

## A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios

### *Implementation and functioning of school councils: difficulties, potentials and challenges*

**Gislene Silva Dutra**

*Prefeitura de Brumadinho/MG, Brasil*

**Maria Lúcia Miranda Afonso**

*Centro Universitário UMA, Brasil*

#### **Resumo**

Apresenta-se uma investigação qualitativa de cunho exploratório, que se efetivou por meio de uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa de campo realizada com conselheiros escolares em oito escolas municipais de Brumadinho/MG. O objetivo geral da pesquisa é analisar os fatores que promovem ou que dificultam a participação do Conselho Escolar nas decisões das escolas municipais de Ensino Fundamental de Brumadinho/MG. A pesquisa toma como fundamento o modelo de gestão democrática. A metodologia adotada foi um estudo de caso, com análise de documentos e entrevistas que posteriormente foram submetidos à análise de conteúdo. A análise foi fundamentada no modelo da gestão democrática, com foco na escola. Como principais conclusões, são apontadas: existem dificuldades para o funcionamento do Conselho Escolar, que aparece mais como uma necessidade burocrática do que como um mecanismo de democratização da escola; a função de representatividade dos conselheiros é pouco consolidada; a participação depende não apenas do esforço individual, mas também de um contexto sócio institucional que incentive e ofereça bases para a participação dos conselheiros e de toda a comunidade escolar e local.

**Palavras-chave:** gestão democrática; conselhos escolares; participação; desenvolvimento local.

#### **Abstract**

*A qualitative investigation is presented with exploratory characteristics which carried out through a bibliographical research and a field research realized with school counselors in eight municipal schools in Brumadinho/MG. The general aim of this research is analyzing the factors that promote or make more difficult the School Council participation in the municipal schools decisions of basic education in Brumadinho-MG. The research is based upon the democratic management model. The methodology adopted for it was a case study, with analysis of documents and interviews that were subsequently submitted to a content analysis. Analysis was based upon the democratic management model, with a focus on school. The main conclusions drawn from that were: there are factors that make difficult the functioning of the School Council, which appears more as a bureaucratic need than as a democratization mechanism for school; the representativeness function of conselors is little consolidated; participation depends not only on individual effort but also on a social and institutional context that encourages and offers bases to a participation of conselors and of the whole school and local community.*

**Keywords:** *democratic administration; school councils; participation; local development.*

## 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Escolar é considerado pela Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Nº 9394/96 como instrumento para efetivação da gestão democrática. Nessa perspectiva, o Conselho Escolar tem um importante papel no incentivo à participação da comunidade escolar e no desenvolvimento de práticas democráticas da comunidade local (Conceição, 2007; Abranches, 2003; Cury, 2000; Marques, 2012; Prado, 2003; Alves, 2010; Bardinotti, 2002; Cunha, 2008; Silva, 2010).

Embora a literatura reconheça o potencial do Conselho Escolar como espaço de democracia, Dalberio (2009, p.89.) ressalta que “o colegiado escolar ainda constitui-se como um canal de participação muito limitado (...) se resumindo a presença de representantes da comunidade escolar nas reuniões, entretanto, ainda com uma postura de apatia, submissão e indiferença”.

Assim, os Conselhos Escolares precisam se organizar de forma a criar um espaço democrático, incentivando a discussão, a tomada de decisões, buscando soluções para a escola e se estendendo à comunidade onde se inserem. Isto, compreendendo que a democracia não é conquistada apenas seguindo uma receita, mas que deve ser entendida como um processo de construção.

24

No município de Brumadinho/MG, as escolas do Sistema Municipal de Ensino, em consonância com a legislação vigente, implementaram o Conselho Escolar, como órgão colegiado, que tem a finalidade de “democratizar a escola pública” (PARO, 2000, p. 27). No entanto, a implantação não garante que exista uma participação dos conselheiros nas discussões e demandas da escola.

Visando a abordar a construção democrática na escola, foi realizada uma pesquisa que se propõe a compreender como potencializar os aspectos que favorecem, ou superar os aspectos que dificultam a participação do Conselho Escolar, na perspectiva da gestão social e visando ao desenvolvimento local. Apresenta-se, como objetivos específicos: compreender o conselho escolar como instrumento de gestão democrática; conhecer o funcionamento dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais de Brumadinho/MG; analisar fatores que dificultam ou favorecem a participação do Conselho Escolar.

Inicialmente, é feita uma revisão de literatura sobre o papel dos Conselhos Escolares como instrumentos de efetivação da gestão democrática. Em seguida, analisa-se o conceito de participação na perspectiva do desenvolvimento local, como uma

proposta a ser potencializada nos Conselhos Escolares. A partir dessa abordagem é feito o relato da pesquisa, sua metodologia e resultados. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

## **2. GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

A partir da década de 80, cresce no País a expectativa e a necessidade de relações mais democráticas, com maior participação popular e democratização de várias esferas da sociedade brasileira, inclusive da gestão do próprio Estado através da institucionalização de instâncias de participação por meio de conselhos, ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, com o objetivo de participar diretamente da elaboração de políticas e garantir canais de fiscalização e controle social das políticas públicas (Oliveira; Adrião, 2007).

A organização dos Conselhos Escolares se apresenta como uma forma de a comunidade escolar e de a comunidade local, com destaque para as famílias, participarem e fazerem valer os seus direitos e deveres, democraticamente discutidos e definidos, como um exercício de democracia participativa.

O princípio da gestão democrática, garantido na Lei 9394/96, ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelece, no artigo 3º, os princípios da educação e traz, no inciso VIII, a menção à “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para vigência de 10 (dez) anos a contar da publicação da lei, apresenta, no art. 2º, inciso VI, como uma de suas diretrizes, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”.

Conforme previsto na legislação nacional, cabe aos municípios aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando assim a gestão democrática do ensino público. Assim, será apresentada, a seguir, a regulamentação dos Conselhos Escolares no Município de Brumadinho/MG, onde a presente pesquisa foi desenvolvida.

O Sistema Municipal de Ensino de Brumadinho/MG regulamenta os conselhos escolares, como um dos instrumentos de gestão democrática, através da Resolução de Nº 13 de 27 de março de 2012, considerando o Conselho Escolar como importante instrumento de efetivação da gestão escolar compartilhada, aqui entendida como uma gestão onde o Conselho Escolar compartilha com o Diretor o poder de decisão sobre os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiro da escola.

A resolução Nº 13 define com maior clareza o caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador dos Conselhos Escolares, em regime de cogestão participativa, visando acompanhar, aconselhar e avaliar a educação no âmbito da escola, conforme expresso no Art 1º da resolução.

É importante observar que a instituição de conselhos escolares e/ou outros mecanismos de participação não configura, por si só, a existência de uma efetiva gestão democrática. Se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações no diálogo, pouco restará de democrático nessas ações coletivas (Souza, 2009). Deve-se acrescentar que esse diálogo tampouco é resultado apenas da vontade individual, mas dependerá de condições socioinstitucionais que possam garantir e desenvolver o diálogo e a participação dos diversos atores sociais. A participação é, ao mesmo tempo, uma prática dos sujeitos políticos e uma prática da sociedade política.

26

É importante considerar a participação não como um processo simples, onde se espera que todos participem de tudo a todo o momento. Conforme afirma Bobbio (1998), o termo participação possui diferentes interpretações, que vão desde participar como mero espectador até assumir um papel de protagonista. O que diferencia essas formas de participação são os aspectos que precisam ser considerados no contexto social e histórico para se promover e organizar a participação, bem como as ações dela decorrentes.

A participação, na perspectiva do desenvolvimento local apresenta-se como uma possibilidade de contribuir para a democratização do poder público, além de representar um fortalecimento para a cidadania ativa (TENÓRIO, 2008), o que pode ser aplicado na gestão dos Conselhos Escolares.

### 3. MÉTODO

A presente pesquisa teve uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, que se efetivou por meio de uma pesquisa de campo realizada nos Conselhos Escolares de oito escolas que atendem o Ensino Fundamental no município de Brumadinho/MG, ancorada na pesquisa bibliográfica sobre os conceitos que fundamentam a pesquisa: gestão democrática, conselhos escolares e a participação.

Na pesquisa documental foi analisado um total de 15 atas, correspondentes a todas as atas das reuniões dos oito conselhos pesquisados. Buscou-se levantar os assuntos discutidos e analisar os aspectos que apresentassem indícios de fatores que dificultavam ou favoreciam a participação dos membros dos Conselhos Escolares, além de analisar o Estatuto do Conselho Escolar das escolas participantes da pesquisa.

Para a coleta de dados foi definido o período de fevereiro de 2014 a dezembro de 2014, quando não haveria eleições e mudanças dos membros do Conselho Escolar. A seleção da amostra, não probabilística por proximidade, aconteceu da seguinte forma: primeiramente foram selecionadas as catorze escolas que atendem as séries iniciais do Ensino Fundamental, considerando a experiência desta autora enquanto coordenadora das séries iniciais do Ensino Fundamental do Município. Dessas, quatro foram excluídas, devido à distância da sede do Município, o que dificultaria o acesso para a realização da pesquisa.

Na sede do Município, existem três escolas com características semelhantes, no que diz respeito à população atendida e à situação econômica dos alunos. Por isso, foi sorteada apenas uma para representar a sede do Município.

Os sujeitos da pesquisa foram os membros do Conselho Escolar, tendo, como critério de inclusão, a titularidade. Em um total de 34 entrevistados, oito são presidentes e 26 são conselheiros titulares. Os suplentes não foram incluídos porque participam apenas de reuniões esporádicas. Para obedecer às regras quanto ao anonimato dos participantes, adotou-se, no corpo do texto, a designação de P1 a P8 para os presidentes e de M1 a M26 para os demais membros titulares (representantes dos pais, professores, agentes de serviço). O instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semi-estruturada, composta por perguntas pré-estabelecidas no intuito de conduzir aos objetivos propostos.

Na pesquisa documental, para a análise do estatuto do Conselho Escolar, foram coletadas informações sobre a periodicidade das reuniões, composição e atribuições do CE. Para análise das atas do Conselho Escolar, foram coletadas as informações sobre as situações que indicaram ou esclareceram como se deram a tomada de decisões e o desenvolvimento de seus atores.

Os sujeitos visados pela pesquisa foram convidados a participar e sua aceitação foi formalizada por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual constaram endereço e telefone do Comitê de Ética da UNA e do pesquisador principal. Este documento foi gerado em duas vias, ficando uma com o entrevistado.

## 4. RESULTADOS

28

Nesse item serão apresentados os dados coletados na pesquisa, organizados em dois tópicos de análise. A primeira, composta por uma descrição da implementação e do funcionamento dos Conselhos Escolares das escolas municipais de Brumadinho/MG, baseando-se na análise dos estatutos e atas. Por meio desse tópico, busca-se analisar o papel do Conselho Escolar no contexto social do município de Brumadinho/MG e suas implicações como espaço democrático.

O segundo tópico trata da concepção dos entrevistados acerca da participação e representatividade no Conselho Escolar. Nele, busca-se analisar duas vertentes: a participação e a representatividade, considerando: os sujeitos em interação e o contexto socioinstitucional.

### ***4.1 Implementação e funcionamento dos Conselhos Escolares, em nível local, como instâncias de democratização da gestão escolar***

Partindo da descrição da implementação e funcionamento dos Conselhos Escolares no contexto de Brumadinho/MG, buscar-se-á problematizar alguns aspectos desse processo, em nível local, e articulá-los com uma compreensão da proposta sobre os Conselhos Escolares.

Este tópico discute a construção da gestão democrática no contexto institucional das Escolas Municipais que atendem as séries iniciais do Ensino Fundamental em Brumadinho/MG. Para tanto, serão consideradas as seguintes subcategorias: criação do estatuto, funções e atribuições dos Conselhos Escolares, periodicidade e temas discutidos das reuniões.

De acordo com a resolução nº 13 da SME de Brumadinho/MG, cada Conselho Escolar deve elaborar seu próprio estatuto, seguindo as diretrizes necessárias para elaboração do estatuto do Conselho Escolar, no que diz respeito a formação e definição de funções, dispostas no Inciso I do artigo 4º da resolução nº 13 do Sistema Municipal de Ensino de Brumadinho/MG.

A Secretaria Municipal de Educação de Brumadinho, em fevereiro de 2014, elaborou uma sugestão de estatuto do Conselho Escolar, seguindo as disposições previstas na resolução nº 13, e encaminhou às escolas para que fosse adaptada à realidade de cada instituição, gerando um estatuto próprio, que deveria ser posteriormente aprovado pelo Conselho Escolar.

No momento da pesquisa documental, foi solicitado o acesso ao estatuto de cada uma das escolas para anotação dos dados referentes à composição, forma de escolha, atribuições, periodicidade das reuniões. Ficou percebido que seis das oito escolas pesquisadas estavam utilizando o modelo encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação, sem realizar nenhuma adequação, mantendo inclusive aqueles espaços que tinham sido deixados na forma de lacuna para que fossem preenchidos com dados do Conselho Escolar da Instituição. Isso sugere que o estatuto não teria sido nem mesmo apresentado aos integrantes do Conselho Escolar, e muito menos aprovado por eles.

Conclui-se que o Estatuto do Conselho Escolar não era um documento consultado pelos conselheiros ou pelo presidente nas escolas pesquisadas. Inclusive uma delas não conseguiu localizar o referido documento, quando solicitado. Outras seis mantinham apenas um modelo lacunado (o que já havia sido enviado pela Secretaria de Educação) e que tinha sido, até então, apresentado aos conselheiros para discussão e possível aprovação. Diante desse fato, foi questionado aos diretores sobre os elementos que norteavam o funcionamento dos Conselhos Escolares, visto que, mesmo não seguindo o Estatuto, os Conselhos, nas oito escolas pesquisadas, seguiam princípios de organização com relação ao registro das reuniões em atas, realização de reuniões, aprovação de contas, forma de eleição e período do mandato. Assim, na pesquisa, surgiu a questão: de onde surgem esses princípios? As respostas dos

diretores (presidentes) indicaram, para o fato, que existe um setor na Secretaria Municipal de Educação que confere e valida à prestação de contas da escola, ao final de cada ano, e um dos critérios para aprovação é que esta seja assinada pelo diretor e pelo Conselho Escolar. Devido a isso, os diretores são orientados a manter em ativa o Conselho Escolar e realizar reuniões para aprovação dessas contas:

*P5 explica bem esse aspecto “bom, na verdade, quando assumi a direção da escola, dei uma olhada na ata de posse do Conselho Escolar e de algumas outras atas de reunião, então segui. Além disso, quando vamos validar a prestação de contas, precisamos levar assinada pelo Conselho Escolar e, além disso, é preciso levar a ata de posse dos membros desse Conselho. Dessa forma, soube que precisava fazer eleição de dois em dois anos”.*

*P2 também fez um relato que informou sobre como conduzia o Conselho Escolar “já participei do Conselho Escolar em outra escola do Sistema de Ensino e por isso, tinha certa clareza de como ele funcionava. De fato, nunca havia consultado o Estatuto, mas seguia o que tinha aprendido em outra escola. Além disso, tenho que ter a assinatura dos membros do Conselho Escolar na prestação de contas.”*

**30**

O relato dos presidentes mostra que o que norteia o funcionamento do Conselho Escolar é a vivência dos diretores e dos conselheiros, a troca de experiência entre eles e a imitação de práticas adotadas pela escola (observa a ata e apenas transcreve atualizando os dados). A Secretaria de Educação funciona como um local que é acionado pelos diretores quando ocorrem dúvidas. Com isso, percebe-se que o estatuto não representa para os conselheiros um documento que regulamenta o funcionamento do Conselho Escolar. Os dados sugerem que o que orienta o funcionamento do Conselho está ligado à burocracia do próprio funcionamento escolar, sem que o projeto de democratização da escola tenha sido incorporado de forma específica.

Apenas uma das oito escolas entrevistadas possuía estatuto aprovado pelo Conselho Escolar, em 2010. Uma das escolas entrevistadas não conseguiu encontrar o estatuto do Conselho Escolar, e as outras seis escolas utilizavam o modelo de estatuto enviado pela Secretaria Municipal de Educação.

Analisando os estatutos e atas dos Conselhos Escolares, foram observados os seguintes aspectos: escolha dos membros, período de mandato, funções e composição do Conselho Escolar, periodicidade das reuniões do Conselho Escolar, atribuições do Conselho Escolar, temas discutidos nas reuniões. Os mesmos serão apresentados a seguir:

- a) Escolha dos membros: a escolha dos membros para Conselho Escolar de todas as escolas pesquisadas é realizada por meio de eleição por aclamação, em assembleia geral que reúne toda a comunidade escolar.
- b) Período de mandato do Conselho Escolar de todas as escolas pesquisadas é de dois anos, podendo os membros serem reeleitos, sem limitação da quantidade de vezes. Vale destacar que as eleições ocorrem em períodos variados. No ano de 2014, 2 escolas estavam finalizando mandato do Conselho Escolar, e 6 estavam iniciando.
- c) Funções previstas pelo estatuto são de caráter deliberativo, consultivo, normativo, motivador e fiscalizador, nas seis escolas que utilizam o modelo enviado pela Secretaria Municipal de Educação. Na escola que possui estatuto votado, desde 2010, as funções previstas são de caráter deliberativo, consultivo e normativo.
- d) Periodicidade das reuniões: o Conselho Escolar de todas as escolas pesquisadas deve-se reunir com periodicidade, por meio de reuniões ordinárias, mensais e extraordinárias, de acordo com a necessidade do Conselho Escolar, com pauta previamente definida, além de duas assembleias gerais que contam com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Essas assembleias têm datas previstas no calendário escolar do Sistema Municipal de Ensino de Brumadinho/MG.

No que diz respeito às reuniões ordinárias, de acordo com o estatuto, elas deveriam acontecer mensalmente. Porém, em nenhuma das escolas esse item foi cumprido. No período de fevereiro a dezembro de 2014, deveriam ter acontecido onze reuniões ordinárias em cada Conselho Escolar e, pela análise das atas, foi constatado que isto não ocorreu, sendo que a escola que teve mais reuniões realizou apenas cinco, nesse período, as outras sete escolas realizaram 2 reuniões, expressas no calendário escolar.

- e) As atribuições do conselho escolar presentes no modelo de estatuto enviado pela Secretaria Municipal de Educação: Percebeu-se que o modelo de estatuto enviado pela Secretaria de Educação de Brumadinho para as escolas apresenta o detalhamento das atribuições dos Conselhos Escolares, compreendendo como campo de atuação do Conselho Escolar os aspectos: administrativos, financeiros e pedagógicos da escola.

- f) Temas discutidos nas reuniões: na análise dos temas discutidos nas reuniões e lavrados em ata, no período de fevereiro a dezembro de 2014, fica evidente que existe uma valorização dos temas administrativos e financeiros em detrimento dos pedagógicos.

Dos temas discutidos nas reuniões, todos foram apresentados pelo presidente do Conselho Escolar. Das atas analisadas no período de fevereiro a dezembro de 2014, ficou percebido que poucas foram as decisões tomadas pelos conselheiros, sendo que a maioria das reuniões eram focadas apenas em validar assuntos e prestações de contas apresentados pelo presidente do Conselho Escolar.

- g) Composição do Conselho Escolar: a composição do Conselho Escolar de todas as escolas pesquisadas mostra-se diversificada. No quadro 1, estão dispostos os segmentos que compõem o Conselho Escolar de cada escola pesquisada.

QUADRO 1

**Segmentos que compõem o CE das escolas pesquisadas**

SEGMENTOS QUE COMPÕEM O CONSELHO ESCOLAR	ESCOLAS PESQUISADAS							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Presidente	P	P	P	P	P	P	P	P
Professor	P	P	P	P	P	P	P	P
Funcionário da biblioteca	NP	NP	P	NP	NP	NP	NP	NP
Secretária	P	P	P	P	P	P	NP	NP
Especialista em Educação	P	P	P	NP	P	P	P	P
Servente Escolar	P	P	P	P	P	P	P	P
Pais	P	P	P	P	P	P	P	P

Fonte: elaborada pelas autoras.

LEGENDA: P: O conselho escolar possui essa representatividade. NP: O conselho escolar não possui essa representatividade.

Em cinco das oito escolas não se mantém a proporção de 50%, prevista no estatuto, para a representação entre segmentos internos e externos da escola. Vale destacar, ainda, que em duas das escolas pesquisadas, o representante dos pais é também funcionário da escola.

Foi possível verificar que existem alguns aspectos expressos no estatuto que não são cumpridos na prática, como: o princípio da paridade na composição dos conselhos, as categorias que o compõem e a periodicidade das reuniões, além da

supervalorização do aspecto financeiro, em detrimento dos aspectos pedagógicos e administrativos nas tomadas de decisões presentes nos Conselhos. Tais aspectos comprometem o efetivo funcionamento do Conselho Escolar.

#### 4.2 **Concepção dos entrevistados sobre a importância dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escola.**

Como dito na metodologia, foram entrevistados 34 membros do Conselho Escolar, no município de Brumadinho/MG, incluindo presidentes e os representantes dos diferentes segmentos. As entrevistas tinham, como fio condutor, buscar compreender qual era sua concepção sobre o Conselho Escolar e sua atuação como conselheiros, que será apresentada a partir das seguintes subcategorias: contribuição dos conselhos escolares para gestão escolar, função do Conselho Escolar, temas discutidos no Conselho Escolar, participação e representatividade, que serão descritas adiante.

Para análise dos dados, foram considerados os aspectos socioinstitucionais e a relação entre os sujeitos, que fundamentam a discussão acerca da participação e a representatividade.

- **Contribuição dos Conselhos Escolares:** O primeiro questionamento apresentado a cada presidente dos Conselhos Escolares das escolas pesquisadas foi sobre a contribuição desse Conselho para a qualidade da educação e para a gestão da escola.

P2 relata da seguinte forma a contribuição do Conselho Escolar para a gestão da escola: *Olha, partindo da formação do colegiado, que... tem representantes de vários segmentos, eu acredito que a contribuição é imensa. (...) eu acredito que a gente precise de todos esses parceiros. Apesar, que, infelizmente (a entrevistada reforçou as palavras como se estivesse tentando valorizar esse aspecto) não se tem a participação que a gente gostaria que tivesse, eu penso assim... igual a questão do, segmento dos pais, é muito difícil a gente conseguir. (...). Então eu mandei até, eu enviei até uma convocação, mas eles não compareceram. Então, na verdaade, essa participação às vezes ela fica ineficiente, porque eles não veem. (...) a gestão de uma escola, num gira em torno só do diretor, mas, de todos que trabalham voltados pra educação, então assim, eu acho que é importante essa questão da contribuição, principalmente de ideias e de sugestões, de pontuar algumas coisas que às vezes a gente tá achando que tá dando certo, e na verdade a gente não consegue ver que tá tendo falhas, então tendo essas pessoas pra pontuar e trabalhar junto com a gente, né? Porque, eu acredito que essa gestão, tá sendo cada vez mais descentralizada,*

*tá sendo mais democrática mesmo, né? Assim pelo menos é o que eu prezo também, aqui na escola eu acho que, é... é claro que tem determinadas coisas que, a palavra final é do gestor mesmo porque, já requer isso dele, porque... chega um momento que ele tem que tomar uma decisão que é dele né? Mas isso tudo antes é muito trabalhado até que o gestor chegue em uma decisão. (cor nosso.)*

Na fala de P2 se percebe que em uma dimensão teórica, ela tem clareza sobre a contribuição do Conselho Escolar, tanto para a qualidade da educação, quanto para a gestão da escola. No entanto, também evidencia que na prática, estas contribuições não se efetivam. Além disso, P2 mostra um entendimento do Conselho Escolar como um órgão apenas consultivo que tem a função de validar e/ou emitir sugestões, desconsiderando, assim, sua função deliberativa na tomada de decisões coletivas.

P2 declara que *cabe ao gestor a palavra final*, ou seja, os membros do Conselho Escolar podem até sugerir, mas quem decide é o gestor. Essa postura expressa bem, a definição de Bordenave (1995) sobre a participação e consulta obrigatória em forma simbólica, onde os subordinados são consultados, embora a decisão final pertença aos administradores. O que, de fato, não representa uma tomada de decisão coletiva.

34

Dentre as respostas dos demais entrevistados, foi possível perceber que os presidentes relacionam o Conselho Escolar a um espaço de participação e acreditam que esse CE poderia ser muito mais eficaz, conforme reforça P3: *"o papel do colegiado é representar a comunidade e eu acho que não acontece, pois eles nunca trazem as demandas da comunidade, apenas participam das reuniões quando chamados"*.

O que se percebe na fala de P3 é que, quando perguntado pelo Conselho Escolar, a resposta se refere restritamente aos representantes dos pais. O uso do "eles" mostra uma separação entre os integrantes da escola e os pais, e parece também eximir a escola da responsabilidade de fomentar a participação da comunidade.

No trecho da fala *"eles apenas participam das reuniões quando chamados"* percebe-se que a concepção de participação expressa por P3 é apenas de estar presente.

M4 (representante dos professores) define o papel do Conselho Escolar da seguinte forma: *“Eu acho que a função do colegiado é ser uma **instância de poder**, de democratização para a educação, de forma, assim, mais local. Então o colegiado passa a atuar **com a direção** da escola, objetivando buscar soluções, buscar parcerias, tanto com a comunidade quanto com instituições, ONGs, instituições não governamentais, instituições privadas, com o objetivo de engrandecer cada vez mais o processo pelo aprendizado, o processo de educação.”*

A fala de M4 se aproxima bastante da concepção de Conselho Escolar expressa por Brasil (2007), onde o Conselho Escolar é entendido como instância de poder compartilhado da gestão escolar. O que se apresenta como uma visão mais segura que a apresentada por P1 que associa o Conselho Escolar apenas ao aspecto financeiro: *“Ele ajuda... ele ajuda... vê o **que a gente faz com a verba**, né? Com o **dinheiro**, eu acho... mais isso!»*

Fica claro nas entrevistas que os entrevistados atribuem ao Conselho Escolar o papel muito mais consultivo do que deliberativo valorizando os aspectos financeiros em detrimento dos administrativos e pedagógicos, a considerar que, quando acionam o Conselho, o que esperam é uma validação da prestação de contas ou uma aprovação para realização de compras para a escola.

- ***Temas discutidos nas reuniões do Conselho Escolar:*** considerando que a atuação do Conselho Escolar se refere aos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola, foi questionado aos entrevistados sobre quais temas eram discutidos, quais eram os temas mais polêmicos e quais atores (conselheiros) apresentavam esses temas para a discussão.

M10 (representantes dos pais) afirma que *“geralmente, os temas do conselho, de colegiado, é só **questão de contas**, prestação de contas, o quê que vai comprar, aprovar, não aprovar, pedir sugestão, mas **geralmente se resume a isso**, que é um desperdício, que muitos apuros que a direção passa ela poderia dividir com o colegiado, **dividir a responsabilidade, o sucesso e o insucesso**” (cor nosso).*

A fala dos entrevistados confirma o que se constatou nas atas: que os temas discutidos nas reuniões do Conselho Escolar se centralizam no aspecto financeiro, deixando de abordar outras temáticas referentes ao pedagógico e ao administrativo.

Na fala dos entrevistados sobre os temas que geram mais polêmica nas reuniões, possibilitou-se identificar a postura dos membros. M26 (representantes das agentes de serviços) comenta que *“nunca presenciei nenhuma polêmica nas reuniões, os*

membros são muito *calados*, muito *passivos*, são *tranquilos até demais*". Essa fala é reforçada por P1: "O tempo que eu estou aqui nunca teve discussões e polêmicas não. *Gerou nada não*. Tudo que a gente fala *eles concordam*, eles não discordam de nada".

M26 e P1 apontam o Conselho Escolar como um espaço onde os conselheiros são descritos como pouco atuantes, passivos e "calados", numa postura que se resume em ouvir, aprovar e validar as decisões apresentadas pelo presidente. Considerando que pela análise das atas, todos os temas discutidos nas reuniões foram apresentados pelos presidentes.

M10 (representante dos professores) traz uma reflexão sobre a falta de participação dos professores na apresentação de temas nas reuniões do Conselho Escolar, afirmando que: "é uma questão assim, é um vício, é uma coisa negativa que, eles não pensam, e eu não sei também *se não foi muito oportunizado*, o quê que acontece, se já *é uma cultura, de ter medo, de repente colocar alguma coisa e ser retalhado, ou ter medo de colocar alguma coisa de não dar importância, ou de ser visto como uma pessoa que tá querendo perseguir*, essa questão de não sugerir é uma perda muito grande, poderia ser muito aproveitado" (cor nosso).

36

M10 ressalta um aspecto importante sobre o papel e a responsabilidade de se oportunizar e criar condições favoráveis para a participação de todos nas reuniões do Conselho Escolar. Dalberio (2009, p. 84) complementa a visão apresentada pelo entrevistado enfatizando que: "o Conselho Escolar deve incentivar a comunicação ampla e a participação nas decisões sobre questões importantes e que estão inter-relacionadas na escola".

- *O que motivou os membros a participar do Conselho Escolar*: quando os entrevistados foram questionados sobre o motivo que os levaram a participar do Conselho Escolar, as respostas sinalizaram para: o convite do diretor (24 dos 26 membros entrevistados) e pela falta de interesse dos demais componentes do segmento em participar do Conselho Escolar (2 dos membros).

O relato de P4 exemplifica bem essa realidade, onde afirma que "na hora das eleições eles tentam se esconder, baixam os olhos, para não serem escolhidos". M7 complementa que "eu nem queria entrar, mas a diretora falou que tinha que ter alguém da escola, que tinha que ser servente escolar e efetiva ai por isso me indicaram e eu *tive de aceitar*" (cor nosso).

M13 (representante dos pais) quando questionada sobre a apresentação de algum tema para discussão no Conselho Escolar, proposto pela sua categoria, respondeu que *“Nunca apresentei nenhum assunto. Eu só participo!”*. O que se percebe é que a concepção de participação é simplesmente de estar presente às reuniões.

Os relatos mostram que esse processo não representa um momento de escolha democrática dos membros, através de uma eleição de representantes, mas sim, um momento de “captura” de pessoas para compor um órgão burocrático. Entretanto, como uma construção histórica, a situação pode começar a deslanchar novos processos e adquirir novos sentidos para os sujeitos implicados.

- *Representatividade no Conselho Escolar*: A democracia representativa tem como fundamento a expressão da voz plural da sociedade organizada. O papel dos representantes é compartilhar com os colegas a percepção, as aspirações dos seus representados, mantendo o respeito às divergências, almejando a construção da convergência (BRASIL, 2004). Torna-se importante refletir sobre os processos e estratégias que poderiam efetivar essa proposta, fazendo com que a participação fosse de fato uma prática democrática.

Durante as entrevistas, ficou evidenciado que a visão de participação representativa não tem um sentido claro e definido para os membros do Conselho Escolar. Considerando que doze dos 34 membros entrevistados afirmaram não repassar informações para sua categoria. M16 (representante dos pais) retrata bem esse aspecto, quando questionada, se repassa as decisões tomadas pelo Conselho Escolar e responde que *“não repasso não! A gente fica ciente de cada informação, a gente assina, concordando com o que é apresentado e fica tudo acordado dentro do colegiado mesmo!”* Por essa fala, percebe-se que, na visão da entrevistada, repassar, para o seu segmento, o que foi decidido no Conselho não seria uma atitude legítima, como se o que se passa na reunião devesse ficar restrito apenas aos membros do Conselho Escolar.

P3 reitera que *“Tem vezes que a gente reúne eles para discutir algum assunto e ninguém fica sabendo lá fora, porque eles não repassam as informações”* (grifo nosso). O que nos leva a entender um Conselho Escolar como uma instância de poder que não exerce a função de representatividade, por ainda estar preso às relações de poder e à organização do sistema escolar existente, e que não foram automaticamente transformadas pela legislação. Isto requer um processo de construção democrática que é justamente o que se busca enfatizar nesta pesquisa.

M15 reforça a visão de M4 (representante das agentes de serviço) destacando que: *“eu acho que cada segmento deve saber exatamente até onde o colegiado pode ir, qual é a participação do colegiado, qual é a atuação, eu acho que nesse aspecto deixa a desejar... deixa a desejar, pode se aperfeiçoar mais nesse sentido, e a medida que aperfeiçoar, eu acho que a escola vai ter mais respaldo, ou seja em última instância, a beneficiada vai ser a escola como um todo.”*.

Vale destacar que a falta de clareza sobre representatividade não pode ser interpretada apenas como uma ausência de informação e de postura democrática, mas como um fruto de um contexto político local que pode fortalecer ou determinar essa realidade. Para tanto, faz-se necessário conhecer melhor esse contexto para que se possa superar esse desconhecimento.

Nessa categoria foi analisada a participação sobre o ponto de vista dos sujeitos e sua interação e os aspectos socioinstitucionais, percebendo-se que os sujeitos precisam melhor compreender e exercitar posturas mais democráticas, pautadas numa participação mais efetiva nas tomadas de decisões do Conselho Escolar. Porém, além de uma postura democrática, precisam também de um contexto socioinstitucional favorável à participação, onde o Sistema de Ensino, a escola, a comunidade escolar e local, precisam se articular para o fortalecimento do Conselho Escolar como instância de democratização da escola.

38

### **4.3 Participação: dificuldades, potencialidades e desafios dos Conselhos Escolares**

Até aqui, a análise procurou mostrar elementos que favorecem ou dificultam a participação no Conselho Escolar. Compreender esses aspectos não é tarefa difícil. O grande desafio seria transformar e potencializar esses aspectos para que se tornassem, em uma visão de gestão social, práticas promotoras de um processo democrático aliado ao desenvolvimento local.

No intuito de compreender as práticas que precisam ser superadas e os aspectos que poderiam ser potencializados, foram levantados com os entrevistados os aspectos negativos/entraves para o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares e as ações que poderiam ser realizadas para transformar essa realidade. Tais aspectos foram organizados nos quadros 2 e 3.

O quadro 2 sintetiza os aspectos considerados pelos entrevistados como entraves para o efetivo funcionamento do Conselho Escolar. Para tanto, o quadro foi dividido em duas colunas: entraves destacados pelos presidentes e entraves destacados

pelos demais membros do Conselho Escolar. Chama-se a atenção para a fala de alguns diretores quando se referiam aos demais conselheiros como “eles”, reforçando relações de poder onde o presidente se coloca numa posição hierárquica superior aos conselheiros.

## QUADRO 2

### Aspectos negativos para o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares

Aspectos negativos considerados pelos presidentes dos CEs	Aspectos negativos considerados pelos demais membros dos CEs
Dificuldade de eleger os membros do CE.	Falta de informação sobre o papel do Conselho Escolar.
Falta de iniciativa dos membros em participar das discussões.	Desconhecimento sobre os assuntos internos a escola.
Necessidade de os membros trazerem suas demandas para o CE.	Desinteresse da categoria em saber o que se passa no CE e a falta de oportunidade de repassar informações para o segmento.
Falta de clareza dos membros sobre o papel do CE.	Desconhecimento do Estatuto do Colegiado.
Falta de tempo para se dedicarem ao fortalecimento do CE.	Falta de tempo para participar das reuniões do CE.
Falta de fiscalização e monitoramento dos CE por parte da Secretaria de Educação.	

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Milani (2008) argumenta que, para se compreender o processo participativo, é preciso questionar quem participa, quando e como (por que meios) participa, considerando que “a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social (MILANI, 2008, p. 573)”.

Assim, as condições de participação são um fator relevante a se destacar, considerando que a participação não é condicionada apenas à motivação do indivíduo, mas também depende das suas condições socioinstitucionais. Nesse contexto, a participação dos conselheiros não deve ser entendida apenas pelo viés da sua disponibilidade e motivação individual. Deve-se também indagar sobre as condições oferecidas para o seu engajamento.

Na fala dos demais membros do Conselho Escolar percebe-se que eles relacionam os entraves com a falta de clareza sobre o papel CE, o desconhecimento do Estatuto do CE, a falta de postura como representante do segmento.

A necessidade de se conhecer as atribuições do Conselho Escolar se faz presente tanto na fala do presidente quanto nas dos demais membros do CE. Nas sugestões apresentadas pelos presidentes surge a proposta de realizar estudos das funções da CE e apresentar o andamento da escola, que é uma necessidade levantada pelos membros do CE, pois, conforme afirma M17 (representante dos pais), *“fica difícil dar ideias sobre um assunto que eu não conheço, por isso, eu prefiro sempre concordar com a presidente, que enquanto diretora sabe bem o que a escola precisa”*.

Na fala de M17 fica bem evidente a percepção da necessidade de fortalecer o Conselho Escolar e durante entrevistas com os presidentes (diretores) ficou percebido que existe interesse por parte desses profissionais em melhorar a atuação do CE, ampliando a participação dos segmentos.

40

Um fator que ficou evidente durante a pesquisa foi à necessidade do Conselho Escolar obter mais informações sobre as demandas e especificidades da escola, como uma maneira de possibilitar sua participação, podendo emitir opiniões e pareceres diante das decisões a serem tomadas. Essa prática pode ser potencializada pelo próprio presidente aproveitando a presença dos conselheiros nas reuniões, para criar oportunidade de conhecerem melhor as demandas internas da escola, conduzir discussões procurando envolver os membros, incentivando-os a trazer demandas do seu segmento, criando espaços e estratégias para que eles repassem as decisões tomadas.

Conforme afirma Milani (2008) não basta apenas estimular as pessoas a participarem é preciso assegurar a qualidade dessa participação. O que se espera é uma participação mais bem informada, de forma que esses atores sejam de fato participativos e que atuem de fato como representantes de uma categoria.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente artigo, foi possível perceber que o conselho escolar se configura como um espaço de democratização da gestão da escola, o qual acolhe representantes dos segmentos que compõem a comunidade escolar. O conselho escolar se configura como um espaço fundamental para o exercício democrático no interior das escolas, mesmo quando funciona com determinadas limitações.

Dentre as principais conclusões da pesquisa, ficou evidente que existem dificuldades para o funcionamento do Conselho Escolar, o qual aparece mais como uma necessidade burocrática do que como um mecanismo de democratização da escola. O Conselho Escolar teve maior participação na tomada de decisão sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros da escola, e houve uma priorização das discussões referentes ao financiamento, em detrimento das discussões de cunho pedagógico, que ficaram restritas aos professores e à direção. Este é um aspecto que precisa ser superado para que o Conselho cumpra seu papel enquanto instância de poder nos campos administrativo, pedagógico e financeiro da escola.

A pesquisa mostrou ainda que a função de representatividade dos conselheiros é pouco consolidada, visto que os conselheiros não têm, em sua rotina, um momento de coleta e de repasse de informações para a sua categoria e que muitos conselheiros desconhecem qual categoria representam. Este fato pode ser analisado a partir da falta de condições favoráveis para a interação entre o representante e seu segmento.

É importante considerar o contexto político de Brumadinho, bem como os fatores que possam dificultar o exercício democrático, como, por exemplo, o fato de o Sistema Municipal de Ensino nomear gestores por indicação do prefeito. Isso mostra que não existe um processo democrático de escolha desse gestor pela comunidade escolar, onde a direção da escola está associada ao poder municipal (mais propriamente, ao prefeito), visto que é comum que, nas trocas de mandato político, os gestores escolares são mudados.

Acredita-se que essa prática precisa ser superada no município, abrindo possibilidades para a escolha de gestores como forma de se incentivar outras práticas democráticas. Isto porque a participação depende não apenas do esforço individual, mas também, de um contexto socioinstitucional que incentive e ofereça bases para a participação dos conselheiros e de toda a comunidade escolar e local.

## REFERÊNCIAS

- Abranches, M. (2003). *Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez.
- Alves, Andreia Vicência Vitor (2010). *Fortalecimento dos Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses*. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados. Disponível no site <<http://bdt.d.ibict.br>> Acesso em 24/04/2014.
- Bardinotti, Sérgio (2002). *Participação da comunidade e gestão democrática: Um estudo nas escolas estaduais de Mato Grosso*. 2002. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de pós-graduação em educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível no site <<http://bdt.d.ibict.br>> Acesso em 18/04/2014.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco (1998). *Dicionário de política I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília:
- Bordenave, Juan E. Diaz (1995). *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense.
- Brasil (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 15 jan. 2014.
- Brasil (2014). LEI Nº 13.005 de 25 de junho de 2014. *Plano Nacional de Educação. Brasil*. 2014.
- Brumadinho (2012). *Resolução n. 13*. Regulamenta o funcionamento dos Conselhos Escolares das Escolas da rede Municipal de Ensino de Brumadinho. 27 de março de 2012.
- Brumadinho (2012). *Regimento Escolar das Escolas Municipais de Brumadinho/MG*.
- Conceição, Marcos Vinicius (2007). *Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática*. 2007, 100f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. Disponível no site <<http://bdt.d.ibict.br>> Acesso em 14/05/2014.
- Cunha, Maria Aparecida da. (2008). *Gestão democrática: o perfil ideológico dos pais membros do Conselho de Escola*, 237. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2008. Disponível no site <<http://bdt.d.ibict.br>> Acesso em 24/04/2014.
- Cury, Carlos R. Jamil (2000). Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: Ferreira, N. S.C, Aguiar, M.A.S. da. Org. *Gestão e educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo, p. 43-60.
- Dalberio, Maria Célia Borges. *Políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade*. São Paulo: Paulus, 2009.

- Marques, Luciana Rosa (2012). Formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. *Educação e Sociedade*, Dez 2012, vol.33, nº. 121, p.1175-1194. ISSN 0101-7330.
- Milani, Carlos R.S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, MAIO/JUN.
- Oliveira, Romualdo Portela de. Adrião, Theresa (org.) (2007). *Gestão, financiamento e direito a educação: Análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª Ed. São Paulo: Xamã.
- Paro, Vitor Henrique (2000). *Gestão democrática da escola pública*. 3ª Ed. São Paulo: Ática.
- Prado, João Ferreira do (2003). *Gestão Escolar e Gestão Democrática: ações e reflexões*. 2003, 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo,. Disponível no site <<http://bdtd.ibict.br>> Acesso em 14/05/2014.
- Silva, Luiz Fernando da (2010). *Grupos comunitários nos colegiados escolares: entre o instituído e o realizado: A experiência de duas escolas públicas municipais de Belo Horizonte*. 2010, 265 f. Dissertação (Mestrado em educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível no site <<http://bdtd.ibict.br>> Acesso em 15/04/2014.
- Souza, Ângelo Ricardo de (2009). Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática. *Educação*, vol.25 nº. 3. Belo Horizonte, dez. 2009. ISSN 0102-4698.
- Tenório, Fernando Guilherme (2008). *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. 3 Ed. Editora da Unijui.

