

FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN EL ESCENARIO DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA RED MUNICIPAL DE ENSEÑANZA DE SANTA MARÍA – RS

FORTALECIMIENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NO CENÁRIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTA MARIA – RS

STRENGTHENING OF SCHOOL COUNCIL IN THE DEMOCRATIC MANAGEMENT SCENARIO OF THE MUNICIPAL PUBLIC SCHOOLS OF SANTA MARIA – RS

Cristina Magalhães Foletto MACHADO¹
Marilene Gabriel DALLA CORTE²

RESUMO: O artigo é resultante dos estudos realizados no bojo das pesquisas do grupo Gestar/CNPq, e constitui-se uma das produções do curso de mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria. Aborda os princípios da gestão democrática a partir da atuação e fortalecimento dos conselhos escolares nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Santa Maria/RS. Nesse contexto, esta pesquisa priorizou compreender como se configura a atuação dos conselhos escolares na Rede Municipal de Ensino de Santa Maria/RS, na perspectiva da gestão democrática, no sentido de contribuir com diretrizes para o fortalecimento desses órgãos colegiados. Verificou-se, no decorrer da pesquisa, que o conceito de gestão educacional resulta de uma mudança de postura frente ao trabalho no contexto das instituições. Com os resultados desse estudo, construiu-se diretrizes destinadas à formação para conselheiros escolares das escolas municipais de Santa Maria/RS. Concluiu-se que com a formação dos membros dos conselhos escolares torna-se possível construir e consolidar a identidade da escola, no sentido de constituir-se como uma instituição de natureza democrática, participativa e que valoriza a pluralidade sociocultural.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos escolares. Formação de conselheiros escolares. Políticas públicas. Gestão escolar democrática.

RESUMEM: *El artículo es resultado de los estudios realizados en el seno de las investigaciones del grupo Gestar / CNPq, y se constituye una de las producciones del curso de maestría profesional del Programa de Postgrado en Políticas Públicas y Gestión Educativa de la Universidad Federal de Santa María. Aborda los principios de la gestión*

¹ Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria – RS - Brasil. Coordenadora Pedagógica y Profesora de la Red Privada de Enseñanza de Santa María. Máster en Políticas Públicas y Gestión Educacional por el Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Gestión Educacional (PPPG/UFSM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9694-9912>. E-mail: cmfoletto@gmail.com

² Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria – RS - Brasil. Profesora Adjunta del Departamento de Administración Escolar, del Centro de Educación. Coordinadora Sustituta del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Gestión Educacional del PPPG/UFSM. Doctora en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8272-2944>. E-mail: marilenedallacorte@gmail.com

democrática a partir de la actuación y fortalecimiento de los consejos escolares en las escuelas de la Red Municipal de Enseñanza de Santa María / RS. En este contexto, esta investigación priorizó comprender cómo se configura la actuación de los consejos escolares en la Red Municipal de Enseñanza de Santa María / RS, en la perspectiva de la gestión democrática, en el sentido de contribuir con directrices para el fortalecimiento de esos organismos colegiados. En el transcurso de la investigación se verificó que el concepto de gestión educativa resulta de un cambio de postura frente al trabajo en el contexto de las instituciones. Con los resultados de este estudio, se construyeron directrices destinadas a la formación para consejeros escolares de las escuelas municipales de Santa María / RS. Se concluye que con la formación de los miembros de los consejos escolares se haga posible construir y consolidar la identidad de la escuela, en el sentido de, principalmente, constituirse como una institución de naturaleza democrática, participativa y que valora la pluralidad sociocultural.

PALABRAS CLAVE: *Consejos escolares. Formación de consejeros escolares. Políticas públicas. Gestión escolar democrática.*

ABSTRACT: *The article is a result of the studies realized in the research of the Gestar / CNPq group, and is one of the productions of the professional master's program of the Post-Graduate Program in Public Policies and Educational Management of the Federal University of Santa Maria. It approaches the principles of democratic management based on the performance and strengthening of school councils in the Municipal Public Schools of the Santa Maria / RS. In this context, this research prioritized to understand how the work of the school councils in the Municipal Public Schools is configured, in the perspective of democratic management, in order to contribute with guidelines for the strengthening of these collegiate bodies. In the course of the research, was verified that the concept of educational management results from a change of attitude of work in the context of the institutions. It was concluded that with the formation of the members of the school councils it becomes possible to build and consolidate the identity of the school, in the sense of, mainly, to constitute itself as an institution of democratic nature, participatory and that values the sociocultural plurality.*

KEYWORDS: *School councils. Training of school counselors. Public policy. Democratic school management.*

Introducción

La sociedad en la que vivimos se basa en el principio democrático de derecho. Desde esta perspectiva, podemos inferir que participar significa, además de otros derechos, hacer parte de ella, de hecho. Poner en práctica estos derechos requiere, por lo tanto, ejercer ciudadanía pautada del principio democrático de la participación del pueblo y, en esta perspectiva, se vuelve indispensable que las tomas de decisiones sean una constancia a todo ciudadano, otorgados los derechos fundamentales.

Acorde con Bobbio (2004, p. 1):

Los derechos humanos, la democracia y la paz son tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos, no hay democracia, no hay condiciones mínimas para la resolución pacífica de los conflictos. En otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los sujetos se convierten en ciudadanos cuando se reconocen ciertos derechos fundamentales.³

A lo largo de la historia de la humanidad, verificamos que los intentos de inserción de la población en las tomas de decisiones siempre han sido muy difíciles, acompañadas de muchas luchas, resistencia, intolerancia y centralización del poder. Muchas personas que se involucraron en movimientos sociales en favor de la participación y democratización pagaron altos precios por la lucha por una autonomía mínima o más efectiva en los espacios decisorios o para la ampliación del derecho de “voz” en favor de procesos compartidos y participativos.

Pero, la expresión de la autonomía, en el seno de la gestión democrática escolar, denota la búsqueda por el espacio participativo en el sistema de enseñanza, en especial, en el escenario de las instituciones escolares. Desde el advenimiento de la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996, Ley nº 9.394, la gestión democrática se normalizó y ha demostrado que los caminos son posibles a los cambios necesarios al fortalecimiento del proceso de emancipación de la gestión de la educación en todos los niveles y sistemas de enseñanza. La educación por medio de las instituciones de enseñanza tienen un importante rol en la construcción y ampliación de la democratización, en la medida que ejecuta acciones de forma responsable y comprometida, debatiendo las necesidades contextuales en que ellas ocurren y con los interesados que la integran, sugiriendo, acompañando, ejecutando y evaluando de forma colectiva los fines, los medios y los resultados de este proceso.

Es importante afirmar que, en esta perspectiva de acción, “participar” significa hacerse responsable por todas las instancias del proceso – de las ideas a la ejecución, acompañamiento, fiscalización, así como de evaluación de las acciones y su posible y necesario redimensionamiento. O sea, se vuelve un compromiso colectivo, pensando en un espacio de bienestar común y concretización de objetivos vueltos a los intereses comunes de la comunidad escolar.

Para ello, la gestión de la educación de carácter democrático implica la organización de un conjunto de mecanismos formales con acciones efectivas – que van desde la legislación, representación, instrumentalización y descentralización de sistemas/instituciones/sectores y,

³ Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhe são reconhecidos alguns direitos fundamentais.

en especial, la creación de organismos colegiados, que en el caso de las escuelas son los consejos escolares, a la participación efectiva de los agentes involucrados, respectivamente.

El consejo escolar (CE) se constituye, desde la década de 90, un segmento representativo en la y de la gestión escolar, responsable por el estudio y planificación, debate y deliberación, acompañamiento, control y evaluación de las acciones, tanto en el campo pedagógico (articulando las acciones, acompañando los alumnos con relación a su rendimiento escolar), cuanto en el administrativo y financiero (direccionando el gasto de las verbas de modo a garantizar la mejor aplicabilidad de estos recursos). Equivocadamente, muchas personas piensan que el CE sirve solo para fiscalizar o conducir la aplicabilidad de los recursos que llegan a la escuela, lo que justifica la investigación realizada en el escenario del curso de maestría profesional en políticas públicas y gestión educacional, así como la necesidad que los consejeros escolares tengan comprensión de su rol junto a los sistemas/redes e instituciones de enseñanza que se encuentran en un contexto normalizado por principios democráticos.

De este modo, se objetivó comprender la gestión democrática escolar considerando la actuación de los consejos escolares en la Red Municipal de Enseñanza de Santa María/RS, en el sentido de contribuir con directrices para la formación y actuación cualificada de los consejeros de este organismo colegiado.

Los principales fundamentos teóricos y el recorrido metodológico adoptados en la investigación están delineados a continuación (Figura 1):

Figura 1 – Matriz metodológica de la investigación



Fuente: Elaborada por la autora.

Los aportes teórico-metodológicos lineados para la investigación de naturaleza cualitativa (FLICK, 2009) encaminaron un recorrido de investigación que se constituyó en el supuesto que la postura de investigadora exige constante vigilancia bajo la perspectiva de que hay informaciones, concepciones y prácticas a ser investigadas y analizadas con base en las demandas y coyunturas de la gestión educacional, en interrelación con la actuación de la gestión escolar en la perspectiva democrática. Para ello, se partió del supuesto de que los seres humanos producen diversos tipos de conocimiento, que son representaciones de la realidad en un determinado momento histórico.

Para Flick (2009), el abordaje cualitativo contiene características específicas, entre ellas: la realidad como construcción y atribución social de significado; el énfasis al carácter procesual y reflexivo; las condiciones objetivas de vida que se vuelven relevantes por medio de significados subjetivos; el carácter comunicativo de la realidad social permite que el rehacer del proceso de construcción de las realidades sociales se vuelvan punto de salida de la investigación. En este sentido, la investigación cualitativa “[...] utiliza el texto como material empírico, parte de la noción de la construcción social de las realidades en estudio, está interesada en las perspectivas de los participantes, en sus prácticas diarias y su conocimiento cotidiano con relación al estudio”. (FLICK, 2009, p. 16).

El carácter cualitativo, como referencia de investigación, se basó en la metodología de la investigación colaborativa, precisamente porque responde a la necesidad de fortalecer los vínculos entre el contexto y los sujetos, promoviendo resultados fructíferos directamente relacionados con las prácticas sociales, en este caso, desencadenando la “[...] elaboración de nuevos entendimientos sobre el trabajo realizado en la institución escolar, estableciendo un compromiso de la academia para comprometerse también en la búsqueda de soluciones a los problemas que se presentan en ella” (HORIKAWA, 2008, p. 27). Como analiza Horikawa (2008), el trabajo en colaboración señala la necesidad latente de construir discursos cada vez más polifónicos, en los que se consideren las voces sociales aportadas por los participantes en la organización del trabajo escolar. El autor también señala que en el movimiento entre la teoría y la práctica siempre existe la mediación del sujeto y el contexto, que no se puede descartar. Son límites, intenciones, posibilidades que impregnan toda la acción de los consejos escolares, contribuyendo a la transposición de la teoría a la práctica (HORIKAWA, 2008).

Al señalar la pertinencia de esta investigación en el ambiente escolar, se buscó en Ibiapina (2008, p. 114) que:

[...] cuando el investigador acerca sus inquietudes a las de los sujetos, entendiéndolas a través de la reflexión crítica, y proporciona las condiciones para que éstos revisen conceptos y prácticas; y por otro lado, contempla el campo de la práctica, cuando el investigador solicita la colaboración de los profesores para investigar un determinado objeto de investigación, investigando y avanzando en la formación de los profesores, éste es uno de los retos colaborativos, responder a las necesidades de los profesores y a los intereses de la producción de conocimientos. La investigación en colaboración, por lo tanto, concilia dos dimensiones de la investigación en la educación, la producción de conocimientos y la formación continua de los profesores. Esta doble dimensión privilegia la investigación y la formación, haciendo avanzar los conocimientos producidos en el mundo académico y en la escuela.⁴

En este sentido, se dio prioridad a la búsqueda de una comprensión de la realidad y a la construcción de nuevas directrices en el ámbito de la formación con el fin de cualificar la labor de los consejeros escolares. Así, invertir en la formación de consejeros con la propuesta de fortalecer la participación legitimada por la gestión democrática, así como proporcionar la producción de nuevos conocimientos, acercándolos a la comprensión del engranaje que implica la constitución de la escuela pública y el consejo escolar, se convirtió en una prioridad en este estudio.

Por lo tanto, la investigación se dividió en etapas que fueron articuladas y desarrolladas para lograr el objetivo propuesto. Inicialmente, se realizó una amplia inspección actualizada de los datos e indicadores sociales, políticos, demográficos y educativos del municipio de Santa María/RS; también se profundizó en los estudios teóricos sobre los conceptos orientadores de la investigación, incluida la investigación de estado del arte; posteriormente, se realizó una investigación de campo en colaboración con el fin de obtener datos sobre el desempeño de los consejos escolares en la Red Municipal de Educación de Santa María/RS, a través de sus miembros constituyentes.

⁴ [...] quando o pesquisador aproxima suas preocupações das preocupações dos sujeitos, compreendendo-as por meio da reflexividade crítica, e proporciona condições para que estes revejam conceitos e práticas; e de outro lado, contempla o campo da prática, quando o pesquisador solicita a colaboração dos docentes para investigar certo objeto de pesquisa, investigando e fazendo avançar a formação docente, esse é um dos desafios colaborativos, responder às necessidades de docentes e os interesses de produção de conhecimentos. A pesquisa colaborativa, portanto, reconcilia duas dimensões da pesquisa em educação, a produção de saberes e a formação continuada de professores. Essa dupla dimensão privilegia pesquisa e formação, fazendo avançar os conhecimentos produzidos na academia e na escola.

En esta producción se dará prioridad a la presentación de un panorama general de los resultados de la investigación que abarque sus propósitos generales dirigidos a la formación de consejeros escolares.

La formación de consejeros escolares como estrategia para fortalecer la gestión escolar democrática

El reconocimiento de las reivindicaciones históricas del movimiento de educadores para la gestión democrática, así como la necesidad de materializarlo en el sistema educativo, tal como recomienda la LDB/96, constituyeron algunas de las razones de peso que llevaron al Ministerio de Educación a inscribir en su agenda una política dirigida a la ampliación de los espacios de participación en las escuelas de educación básica, lo que se llevó a cabo mediante la Orden Ministerial nº 2.896/2004, que instituyó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares.

Este Programa, desarrollado por la Secretaría de Educación Básica, fue concebido con el propósito de promover la cooperación del MEC con los sistemas educativos estatales y municipales, con el fin de implementar, consolidar y hacer funcionar los consejos escolares en las escuelas públicas de educación básica del país. Por lo tanto, o que constituye los objetivos del Programa:

- I - aumentar la participación de las escuelas y las comunidades locales en la gestión administrativa, financiera y pedagógica de las escuelas públicas;
- II - apoyar la implementación y el fortalecimiento de los Consejos Escolares;
- III - instituir políticas de inducción para la aplicación de los Consejos Escolares;
- IV - promover, en asociación con los sistemas educativos, la formación de consejeros escolares, incluso utilizando metodologías de educación a distancia;
- V - fomentar la integración entre los Consejos Escolares;
- VI - apoyar a los Consejos Escolares en la construcción colectiva de un proyecto educativo a nivel escolar, en línea con el proceso de democratización de la sociedad;
- VII - promover una cultura de supervisión y evaluación en las escuelas para asegurar la calidad de la educación. (BRASIL, 2004).⁵

⁵ I – ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;

II – apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;

III – instituir políticas de indução para a implantação de Conselhos Escolares;

IV – promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;

V – estimular a integração entre os Conselhos Escolares;

VI – apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

VII – promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação. (BRASIL, 2004).

Para estos fines, el MEC, a través de la Secretaría de Educación Básica (SEB), involucró a organismos y entidades nacionales e internacionales en el proceso de formulación de esta política, estableciendo un grupo de trabajo interinstitucional con el objetivo de analizar y presentar propuestas que permitan el fortalecimiento de la gestión democrática y de los consejos escolares en las escuelas públicas de educación básica. Este grupo de trabajo incluía el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED); el Sindicato Nacional de Directores Municipales de Educación (UNDIME); la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Al mismo tiempo, la SEB/MEC buscó el asesoramiento de especialistas en el campo de la gestión educativa de las universidades brasileñas para colaborar con la arquitectura y la puesta en marcha del Programa. La SEB privilegió, entre los objetivos del Programa, la promoción de asociaciones con los sistemas educativos, a través de los departamentos de educación estatales y municipales, como principal estrategia política, con el fin de, por un lado, alcanzar los demás objetivos y, por otro, inducir acciones que reforzaran el régimen de colaboración entre las entidades federativas, tal como se prevé en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional.

Al actuar de esta manera, el gobierno federal buscaba no sólo mostrar una postura favorable a la afirmación del pacto federativo, sino también dar amplia visibilidad a una acción político-pedagógica que pudiera tener un impacto positivo en las redes de educación pública directamente involucradas en esta acción. Sin embargo, este Programa ni siquiera es conocido por los miembros de los CE investigados.

El análisis de la dinámica relativa a la formulación y ejecución del Programa lo demuestra sin duda, que:

La elaboración de políticas públicas no es un proceso abstracto. Por lo contrario, es inseparable de la acción de los individuos o grupos involucrados, de su capacidad de producir discursos en competencia, de sus modos de movilización. También depende de la estructura más o menos fluctuante de sus relaciones y de las estrategias desarrolladas en los contextos de acción definidos en particular por las estructuras institucionales en las que se desarrollan las políticas públicas. (MULLER; SUREL, 2002, p. 77).⁶

⁶ A construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização. Ela depende, também, de estrutura mais ou menos flutuante de suas relações e das estratégias

Así pues, el análisis de la acción pública requiere tomar en consideración los actores y las redes que se forman en el espacio público. En este sentido, se entiende que el Programa ha favorecido, en el contexto de las redes de educación pública, el entendimiento de que el consejo escolar debe ser construido de manera colectiva, como un lugar de participación y toma de decisiones de carácter pedagógico y político, como un espacio de debate y negociación en torno a las necesidades y prioridades de la escuela y como un canal para la democratización de la gestión escolar.

En vista de ello, las directrices para la formación cualificada de los Consejeros Escolares están subvencionadas en la LDB N° 9.394/96 que, en su artículo 14, establece que los sistemas educativos definirán las normas de la gestión democrática de la educación pública, y tiene su cumplimiento en la Ley N° 4.740/2003, por la que se establece la gestión democrática de la escuela en el municipio de Santa María/RS. Esos procesos formativos pueden tener en cuenta las exigencias y especificidades planteadas por la investigación con la Red Municipal de Educación de Santa María. También es importante señalar el compromiso social de los organismos públicos con la comunidad externa.

Directrices para el fortalecimiento de los consejos escolares de la Red Municipal de Educación de Santa María/RS

Treinta años después de la promulgación de la Constitución de 1988, la gestión democrática de la escuela pública, aunque ha sido reconocida como un avance por los diferentes segmentos de la sociedad, todavía no se ha establecido como una realidad, exigiendo como esfuerzo colectivo para su realización. El término gestión democrática se consagra por primera vez en esta misma Constitución, como resultado de una lucha entre segmentos de la sociedad civil, en las esferas pública y privada. Por un lado, los movimientos, sindicatos de profesionales de la educación y de la enseñanza, que defienden la gestión democrática de la escuela y, por otro, los propietarios de escuelas privadas, filantrópicas, comunitarias y confesionales, que luchan por la centralidad de las decisiones y por los privilegios en la conducción de sus establecimientos, sin la participación de los miembros de la familia.

Aunque existe una generalidad de legislación sobre gestión democrática, es importante

elaboradas nos contextos de ação definidos em especial pelas estruturas institucionais, no interior das quais tomam lugar as políticas públicas. (MULLER; SUREL, 2002, p. 77).

destacar las numerosas luchas de los movimientos sociales para que esta agenda de gestión democrática sea contemplada en la legislación, lo que hace que su implementación en la educación brasileña sea un logro, pero parcial, ya que sigue estando en la agenda en proyectos progresistas y es imprescindible pensar en los espacios escolares de la red educativa privada.

Es posible reconocer en los Consejos Escolares el esquema de la democracia necesaria en el ámbito de la gestión escolar. Según Lück (2013a, p. 54), la democracia se entiende:

[...] como proceso y no como ideología establecida a priori, aparece y se desarrolla incesantemente (re)construida, a través del dinamismo específico de la estructura y el funcionamiento organizativo de la escuela/comunidad educativa que se hace efectivo a partir de las personas y el espíritu humano de la cultura organizativa de la comunidad, movilizándolas y siendo movilizadas por estos elementos.⁷

Así, con el fin de construir directrices destinadas a fortalecer los Consejos Escolares de la Red Municipal de Educación de Santa María/RS, buscamos fundamentos en el concepto de gestión democrática

[...] como el proceso en el que se crean las condiciones para que los miembros de una colectividad no sólo participen, de manera regular y continua, en sus decisiones más importantes, sino que también asuman la responsabilidad de su aplicación. Esto se debe a que la democracia presupone mucho más que la toma de decisiones: implica la conciencia de la construcción de la unidad social en su conjunto y su proceso de mejora continua. (LÜCK, 2013a, p. 57).⁸

Precisamente, directrices para que la formación de los Consejeros Escolares, subvencionada por el LDB nº 9.394/96 y por la Ley Municipal nº 4.740/2003, pueda considerar las exigencias y especificidades de los contextos escolares de Santa María/RS, así como potenciar la formación a los miembros de estos cuerpos colegiados, ya que no basta con componer un Consejo Escolar y tener ánimo para trabajar juntos. También es necesario tener conocimientos y dirección en la labor participativa.

Como resultado de los enfrentamientos y debates, la LDB/1996 reafirma el principio de la gestión democrática, colocando los sistemas en el centro de su definición. Entre avances

⁷ [...] como processo e não como ideário estabelecido a priori, aparece e se desenvolve incessantemente (re)construída, mediante o dinamismo específico da estrutura e funcionamento organizacional da comunidade escolar/educacional que se efetiva a partir das pessoas e do espírito humano da cultura organizacional da comunidade, mobilizando-os e sendo por estes elementos mobilizada.

⁸ [...] como o processo em que se criam condições para que os membros de uma coletividade não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam responsabilidade por sua implementação. Isso porque democracia pressupõe muito mais do que tomar decisões: envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo de melhoria contínua como um todo. (LÜCK, 2013a, p. 57).

y retrocesos, las propuestas de democratización de la gestión escolar, en el sentido de combatir las relaciones autoritarias, trataron de reflejarse en el derecho a la participación de la población en la toma de decisiones, en las relaciones guiadas por el diálogo, en el aprendizaje de la participación política. Tras el afán del texto legal, nos encontramos ante el contexto real de la gestión escolar democrática, en su gran mayoría autoritaria, jerárquica y centralizadora, en la que la participación de la comunidad, en la toma de decisiones, sigue siendo un reto a transponer.

En este sentido, la defensa de la gestión democrática, tomada aquí como sinónimo de administración en su carácter emancipador, dialógico, descentralizado, participativo y transformador, vislumbra posibilidades de superar la centralización del poder y la jerarquización de las decisiones en los contextos educativos. Esto porque:

En las sociedades de clases, en las que el poder está confinado en manos de una minoría, la administración ha servido históricamente como instrumento en manos de la clase dirigente para mantener el *statu quo* y perpetuar o extender su dominio al máximo. Esto no significa que no pueda llegar a competir por la transformación social en favor de los intereses de las clases subalternas mientras su potencial sea explotado en articulación con esos intereses. Sin embargo, para ello es necesario que la actividad administrativa pase de su carácter espontáneamente progresivo a una praxis reflexivamente revolucionaria (PARO, 2001, p. 32-33).⁹

La lucha por la democratización de la escuela ha traído nuevos desafíos para el poder público, entre ellos la necesidad de elaborar propuestas de formación política para calificar la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones de la escuela. En este sentido, la lucha parece no haber terminado con la creación de espacios institucionalizados de participación, como el consejo. Es cierto que, visto por la comunidad educativa como un gran avance, este espacio de participación política, desde su creación hasta la actualidad, impone dificultades de acción compartida con los demás sectores de la escuela.

La propia composición del consejo escolar revela una tendencia ascendente, ya que hay muchos que, más cerca de las áreas de deliberación de la escuela, tienen información privilegiada sobre el poder de manipulación de las demandas burocráticas del sistema educativo. Se trata de grupos de profesores, directivos de escuelas y empleados que se

⁹ Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o status quo e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária (PARO, 2001, p. 32-33).

asocian, aislando la participación de aquellos que no tienen fácil acceso a la información y el conocimiento, generalmente miembros de la familia y estudiantes.

Pautados por la exigencia de formalidad que, según ellos, garantiza el funcionamiento de las reuniones, estos grupos defienden la concepción tradicional de educación, jerarquizada y verticalidad, en gran medida orientada por la dirección y por el cuerpo docente, para garantizar en sus manos una dinámica del colegiado y el control de las acciones, en los términos deseados por el maestro explicador¹⁰.

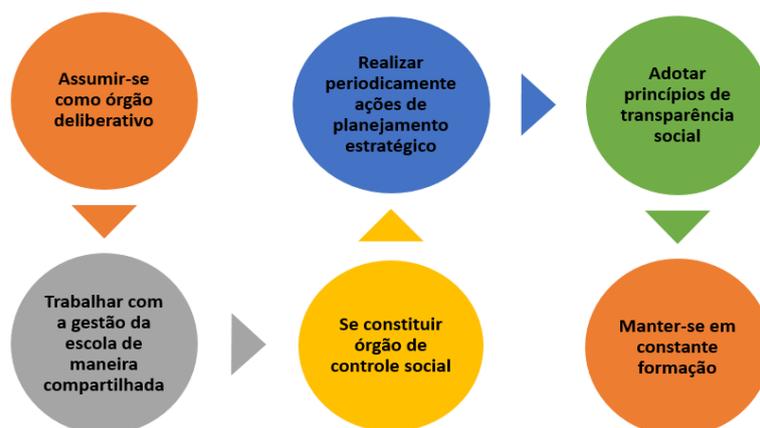
A partir de los que los miembros no saben, este organismo colegiado actúa sin equidad, con la lógica de la desigualdad de inteligencias y de condiciones de estos para su existencia. Pero, paradójicamente, busca en el discurso formal nivelar las condiciones de sus participantes, no considerando la especificidad de cada contexto escolar a su comunidad presente.

Frente a las dificultades de manifestar voz, la comunidad sigue las conductas y expectativas ya trazadas por los segmentos escolares. En esta perspectiva, la elaboración de directrices para la formación y actuación calificada, fomentar, acompañar el cumplimiento de la garantía de derechos legalmente constituidos, así como invertir en procesos formativos formales y no formales puede y debe ser una posibilidad.

Para eso es que se vuelven importantes acciones de fortalecimiento del CE, entre ellas la formación calificada de los consejeros y consejeras escolares en lo que respecta a aclarar la complejidad de las atribuciones de este organismo colegiado, en que cada miembro pueda construir un razonable conocimiento de su estructura y funcionamiento no solo de la escuela, sino también de la red y del sistema de enseñanza en el que esta institución educativa participa. Sin embargo, no basta un conocimiento mecánico, decorado, acumulado cuantitativamente y descontextualizado, sin proceder al análisis. Para que los CE avancen en la perspectiva de la gestión democrática, es necesario considerar formas de actuación de este organismo colegiado (Figura 2):

Figura 2 – Actuación de los consejos escolares

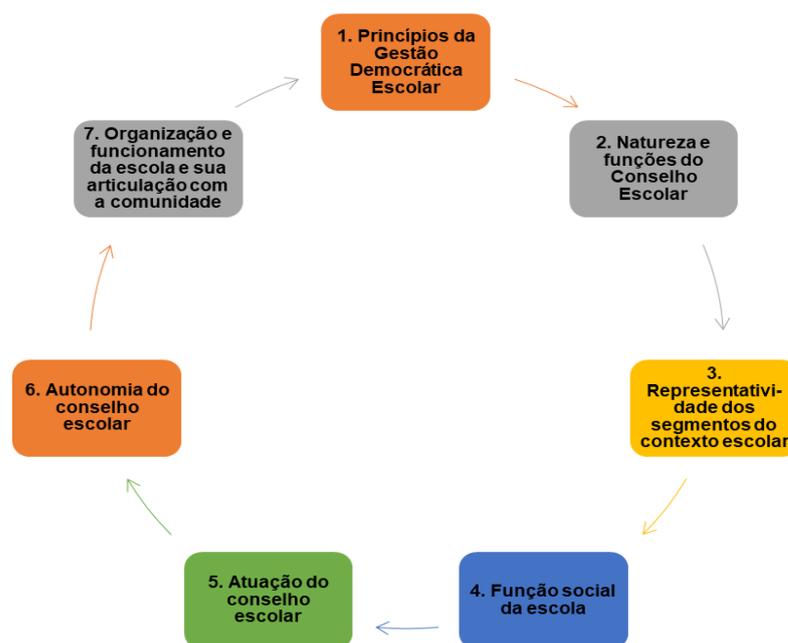
¹⁰ Término acuñado por Jacques Rancière en *El maestro ignorante*. En esta obra, Rancière (2005) se refiere al mismo tutor que el que, siendo el poseedor de la palabra, de la explicación, transmite al otro su interpretación, impidiéndole desarrollar su propia interpretación, actuando como un transmisor de conocimiento sin mediar en la construcción del conocimiento por parte del otro (RANCIÈRE, 2005, p. 23).



Fuente: Elaborada por la autora.

La actuación cualificada requiere formación y es en esta lógica que en la Matriz a continuación se encuentran las Directrices para la Formación de Consejeros Escolares (Figura 3):

Figura 3 - Matriz de las directrices para la formación de consejeros escolares de la Red Municipal



Fuente: Elaborada por la autora.

Considerando la Matriz de las Directrices para formación de consejeros escolares, se explicita sus principales elementos fundantes:

1. Reconocimiento de los principios de *Gestión Democrática* en el funcionamiento de la escuela, para comprender y optimizar participativamente y con autonomía los procesos de toma de decisiones, planificación, ejecución, acompañamiento y evaluación de las dimensiones administrativa, pedagógica y financiera en el contexto escolar;
2. La comprensión de la *naturaliza y funciones del Consejo Escolar* como un organismo colegiado deliberativo, consultivo y fiscalizador, no teniendo carácter político-partidario, religioso, radical de finalidades lucrativas;
3. El investimento en la *representatividad de los segmentos del contexto escolar*, en la perspectiva de promover la articulación entre los muchos segmentos de la comunidad escolar y los sectores de la escuela, constituyéndose el CE en el organismo máximo de dirección y decisión en la comunidad escolar, considerando el conjunto constituido por los miembros del magisterio, alumnos, padres o responsables por los alumnos y funcionarios que protagonizan la acción educativa de la escuela;
4. Comprensión de la actuación y representación de cualesquiera de los integrantes del consejo escolar con miras al interés mayor de los alumnos, inspirados en las finalidades y objetivos de la educación pública para asegurar el cumplimiento de la función social de la escuela;
5. La *acción del consejo escolar* articulada con la acción de los profesionales que actúan en la escuela, preservada la especificidad de cada área de actuación;
6. Fundamentación de la *autonomía del consejo escolar* con base en los siguientes compromisos: de la legislación en vigor; de la democratización de la gestión escolar; de las oportunidades de acceso, permanencia y calidad de enseñanza en la escuela pública de todos/as que a ella tienen derecho;
7. Comprensión de que el consejo escolar encaminará acciones que tengan en cuenta el establecimiento de directrices para organización y funcionamiento de la escuela y su articulación con la comunidad, responsabilizándose por *sus* deliberaciones, teniendo en cuenta el colectivo y la calidad de enseñanza, evitando el trato de intereses individuales.

Se destaca que tales directrices de formación requieren tener por prioridad las demandas y especificidades de cada contexto escolar y, también las levantadas junto a las Redes y Sistemas de Enseñanza. En este caso el municipio en estudio fue lo que Santa María/RS, cuando esta emergió la falta de conocimiento basilares como los principios de la gestión democrática y, principalmente, la función y actuación del consejo escolar como el principal mecanismo de democratización.

Conclusiones

En el ejercicio del poder está la esencia de la democracia. Y la calidad del ejercicio del poder remite al espacio de autonomía que basa el ser ciudadano y la finalidad de la institución educacional. El poder es ejercido por todos los actores sociales en todas las

ramificaciones de la estructura organizacional. En la dialéctica del funcionamiento de la sociedad y de las organizaciones, todos ejercemos estratégicamente nuestro poder, jugamos nuestro juego, utilizamos nuestras cartas. Juego que puede ser jugado en la perspectiva individualista – del ganar algo de alguien – o en la perspectiva de un proyecto colectivo de vida – del vencer con el otro.

Tal vez esa sea la gran marca de la burocracia: la exageración del papeleo. Esto se deriva de la creencia de que, una vez registrado en el papel, todo puede ser probado, atestiguado, como si la escritura materializara el momento vivido, lo cual es, en cierto modo, una ilusión. ¡La dirección de la escuela formalista también comete este error! Las innumerables actas de las reuniones, el exceso de informes y composiciones de procedimiento, al final, se convierten en “letra muerta” y se detienen en el fatídico “archivo muerto”. Cuando no hay objetivos claros para la reflexión sobre la acción pedagógica, los registros pierden su significado, como los planes anuales, las actas del consejo de clase y las reuniones pedagógicas que nunca se revisan, convirtiéndose, como dijo Paulo Freire, en “una palabra hueca”.

Es natural que la condición humana se atenga a lo que se conoce, segura, rutinaria. Las transformaciones causan miedo, inseguridad, por eso son rechazadas. La gestión burocrática de la escuela soporta los cambios para perder su *status quo*. Como toda institución secular, la escuela también se resiste al cambio, aunque sus estructuras clásicas se rompan como castillos de arena. Los planes de estudio fragmentados, los regimientos anacrónicos, las metodologías de fabricación son algunas de las muchas renuncias al cambio que son necesarias para la escuela de hoy. Era necesario repensar urgentemente los papeles de los actores en el proceso democrático, especialmente dentro de la escuela, empezando por la fundación del proceso representativo.

Como institución que debe prepararse para la vida democrática, la escuela necesita, en primer lugar, crear en su seno procesos colectivos de toma de decisiones, de modo que puedan surgir y discutirse los problemas, ya que los conflictos de visión del mundo, ideas, conocimientos e intereses son característicos de la vida democrática. Si el conflicto no surge, hay una falsa armonía y las contradicciones surgen en un nivel indeseable, que es el nivel personal, y no en una esfera institucional.

En un intento por cultivar este proceso democrático en las escuelas, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley nº. 9.394/96, instituyó consejos escolares, cuyas funciones son limitar el despotismo de algunos gestores, responsabilizar a cada segmento de la comunidad escolar e implementar un modelo de gestión colegiada,

lamentablemente todavía tan raro en las instituciones educativas brasileñas. Pero los gestores no tienen por qué temer al consejo escolar, ya que siguen siendo figuras importantes y necesarias en la mediación y articulación de los segmentos escolares, fortaleciéndolos y siguiendo muy de cerca sus aportaciones y responsabilidades. Llevar la responsabilidad del desarrollo de la escuela al colectivo puede superar muchos de los obstáculos, sobre todo porque convierte al líder de la escuela en alguien que media con un equipo responsable del progreso progresivo de la escuela, muy diferente de una figura que concentra en sus manos los poderes de responsabilidad y decisión.

Con la CE, hay una nueva concepción de la gestión escolar, basada en la colectividad, que implica la admisión de un modelo de gestión pensado desde el conflicto, debido a los diversos intereses de los segmentos que componen la máxima instancia de deliberación escolar. De esta manera, la idea de conflicto siempre ha sido reduccionista en la sociedad brasileña, debido a la tradición liberal-consensual que ha marcado la historia de nuestras instituciones. En este caso, el conflicto se considera algo no agradecido; sin embargo, la contradicción es inherente a la sociedad, incluso en las microrelaciones. Es inherente a la comprensión dialéctica del mundo concebir el conflicto como un método y, a partir de él, vislumbrar la superación, la elevación del nivel, tanto de las actitudes como de las conciencias.

Como sabemos, las escuelas son instituciones eminentemente conflictivas, y es ahí donde el consejo escolar se presenta como un importante mecanismo de democratización, ya que es un órgano colegiado que fomenta la explicitación de los deseos, objetivos, ansiedades y sueños de los distintos segmentos. Así, los estudiantes seguramente harán demandas y elaborarán propuestas diferentes a las de los profesores, los padres y viceversa. Se abre entonces la posibilidad de diálogo, de confrontación, de discusión y, al final, todo el mundo tiene derecho a votar y a defender su punto de vista. En esta lógica se consolida una experiencia democrática en la que se aprende a hablar, pero sobre todo a escuchar al otro y a verlo como sujeto de derecho.

La mejor manera de promover la conciencia es a través de la experiencia. Durante mucho tiempo, el discurso pedagógico ha estado dominado por la democratización de la escuela, pero no se ha superado el verbalismo porque en la inteligencia brasileña está arraigada una mezcla de acomodación con la jerarquización del poder y la falta de hábitos democráticos en las relaciones domésticas y públicas.

Por lo tanto, es necesario experimentar, desde la escuela, los mecanismos de participación popular, que deben ir más allá del voto, el sufragio de los dirigentes, saltando al

nivel de las decisiones colegiadas. Es muy común que los brasileños confundan la democracia con el acto de votar, pensando que su participación comienza y termina allí, y delegando en los representantes toda la discreción en cuestiones sociales. Este pensamiento puede emanciparse con el establecimiento de un modelo diferente, que se puede proporcionar a través de la escuela y los respectivos mecanismos de participación en la gestión compartida y colectiva.

Cambiar este panorama depende, en gran medida, de las acciones y el compromiso de los responsables de las políticas educativas, pero también depende de las acciones y el compromiso conjunto de este órgano colegiado: el consejo escolar. En este sentido, es necesario buscar mejoras que sean capaces de garantizar a los consejeros escolares un desempeño calificado. La propuesta de reuniones formativas para los consejos escolares puede ser una estrategia importante y, en tesis, relativamente sencilla de implementar, ya que el espacio democrático está normalizado por políticas públicas, y necesita, de hecho, constituirse en el ámbito escolar más allá de las acciones y reuniones protocolares y burocráticas. Requiere incorporarse a la rutina de los consejeros para que este cuerpo colegiado tenga acceso a la estructura escolar en el ejercicio del derecho a la participación, además de difundir información, participar activamente en la elaboración de proyectos, planes y propuestas, solicitar espacio en la escuela para discutir con sus pares, recopilar datos, lo que requiere acceso a información y capacitación para interpretarla, así como sugerir, discutir, aportar propuestas en posición favorable al colectivo.

En la investigación, se hizo evidente que el consejo escolar tiene un importante papel que desempeñar para hacer frente a este complejo problema: “hacer que el espacio escolar sea efectivamente democrático”. Por lo tanto, afirmamos que

- muchas concepciones están en disputa en cuanto a las experiencias en materia de gestión, autonomía en la escuela, pero si queremos una gestión que favorezca un clima de cooperación y compromiso social, no puede ser autoritaria y centralizadora;
- la participación de la comunidad en la gestión de las escuelas adquiere una importancia fundamental para la definición de políticas educativas más amplias, con objetivos que incluyan a los sujetos de derecho;
- la gestión descentralizada y los proyectos democráticos, autónomos e innovadores contribuyen a fortalecer la identidad de la escuela y a consolidar los lazos democráticos y comunitarios, creando un clima de ampliación de la ciudadanía, fortaleciendo el desempeño de los consejos escolares;

- las relaciones entre la gestión democrática de la escuela y la gestión democrática de los sistemas debe ser una prioridad en la sociedad, en vista de su configuración - de una sociedad tecnológica, en red y democrática.

El compromiso de la escuela se amplió por el Art. 206 de la Constitución Federal, inciso VI, que atribuye “[...] la gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley” (BRASIL, 1988). Los nuevos modelos de gestión de la enseñanza pública implicaron formas descentralizadas de administración y recursos, así como nuevos repases de obligaciones para la escuela, reflejada en forma de la ley en las constituciones estatales y leyes municipales. Por lo tanto, la descentralización y la autonomía corresponden a procesos de democratización que tiene como centralidad la práctica democrática.

Si la participación requiere compromiso con el proyecto educacional colectivo, el compromiso deviene de esta identificación, de este sentimiento de pertenencia. Las personas se comprometen con lo que creen, con lo que les respecta, que hace sentido para sus vidas. Si es así, entonces, pasan a querer ejercer su poder, participar de las decisiones, porque adquirieron la consciencia de que estas acciones afectan sus vidas.

REFERENCIAS

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HORIKAWA, A. Y. **Pesquisa Colaborativa**: uma construção compartilhada de instrumentos. Revista Intercâmbio, São Paulo, v. 18, p. 22-42, 2008.

IBIAPINA, I. M. L. **Pesquisa Colaborativa**: investigação, formação e produção de conhecimentos. Brasília: Líber Livro Editora, 2008.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. 11.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 a.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 b.

LUNA, S. V. de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo: EDUC, 2002.

MOROZ, M. GIANFALDONI, M. H. T. A. **O processo de pesquisa: iniciação**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2006.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

Cómo referenciar este artículo

DALLA CORTE, Marilene Gabriel; MACHADO, Cristina Magalhães Foletto. Fortalecimiento de los consejos escolares en el escenario de la gestión democrática de la red municipal de enseñanza de Santa María – RS. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 2, p. 522-538, abr./jun. 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i2.12093>

Remitido el: 21/01/2019

Revisiones requeridas: 30/04/2019

Aprobado el: 28/06/2019

Publicado el: 20/02/2020