

# CONSELHOS ESCOLARES E PARTICIPAÇÃO: A PERSPECTIVA DE TÉCNICOS DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Maria Cecília LUIZ<sup>1</sup>  
Juliana Carolina BARCELLI<sup>2</sup>

**RESUMO:** Quando na escola criam-se espaços que possibilitam a distribuição de poder e a participação de mais pessoas nos processos deliberativos, estes se fortalecem, e podem incentivar um maior envolvimento nas decisões públicas, com vistas à democratização na escola. Neste sentido, o Conselho Escolar (CE) torna-se um colegiado importante, o lócus da gestão democrática, uma vez que sua composição apresenta diferentes segmentos, em regime de paridade, das comunidades escolar e local. Neste artigo foram analisadas ações de sessenta e sete municípios do estado de São Paulo, ou ausências delas, relacionadas aos CEs. Os dados foram obtidos por meio de questionários semi-estruturados, respondidos por técnicos das Secretarias Municipais de Educação que participaram do curso de extensão ofertado pela Universidade Federal de São Carlos em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em 2010. Verifica-se, a partir da visão dos cursistas, que o funcionamento dos CEs não estava garantido a participação de todos os seus segmentos, mas possibilitava avanços no processo democrático das escolas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho escolar. Gestão democrática. Participação. Políticas municipais de educação.

## Introdução

O Brasil chega ao fim do século XX experimentando uma democratização tardia (LUIZ; CEREDA, 2008, p.8), com ações políticas, ora autoritárias, ora democráticas. Por vezes, a sociedade civil buscou espaços para participar, ou mesmo, debater sobre políticas sociais afins de concretizar seus direitos, mas suas manifestações acabaram esvaziando-se, assim, como a perspectiva da democracia. Segundo Gasparello (2003), o capital fez um movimento oposto, no qual a democracia tornou-se uma proposta de

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 - mceluiz@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos –SP – Brasil. 13565-905 - jucarol@gmail.com.

ideologia neoliberal, que ficou distante de promover diálogo, ao contrário, foi facilitadora de exclusão social.

Pode-se afirmar, também, que as relações entre educação e política, nesse período, pouco contribuíram para a conquista da autonomia e da emancipação de todos na escola. O panorama educacional brasileiro foi, e ainda é composto, também, por relações injustas e desiguais.

Apesar disso, há ações que visam alterar essa situação. Tem-se um respeitável movimento que vem sendo vivenciado desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) com vistas a promover espaços democráticos. Não podemos negar que a escola é uma organização sistêmica, e sua lógica é comum a todas as organizações capitalistas, com perspectiva para a subordinação, controle e enquadramento do indivíduo na ordem política e econômica global, mas seria um equívoco reduzi-la a pura reprodução de práticas coercitivas e não considerar que suas ações cotidianas podem, além de legitimar formas de dominação, proporcionar, também, momentos de participação para decisões coletivas (consideração dos diferentes olhares sobre a educação).

Para a autora Gasparello (2003), é a proposta de democracia de Paulo Freire, que defende um processo de governo com real participação de todos nas tomadas de decisões,

[...] entende que a democracia, a liberdade, a autonomia, é um *processo*. Mas não é um processo de cima para baixo, e sim uma conquista conjunta, coletiva, que exige respeito, diálogo e poder de decisão a todos que participam dessa caminhada. Um processo que faz parte da própria humanização do ser humano, da sua vocação para *ser mais*, segundo Freire. (GASPARELLO, 2003, p.1, grifo nosso).

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. 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.

Desta forma, democratizar a escola com vistas a uma educação de qualidade deve ser uma ação conjunta, decidida por todos, na qual os agentes escolares podem exercer esse ato político. A gestão democrática tem seus conceitos baseados no compartilhar decisões, visando uma educação de qualidade com transparência e co-responsabilidade. 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.

Para que esse princípio se concretize (com vistas a uma construção democrática), na expectativa de superar as dificuldades cotidianas da escola, é preciso que as pessoas atuem de forma participativa e colegiada. Mas, como tornar essa gestão democrática efetiva nas escolas públicas? Como superar os entraves diários, e não perder de vista a busca por um ensino-aprendizagem com excelência?

Este artigo visa apresentar os estudos realizados e os resultados obtidos em 2010 de uma pesquisa efetivada por professores e pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Essa investigação contou com a participação de técnicos de Secretarias Municipais de Educação (SME), além de diretores e professores que realizaram o curso de extensão denominado “Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares”, oferecido entre os anos de 2009 e 2010, em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério de Educação (SEB/MEC). Por meio dessa investigação, com análises a respeito dessa problemática, discorre-se neste texto algumas reflexões sobre o CE e seu funcionamento, a sua composição, assim como sobre a possibilidade deste colegiado ser um local onde se compartilham decisões na escola. Como o curso foi ofertado para técnicos de Secretarias Municipais de Educação (SMEs), obteve-se a visão de educadores que estavam a frente de programas de gestão, permitindo-se ter um panorama de ações com posturas democráticas, ou não, por parte das SMEs, bem como de instituições escolares, e como essas ações estavam possibilitando, ou não, articulações e trabalhos coletivos.

### **Algumas reflexões sobre gestão democrática e participação**

A democratização da escola tem início quando essa passa a educar seus alunos para se tornarem cidadãos críticos e participativos, porém Motta (1997) argumenta que há dificuldade de se entender a questão da democracia, não somente pelo fato da escola ‘não abrir suas portas’ para a participação, mas também, e principalmente, pela variação cultural.

Em vista disso, é preciso estabelecer:

[...] um sistema de relacionamento e de tomada de decisão em que todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir do seu potencial que, por essa participação, se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição. (LÜCK, 2006, p.58).

Assim, para ocorrer mudanças, faz-se necessário dar condições para as pessoas participarem, além de esperar que elas queiram fazer parte desse processo democrático. Mas, afinal o que leva os indivíduos a quererem, ou não, participar nos espaços escolares?

A participação é uma necessidade fundamental do ser humano e quando este pode ter, fazer e tomar parte em algum segmento da sociedade, é notório que essas contribuições são positivas tanto para os setores progressistas quanto para os tradicionalistas. É por meio da participação que os homens se interagem e têm o direito de se expressar. Em oposição ao ato de participar, existe a não participação que tem como fenômeno a marginalidade. Este significa “[...] ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir”. (BORDENAVE, 1992, p.18). Destaca-se que não há marginalidade e sim, a marginalização, e isso traz uma nova atitude do indivíduo que deixa de ser vítima do sistema para ser interventor ativo na sociedade, por meio de tomadas de decisões e de atividades sociais.

Muitas vezes, vê-se a escola sendo pensada com base em modelos organizacionais pautados nos princípios e métodos de experiências administrativas, mas esta possui características diferentes de indústrias, já que é voltada para a formação de pessoas, isto é, nela existem relações interpessoais, práticas educativas e, portanto, a prioridade deve ser, ou deveria ser, a qualidade desse processo educativo, ao invés de resultados. Nessa perspectiva, o significado de participação das comunidades escolar e local, deveria conduzir as pessoas à reflexão, gerando autonomia.

A escola deve ser vista como um ambiente educativo, como espaço de formação, construído pelos seus componentes, um lugar em que a equipe escolar, juntamente com os estudantes e seus familiares, podem decidir sobre o trabalho pedagógico e aprender mais sobre a comunidade de entorno. Acredita-se que por meio de participação, discussão e diálogo constrói-se uma sociedade mais democrática, logo, toda instituição escolar deveria estar atenta a essa perspectiva, de formação crítica de seus estudantes. Faz-se necessário propiciar a abertura da escola para a conscientização de seus alunos e familiares, por meio de práticas, de exercícios efetivos de participação. Quando estes são ouvidos e dão suas opiniões dentro da escola, deixam de ser meros espectadores e passam a dialogar e argumentar sobre as questões referentes à vida escolar.

Quando a instituição se propõe a realizar um trabalho com qualidade, estabelece suas finalidades na inclusão, se posicionando, assim, contra a exclusão não só pedagógica, mas também econômica, cultural, etc. Uma escola pública deve ser a síntese entre a cultura experienciada que acontece na cidade, na rua, nas praças, nos pontos de encontro, nos meios de comunicação, na família, no trabalho etc., e a cultura formal, que é o domínio dos conhecimentos, das habilidades de pensamento (LIBÂNEO, 2001).

Abrir a unidade escolar à comunidade, não significa desmerecer o profissional da educação, nem sua formação, mas nota-se que esses profissionais não têm respostas para todas as questões, e nem deveriam tê-las. A escola precisa se tornar um espaço “de certos gostos democráticos” (LIMA, 2000), com vistas a enfrentar um grande desafio, que é respeitar a opiniões de todos, sem deixar de garantir a perspectiva coletiva.

Vale lembrar que a educação formal é a que encontramos nas escolas, com conteúdos determinados, tendo o professor como o principal responsável pela aprendizagem, tratada em ambientes com normas e regras, tendo como principal objetivo o desenvolvimento dos alunos, sua criatividade, percepção etc. Já no que se refere à educação informal, essa se dá ao longo da vida, em conjunto com a família, a comunidade, os amigos. Essa aprendizagem é de grande importância, já que é o “processo de socialização do indivíduo” (GOHN, 2006). A perspectiva de educação não-formal está relacionada a adquirir conhecimentos e aprendizagens por meio da própria sociedade civil, como por exemplo, os movimentos sociais, ou mesmo o próprio Conselho Escolar. Por isso, é necessário que todos os profissionais da educação que atuam na escola incentivem os alunos a desenvolver seu potencial, levando-os a uma

participação ativa. Segundo Lück (2008), quando se aumenta a capacidade de decisão dos estudantes, conseqüentemente, melhoram-se as diversas ações de aprendizagem e de alteração da realidade.

### **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 da 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 perspectivas 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” pré-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.

Nessa lógica, a estrutura do Conselho Escolar deve proporcionar vivências práticas e aprendizados de estratégias de negociação, da correlação de forças existentes entre os diversos grupos e a elaboração de ideias e discursos. Apesar da perspectiva ativa do CE, desenvolver esse trabalho coletivo na escola tem sido um entrave e, segundo alguns autores, ainda persistem muitos problemas com relação ao seu funcionamento, entre eles, destaca-se a questão da representatividade. Segundo Conti e Luiz (2007), para o bom funcionamento do CE, a escola deve ter cuidado com o tempo e local para reunir os representantes e representados, evitando dificultar as discussões coletivas e os acordos comuns. Para Lück (2008), a representação, pode torna-se um tipo de participação de aparência, de uma democracia simulada. Assim, a

representatividade pode significar um problema de participação efetiva quando o representante entende que deve valer apenas seus interesses e não os do grupo.

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 agentes escolares, mas para que suas ações se efetivem, é de suma importância que esses agentes 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 paulistas estavam utilizando esse colegiado no processo de democratização da escola.

Parte-se do pressuposto de que o tema é bastante abrangente, portanto, para esse artigo, além dos resultados obtidos na pesquisa, discute-se a importância do funcionamento e da participação nos Conselhos Escolares. Salienta-se que os dados empíricos foram obtidos por meio de questionários semi-estruturados, respondidos por técnicos das Secretarias Municipais de Educação do estado de São Paulo, que foram indicados para participar do curso de extensão a distância de “Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares”, ofertado pela Universidade Federal de São Carlos em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em 2009 e 2010.

As respostas dos cursistas (técnicos das SMEs) não podem ser consideradas como dados recolhidos diretamente das Secretarias de Educação, pontua-se que esses resultados representaram a percepção desses educadores, com suas visões e posturas. Apesar disso, existe uma riqueza muito grande em seus relatos, pois eram profissionais da educação que trabalhavam nas Secretarias Municipais de Educação, ou nas escolas públicas municipais na época, conhecedores da realidade dos CEs.

Os dados foram recolhidos por meio de atividades realizadas durante todo período do curso e, também, por meio de um questionário<sup>3</sup>. Quando o curso de extensão teve início, com a fase I<sup>4</sup>, havia mais de 350 municípios representados por cerca de 900

---

<sup>3</sup> Este questionário, semi-estruturado foi elaborado pela equipe pedagógica da UFSCar, com 30 perguntas (abertas e fechadas). A participação dos alunos foi voluntária, uma vez que deixamos o questionário à disposição dos cursistas no ambiente coletivo virtual (no moodle), durante a primeira fase do curso.

<sup>4</sup> O curso de extensão foi organizado em duas fases: I e II; sendo cada uma com 80hs de participação, totalizando 160hs. Essa divisão ocorreu para que os conteúdos fossem mais bem administrados, e também, para proporcionar aos alunos a opção de cursarem apenas uma das fases.

alunos matriculados. Depois, na fase II, por motivos variados<sup>5</sup>, matricularam-se apenas 350 cursistas, com representatividade de 105 municípios do estado de São Paulo, dos quais denominamos: grande, médio e pequeno porte, conforme o número de habitantes, segundo critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2000)<sup>6</sup>. Desse total selecionamos uma amostra, com base em dois critérios: (1) optamos por não analisar as cidades de grande porte<sup>7</sup> (população acima de 500.000 habitantes); (2) qualquer município que tivesse cursistas com o questionário informativo preenchido (a cidade deveria ter pelo menos um aluno nesta condição). Assim, das 105 cidades que participaram da fase II, separamos para esta análise 67 municípios, sendo 18 de médio e 49 de pequeno porte.

Para visualizarmos melhor este grande universo de dados, estabelecemos duas grandes categorias de análise: a) *realidade local e estrutura educacional*, configurando semelhanças e diferenças entre os municípios de médio e pequeno porte, nos dando suporte para entendermos melhor a realidade de cada cidade, no que se refere: a localização, economia, espaços culturais e educacionais, partido político que estava no governo, aquisição de material didático, estrutura quanto ao número de escolas e oferecimento de vagas na Educação Infantil e Ensino Fundamental e formação dos técnicos da SME, com vistas a subsidiar as análises dos CEs; e, b) *análises referentes aos Conselhos Escolares*, quanto a: legislação, funcionamento, composição, apoio da SME etc (grifo nosso).

Os dados obtidos transformaram-se em informações de como estava a educação e como funcionava os Conselhos Escolares destes municípios, na visão desses cursistas. Aparentes contradições, como por exemplo, respostas diferentes de alunos da mesma cidade, nos revelaram a realidade de várias SMEs e suas particularidades locais. As disparidades e mesmo as dificuldades em compreender o alcance, a extensão e a importância do CE, antes e durante o curso, foram bastante significativas, chamando a

---

<sup>5</sup> O abandono ou não continuidade do curso, se deveu por vários motivos, como: falta de computador e/ou tempo hábil para realizar as atividades exigidas, dificuldade em lidar com a informática, problemas de saúde e/ou pessoais e familiares etc.

<sup>6</sup> Destas 105 cidades, podemos classificá-las, segundo o IBGE (BRASIL, 2000), em: 6 (seis) de grande porte, 27 (vinte e sete) de médio porte, e 72 (setenta e duas) de pequeno porte.

<sup>7</sup> Destaca-se que 6 municípios de grande porte participaram do curso, e apenas 3 municípios tiveram o questionário informativo preenchido por seus alunos.

atenção para a importância de oferecer curso de formação continuada nesta área. 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, como verifica-se a seguir.

### **Alguns indicativos e reflexões sobre a situação dos Conselhos Escolares**

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2009, p.295), a escola é tida como “[...] referência para a formulação e gestão das políticas educacionais”. 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, isso foi constatado nos relatos dos cursistas.

Ficou evidente que o público alvo que atendemos neste curso de extensão a distância foi, em sua maioria, de profissionais da educação que residia e/ou trabalhava em cidades pequenas. A formação continuada a distância, por meio do governo federal, tem sido uma realidade nos municípios menores, em esferas municipais, devido a adesão significativa dessas cidades ao PAR (Plano de Ações Articuladas).

A maioria desses cursistas (participantes da formação continuada em Conselho Escolar) localizava-se nas regiões próximas a capital, caracterizando-se por uma concentração populacional, acompanhada por atividades industriais, beneficiando as regiões do centro e leste do estado. Observou-se, também, a centralidade de política partidária dos municípios que estiveram representados na amostra deste estudo, como a de centro e a de direita. Na educação, constatou-se que a formação dos técnicos das SMEs foi expressivamente positiva quanto ao nível de graduação, e até com relação à pós-graduação, tanto em cidade de pequeno quanto de grande porte. As cidades e suas escolas, também, em sua maioria estavam sob a égide da municipalização, sendo significativo o número de municípios que já haviam implantado os seus próprios sistemas de ensino. Outro dado interessante foi ter cursistas indicando suas expectativas com relação à importância do Ensino Superior, também se caracterizando como algo que se evidencia no estado de São Paulo.

Mesmo carecendo de uma análise mais detalhada, com relação às semelhanças e diferenças dos municípios de pequeno e médio porte, enfatiza-se, a princípio, que com a

municipalização, cidades de pequeno porte estão gerindo, significativamente, 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 (adquiridos em sistemas privados de ensino), para suprir suas dificuldades relacionadas à educação escolar.

Ainda com relação a essas cidades menos populosas, verifica-se segundo os relatos dos alunos, 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, são 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 estimulem a relevância do conselho no cotidiano das escolas e na organização do trabalho na rede”. (GARCIA, 2008, p.171). 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.

Embora garantida por lei, a gestão democrática nem sempre ocorre em consonância com a mesma. Conti e Luiz (2007) constataram, principalmente no que se refere ao Conselho Escolar, que a paridade numérica entre a equipe escolar e a comunidade usuária não tem garantido a paridade, também, no que diz respeito à partilha de poder, tendo os representantes de professores e funcionários maior poder de decisão. De acordo com Krawczyk (1999), o argumento de que a comunidade escolar não participa da gestão da escola por não possuir conhecimentos técnicos, em decorrência de sua baixa escolaridade,

[...] supõe apenas o aspecto técnico ou profissional da gestão escolar. Esse pressuposto, muito presente entre professores e pais, desconsidera a natureza política da participação da comunidade escolar como mecanismo de controle democrático da atuação do Estado. (KRAWCZYK, 1999, p.138).

As políticas educacionais nacional, estadual e municipal são elementos externos que determinam um campo de poder no espaço escolar, por isso a importância de

analisá-las. Sabe-se que muitos cargos como Secretário da Educação, supervisores e/ou técnicos da SME, direção, coordenação, ainda são indicados (cargos de confiança) por governantes municipais e seus partidos. Muitos servidores (professores, diretores) abandonam seus afazeres pedagógicos para atender à solicitação da SME, atuando em espaços onde o político se sobressai. O clientelismo garante a continuidade de relacionamentos políticos e estabelece como referência parentesco e/ou amizade. Essas afinidades se caracterizam por privilégios econômicos ou proteção política que têm como pagamento uma posição de respeito, subordinação e lealdade. Estas relações aparecem de maneira implícita, nas respostas dos cursistas de ambas as cidades (médio e pequeno porte), mas acreditamos que esse clientelismo não foi superado, principalmente, no que tange a educação municipal.

Outro aspecto, estava relacionado com a dificuldade dos cursistas (médio e pequeno porte) em responder como era constituída suas concepções de educação, tanto da Educação Infantil quanto do Ensino Fundamental, remetendo-se a antigas discussões como a necessidade e/ou falta de formação para os profissionais da educação. Segundo levantamento de dados, esta carência não foi confirmada, ao contrário, a formação dos técnicos correspondia ao Ensino Superior, com licenciatura em Pedagogia. Na verdade, talvez o que estava faltando (enquanto educadores), seja saber relacionar de forma coerente teoria com vivências educacionais mais democráticas, de forma coletiva, *definindo melhor quem somos e o que queremos para a educação e para a escola* (grifo nosso).

Apesar de ser um quadro, aparentemente negativo, os relatos trazidos pelos cursistas mostraram que o envolvimento das SMEs e a consequente adesão a proposta de fortalecer o CE vem aumentando. A participação de profissionais da educação nos colegiados e processos de tomada de decisão, não vem ocorrendo de forma intensa, mas a busca por realizá-la persiste. Outra questão fica por conta da participação de estudantes e seus familiares que ainda está aquém da expectativa tanto da equipe escolar quanto dos pais que estão envolvidos com a escola. Pelos relatos e atividades desenvolvidas durante o curso, mesmo quando as SMEs junto aos gestores e professores incentivavam a participação, percebia-se uma significativa ausência da comunidade tanto nas atividades pedagógicas, quanto nos colegiados e processos de tomada de decisão. A constatação de que a participação nos processos decisórios ainda não se dá na intensidade esperada, assinala a necessidade de novas ações a serem postas em prática,

objetivando que estes se aproximem dos colegiados e possam, unidos aos profissionais da escola, refletir e também agir, com vistas à transformação desejada.

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 consolidação 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.

Ao buscar-se entendimento, superação das relações de poder e democratização dos processos decisórios, amplia-se a participação de representantes de professores, familiares e comunidade nos Conselhos Escolares, propiciando a todos o direito à palavra, pela qual o homem pronuncia o mundo e também o transforma (FREIRE, 1980). Segundo Freire (1980), desta forma, todos os sujeitos seriam capazes de problematizar suas relações com o mundo e lutar pelas mudanças necessárias. O processo de gestão democrática, defendido por Freire, 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 educação é determinada pelo contexto sócio-histórico do qual emerge e sobre o qual incide. E gestão democrática é 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.

## **Considerações finais**

O espaço escolar pode, assim, mesmo com a implantação de diferentes colegiados (Associação de Pais e Mestres, Conselhos Escolar, Grêmio Estudantil etc.), manter o *status quo* ao utilizar esses espaços para alimentar o controle e “disfarçar” atos autoritários realizados, dificultando a emancipação dos sujeitos que compõem este ambiente, ao mesmo tempo em que pode promover momentos de deliberações coletivas e trocas de experiências, as quais podem possibilitar a ampliação do rol de especificidades das discussões, em prol da qualidade do ensino e da liberdade humana. Deste modo, torna-se essencial refletir sobre a gestão democrática para pensar em estratégias que melhorem o funcionamento do Conselho Escolar, visto que este é *locus* da democracia por reunir, como nenhum outro espaço público da escola, diferentes segmentos da equipe escolar e da comunidade local. Nesse sentido, buscou-se, com esta investigação, entender como funcionava e se organizava o CE em diferentes cidades paulistas, e como as políticas públicas por meio de ações de Secretarias Municipais de Educação, bem como de instituições escolares, poderiam contribuir no processo da sua constituição. Não se tem respostas para todas as questões, mas os relatos trazidos pelos cursistas revelaram, por exemplo, demandas particulares com relação ao estado de São Paulo, e indicadores com relação às políticas públicas.

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 consolidação 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.

Pensar uma escola democrática significa articular escola, comunidade e comunidade local. Tal articulação proposta pela gestão democrática tende a considerar a escola como espaço de democracia participativa. Espaço em que a participação da comunidade deva ser em processos decisórios, superando a concepção anterior de comunidade como usuária da escola. Segundo Freire (1995), a preocupação com a formação de pessoas participantes na democracia não se restringe apenas ao Brasil, estendendo-se também aos países da América Latina que vivenciaram a repressão de

regimes autoritários. Desta forma, é preciso pensar na questão do aprendizado da democracia, assim como na participação das pessoas na prática democrática.

Apesar do discurso da gestão escolar ser relacionado algumas vezes a gestão democrática, sabemos que os espaços coletivos e dialógicos ainda estão em processo de constituição. Toda uma cultura brasileira de não participação e de medo ainda se faz presente nas relações sociais. A comunidade, as famílias dos estudantes, em vários estudos, afirmam não fazer parte de sindicatos ou de ter ligações políticas (com movimentos políticos). Os *tabus* e preconceitos, também são significativos, principalmente com relação aos sujeitos que se manifestam ou que questionam muito, pensando em um país que permaneceu sob regime de ditadura militar e repressão por mais de vinte anos.

Na realidade brasileira, percebe-se esse forte movimento em busca da manutenção da relação de opressão, resultando em instituições assistenciais e assistencialistas anunciadas e no exercício do paternalismo como forma de domesticar as massas, refletida na postura colonialista das elites (FREIRE, 1979). Neste contexto, a participação resume-se à aceitação involuntária da ordem estabelecida, já que os sujeitos vivem em uma relação reflexa, pois não ganham o direito de reflexão diante da realidade em que se encontram. Na concepção de Freire (1979), para garantir uma gestão democrática, não basta uma mudança na ordem econômica ou apenas manter a relação de imposição normativa.

Percebe-se que o desempenho dos Conselhos Escolares ainda é frequentemente obstruído pela permanência de práticas que dificultam a reflexão sobre o princípio de gestão democrática, principalmente, quando os diferentes segmentos que compõem esse colegiado ainda possuem dificuldades de compreender quais são suas influências para uma educação com maior qualidade. Para se ter uma gestão democrática é preciso mais do que garantir em termos legais a participação da comunidade escolar e local nas decisões da escola: é preciso promover na prática essas ações. Portanto, há a necessidade de todos os segmentos conhecerem a organização do CE e entenderem sua real função para não fazer dele uma tarefa a mais para ser cumprida, mas uma causa importante para a democratização do ensino. Assim, em meio a progressos e percalços, nota-se que o Conselho Escolar ainda deve percorrer um longo caminho para efetivamente superar as práticas autoritárias e as ações de faz-de-conta. Isso significa que o fato de instituir esse colegiado não garante a participação e a melhoria das escolas

de forma democrática, é preciso que os sujeitos envolvidos nesse espaço compreendam os obstáculos postos pela sociedade autoritária vigente e evitem a subordinação de uns para com os outros (GOMES, 2007).

Parte-se do pressuposto de que o Conselho Escolar se estabelece por um processo de construção, e este deve ser democrático, com vistas a organizar o trabalho pedagógico baseado em um debate coletivo que permita superar a competitividade e o autoritarismo das relações entre os diferentes agentes da educação escolar. Esse processo deve ser permanente, de reflexão e de discussão de problemas e necessidades da unidade escolar, elaborado com objetivo de averiguar alternativas e estratégias para questões identificadas pelo coletivo da escola. Esse exercício democrático, de participação de todos os membros da comunidade escolar, pode propiciar um espaço importante para a formação de cidadãos.

Segundo Ferreira (2007), para a sociedade tornar-se fortalecida, é preciso formar pessoas reflexivas, com disponibilidade de dialogar, com consciência do quão importante é aprender a exercer a cidadania, por meio da participação em todos os âmbitos políticos. Por isso, a opção por uma gestão democrática pode ser o início deste caminho de descentralização do poder, de fala e de decisão, promovendo uma participação que muda as relações, tanto de dentro como fora da instituição.

Compreende-se que a democracia ultrapassa os discursos democráticos, os artigos e as legislações que estabelecem os colegiados na escola, tais como o CE, apesar de se reconhecer sua importância, destaca-se que nem sempre garantem o seu exercício, isto é seu funcionamento. Nesse sentido, não cabe apenas às políticas públicas educacionais e seus governantes ditarem leis e concepções, bem como serem apontados como os únicos protagonistas das decisões que alavancam a educação brasileira. Isto cabe a todos os envolvidos com a escola. Dessa consciência será possível obter uma instituição escolar aberta à representatividade e à participação, com caráter deliberativo, numa perspectiva de gestão democrática.

### ***SCHOOL COUNCILS AND PARTICIPATION: A PERSPECTIVE OF MUNICIPAL OFFICES OF TECHNICAL EDUCATION OF SÃO PAULO***

***ABSTRACT:*** *When in school spaces are created that enable the distribution of power and the participation of more people in deliberative processes, they become stronger, and can encourage greater involvement in public decisions, with a view to democratizing the school. In this sense, the School Council (SC) becomes a collegiate*

*important, the locus of democratic management, since its composition has different segments, under parity, the school and local communities. This article shares were analyzed sixty-seven counties of the state of São Paulo, or absence of them, related to SCs. Data were collected through semi-structured questionnaires, answered by technicians of the Municipal Education who participated in the extension course offered by the Federal University of São Carlos in partnership with the Department of Basic Education, Ministry of Education, in 2010. It appears, from the vision of the course participants, that the operation of SCs was not guaranteed the participation of all segments, but allowed advances in the democratic process of public schools.*

**KEYWORDS:** School council. Democratic management. Public policy education. Participation. Representative democracy.

## REFERÊNCIAS

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. (Primeiros Passos, 95).

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.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Indicadores Sociais Municipais - 2000**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/ta\\_bela1d.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/ta_bela1d.shtm)>. Acesso em: 13 abr. 2010.

CONTI, C.; LUIZ, M. C. Políticas públicas e gestão democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino. **Educação**: teoria e prática, Rio Claro, v.17, n.29, p.33-50, jul./dez. 2007.

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

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 2.ed. Tradução Moacir Gadotti e Lilian Lopes Martins. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **A Educação na Cidade**. 2.ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

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

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

FERREIRA, N. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2007.

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

GASPARELLO, V. M. **A Pedagogia da democracia de Paulo Freire**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/25/vaniamedeirosgasparellot05.rtf>>. Acesso em: 02 fev. 2003.

GOHN, M. G. M. 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.

GOMES, L. R. **Educação e consenso em Habermas**. Campinas: Alínea, 2007.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado: análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.20, n.67, ago. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301999000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000200005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 jan. 2009.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática. In: LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (Org.) **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.290-295. (Docência em Formação)

LIMA, L. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis: Vozes, 2006.

LUIZ, M. C.; CEREDA, S. A participação dos (as) alunos (as) em uma escola  
Comunidades de Aprendizagem: o direito de acesso e permanência como forma de  
garantia de igualdade. In: I CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE EDUCAÇÃO  
EM DIREITOS HUMANOS/ II ENCONTRO DE DIREITOS HUMANOS DA UNESP.  
**Anais...** Araraquara: FUNDUNESP, 2008.

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