

# A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONSELHO ESCOLAR: TUTELA OU PARTICIPAÇÃO AUTÔNOMA?

**Maria José Pires Barros Cardozo**  
Universidade Federal do Maranhão  
zezecardozo@ufma.br

**Resumo:** Este trabalho expõe algumas reflexões acerca da gestão democrática da escola, tendo como eixo de análise os conselhos escolares. Realizou-se uma pesquisa em 9 escolas públicas no município de São Luís-MA em 2008, mediante entrevistas, visitas e observações. A partir desses procedimentos pudemos evidenciar que de um modo geral os conselhos escolares ainda são utilizados como instrumentos de legitimação de decisões centralizadas e, que precisamos garantir espaços de participação coletivos em vista de uma participação efetiva e autônoma nos processos de construção de uma gestão democrática e compartilhada para além do cotidiano das escolas.

**Palavras-chave:** gestão democrática; participação; autonomia

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho advém da experiência pedagógica como professora das disciplinas Gestão I e II do curso de pedagogia da Universidade Federal do Maranhão. As reflexões aqui apresentadas são oriundas de estudos, debates e pesquisas desenvolvidos nessas disciplinas, portanto as idéias são resultantes de um processo coletivo e, necessariamente não podemos deixar de mencionar esse aspecto de construção compartilhada, juntamente com os alunos do período noturno do referido curso nos anos de 2007 e 2008 e no primeiro semestre de 2009.

Alguns dados aqui analisados são decorrentes de pesquisas realizadas em 2008 em nove escolas públicas de São Luís-MA, cujo foco de investigação foi a questão do processo de gestão das escolas em especial, o funcionamento dos conselhos escolares como mecanismo da gestão escolar. Além de entrevistas com membros dos conselhos escolares: professores, funcionários, alunos, pais e diretores, foram realizadas visitas e observações nas escolas. Com os estudos dos autores que tratam da temática em foco, construímos um quadro referencial que subsidiou os debates e a elaboração de trabalhos sobre os conselhos escolares.

Para o presente artigo, apresentamos alguns dados da pesquisa e reflexões teóricas, partindo da compreensão de que a análise do papel dos conselhos escolares para o processo de democratização da gestão da educação pública implica, inicialmente, em compreendermos que a gestão democrática abre possibilidades para o controle da sociedade civil sobre a política educacional. Esse controle por sua vez exige a participação de professores, pais, alunos, funcionários e comunidade na gestão da escola e da educação.

Segundo Cury (2000) a gestão da educação escolar no Brasil tem nos conselhos de educação, um dos principais componentes. Desde o império eles começaram a ser tratados do ponto de vista legal, mas somente a partir de 1960, inauguram-se algumas conquistas em torno dessa temática com a criação do Conselho Federal de Educação pela Lei nº 4.024 de 1961. Posteriormente, a

Lei nº 5.692 de 1971 facultou aos municípios a criação de conselhos de educação e, atualmente a LDB 9.394 de 1996 admite a existência de órgãos normativos dos sistemas educacionais.

Na constituição de 1988 os municípios são considerados como entes federativos autônomos e a LDB nº 9.394 de 1996 determina que a gestão democrática é um dos princípios que deve reger o ensino. No artigo 14 está estabelecido que “os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola; II- participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

## 2 A PARTICIPAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

A análise da participação na sociedade brasileira deve ser situada no âmbito dos movimentos sociais ligados à educação, sobretudo a partir da década de 1980 quando, estes passaram a lutar por uma ampliação da participação nas decisões referentes ao sistema educativo e na implementação de políticas e programas para a educação pública do país.

Nesse contexto, emerge a idéia de publicização, como um movimento que defende uma visão ampliada da democracia, tanto no âmbito do Estado quanto na sociedade civil, ou seja, ampliam-se as lutas pela construção de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, a fim de dinamizar a participação social para que ela assuma um caráter cada vez mais representativo, especialmente, para as camadas da população que historicamente foram alijadas dos processos decisórios.

Nessa perspectiva, o processo de publicização significa a luta pela alteração da tendência histórica de subordinação de camadas da sociedade civil frente ao Estado, mediante o fortalecimento das formas de democracia através de mecanismos de organização e de representação dos interesses coletivos na esfera pública que, podem ser negociados e confrontados no jogo de interesses contraditórios das classes na sociedade capitalista.

Desse modo, é importante destacarmos que a esfera pública, enquanto espaço essencialmente político, marcado pela correlação de forças divergentes presentes na sociedade de classes, contém elementos que não podem deixar de serem contemplados nas análises que envolvem a questão da participação em qualquer tipo de organização social.

De acordo com Degennszajh (2000), esses elementos podem ser sintetizados nos seguintes aspectos:

- As ações dos sujeitos/atores devem ser expressas com transparência, não somente para os que se encontram mais diretamente envolvidos nos processos participativos, mas para todos os sujeitos imbricados nas decisões políticas;

- O controle social deve ser uma prática constante para a formulação, revisão e fiscalização das decisões e ações que envolvam os interesses coletivos;

- Constituição de sujeitos políticos, ativos que representem os interesses e as demandas coletivas;

- Ampliação das formas de decisão política, mediante processos de democratização que permitam ampliação dos canais de representação;

- Criação de uma cultura pública, ou seja, a superação da idéia de apropriação do público pelo privado.

Com base nesses elementos, corroboramos com as análises de Demo quando ele destaca que participação é conquista, portanto, significa que é processo, “no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se refazendo” (1986, p. 18). Desse modo, ressalta o autor, a participação não pode ser compreendida como dádiva, nem como concessão

Como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço de participação. [...]. Como concessão porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilarem o caráter de conquista, ou esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. (DEMO, 1986, p. 18).

Convém ressaltarmos que a luta pela participação deve ser aliada à luta “pela autonomia no seio da própria sociedade, portanto, é uma luta dentro do instituído, contra o instituído, para instituir outra coisa” (GADOTTI, 2010, p. 46). Nesse sentido, a participação autônoma deve ser direcionada para a construção de relações sociais que superem as relações centralizadoras e autoritárias existentes em nossa sociedade, não apenas no âmbito das instituições escolares, mas em todos os órgãos e nas relações entre os sujeitos em todas as camadas sociais.

Desse modo, não basta enfatizar a participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares é importante compreender a gestão democrática como espaço de participação, de construção da autonomia, de descentralização do poder e de exercício de cidadania. Nessa perspectiva, ela não é apenas um princípio, mas um objetivo que deve ser buscado e aprimorado cotidianamente, não apenas nas escolas, mas nas diversas esferas da sociedade civil, uma vez que a população é “chamada” a participar em várias instâncias de controle social, entretanto, nem sempre ela está preparada para essa participação, considerando que o modelo adotado pelos sistemas públicos é revestido de características hierarquizadas e centralizadoras, embora disfarçadas de caráter descentralizador.

Portanto, a democratização, a participação e a autonomia só serão efetivas, se os agentes que compõem comunidade escolar, conhecerem as leis que a regem as políticas governamentais propostas para a educação, as concepções que norteiam essas políticas e, principalmente, se estiverem engajados na defesa de uma escola democrática que tenha entre seus objetivos a construção de um projeto de transformação do sistema autoritário e centralizador ainda vigente em nosso país.

Para tanto, é necessário o entendimento de que processo de democratização da gestão educacional, não ocorrerá, sem uma compreensão mais ampla da função política e social da educação e da escola, locus privilegiado da educação sistematizada e, espaço socializador de

processos participativos, de questionamentos e de deliberações coletivas. Ou seja, “lutar por uma escola autônoma é lutar por uma escola que projete, com ela, uma outra sociedade” (GADOTTI, 2010, p. 46)

### 3 CONSELHO ESCOLAR: TUTELA OU PARTICIPAÇÃO AUTÔNOMA?

Compreendemos que para a construção de uma gestão democrática na escola e, para que a descentralização e a autonomia não sejam apenas prescrições legais é necessário rompermos com as estruturas burocráticas, centralizadas e verticalizadas dos órgãos que planejam e executam as políticas de educação, ou seja, é preciso “uma profunda alteração dos organismos ligados à educação: federais, estaduais e municipais” (SPOSITO, 2002 p. 50).

Esse aspecto é importante por que geralmente a gestão democrática e os canais de participação se restringem aos conselhos de controle social e, nas escolas aos mecanismos de participação da comunidade escolar- conselhos escolares, grêmios estudantis, conselhos de classe- sem incluir outros representantes da comunidade onde a escola está inserida. Geralmente apenas os pais são chamados a “participarem” dos conselhos escolares, somente para o cumprimento das determinações legais, sobretudo, para referendarem os gastos financeiros dos recursos que são descentralizados para as unidades escolares.

Isto foi constatado na pesquisa realizada em nove escolas publicas no município de São Luís-MA, quando os pais dos alunos e professores que eram membros dos conselhos escolares em 2008 relataram as seguintes situações:

*“As reuniões eram para ocorrer de três em três meses, mas na prática, isso não ocorre, as reuniões geralmente são realizadas no final do ano quando chegam os recursos. Tomamos apenas decisões sobre o que pode ser comprado, nada mais e, às vezes as nossas decisões não são levadas em conta” (Professor)*

*“O conselho é importante, mas a nossa participação é restrita apenas à prestação de contas, ou seja, aprovar as contas e assinar a ata para que a escola possa encaminhar os relatórios para a secretaria” (Pai de aluno)*

Registra-se ainda, que a existência do conselho escolar não significa mudanças nas tradicionais formas de participação tuteladas e subordinadas a que historicamente os pais e a comunidade foram chamados a participar como dádiva e não como direitos de cidadania. Muitos membros do conselho escolar participam para referendar demandas corporativas e para fortalecer diretorias centralizadas, ou ainda para dar número e quorum necessário, mas não para mudar, ou construir estruturas legítimas de participação (GOHN, 2008).

Esse aspecto também foi evidenciado em nossa pesquisa, pois alguns entrevistados revelaram que:

*“a participação não é espontânea, mas por certa pressão, já que os membros do conselho são apontados pelos diretores para que se candidatem” (Funcionário).*

*“Não existe participação de representantes das organizações que existem na comunidade, são apenas os professores, pais, funcionários e alguns pais que são convidados para fazer parte do conselho” (Mãe).*

Esses depoimentos coadunam-se com a análise de Gohn (2008), que evidencia os seguintes aspectos:

a existência de colegiados manipulados por diretoras (ES) despóticas (os), conselhos formados para legitimar os interesses da administração da escola [...] Há ainda, os casos de conselhos com grande número de funcionários, que estão lá porque são cabos de transmissão de estruturas superiores. Ou seja, conselhos democráticos, cidadãos, participativos, com força política, são raros e exceções, a despeito de toda de apoio legal que a legislação lhes concede na atualidade. (2008, p 106).

Outro elemento da nossa pesquisa revelou que dentre as nove escolas pesquisadas, apenas duas apresentam conselhos com algumas características de instâncias democráticas e onde as decisões são tomadas coletivamente. E, isso ocorre pelo fato de que essas duas escolas têm histórico de terem sido frutos de lutas da comunidade junto ao poder público para que fossem criadas, haja vista a inexistência de escolas nos bairros para atender as crianças.

Nas demais, ou seja, em sete escolas os conselhos funcionam apenas para referendar o poder centralizado nas mãos dos diretores (as). A participação dos pais, funcionários e professores são tuteladas, pois as reuniões são raras e marcadas sem o conhecimento das pautas, conforme expressou um professor membro do conselho de uma das escolas pesquisadas: *“Questões pedagógicas, repetência, evasão, dificuldades de aprendizagem, não fazem parte da pauta. É um conselho que só se reúne para assinar a prestação de conta da escola”*.

Constata-se que as gestões das escolas não são compartilhadas com os conselhos, que servem apenas para legitimar as decisões tomadas nos gabinetes dos gestores. Entretanto, devemos mudar essa realidade. Para tanto, é importante desenvolvermos uma cultura participativa, os espaços colegiados devem ocorrer como aprendizado político e de superação dos processos que caracterizam o modelo adotado pelos sistemas públicos de educação. Isto implica novas dinâmicas de acordo com cada realidade escolar, não existem fórmulas padronizadas, a participação é um processo complexo, que envolve várias possibilidades e cenários para que sejam efetivados mecanismos coletivos de escolha e decisões partilhadas.

Segundo Gadotti (2010), é preciso um conjunto de ações políticas que vise à participação e à democratização das decisões. Dentre elas o autor cita as seguintes: autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações em relação à administração pública; abertura de canais de participação pela administração e; transparência administrativa, ou seja, democratização das informações.

Para tanto, devemos fortalecer os instrumentos de participação no sentido de que a população deixe de ser somente beneficiária das políticas públicas, mas que tenha presença ativa na definição, elaboração, execução e acompanhamento dos serviços públicos. Segundo Gadotti (2010), para que a população participe é preciso oferecer as condições.

Costuma-se convocar a população para participar em horários inadequados, locais desconfortáveis, dificuldades de acesso, etc., sem nenhum cuidado prévio. A população precisa sentir prazer em exercer os seus direitos. (GADOTTI, 2010, p48).

Nessa perspectiva, vale reconhecermos que participação rima com igualdade de oportunidades, com processos de colaboração de mão dupla e de construção coletiva de um projeto que pertença a todos. E, esse sentimento de pertencimento que a comunidade escolar e local deve ter acerca da escola, também deve ser fruto de uma construção coletiva, para que professores, alunos, funcionários, pais, gestores e comunidade se sintam responsáveis e comprometidos com a natureza, forma e condições que a escola tem para cumprir sua função social.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que o processo de gestão democrática da escola pública se insere no contexto mais amplo de luta pela democratização da sociedade, portanto, essa temática embora importante para a comunidade escolar e comunidade em geral, ainda é uma realidade distante da maioria público escolar, pois a escola segundo Dias (2008), ainda se encontra distante da cultura participativa, resente-se da frágil organização do conselho escolar e da pouca participação dos professores, alunos e pais nos espaços de decisões coletivas.

Ainda encontramos muitas práticas participativas tuteladas, sobretudo no que se refere aos conselhos escolares, que às vezes se dizem democráticos, mas que na prática se configuram como instrumentos de centralização de poder e são utilizados como mecanismos para operacionalizar objetivos pré-definidos pelos dirigentes das unidades escolares e pelas secretarias de educação.

Segundo Gadotti,

é preciso que a participação se traduza em resultados concretos. Na nossa tradição política a participação se tornou instrumento de manipulação em fastidiosas e intermináveis reuniões ou assembléias em que, muitas das vezes, a única decisão consiste em marcar uma próxima reunião. (2101, p. 48-9).

Desse modo, reafirmamos que a descentralização, a gestão democrática, a autonomia e a participação efetiva são frutos das demandas, pressões e conquistas dos movimentos sociais populares. Portanto, a cada conquista devemos ressignificar os instrumentos de participação, sobretudo, com processos de formação, fato que foi evidenciado em nossa pesquisa, quando os entrevistados relataram que gostariam de ter cursos para poderem compreender melhor a dinâmica de funcionamento dos conselhos escolares. Esses processos formativos devem qualificar não apenas os gestores, mas toda comunidade escolar, ou melhor, a comunidade educativa: diretores, professores, coordenadores pedagógicos, funcionários, alunos, pais, sociedade civil organizada, empresários, associações religiosas (GOHN).

Essas formações segundo Gohn (2008) devem desenvolver saberes técnicos, políticos e éticos. Não basta um programa, curso, seminário ou oficina, mas deve ser contínua para que possamos juntos,

construir cidadãos éticos, ativos, participativos, com responsabilidade como universal, é retornar as utopias e priorizar a participação na construção de agendas que contemplem projetos emancipatórios, que coloquem como prioridade a mudança social e qualifiquem seu sentido e significado. (COHN, 2008, p. 110).

È claro que não podemos reduzir a participação efetiva somente à existência de processos formativos, que embora seja um ponto importante, por si só não garantirá práticas democráticas, autônomas e participativas, pois devemos ter claro que os conselhos não reduzem as tensões entre escola e a comunidade. No espaço escolar o conselho deve oferecer condições de aprendizagem para os membros da comunidade escolar e para a comunidade de um modo geral, entretanto, ele não se constitui no único instrumento da gestão, mas é um passo importante para a construção do projeto político pedagógico da escola que, é outro elemento necessário para autonomia da escola. O conselho poderá fomentar também, a criação de organizações estudantis e, assim possibilitar uma educação para a cidadania.

## REFERÊNCIAS

- CURY, Carlos R. Jamil. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. In: *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.
- DEGENNSZAJH, Raquel R. *Organização e gestão das políticas sociais no Brasil*. In: *Capacitação em serviço social e política social*. mod. 3. Brasília: UNB/CEACD, 2000.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. Fortaleza: UFC, 1986.
- DIAS, Luzia Parreira. *Por dentro da escola: a participação da sociedade civil no conselho escolar*. In: *Conselhos participativos e escola*. SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã*. 13 ed. São Paulo, Cortez, 2010.
- LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização*. In: *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. Donaldo Bello, Adolfo Calderón (orgs.). São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-114
- SAVIANI, D. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. In: *Educação & sociedade*, ano XX, nº 69. Campinas: CEDES/Unicamp, dez.1999.
- SOUSA, José Vieira; CORRÊA Juliane. *Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola*. In: *Gestão da escola: desafios a enfrentar*. VIEIRA, Sofia Lerche (org.). Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SPÓSITO, Marília Pontes. *Educação, gestão democrática e participação popular*. In: *Gestão democrática*. BASTOS, João Batista (org.). Rio de Janeiro: DP&A, 2002.z
- PARO, V. Henrique. *Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso?* In: *Gestão democrática*. BASTOS, João Batista (org.). Rio de Janeiro: DP&A, 2002.