares para a educação, o que restringe as possibilidades reais de participação e autonomia na escola, centrada na busca de resultados e de recursos. Isso tem ocasionado que as decisões em âmbito local e escolar continuem se pautando apenas no atendimento de demandas externas, provenientes de índices estatísticos de políticas oficiais de avaliação escolar. Tal constatação também revela, segundo Dourado (2007, p. 936-937):

[...] a falta de organicidade entre as políticas de gestão e organização das unidades escolares desenvolvidas pelo MEC, resultando em programas e ações cujo escopo político-pedagógico encontra-se, contraditoriamente, estruturado por concepções distintas. De um lado, a centralidade conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico.

Outra questão a ser considerada que dificulta a implementação dos Conselhos Escolares e da gestão democrática no Brasil atual, consiste na permanência de traços de uma tradição patrimonialista do Estado que entende a escola como propriedade do governo, do diretor e de seus professores e funcionários internos. A gestão da “coisa pública” continua sendo, muitas vezes, exercida como se fosse “coisa privada”.

Nesse sentido, ao analisar a questão do Estado patrimonialista, Mendonça (2000, p. 33) explica que o patrimonialismo, cujas origens se encontram na dominação tradicional, estabelece uma burocracia baseada na tradição da obediência à autoridade, na qual o quadro administrativo é composto de servidores pessoais, e não de funcionários, o que evidencia que diversos traços, atitudes e valores da dominação tradicional permanecem camuflados na burocracia patrimonial brasileira, constituindo um modelo híbrido de burocracia patrimonial, mesmo no universo capitalista em que vivemos, sobrevivendo inclusive dentro das escolas.

Com base em tais apontamentos, entendemos que a instituição de uma legítima gestão democrática da escola pública passaria, necessariamente, pela superação dos ranços centralizadores presentes nas várias políticas educacionais atuais, bem como dos fundamentos do patrimonialismo ainda existentes no Estado brasileiro e nas escolas, colocando-se em seus lugares a ideia de pertencimento e cidadania que podem conferir à escola autonomia e poder, possibilitando a participação real



da comunidade no espaço escolar, particularmente, por meio dos colegiados entendidos como instrumentos limitadores da dominação patrimonial burocrática e da centralização estatal.

### **Dificuldades de participação na escola e qualidade social da educação**

Apesar das limitações apontadas, a gestão democrática e a presença do Conselho Escolar no cotidiano da escola representam uma nova forma de gerir as instituições públicas de ensino, considerando-se a possibilidade de participação de todos os segmentos da comunidade escolar e de representantes da sociedade civil organizada na composição do Conselho Escolar e na elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola. De acordo com Marques (2003, p. 592):

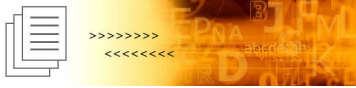
Um projeto político-pedagógico elaborado coletivamente pela comunidade escolar não é da direção A ou B, ou do governo X ou Y, mas sim da escola, que poderá colocá-lo em prática de acordo com a realidade dela, a fim de atender aos interesses dos sujeitos que a compõem. A escola fortifica-se adquirindo melhores condições de lutar por seus anseios e objetivos.

Concordamos com a autora e acreditamos que apesar dos determinantes mais amplos da sociedade (econômicos, políticos e sociais) agirem contra a ideia da participação e gestão democrática, não podemos ficar esperando transformações na sociedade para depois modificarmos a escola e sua organização. Ao contrário, é necessário ampliarmos os estudos, discussões e propostas de atuação no sentido de apontarmos caminhos para a efetivação da participação da comunidade na escola.

Nesse contexto, destacamos as contribuições de Paro (1997) que, já na década de 1990 escrevia sobre a participação da comunidade na gestão escolar e analisava as dificuldades que a população encontrava para se inserir no processo de gestão participativa das escolas, propondo a criação de mecanismos institucionais que viabilizassem e incentivassem essa participação.

Nessa mesma perspectiva, também Luiz e Conti (2007) desenvolveram pesquisas na área de gestão escolar, particularmente sobre o funcionamento do Conselho Escolar, propondo ações concretas para a superação de obstáculos ao funcionamento democrático dos Conselhos, como cursos de formação continuada para conselheiros e modificações no decreto municipal que regulamenta o funcionamento dos Conselhos Escolares.

Dentre os vários problemas identificados no interior das escolas que dificultam a participação da comunidade, Luiz e Conti (2007, p. 7) destacam as dificuldades de ordem prática, sejam de ordem estrutural, legal ou



aquelas relacionadas ao dia-a-dia da escola. De acordo com os autores, os conselheiros se deparam com dificuldades de engajamento e de compreensão sobre a função do Conselho Escolar, “consequentemente, suas ações se restringem em atender à direção da escola, principalmente no que tange às exigências que o diretor enfrenta no seu cotidiano”. O sentimento de despreparo evidenciado pelos conselheiros resulta, segundo os autores, em um desequilíbrio de poder de decisões em favor daqueles segmentos que representam a escola (professores e principalmente o diretor). Outro ponto destacado pelos autores se relaciona às dificuldades de compreensão do grau de autonomia do conselho por parte dos conselheiros.

Isso provoca insegurança tanto na tomada de decisões, quanto no cumprimento das deliberações. E, muitas vezes, inibe a participação e dificulta a intervenção do conselho enquanto agente inovador na prática da gestão escolar. (LUIZ; CONTI, 2007, p. 8).

A terceira dificuldade de participação dos conselheiros escolares identificada pelos autores (2007, p. 8) levanta “questões de natureza organizacional, envolvendo a própria Secretaria Municipal de Educação”: os conselheiros não se sentem “parte integrante” do conselho escolar, devido ao processo de burocratização ou mesmo por não se sentirem participantes do universo da escola (no caso dos representantes de pais). Tal situação resulta, de acordo com os autores, em reuniões dos Conselhos mais centradas em assuntos do cotidiano, como festas e eventos, que em questões propriamente educacionais.

Essas dificuldades de participação na escola relatadas pelos conselheiros nas pesquisas de Luiz e Conti (2007) nos auxiliam a refletir sobre os limites ainda existentes à participação da comunidade no âmbito escolar e, nesse sentido, a questionar as possibilidades reais de se considerar que os Conselhos Escolares já constituam uma nova institucionalidade para o exercício do poder na escola pública. Esse nos parece um objetivo ainda por alcançar, e que nos aponta para a necessidade de uma contínua ampliação de pesquisas e intervenções concretas que contribuam para o fortalecimento dos Conselhos Escolares e, consequentemente, para a ampliação da qualidade social da educação, ponto frequentemente relacionado à questão da participação da comunidade nas escolas.

Como coloca Dourado (2007, p. 940), pensar a qualidade social da educação envolve “assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social”, buscando contribuir para a melhoria da aprendizagem dos educandos, das condições de vida e de formação da população. Assim, tal anseio pela melhoria da qualidade da educação exige medidas no campo do ingresso e da permanência dos educandos na escola,



mas também exige ações que possam alterar a atual situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica, tornando premente a identificação dos condicionantes da política de gestão, bem como a reflexão sobre a construção de estratégias de mudança desse cenário educacional.

Para tanto, consideramos fundamental que se abra a escola para a comunidade e que se criem mecanismos mais eficientes para sua real participação, particularmente no espaço dos Conselhos Escolares. A discussão conjunta entre a comunidade escolar e local dos problemas de acesso, permanência e sucesso dos alunos na escola pode oferecer soluções que favoreçam a ampliação da qualidade social da educação, voltada para o atendimento das diversas necessidades da comunidade e caracterizada, segundo Dourado (2007, p. 941):

[...] por um conjunto de fatores intra e extra-escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.

Consideramos, portanto, juntamente com o autor (2007, p. 941), que no intuito de melhorar a qualidade da educação brasileira devem ser adotadas “ações, mediadas por uma efetiva regulamentação do regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios”, visando assegurar, de fato, “um padrão de acesso, permanência e gestão na educação básica”, orientado por políticas e ações que levem a educação democrática e de qualidade social para todos.

### **Considerações Finais**

A implementação dos Conselhos Escolares no Brasil tem evidenciado diversas dificuldades em sua consolidação. Neste ensaio destacamos as dificuldades em relação a aspectos legais, referentes aos limites e contradições encontradas na legislação brasileira; as contradições no próprio âmbito da atual política governamental que estabelece programas de gestão com concepções distintas e contraditórias quanto às possibilidades de participação da comunidade na escola; a existência de um modelo híbrido de burocracia patrimonial no país; e dificuldades de ordem prática, que dificultam a participação da comunidade no cotidiano dos Conselhos Escolares.

Apesar da gestão democrática do ensino público e dos Conselhos Escolares estarem garantidos na legislação, o que evidencia um avanço na história política do país, diversas pesquisas vêm constatando que muitos desses colegiados ainda se desenvolvem submetidos à centralização e à



burocracia, restringindo-se, o alcance de seu objetivo mais amplo de democratização das relações de poder nas escolas.

Consideramos que o fortalecimento da gestão democrática da escola passa necessariamente pela consolidação dos Conselhos Escolares e pela “partilha” do poder entre governo, comunidade escolar e local, o que tem como potencialidade a ampliação da qualidade social da educação no país.

Entretanto, ao discutirmos possibilidades de participação e gestão democrática na escola, é importante que não tomemos as questões da educação, do ensino e da sociedade, como sendo problemas locais, passíveis de serem resolvidos pela comunidade escolar, apenas no espaço doméstico, sem levar em consideração as determinações e o contexto mais amplo da sociedade. Entendemos como fundamental não perdermos de vista a importância das lutas históricas empreendidas pelos movimentos de trabalhadores e educadores contra as desigualdades sociais e em favor da escola pública para todos.

Nesse sentido, ressaltamos a necessidade de nos acautelarmos com a possibilidade de restrição da luta pela educação a uma luta apenas local contra as diferenças sociais, uma vez que as políticas de gestão democrática, participativa e de descentralização no Brasil fazem parte também, em outros sentidos e objetivos, do ideário neoliberal, envolvendo orientações e estratégias de maior participação dos pais na escola e autonomia na escolha de métodos e conteúdos de ensino, no sentido de uma educação orientada para as necessidades do mercado.

Assim, torna-se necessário, conforme afirma Almeida (2006) que programas de gestão como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares estejam acompanhados de uma política educacional que explicita claramente a perspectiva de educação que, de fato, orienta os Conselhos Escolares e que esta esteja efetivamente comprometida com a gestão democrática.

## Referências

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**. [online]. Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09.pdf> Acesso em: set. 2010.

ALMEIDA, Janaina A. de M. **Os Conselhos Escolares e o Processo de Democratização: História, Avanços e Limitações**. 2006, 245f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, UFP/PR, Curitiba.



---

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Acesso em: set. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, **DOU** de 23/12/96.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/ elaboração Genuíno Bordignon**. Brasília: MEC, SEB, 2004. 59 p.

CONCEIÇÃO, Marcos V. **Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática**. 2007, 100f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, UFSM/RS, Santa Maria.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

GOMES, Alfredo M.; ANDRADE, Edson F. de. O discurso da gestão escolar democrática: o conselho escolar em foco. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 1, p. 83-102, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LUIZ, Maria Cecília; CONTI, Celso. Políticas públicas municipais: os Conselhos Escolares como instrumento de gestão democrática e formação da cidadania. In: CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL, 16. **Anais do 16º Congresso de Leitura do Brasil**. 2007, p.1-10. Campinas/SP: Brasil Dream Tour, CEL Unicamp (Centro de Ensino de Línguas), Editora da UNICAMP.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação e Sociedade**, vol. 24, n. 83, p.577-597, ago 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n83/a14v2483.pdf> Acesso em: set. 2010.





*Revista Eletrônica de Educação*, v. 4, n. 2, nov. 2010. *Ensaio*. ISSN 1982-7199.  
Programa de Pós-Graduação em Educação

MEDEIROS, Arilene; OLIVEIRA, Francisca de Fátima. Conselho Escolar: mecanismo de democratização ou burocratização? **Educação Unisinos**, v. 12, n.1, p. 35-41, janeiro/abril 2008. Disponível em:  
<[http://www.unisinos.br/publicacoes\\_cientificas/images/stories/pdfs\\_educacao/vol12n1/035a041\\_art04\\_medeiros\\_e\\_oliveira%5Brev\\_ok%5D.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_educacao/vol12n1/035a041_art04_medeiros_e_oliveira%5Brev_ok%5D.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2010.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. 323 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, Ática, 1997. 119 p.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e realidade**, Porto Alegre, v.15, nº 1, p. 52-56, jan-jun. 1990.

TABORDA, Cleuza R. B. Conselho Escolar como unidade executora: padronização e nova atribuição. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO - POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CENÁRIOS E PROJETOS SOCIAIS/UFMT. **Anais do Seminário de Educação**, 2009. p. 1-13. Disponível em:  
<<http://www.ie.ufmt.br/semiedu2009/gts/gt11/ComunicacaoOral/CLEUZA%20REGINA%20BALAN%20TABORDA.pdf>> . Acesso em: set 2010.

Enviado em: 01/11/2010

Aceito em: 24/11/2010