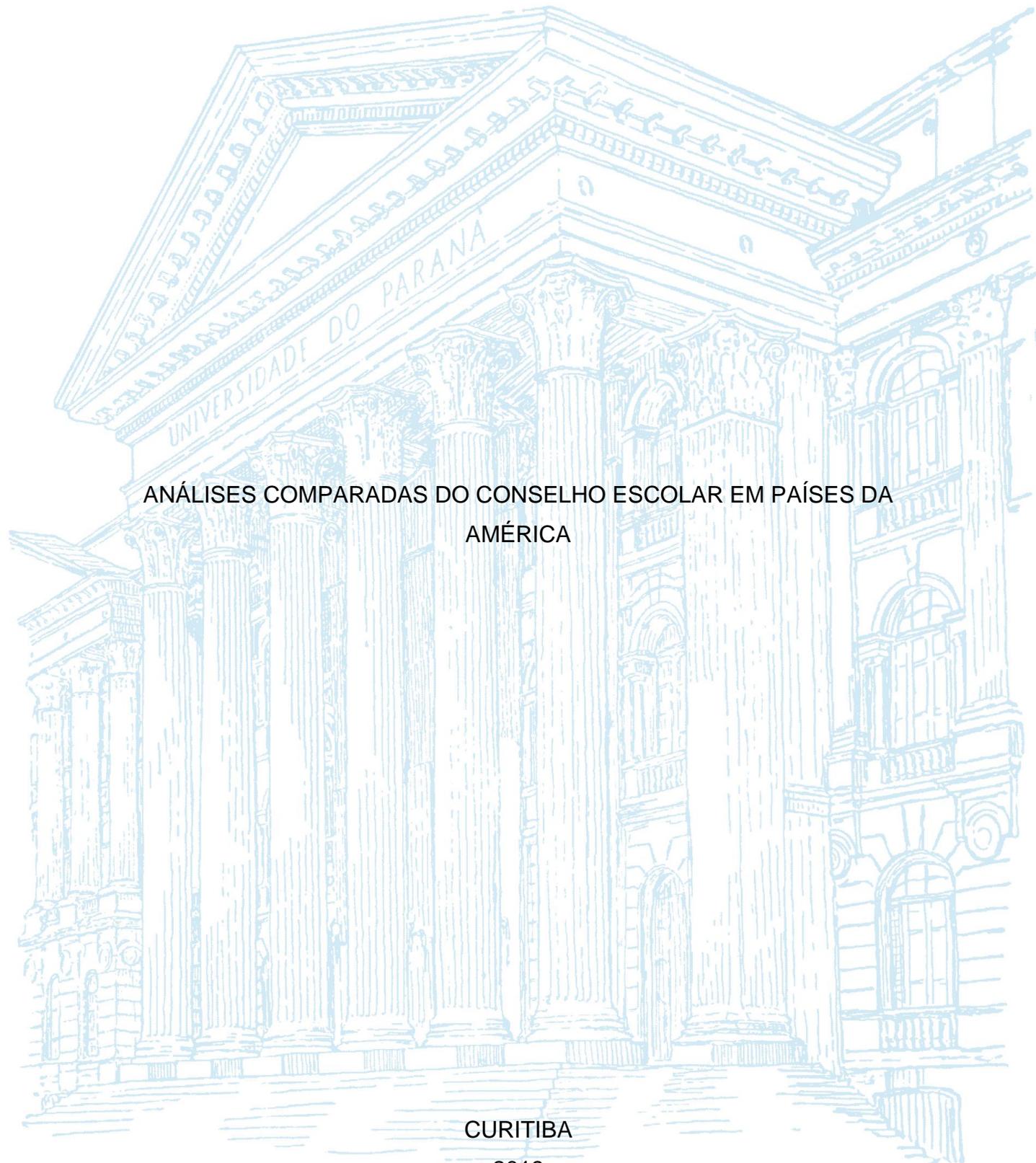


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABIANE PINHELLI



ANÁLISES COMPARADAS DO CONSELHO ESCOLAR EM PAÍSES DA  
AMÉRICA

CURITIBA

2019

FABIANE PINHELLI

ANÁLISES COMPARADAS DO CONSELHO ESCOLAR EM PAÍSES DA AMÉRICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Licenciada em Pedagogia, no curso de Graduação em Pedagogia, Setor de Educação Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2019

A ele, o maior militante dos direitos humanos da história, que quebrou a lógica do “olho por olho e dente por dente”, que não admitiu processos de execução e vingança; que protegeu os mais vulneráveis; que quebrou preconceitos; que reconheceu a humanidade de todas as pessoas, inclusive de seus algozes; que amou, só amou. Jesus!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me ensinou amar como forma de revolução, que numa sociedade tão marcada pela cultura do ódio, da violência e da ausência de diálogo se mostra em uma simplicidade acolhedora, pautada no amor. Que em momentos de turbulência durante esses anos me deu consolo em ambientes regados paz, soprando brisa suave em meu coração.

Aos meus pais, que são as pessoas mais sensíveis à vida humana que conheci e que colocaram toda sua força de trabalho apostada em nossa família, que me proporcionaram ter acesso a todo conhecimento que construí até aqui, que me deram apoio e livre liberdade para eu ser quem eu queria que fosse.

Aos meus irmãos, que são a minha base sólida de exemplos vivos, são os frutos da presença, do amor e da educação carinhosa que nossos pais nos proporcionaram. Felipe, Fernanda e Jorge, vocês me dão força para viver.

Ao Guilherme, meu namorado, noivo e futuro marido, que mesmo em tempos de muita luta pela vida, esteve ao meu lado sem esmorecer, trazendo paz e serenidade. Te admiro, te celebro, te amo.

Ao meu orientador, Ângelo Ricardo de Souza, que em mais de um momento, me incentivou, me deu confiança e acreditou no meu trabalho. Que me acompanhou desde o início da graduação e com suas aulas me deu esperança para a profissão. Carregarei sempre comigo seus conselhos e ensinamentos. Obrigada por marcar tão positivamente minha formação.

À professora Andrea Gouveia, por aceitar fazer parte da banca. Professora, te considero o maior símbolo de resistência na educação, destaco a importância da sua representatividade para a identificação feminina no campo da pesquisa. Mulheres podem e são!

Por fim, um agradecimento a Universidade Federal do Paraná, que me acolheu e que permitiu que eu vivesse experiências para além da sala de aula. Vivemos momentos turbulentos em nosso país, defender a universidade como foco da ciência e do saber, sendo a maior produtora de conhecimento e pesquisa, é imprescindível. Obrigada UFPR, por me proporcionar uma oferta de educação gratuita, de qualidade e por fomentar o ensino, a pesquisa e a extensão.

*“A educação tem raízes amargas, mas os seus frutos são doces”*

Aristóteles

## RESUMO

A presente pesquisa está ancorada no projeto intitulado como: “Análise comparada das políticas educacionais nas Américas: contextos, movimentos e direito à educação” sob coordenação do Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, projeto este que propõe investigar comparativamente os movimentos da macropolítica e suas decorrências no alcance e efetivação do direito à educação básica e superior no Brasil, Argentina, Chile, EUA e Uruguai. Tendo como foco a observação das consequências da descontinuidade das políticas educacionais elaboradas em governos democráticos após ascensão de governos de matrizes conservadoras que tem potencial para transformar e enrijecer os rumos da educação, nos quatro primeiros países da amostra (o Uruguai foi incluído na pesquisa como uma espécie de contraponto). Este trabalho atua como um braço desse projeto e tem como objetivo comparar as diferenças e semelhanças no âmbito da gestão escolar, podendo subsidiar futuros estudos sobre possíveis impactos nos conselhos escolares, tendo em vista que estes se constituem como ferramentas de democratização da gestão escolar, e que podem estar em risco, dados os discursos e explícitas concepções ideológicas dos citados governos. Portanto, convém fazer uma análise comparada dos organismos colegiados das escolas nestes países.

Palavras-Chave: Políticas Educacionais; Gestão Escolar; Conselho Escolar; Estudos Comparados;

## **ABSTRACT**

This research is part of the project entitled: "Comparative Analysis of Educational Policies in the Americas: Contexts, Movements, and the Right to Education" under the coordination of Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza. This project proposes to investigate comparatively the macropolitics movements and their consequences in the right to education in Brazil, Argentina, Chile, USA and Uruguay. Focusing on the observation of the discontinuity consequences of educational policies elaborated in democratic governments after the conversational matrix governments rise that have the potential to transform the education course in the first four countries of the sample (Uruguay was included in the survey as a kind of counterpoint). This work acts as a project arm to analyze what are the influences of these new conservative governments on the school administration and, especially, what the possible impacts on the school councils, considering that such councils are a way to school democratization, and which may be at risk, given the discourse and explicit conceptions of these governments. Therefore, it is appropriate to make a comparative analysis of these school boards at mentioned countries.

Keywords: Educational Policies; School administration; School board; Comparative Studi

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>2 APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE DEMOCRACIA NA GESTÃO ESCOLAR..</b>                                | <b>10</b> |
| 2.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL ..... | 16        |
| <b>3 CONSELHOS ESCOLARES E ORGÃOS COLEGIADOS .....</b>  | <b>22</b> |
| <b>4 COMPARAÇÃO DE ORGÃOS COLEGIADOS DAS ESCOLAS NO BRASIL, ARGENTINA E CHILE.....</b>            | <b>25</b> |
| 4.1 O CONSELHO ESCOLAR NO BRASIL .....  | 25        |
| 4.2 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO CHILE .....                   | 31        |
| 4.2.1 O Conselho Escolar no Chile .....   | 33        |
| 4.3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA ARGENTINA.....                | 37        |
| 4.3.1 Conselho Escolar na Argentina .....   | 39        |
| <b>5 ANÁLISE COMPARADA DOS CONSELHOS DA AMOSTRA .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>48</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho atua como um braço do projeto intitulado de “Análise comparada das políticas educacionais nacionais nas Américas: contextos, movimentos e direito à educação” que se propõe a investigar comparativamente as políticas educacionais em cinco países: Brasil, Argentina, Chile, EUA e Uruguai, e analisar os movimentos da macropolítica e suas decorrências no alcance e efetivação do direito à educação básica e superior.

No entanto, o foco desta pesquisa consiste em comparar as diferenças e semelhanças no âmbito da gestão escolar, podendo subsidiar futuros estudos sobre possíveis impactos nos conselhos escolares, tendo em vista que estes se constituem como ferramentas de democratização da gestão escolar. Para efeitos deste trabalho serão utilizados como amostras de comparação apenas o Brasil, Chile e a Argentina, uma vez que nos EUA não há um modelo de referência nacional para gestão colegiada da escola, na forma de conselho ou equivalente, sendo muito difícil encontrar dados oficiais ou de pesquisas que relatem o quadro nacional. No Uruguai tampouco encontraram-se informações suficientes para a composição de um quadro analítico deste fenômeno de gestão escolar.

A concepção de comparação neste trabalho se volta a saber quais os valores e discursos democráticos estão inseridos no universo da escola, em especial no instrumento conhecido como Conselho Escolar, nos países da amostra. Dado isso, se infere a relevância de estudos que analisem as práticas discursivas, normativas estabelecidas nas legislações educacionais e quais as formas de funcionamentos dos conselhos, bem como seus potenciais e limites, no sentido de aprofundar o entendimento das formas pelas quais os princípios e práticas democráticas se movimentam em cada país. Por conseguinte, esta comparação revela a necessidade de se atentar para o contexto social em que os sujeitos estão inseridos, considerando, inclusive, os limites e as possibilidades concernentes ao exercício dos princípios democráticos a partir das relações de poder ali presentes.

A metodologia utilizada para a produção do presente trabalho consistiu de: pesquisa bibliográfica e levantamento de dados empíricos. Para que haja uma maior compreensão deste trabalho, ele será apresentado em capítulos, cujas temáticas correspondem aos seguintes objetivos: se aproximar do conceito de democracia,

com destaque a sua importância na organização escolar, a gestão democrática, por exemplo, é uma das expressões de democracia no segmento escolar, que implica, além de outros fatores, o compartilhamento do processo decisório com a comunidade, portanto logo no seguinte capítulo se explora mais detidamente a questão as formas de participação na escola e os mecanismos criados para a articulação com a sociedade. Por conseguinte, se explora mais especificamente a função do conselho escolar e como é estruturado no Brasil, assim como as estruturas dos demais países para efeitos de comparação.

## 2 APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE DEMOCRACIA NA GESTÃO ESCOLAR

Este capítulo trata da do conceito de democracia, mostrando a sua importância como objeto da organização das unidades escolares. Para tanto, é necessário um diagnóstico mais acurado e convincente de modo a compreender a democracia e suas formas de participação. Bobbio enxerga a democracia como um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada à participação mais ampla possível dos interessados (2000, p.22) atribuindo, dessa forma, a ideia de uma democracia instrumental, que se aplica apenas de forma procedimental. De outro lado, Touraine pontua que a democracia nunca será reduzida a procedimentos, nem, tampouco, a instituições, mas é a força social e política que se esforça para transformar o Estado de direito em um sentido que corresponda aos interesses da população (1996. p.37).

Compreende-se, portanto, que muitos autores tentam atribuir-lhe definição; no entanto, poderia um conceito desta complexidade ser compreendido assim imediatamente? Existem diversos modelos e teorias que procuram com afinco caracterizar e descrever sistemas democráticos ao redor do mundo, bem como sua aplicação no universo escolar. No entanto, ainda não existe um conceito uníssono de democracia (ou quem sabe, este nem venha a existir). A questão da discussão teórica sobre as diferentes formas de compreender a democracia é um amplo campo de debates. Porém, para os limites deste trabalho, se faz necessário ao menos distinguir as formulações de “Democracia Representativa” e “Democracia Direta”.

A “Democracia Representativa”, também chamada informalmente de “democracia burguesa”, para os autores Madison Hamilton e Joy (2003), é a forma de governo em que o povo não participa diretamente da tomada de decisão sobre os temas de seu interesse, mas escolhe os seus representantes que devem tomar por ele tais decisões.

Em contraposição a “Democracia Representativa”, Rousseau (2007) apresenta a “Democracia Direta” e demonstra quais os principais meios para obter-se este ideal de democracia:

A formulação das bases do pacto social, o governo centrado na soberania popular, a vontade geral como um princípio que visa ao bem comum dos cidadãos do corpo político, a lei como expressão da vontade geral que cumpre os desígnios jurídicos e legais no estado e a figura especial do legislador que desempenha o papel de ajudar o corpo político a chegar à vontade geral. Também se busca elucidar o processo de institucionalização

da liberdade convencional, a partir da noção de vontade geral e da livre obediência à lei, bem como a garantia da igualdade convencional, que assegura a condição de igualdade entre os membros do corpo político diante da lei, fazendo deles sujeitos independentes por não seguirem uma vontade estranha a sua, constituindo assim uma sociedade de cidadãos politicamente ativos em um sistema de governo como a democracia direta. (ROUSSEAU, J. J. 2007 p.78)

Portanto, para Rousseau, é necessário que o povo participe diretamente da construção e elaboração das leis da sua comunidade; sendo esta elaboração feita pelos próprios atores sociais, estes se manteriam livres e independentes, pois obedeceriam apenas a si mesmos (MENDES, 2007, p.146). Ainda segundo Rousseau, nesse modelo de democracia, seria inconcebível eleger representantes, como do modelo da democracia representativa, porque após eleitos, o povo poderia tornar-se escravo desses, não podendo mais opinar de forma direta nas tomadas de decisões sendo que o simples ato de votar em eleições não traduziria a expressão da vontade popular. Em contrapartida, sabe-se que não é possível que haja participação efetiva em todas as decisões e integralmente e em todos os âmbitos da sociedade.

É importante ressaltar que o filósofo trouxe elementos essenciais para o pensamento democrático, sendo um deles o caráter educativo da participação. Para o francês, democracia implicava na participação de todos na formação do poder. E é nesta dimensão que é necessário ampliar a discussão sobre o significado de democracia, não apenas ficando restrita a uma forma de governo, mas também é possível estar vinculada à redução de desigualdades sociais. Segundo Neto (1997), essas extremas desigualdades sociais são um limite para a democracia, e a desigualdade econômica acentuada conduz também a uma desigualdade política. Para o autor é necessário e urgente incorporar outro elemento à democracia: a condição socioeconômica dos atores sociais envolvidos no jogo democrático. Acerca disso, Neto sustenta que:

Além da elevação do número de eleitores e das instâncias onde eles devem exercer o seu direito de voto, é preciso levar em conta o crescimento qualitativo do eleitorado, no que diz respeito ao seu nível de vida, de escolarização e às condições objetivas de participar das decisões políticas, dos processos administrativos e de exercer o controle sobre os seus representantes. (NETO, A.C. 1997, p.290).

Assim, a questão levantada no presente não se trata das divergências entre a “Democracia Representativa” e “Democracia Direta”, mas sim em como articular os

avanços dos dispositivos democráticos para garantir condições mínimas de participação popular ativa.

Ainda seguindo esta linha de raciocínio é importante ressaltar, novamente, que mesmo diante de tantas formas de compreensões democráticas, sejam elas diretas ou indiretas, não é possível reduzir-se a uma definição minimalista de democracia; antes, é necessário fazer um encadeamento do constante processo de democratização, uma vez que há diversos obstáculos significativos (como as divisões de classes, conflitos de interesses, a exploração econômica, a dominação ideológica, entre outros), que em si justificam a luta pela construção da democracia. Portanto, para Lukács (1989) a democracia não deve ser entendida como algo estático, mas sim como um processo dinâmico.

Dado que é necessário criar mecanismos de participação que proporcionem ao povo um maior engajamento nas questões políticas ou quaisquer outras consultas que manifestem a ação popular, Lambertucci afirma que:

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade. (LAMBERTUCCI, 2009, p. 71).

É importante salientar que a democracia participativa ou representativa também permite ser encontrada em outros âmbitos da sociedade que não o campo político-partidário. No entanto, para que este princípio democrático obtenha êxito, é necessária a criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre a forma de governo e diversos outros segmentos da sociedade (FONSECA, 2009, p. 34). Tendo isto, é necessário entender a relação que se estabelece entre a forma de governo e a sociedade, promovendo um maior envolvimento da população, e também fazendo com que o “direito de ser cidadão” esteja além do momento das eleições, dando-lhes condições de colaborar na construção de espaços públicos, assim como a escola. Magagnin argumenta que:

Neste sentido há uma grande diversidade de idéias (sic), metas, tarefas, habilidades e representações (onde os participantes representam distintos setores da sociedade: público, privado, científico, etc.), o que possibilita que os problemas sejam analisados sob diferentes pontos de vista. Neste sistema podem-se observar as seguintes características: i) diversidade de participantes e interesses; ii) aumento na interação entre os participantes e entre eles e os instrumentos de suporte a decisão; iii) alteração no método e processo de planejamento, já que neste caso o processo de planejamento

está intimamente associado ao contexto político da cidade (MAGAGNIN, 2008, p. 18)

A gestão democrática, por exemplo, é uma das expressões de democracia no segmento escolar, que implica, além de outros fatores, o compartilhamento do processo decisório com a comunidade, uma vez que o exercício da democracia está intimamente ligado à participação da população nas tomadas de decisões. Nesse processo, a articulação entre os diversos segmentos que compõem a escola e a criação de espaços e mecanismos de participação, são fundamentais para o exercício do aprendizado democrático. Dessa forma, buscar democratizar a escola deve ser uma ação de esforço conjunto, na qual os atores sociais envolvidos (comunidades escolares e locais) possam exercer esse direito político e cidadão.

## 2.1 COMPREENDENDO A RELAÇÃO: PARTICIPAÇÃO, ESCOLA E GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Para que os princípios democráticos se concretizem – na expectativa de superar as dificuldades cotidianas da escola – é preciso que os envolvidos atuem de forma participativa e colegiada, democratizando assim este espaço. Mas afinal, por que é necessário democratizar a escola? Por que este ambiente público de ensino-aprendizagem deve ser, igualmente, um ambiente democrático?

A escola serve dentre tantas outras coisas, para transformar a sociedade, capacitando sujeitos autônomos e esclarecidos e os encaminhando para uma educação com vistas à emancipação humana. Paro (1997) alega que a escola é:

Um espaço formal da sociedade cuja atribuição consiste precisamente em promover a atualização histórico-cultural, a participação dos envolvidos deve dar-se de forma intencional, pois não cabe pensar que a emancipação possa ocorrer de forma espontânea ou menos ainda admitir que a emancipação ocorra de forma concedida ou imposta (PARO, 1997, p.52)

Pensada desta forma, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio democrático é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos. Logo, a perspectiva de participação aqui elucidada, constitui-se indispensavelmente como um processo de educação para a emancipação humana. O real sentido da palavra “participação” vem do latim, e significa “tomar parte da ação”; significa também que, para tanto, se faz necessário

ter acesso ao agir e às decisões que o orientam, uma vez que a “participação é um elemento de emancipação e, portanto, de mudança social” (MARQUES, 2008, p.55). Corroborando com este pensamento, para Gandim, o ato participativo consiste em, “decidir o tipo de sociedade e de homem que se quer e que tipo de ação educacional é necessário para isto” (GANDIM, 1995, p.104).

A partir disto, o processo participativo nas escolas demanda a constituição de mecanismo de participação social como: Conselhos Escolares, Associações de Pais, Mestres e Funcionários, Conselhos de Classe, Grêmios Estudantis, além das eleições de direção, visando decisões compartilhadas e planejamentos participativos. Mesmo admitindo que essa participação constantemente precise ser determinada, não se pode admitir que seja dirigida ou manipulada: em razão disso é preciso pensar a participação e suas relações de poder no processo de tomada de decisão. Segundo o exemplo construído por Souza (2001):

Na maioria das escolas públicas que realizam eleições para compor o seu quadro dirigente, encontramos professores, funcionários, alunos e seus familiares que reconhecem na diretora não uma representante da comunidade escolar, mas alguém que possui o poder de decidir tudo ao seu modo e, pior, não observa aí um grande problema, uma vez que avaliam que a elegeram exatamente para isto: para fazer por eles! (SOUZA 2001, p.9)

Há, ainda, quem faça o uso da expressão “gestão compartilhada” como se esta fosse equivalente à gestão democrática. Caldas Nunes (1999, p.37), falando sobre a questão, afirma:

No primeiro sentido supõe-se alguém como proprietário da gestão (o governo ou o diretor, dependendo da instância) que magnanimamente reparte aquilo que é seu (uma vez que só se partilha aquilo que se tem). No segundo caso trata-se de controlar a quem dirige, entendendo-se que aquele que ocupa um cargo de direção o faz a serviço dos que o elegeram. É, portanto, um movimento da periferia para o centro, de baixo para cima, ao contrário da gestão compartilhada que é outorgada de cima para baixo.

Portanto, a gestão democrática e autonomia das escolas não se resumem apenas a implantar leis e decretos, mas sim se trata de um processo de construção efetivamente coletivo, em que as comunidades escolares devem estar envolvidas, mas que por diversas vezes acabam se transformando em meros mecanismos burocráticos, pautados por um conjunto de regras e “decisões cartorárias” como pontua (NUNES, 1999, p. 39).

Ainda acerca da participação na escola, há duas dimensões centrais sobre o papel dos pais e da comunidade escolar: a primeira diz respeito ao que já foi

exposto sobre a participação efetiva nas tomadas de decisões com o compromisso político da escola na forma de “partilha de poder”; a segunda se refere à participação cotidiana, que faz a ponte entre a educação familiar e a educação escolar, afirmando-se uma relação de:

[...] integração dos pais com a escola, em que ambos se apropriem de uma concepção elaborada de educação que, por um lado, é um bem cultural para ambos e, por outro, pode favorecer a educação escolar, reverte-se em benefícios dos pais, na forma de melhoria da educação de seus filhos. (PARO, 2000,p.25).

Momentos de colaboração e convivência, como festas e mutirões, são ações que podem (e até devem) ocorrer, mas não podem constituir o principal motivo da presença dos pais na escola, ainda que esta participação não seja substancial, dada a concepção e a organização da escola, que refletem na forma como é realizada a gestão da escolar. Por exemplo, uma escola que valoriza e incentiva a participação de atividades comunitárias, mas esta participação parece se dar de forma normatizada ou regulada (SOUZA, 2011) isto tem relação com o quanto a escola está sendo democrática ou não. Para Bobbio (2000), só ocorre a compreensão dos conceitos sobre desenvolvimentos democráticos numa sociedade, quando os espaços de participação que estão voltados para as tomadas de decisões aumentam, e não apenas o número de pessoas participando na comunidade escolar. Nesse sentido, é importante também que a escola analise sua visão com relação à comunidade assim como sua postura frente à participação popular.

Todavia, há de considerar que um dos desafios dessa é adotar uma política educacional que promova valores e hábitos democráticos com a participação. Para tanto:

[...] a participação então deve ser um elemento constituinte do projeto político-pedagógico, para o desenvolvimento de habilidades e a construção da consciência de forma autônoma para o exercício pleno de cidadania. Diante disso, a escola pode ser um bom local para a aprendizagem da participação, e que o sujeito pode aprender a se autogovernar e aprender a democracia (PEREIRA, 2012, p. 59-60).

Vale ressaltar que a participação efetiva nas decisões da escola é um processo complexo, trata-se de um trabalho preciso que exige um trabalho minucioso por parte de quem realiza, é uma ação construída cotidianamente, cujos princípios são constituídos na prática social e na necessidade de participar. A natureza da participação advém de uma compreensão sociológica, política e pedagógica, nas palavras de Gutierrez:

Participar faz referência à possibilidade de um indivíduo incorporar as práticas e características de um grupo mais amplo, de forma a vir a ser aceito como parte ou membro dele. Nesse sentido, a participação deveria ser entendida, gradualmente, de forma a que todas as pessoas atingidas por medidas sociais, políticas e administrativas sejam previamente informadas a respeito, e tenham a possibilidade de manifestar-se no interior do processo decisório (GUTIERREZ, 2004, p.8-9).

Promover a gestão democrática na escola tornou-se um dos principais desafios da política educacional na atualidade, por esta razão, necessita da participação coletiva e do envolvimento das pessoas nas decisões administrativas e pedagógicas da escola.

## 2.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Conforme já mencionado a construção da gestão democrática na escola pública constitui um grande desafio para educação e a principal referência para a construção de uma escola nesses moldes é a Constituição Federal de 1988, seguida da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e leis dos Sistemas Estaduais de Educação, além dos Projetos de Lei do Senado e pareceres de suas comissões.

No Brasil, houve um processo de redemocratização que englobou diversos acontecimentos, passando, portanto, por uma transição política. No final da década de 80 do século XX, acontece uma mudança política no país, o Brasil sai das amarras políticas da ditadura e este novo cenário político possibilita aos cidadãos a voz e voto nas decisões políticas e na escolha dos representantes. Deste modo, um novo momento histórico é presenciado pelos brasileiros e brasileiras: a redemocratização do país (SILVA, 2016). A partir daí ressurgiu de maneira universal o pensamento democrático e o anseio da população pela participação nos desígnios do país, inclusive nos campos educacionais. As demandas em educação centraram-se na democratização ao acesso à educação, na defesa do ensino público de qualidade e na participação popular na gestão da educação e da escola.

A gestão democrática da educação foi um dos objetos de maior relevância organizado pelos movimentos sociais durante a ditadura. Portanto, a promulgação da Constituição de 1988, é resultado de um processo de lutas advindas da sociedade, ao romper com ditadura também se fortalece a luta para romper com

a tradição autoritária, essa conquista serviu de base para a educação e a escola pública brasileira até então (BASTOS, 1999).

A Constituição é tida como marco legal da gestão democrática do ensino público, uma vez que ela indica uma nova perspectiva para educação, ao ser inserida como um princípio constitucional ao lado de outros como: igualdade, liberdade, garantia de qualidade, gratuidade, e pluralismo de ideias, nessa perspectiva, dá um passo significativo frente à possibilidade de democratização do ensino (SANTOS, 2011). No entanto, ela só começou a ser discutida com mais afinco no início do ano de 1990, com a criação de diversos eventos (fóruns, seminários, congressos, dentre outros) no intuito de ampliar as discussões a despeito de uma nova gestão escolar. As discussões levaram o texto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, nº 9394/96) que seguindo a Constituição Nacional, legaliza e regula a gestão democrática como princípio a ser seguido em todas as escolas das redes públicas no Brasil. Silva (2016) demonstra que:

A Lei preceitua em seu artigo 3º que, “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Desta maneira, cabe a cada sistema de ensino acatar a gestão democrática nas escolas públicas, com o dever de regulá-la e de regulamentá-la com as especificações cabíveis para o funcionamento nas unidades de ensino. (SILVA, 2016, p.4)

E no artigo 14 estabelece os princípios norteadores das “diretrizes da gestão democrática” pelos sistemas de ensino:

- I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II- participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, art. 14).

Quando finalmente é possível refletir sobre o campo da educação e da escola, é visto que teoricamente os princípios democráticos presentes na Constituição Federal estendem-se aos processos educacionais por fim convidando a sociedade para uma participação efetiva no meio educacional, são criados então mecanismo de promoção da gestão democrática.

Acordando com os sistemas democráticos descritos no início deste primeiro capítulo é cabível dizer que o Brasil está sendo regido pela “Democracia Representativa” e as escolas como instituições sociais que refletem a relação

política do contexto em que está inserida, acabam por estarem sujeitas a esse mesmo modelo de organização social. E é por este motivo que a democratização da escola está sob perspectiva da democratização da sociedade em geral. Nesse sentido, o Brasil após a ditadura, a sociedade traz consigo um estigma de “não-participação” (LIMA, 2001).

Segundo Souza (2012), esta cultura de não participar deve ser combatida e para isto, o coletivo de escola deve:

- Acoplar uma agenda de caráter formativo à agenda já existente de caráter informativo, na qual os professores e equipe diretiva da escola reúnem em geral bimestralmente os pais para apresentar-lhes as notas e faltas em uma espécie de avaliação de comportamento de seus filhos;
- Desestimular a cultura da “não-participação” dos pais;
- Distinguir a simples presença de participação (que deve estar ligada à tomada de decisão);
- Distinguir colaboração (nas festas, por exemplo) de participação;
- Quebrar a tradição de chamar os pais somente para reprimir a atuação de seus filhos, pois esta se constitui em uma política de estímulo à “não-participação”, buscando elogiar os aspectos positivos da atuação de cada educando;
- Levar os pais a conhecerem a proposta pedagógica da escola. (SOUZA, S. 2012, p. 47)

Essa agenda de ações democráticas apresenta o quanto ainda as relações na escola precisam ser repensadas. E para que essa democracia seja ativa ela deve ocorrer em instâncias deliberativas na escola, sendo elas a:

- a) Assembléia da comunidade escolar: Têm como incumbência traçar objetivos e prestar contas. As assembleias, nesse caso, têm o papel de diálogo. E toda a comunidade escolar está convidada a participar, desde alunos até pais e professores.
- b) Conselho de Escola: Conselho é um órgão de democracia representativa e dele fazem parte representante dos diversos segmentos da escola (professores e funcionários, alunos e seus familiares) diretamente eleitos.
- c) Eleições para dirigentes da escola: Para Souza (2011) as eleições são fundamentais para o processo de renovação e rotatividade dos quadros de dirigentes escolares assim as eleições devem evitar que professores/pedagogos se “perpetuem” no cargo de direção.

Para superar o desafio da gestão democrática na escola defende-se que a democracia deva ser estabelecida como cultura na gestão das escolas, construída através destes mecanismos de participação citados acima. Nesta perspectiva a gestão democrática é vista como uma ação que estabelece a participação nas decisões dos segmentos que compõem a comunidade escolar, isto implica, participação na organização, na construção e na avaliação do projeto político-pedagógico e na definição da utilização dos recursos financeiros nota-se que:

[...] a defesa da democratização da gestão não se dá por ela própria ou como um fim em si mesmo. Ela constitui uma das estratégias que tem por finalidade a busca da melhoria da qualidade da educação, dentre outras maneiras, por meio da elaboração de um currículo que tome por base a realidade local, da construção de práticas cotidianas que possam integrar os sujeitos que fazem o dia a dia da escola: diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços, em estreita articulação com a comunidade na qual ela se encontra inserida. Tudo isto como sujeitos ativos dos processos de escolarização que aí têm lugar (MARQUES, 2014, p.464).

Dentre os principais objetivos do Conselho Escolar destacam-se: a promoção de uma política que compartilhe o poder de decisão na escola, fortalecimento da democracia participativa, a formação de uma equipe que construa raízes em torno do projeto de educação (BRASIL, 2009).

Tamanha é a importância desse instrumento de gestão democrática que algumas cidades brasileiras, os Conselhos Escolares têm se organizando em fóruns, com a finalidade de elaborarem e executarem um projeto de educação. Esse movimento dos Conselhos em Fórum é tido como uma estratégia de diálogo entre a comunidade escolar e local com o governo, por esta razão, que Fórum é considerado um instrumento democrático de interlocução permanente e direta entre os conselhos escolares e a Secretaria de Educação (BRASIL, 2009).

O Plano Nacional de Educação ao amparar a gestão democrática também prevê a formação dos Conselhos Escolares. Ele foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a sua aprovação determinou um marco fundamental para as políticas públicas brasileiras. Seu texto dispõe de 20 metas com vigência entre 2014 a 2024.

Contudo, a Institucionalização da Lei nº 13.005 carece de uma implementação, para concretização de uma educação mais democrática e de qualidade. Essa implementação diz respeito à efetivação de uma de série de

regulamentações que devem ser realizadas pelo Congresso Nacional e pelas assembleias legislativas e câmaras municipais e distrital.

Em suma, o PNE se caracteriza como uma política pública articuladora das diversas políticas educacionais. A realização de seu objetivo central implica na implementação de ações em todos os níveis e modalidades de ensino.

As metas consistem em demarcações concretas do que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira. Já as estratégias descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas. No que tange à gestão democrática, ela aparece no PNE articulada a outros aspectos que também são importantes para a qualidade de ensino.

Há duas metas que indicam a gestão democrática no PNE: a Meta 7 e a Meta 19. A primeira refere-se à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, escolhe como uma de suas estratégias, amparar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola. A segunda Meta mencionada assegura a efetivação da gestão democrática da educação dentro de dois anos contados a partir da sua aprovação, para isso, propõe as seguintes estratégias: “legislação para a gestão democrática das escolas, formação dos conselhos, criação de fóruns permanentes de educação; fortalecimento dos grêmios e APM, fortalecimento dos conselhos, participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas e prova nacional seletiva de diretores” (MARQUES, 2014, p. 464). Para o monitoramento e avaliação dessa meta são apresentadas análises a três de suas oito metas, são elas:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho e participação da comunidade escolar;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2015, p.315)

Nota-se que a Meta 19.1 faz citação do termo critérios técnicos, essa indicação é entendida de forma vinculada ao conceito de gestão democrática, apresentado pelo PNE-2014. Contudo, a realização da escolha de dirigentes

utilizando-se de tais termos contribui para que a escola perca ou pelo menos diminua seu caráter participativo e também coloca a prova o desempenho “técnico” dos gestores, podendo gerar alguma contestação da sua legitimidade no cargo.

Corroborando com a ideia de participação apresentada anteriormente, entendemos que o processo de participação não ocorrerá apenas através da promulgação de leis e abertura de espaços, mas sim com o engajamento da sociedade nessas instâncias (MARQUES, 2007). É dessa forma, que ao analisar a importância do papel dos Conselhos Escolares na construção de uma gestão democrática, percebemos aspectos interessantes que apontam para o desafio de envolver sujeitos, tendo em vista que a gestão democrática, apesar de estar no centro das discussões na atualidade, é algo recente.

No próximo capítulo, explora-se mais detidamente a ideia de conselhos escolares como um instrumento de gestão e democratização da escola.

### 3 CONSELHOS ESCOLARES E ORGÃOS COLEGIADOS

Contra o autoritarismo, a corrupção e o corporativismo, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 reivindicam espaços de controle social das políticas públicas por meio da criação de conselhos em diversas áreas, configurando-os em espaços de articulação entre governo e sociedade. Os conselhos como forma de gestão apresentam muitas novidades na atualidade; eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização (GOHN, p.7. 2006)

Entende-se que o Conselho Escolar (CE) é um colegiado que possui função decisiva na democratização da educação e na da instituição escolar. Por ter características de um órgão que reúne diferentes segmentos, possui papel importante na discussão e no acompanhamento do desenvolvimento de diversas práticas escolares, com perspectivas deliberativas, fiscais, consultivas e mobilizadoras. Os conselhos de escola se constituem como uma instância de participação coletiva, como já mencionado, e é considerado um espaço institucional capaz de contribuir para superar a administração centralizada, e, ao mesmo tempo, contribuir para edificar uma gestão democrática que envolva todos os que atuam no processo educacional. Essa forma de conceber a gestão possibilita a aproximação entre os segmentos internos da escola e a comunidade escolar (CASTRO; NETO, 2011, p.10).

Assim apresentam-se, ainda, como um ambiente de promoção de liberdade e pluralismo. Ainda para Castro e Neves (2011) os conselhos escolares representam um espaço de autonomia e participação, comprometido com a defesa do ensino público gratuito e de valorização dos professores. É possível afirmar que esta ferramenta democrática possibilite a prática da discussão, do debate, da construção coletiva do conhecimento, o compartilhamento do poder decisório, dentre outras funções, propiciando aos seus membros uma formação mais consciente e mais crítica.

Então é possível compreender que o Conselho Escolar tem como intuito fazer com que a comunidade participe ativamente da vida escolar, ou seja, das discussões, análises e resoluções dos problemas que fragilizam a escola e a impede de desenvolver sua função social, fazendo com que a participação dos pais não seja

mais voltada apenas para reuniões organizadas, entrega de boletins, participação em festas e eventos, mas sim também na tomada de decisões no interior da escola.

Como já indicado, os momentos de colaboração e convivência, como festas e mutirões, são ações que podem (e até devem) ocorrer, mas não podem constituir o principal motivo da presença dos pais na escola. Para, além disso, Paro (1998) ressalta a importância e a potencialidade dos conselhos escolares para uma possível mudança social e afirma que:

Na medida em que conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. A esse respeito, vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada (PARO, 1998 p. 12).

O autor observa o Conselho Escolar como um órgão colegiado com potencial a ser explorado em relação à participação efetiva da comunidade escolar, na conquista da autonomia e melhores condições para reivindicar conforme seus anseios e necessidades. Souza (2009) aponta para algo até mais grave, segundo o autor, os familiares dos alunos não possuem conhecimento do potencial do conselho, entendem o conselho como uma ferramenta para auxiliar a coordenação e a gestão da escola e não como usufruto de potencial comunicativo e decisório. Pinto também valida o potencial dos conselhos:

O potencial que primeiro salta aos olhos é o potencial de aprovação que um conselho de escola, funcionando com todas as suas vicissitudes, desperta em seus integrantes. Há um consenso praticamente absoluto quanto à superioridade do conselho de escola frente às formas burocráticas de gestão da escola. As críticas que surgem ao seu funcionamento decorrem não de sua existência, mas sim por ele não atingir, na prática, suas potencialidades plenas (PINTO, 1994, p. 148).

Além do potencial comunicativo e dialógico dos Conselhos, Souza (2009) argumenta outro viés da sua existência, o interesse técnico e procedimental com vistas ao controle social por parte do governo, para o autor isto é, é uma percepção de que os conselhos de escola poderiam significar uma diminuição do poder da corporação docente no controle do poder escolar, pois a presença dos pais e familiares dos alunos nesses conselhos representaria a figura do cliente ou usuário ou cidadão que tem a tarefa de cobrar resultados da escola. (SOUZA, p.7. 2009). No entanto, a realidade aponta mais para relações de cooperação entre a escola e a comunidade do que competições ou conflitos. Para SÁ (2004, p. 135) isso quer dizer

que “os pais não foram a ‘espinha atravessada na garganta” dos professores que o ministério aparentemente esperava e não assumiram o papel de polícias da escola ao serviço do governo que lhes parecia estar reservado.

O conselho de escola tem outro potencial muito relevante, que é a distribuição de responsabilidades, eles promovem a distribuição de poder e a participação dos diferentes agentes escolares, o uso da palavra por cada conselheiro durante as reuniões expressa não somente o desejo de manifestar os pontos de vista, mas também um mecanismo pelo qual o exercício do poder é viabilizado, ou seja são, em tese, os locais onde é capaz de se dar voz a quem não tem voz (CAMARGO, 1997, p. 291), isto é, são espaços potenciais do diálogo, da ações comunicativas.

No entanto, é preciso ainda debater acerca deste instrumento de materialização da gestão democrática, ainda que em teoria os conselhos tenham suas respectivas atribuições, na prática nem sempre as reuniões são pautadas pelos princípios democráticos.

## **4 COMPARAÇÃO DE ORGÃOS COLEGIADOS DAS ESCOLAS NO BRASIL, ARGENTINA E CHILE**

Considerando que o Conselho Escolar deve configurar-se como uma representação importante pelas atividades que se desenvolvem no interior da escola, é preciso realizar uma contextualização de cada país dessa instância colegiada, procurando conceituá-las no cotidiano da escola para que possa subsidiar a efetivação de um entendimento em que o Conselho possa ser visto como um grande aliado na concretização de uma gestão democrática onde todos os envolvidos possam assumir juntos os compromissos com a educação.

### **4.1 O CONSELHO ESCOLAR NO BRASIL**

No ensino público brasileiro, a legislação que sustenta a proposta da gestão democrática foi confirmada pela LDB, em 1996, e pelo Plano Nacional de Educação, em 2001. A LDB é mais precisa neste sentido, quando afirma em seu artigo 14 que:

[...] os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, art. 14).

Nas escolas surgem os conselhos escolares e estes são espaços de diálogos para o processo de construção da democracia e cidadania, já que é função da escola formar o cidadão, ou seja, construir conhecimentos, atitudes e valores que o tornem solidário, crítico, ético e participativo. O Conselho Escolar também tem a tarefa primordial de participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e acompanhar sua execução. O Conselho Escolar deve ser o porta-voz junto à comunidade geral sobre a proposta educativa e os encaminhamentos realizados para combater eventuais problemas e desafios que encontram no desenvolvimento da educação escolar (VIANA, 2007).

Nesta perspectiva, o Conselho Escolar é uma instância significativa para que a escola contribua na construção da democracia e da cidadania e de acordo com o princípio da representatividade e da proporcionalidade, eles são constituídos pelos

seguintes membros conselheiros. Toma-se aqui como exemplo o caso do município de Dois Vizinhos/PR:

- I. diretor (a);
- II. representante da equipe pedagógica;
- III. representante da equipe docente (professores);
- IV. representante dos Funcionários que atuam nas Áreas de administração Escolar e Operação de Multimeios Escolares;
- V. representante dos Funcionários que atuam nas Áreas de Manutenção de Infraestrutura Escolar e Preservação do Meio Ambiente, Alimentação Escolar e Interação com o Educando;
- VI. representante dos discentes (alunos/ou Grêmio Estudantil);
- VII. representante dos pais ou responsáveis pelo aluno;
- VIII. representante da Associação de Pais, Mestres e Funcionários – APMF;
- IX. representante dos movimentos sociais organizados da comunidade (DOIS VIZINHOS, 2013, p. 9).

E existem normas que regulamentam os Conselhos Escolares, levando a assumirem atribuições que lhes são próprias, tais como: funções deliberativas, consultivas, normativas, mediadoras, mobilizadoras, fiscais, recursais, dentre outras. Na condição de órgãos colegiados, os conselhos sempre deliberam, ora como decisão com eficácia administrativa, quando definem normas ou determinam ações na sua esfera de competência, ora como simples ‘aconselhamento’, quando oferecem uma orientação (BRASIL, 2004, p. 23).

De maneira geral, estas normas possuem as seguintes características descritas por Viana (2007):

- a) Formação plural: permite a participação de pessoas de qualquer crença religiosa, etnia, filiação partidária, convicção filosófica, contando, assim, com a representação dos vários atores que constituem a sociedade brasileira;
- b) Natureza deliberativa: quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro.
- c) Natureza consultiva: quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.
- d) Função fiscalizadora: quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o

cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.

- e) Função mobilizadora: quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação.
- f) Representação do Estado e da sociedade civil: os conselhos devem ser compostos por conselheiros, representantes do Estado e da sociedade civil.

No entanto, mesmo ante tantas funções dos conselhos, eles também apresentam limitações no seu funcionamento prático, embora seus avanços sejam reconhecidos, é preciso ainda aprimorar e aperfeiçoar este trabalho dentro do contexto escolar. A autora Silva, destaca que o conselho escolar é feito de relações de “faz de conta”: “faz de conta” que houve a reunião; “faz de conta” que todos os conselheiros estavam presentes e por isso devem assinar a ata; “faz de conta” que o conselho um processo burocrático, criado apenas para o cumprimento da legislação. A escola se constitui um espaço dinâmico, com muitas tarefas e demais afazeres, e então a comunidade escolar acaba se desviando do propósito inicial ocupada com outras atividades do cotidiano. Silva (2014) traz contribuições para este debate:

A escola se perde em seus afazeres diários (que são muitos), preocupando-se com outras funções e, as relações que envolvem direção, equipe pedagógica, professores, funcionários, pais e alunos, e que poderiam ser apresentadas ao Conselho Escolar, perdem sua força como expressão do verdadeiro exercício da democracia. Reforça-se assim a ideia de que é mais um órgão colegiado criado para atender às exigências legais (SILVA, 2014, p.7).

Em um sentido objetivo isto acaba por enfraquecer o potencial dos conselhos, e os processos comunicativos acabam sendo deixados de lado. Ademais, há outras situações referentes ao funcionamento dos conselhos; a primeira delas diz respeito à percepção que a comunidade escolar (pais e familiares) têm acerca dos conselhos, que compreendem que os conselhos são como um aparato de controle, reforçando a figura de “clientes” que têm a tarefa de cobrar resultados da escola, dificultando as possíveis relações de cooperação. Sobre isto, 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. E é neste lugar que a

comunidade escolar acaba não participando, por não possuir conhecimentos técnicos e teóricos, em decorrência da sua baixa escolaridade. De acordo com Krawczyk (1999):

[...] 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).

Outro aspecto relacionado ao funcionamento dos conselhos é a dificuldade dos próprios professores e funcionários da escola que demonstram uma falta de formação enquanto profissionais da educação que segundo Barcelli e Luiz (2013) talvez esteja faltando (enquanto educadores), seja saber relacionar de forma coerente teoria com vivências educacionais mais democráticas, de forma coletiva. Em função disto, o diálogo que se tem no interior do conselho, se faz essencial para o desenvolvimento da consciência crítica e para a formação de indivíduos inseridos no mundo e capazes de agir sobre ele (BARCELLI; LUIZ, 2013).

A segunda situação relaciona-se com a falta de regulamentação e acompanhamento sobre o funcionamento dos conselhos, os conselhos em sua maioria, não possuem um regimento interno, o que faz com que os membros careçam de uma visão mais profunda do seu papel e suas funções.

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. As limitações do conselho são bem na verdade bem mais vastos do que estes citados acima. Camargo (1997) sintetiza os condicionantes que determinam o (não) funcionamento adequado dos conselhos:

QUADRO 1 – CONDICIONANTES DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE ESCOLA.

| MATERIAIS   | IDEOLÓGICOS   |
|---|---|
| Falta de horários comuns dos participantes para as reuniões;                    | Falta de percepção de interesses sociais comuns entre os participantes do CE; |
| Falta de espaços para se fazer as reuniões;                                     | “Participar” significando “ouvir” e concordar com tudo o que se fala;         |
| Falta de espaço para comunicar decisões do CE (mural, jornal, circulares etc.); | Falta de autonomia para implementar ideias próprias;                          |
| Problemas de multiplicação de   | Medo do conflito e das contradições;  |

|  |  |
|--|--|
| materiais de formação de todos os representantes dos segmentos do CE;  |  |
| Falta de materiais e outros recursos para chamar a comunidade à participação na escola (ex.: cinema, teatro, festas etc.); | Resultado regular na participação e discussão no conselho de escola;                           |
| Auxílios da comunidade são poucos;   | Representatividade;  |
| Organização do tempo de reunião e demais atividades;   | Conselho para decidir as questões da escola;   |
| Conselho de Escola e discussões sobre orçamento;   | Conselho para superar uma visão corporativista;  |
| Documentos em linguagem adequada;  | Na hora de decidir, decide quem sabe...  |
| Problema do tempo para participar do conselho.   | Medo dos pais e alunos de participarem no Conselho por não entenderem os “assuntos da escola”; |
|  | Difícil discussão do pedagógico no Conselho.   |

FONTE: CAMARGO (1997, p. 303).

#### QUADRO 2 – CONDICIONANTES DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE ESCOLA.

| INSTITUCIONAIS  | POLÍTICOS – SOCIAIS   |
|---|---|
| Escola pode ser vista enquanto espaço de participação organizada;                 | Dificuldade de explicar aos pais dos alunos os conteúdos e processos pedagógicos;   |
| Processos de eleições do CE (dificuldade imposta pelos prazos, calendários etc.); | Não conhecimento da realidade local;  |
| Problema da frequência nas reuniões do CE   | Participação pró-forma;   |
| Alguns avanços observados em aspectos pedagógicos;                                | Dificuldade em encontrar pessoas para fazerem parte do CE;  |
| Dificuldade do conselho na elaboração do plano escolar;                           | Mães e pais têm medo de interferir na escola e os filhos sofrerem represálias dos professores, diretor e demais funcionários; |
| Necessidade de se conhecer a legislação;  | Dificuldade do conselho para interferir nas questões pedagógicas da escola;   |
| Decorrências da institucionalização dos conselhos.                                | Participação dos pais dentro de certos limites;   |
|   | Diferentes visões (de professores) presentes no conselho;   |
|   | Percepção do papel do diretor.  |

FONTE: CAMARGO (1997, p. 303).

É preciso reconhecer e refletir sobre esses limites, Jesus (2005) analisando a atuação do Conselho de Escola, em uma escola pública do município de Campo Largo – PR, afirma: quanto à concepção de Conselho Escolar e sua atuação dentro da escola, muitos confundem com o Conselho de Classe e Associação de Pais e Mestres (angariar fundos para a escola) portanto não se incluem nele. Existe consciência de que as principais funções são: deliberativa e de aconselhamento. Nos questionários dos alunos, a maioria remeteu à participação nas questões de manutenção e conservação do prédio, focaram questões de cunho financeiro, outras se remeteram às atividades extracurriculares. Outras afirmaram não participarem da escola, salientando desejo mais efetivo de opinar e sugerir. Quanto aos funcionários, a maioria não conhecia o conceito de Conselho de Escola, apenas um percebia o Conselho como solucionador de problemas. A equipe docente tivera boa noção do significado do Conselho de Escola e sua atuação, entretanto com relação à própria atuação, faltavam solidez e segurança quanto a importância. Da Equipe Gestora:

“No que se refere ao Conselho Escolar – sua finalidade e objetivos- percebemos que a equipe diretiva- pedagógica tem uma excelente concepção deste órgão, bem como reconhece sua importância no espaço escolar. Com relação às dificuldades, a resistência à participação por medo e falta de tempo reaparece, evidenciando novamente a falta de comprometimento. Outro fato interessante é a autonomia dada aos segmentos para resolverem as dificuldades encontradas, não necessitando assim do auxílio do Conselho Escolar “(Jesus, 2005, p. 57).

Essa falta de tempo faz com que o papel do diretor fique ainda mais centralizado, e as reuniões fiquem ainda mais enxutas, implicando em tomadas de decisões menos dialogadas. Sobre isso Souza (2009) pontua:

O conselho de escola acaba esquecido. Em algumas escolas as pessoas que respondem pela direção sentem certo receio de permitir que o conselho se efetive concretamente por supor que ele pode indispor a estrutura de poder presente no estabelecimento de ensino. Classicamente, a comunidade escolar reconhece na diretora da escola a sua principal autoridade e a possibilidade de modificar essa ideia, plantando elementos de uma cultura mais democrática, na qual o sujeito coletivo representado pelo conselho seria, este sim, a grande autoridade política, não encontra simpatia em parte dos dirigentes escolares (SOUZA, p.16, 2009).

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.

Nota-se que o Conselho Escolar no Brasil, 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).

#### 4.2 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO CHILE

Para o Ministério de Educação do Chile, a participação na educação é base dos processos formativos, considerada como um elemento central da vida comunitária das organizações educativas. Segundo Lavanal (2017), a colaboração e a participação da comunidade na vida escolar são um marco de gestão que permite atingir altos níveis de legitimidade. Lavanal pontua que:

Sem dúvida, quanto maior a quantidade de experiências de participação, maior é forma de aprendizado de pensamento democrático, seja no jardim de infância, escola ou ensino médio. Deve-se notar que a participação está consagrada como um direito na Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada por nosso país no ano de 1990 (LAVANAL, 2017, p.16).

O autor dá continuidade em seu argumento afirmando que é nítido que não se nasce um ser totalmente democrático, aprende-se a ser, e a escola tem um papel importante nesse processo, pois acompanha e cria os processos formativos sobre como aprendemos a participar e quais são os espaços para isto.

Alguns autores, como Trilla e Novela (2001), desenvolveram uma escala com um desenvolvimento gradual, que explica as formas de participação que podem ocorrer em ambientes educacionais.

#### QUADRO 3 – TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO

|                   |  |
|-------------------|--|
| Meta participação | Nesse tipo de participação, são as pessoas que solicitam uma mudança. Ou seja, consideram que seus direitos de participação não são ouvidos. Um exemplo disso é representado pela seguinte situação hipotética: alunas e alunos de uma escola de ensino médio solicitam uma modificação do cardápio, dado o alto nível de alunos considerados vegetarianos ou veganos. |
|                   | Caracteriza-se pelo desenvolvimento de uma participação ativa, na qual o sujeito escolar é o principal agente das ações,   |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Participação<br>Projetiva  | ou seja, está envolvido de uma maneira permanente na criação e desenvolvimento das mesmas.   |
| Participação<br>Consultiva | É caracterizada por estimular a participação e a opinião de outros sujeitos é ouvida. Ou seja, haveria dois caminhos para esse tipo de participação.   |
| Participação<br>Simples    | É caracterizada por uma participação que é medida em quantidade. Quer dizer, simplesmente "estar presente". Por exemplo, em eventos da escola, a participação de toda a escola ou ensino médio é contada, mas os alunos são espectadores das ações dos outros. Essa participação requer a presença única dos sujeitos. |

Fonte: TRILLA, NOVELA (2001, p.16).

Esta tabela não indica informações objetivas no que diz respeito à participação, pois podem ocorrer variados tipos de participação em uma mesma comunidade escolar. Abordar novamente o tema da participação, agora se tratando do contexto chileno parece pertinente, visto que a participação no sistema educativo aponta para um espaço de aprendizagem acerca da democracia, e esta democracia se mostra importante para se construir uma comunidade levando em conta o outro para vigiar pelo bem comum, para desenvolver uma consciência do que é público, para ter a oportunidade de incentivar as vontades dos estudantes para que exerçam um vínculo ativo com a vida comunitária e dentre outras coisas.

Agora dada à realidade educacional da participação como modo de aprender sobre a democracia, é conveniente avançar na discussão sobre os instrumentos de participação na realidade educacional chilena. Existem quatro evidentes espaços de participação no contexto escolar, sendo eles: conselho escolar, conselho de professores, centro estudantil e centro estudantil de pais e mães ou responsáveis. Abaixo serão descritas algumas de suas características:

- a) Conselho Escolar: Os conselhos possuem caráter informativo, propositivo, e consultivo, apenas alguns tem o caráter resolutivo. Eles permitem estabelecer um alto grau de envolvimento com as questões pertinentes a escola.
- b) Conselho de Professores: É um espaço de reflexão pedagógica, discussão de técnicas e troca de materiais pedagógicos. Também é um espaço utilizado para resolver temas relacionados com o cotidiano escolar de modo geral e desenvolvimento do planejamento escolar.

- c) Centro Estudantil de Alunos: A maioria dos estabelecimentos de ensino possui um centro estudantil, no entanto, cada um com um cumpre funções distintas. Apesar do exposto, entende-se que o centro estudantil é uma oportunidade insuperável para o desenvolvimento da liderança de crianças, adolescentes e jovens, aqueles que podem possibilitar experiências sobre o exercício de direitos; responsabilidade social e política nas escolas e uma maior conscientização democracia.
- d) Centro Estudantil de Pais e Mães ou Responsáveis: Nos jardins de infância, escolas primárias e ensino médio, os responsáveis devem informar, consultar e ouvir sobre o progresso geral do estabelecimento. Apresenta-se como um canal primordial do diálogo entre a família e a escola, tem como caráter principal um papel socializador das famílias, com trocas de experiências e métodos de aprendizagem.

Considerando estes mecanismos expostos, que tem como objetivo facilitar a participação e o desenvolvimento de competências para a cidadania é preciso aprofundar a discussão acerca dos conselhos escolares, que para efeitos deste trabalho, serve como um objeto de comparação.

#### 4.2.1 O Conselho Escolar no Chile

Para promover a participação da comunidade escolar, o Chile também possui um decreto que regulamenta os conselhos escolares. A normativa é o Decreto N° 24 que regulamenta os conselhos escolares de 2005, modificado pelo de N° 19 de 2016, ambos propostos pelo Ministério da Educação do Chile. Pela lei o Conselho Escolar, é a principal instância para o desenvolvimento da democracia e a participação na organização educacional:

Considerando que a política educacional do Governo Supremo tem entre seus objetivos promover a participação ativa de todos os atores da comunidade escolar, a fim de melhorar a qualidade da educação e os resultados da aprendizagem nos estabelecimentos de ensino (CHILE, Núm. 24. 2005).

Nesse espaço, é possível que tanto o titular 1 quanto o diretor compartilhem as decisões sobre o progresso geral da instituição e incorporem inovações nas diferentes áreas de gestão que surgem com os demais atores envolvidos. Os conselhos escolares são de caráter informativo, consultivo e propositivo, e em alguns casos, se o titular autorizar pode ser resolutivo (LEIVA, 2019).

As principais atribuições dos conselhos referem-se a consultas sobre: o Projeto Educacional Institucional e suas modificações; Metas estabelecidas no Plano de Melhoria Educacional (PME), estratégias que podem contribuir para a realização dos objetivos institucionais; Gestão educacional do estabelecimento que é realizada pelo Diretor; Calendário detalhado da programação e atividades anuais extracurricular, incluindo as características específicas destes; Elaboração, modificação e revisão do regimento Interno do estabelecimento de ensino, sem prejuízo da sua aprovação; Analisar quando a instituição pretende fazer melhorias de infraestrutura, equipamentos ou outro elemento que sirva ao projeto educacional, que exceda o valor máximo, deve ser consultado por escrito ao Conselho Escolar.

O Decreto 24, que regulamenta os Conselhos Escolares, declara que o Diretor ou Diretora em cada sessão apresente relatórios sobre a administração geral do estabelecimento educacional, tentando abordar cada um dos tópicos que devem ser informados ou consultados em cada sessão. Com estas informações, é possível planejar todas as sessões que devem ocorrer durante o ano.

Segundo autor Leiva (2019), os temas discutidos com maior ou menor frequência em conselhos são:

- Os Resultados das aprendizagens dos alunos: o diretor do estabelecimento deve informar, pelo menos semestralmente, sobre a resultados do desempenho acadêmico dos alunos, atentando-se pelo processo de orientações entregue pela Agência de Qualidade da Educação (SIMCE), que institui padrões de aprendizagem e outros indicadores de qualidade educacional;

---

<sup>1</sup> No Chile, 90% dos estudantes frequentam colégios subvencionados pelo Estado, os quais recebem um pagamento mensal por aluno que frequenta as aulas. Esses colégios subvencionados são administrados em número quase igual por municípios ou por mantenedores privados. O titular citado é o representante desse tipo de associação cooperadora.

- Relatórios de visitas do Ministério da Educação e outras agências relacionadas. No normativo, os relatórios de auditoria elaborados pela Superintendência da Educação;
- Resultados de concursos para cargos de professores, profissionais de apoio, administração e gestão (apenas estabelecimentos municipais);
- Relatório da demonstração financeira, entregue pelo titular do estabelecimento;
- Relatório de receitas e despesas movimentadas;
- Abordagem e objetivos de gerenciamento do diretor do estabelecimento.

Além do mais, os Conselhos Escolares no Chile são constituídos pelos seguintes membros:

- a) O diretor do estabelecimento, que presidirá as reuniões;
  - b) O representante legal escolhido pela entidade titular, sendo designado por um documento escrito;
  - c) Um professor eleito pelos professores do estabelecimento de ensino e um assistente de educação, eleito pelos seus pares, através de um procedimento previamente estabelecido por cada uma dessas classes;
  - d) O presidente do Centro de Pais e Responsáveis;
  - e) O presidente do Centro Estudantil, caso o estabelecimento educacional o constitua;
- (Decreto 19, EDUCACIÓN Art. ÚNICO N° 1, Núm. 24.- Santiago, 2005.)

É possível notar que outros membros podem ser integrados ao conselho, a pedido de um membro ou do diretor, que será incluído com base de um procedimento previamente estabelecido pelo próprio conselho.

Existe também no Chile um organismo que fiscaliza o funcionamento destes conselhos chamado “Superintendência da Educação” que, tem como propósito resguardar os direitos da comunidade, fortalecer os profissionais da educação e auxiliar na melhora contínua, fiscalizando o cumprimento da normativa que garanta a existência e o funcionamento efetivo dos conselhos escolares. Os indicadores que permitem essa fiscalização do cumprimento das disposições da lei são:

- a) Atos para a constituição dos membros do conselho escolar (deverá ser feito nos três primeiros meses do ano);
- b) Atas das sessões para que se garanta o funcionamento regular dos conselhos;
- c) Registrar os integrantes presentes no conselho;
- d) Manter um plano de gestão de convivência escolar que incorpore medidas acordadas em conselhos. (Decreto 19, EDUCACIÓN Art. ÚNICO N° 6, Núm. 24.- Santiago, 2005).

A experiência dos Conselhos Escolares no Chile também possui limitações a respeito do seu funcionamento. ZAMORA (2011) evidencia que:

Nas propostas iniciais para a constituição desses conselhos, tinham como objetivo democratizar o exercício da educação, ampliando assim participação dos membros da comunidade escolar, com possibilidades de decidir sobre alguns aspectos da gestão escolar. Nota-se que, no projeto original, da equipe do Ministério Educação, maiores papéis, direitos e deveres foram atribuídos aos Conselhos Escolares. No entanto, na discussão parlamentar e em sua aprovação final, seu papel fica restrito a uma natureza informativa, consultiva e propositiva, exceto "se o titular desejar atribuir um caráter decisivo"; tendo o poder de revogar essa decisão no início de cada ano escolar (ZAMORA, 2011, p.117).

Os Conselhos nesse caso definem-se por uma natureza meramente de troca de informações, não possibilitando a efetiva participação nas decisões do interior da escola. Em 2005, os conselhos escolares foram instalados em 100% dos estabelecimentos de ensino municipais e privados subsidiados do país. No entanto, ainda não há avaliações quanto ao seu impacto na gestão educacional. Conta-se apenas com um diagnóstico realizado pela Universidade do Chile (ORTIZ, 2005) sobre seu processo de constituição que alcançou as seguintes caracterizações dos Conselhos a nível municipal:

- O estudo menciona que 3.393 estabelecimentos de ensino com o Conselho Escolar, contam com um total de 15.001 conselheiros. Ou seja, para cada escola, existe uma média de 4 a 5 membros para cada Conselho Escolar.
- Em sua maioria nota-se a ausência do titular e, em menor grau, a ausência de representatividade de alunos.
- Outro item apontado, é que na maior parte dos estabelecimentos onde o estudo foi realizado, os membros do conselho afirmam ter sido eleitos democraticamente e que pelo menos 80% dos membros do Conselho Escolar concordam que na escola decisões são tomadas.
- Entre as decisões apontadas pelos membros do conselho escolar estão, principalmente, os regulamentos internos, a vida escolar, o projeto educacional, as situações de aprendizagem dos alunos e os desafios e necessidades da comunidade. Isso coloca uma primeira tensão dentro das atribuições do Conselho Escolar, já que as decisões acabam se restringindo apenas às questões pedagógicas e diárias da escola.

- As questões administrativas caráter resolutivo ficam restritas apenas para o Diretor. É assim que os diretores mencionam que a participação pode se transformar em uma faca de dois gumes, e eles podem perder o controle da ordem e poder nos estabelecimentos de ensino (ORTIZ, 2005).
- Outra característica relevante é a carência de uma cultura de cidadania que faz com que as relações de poder tomem conta das atividades; ou seja aqueles que possuem capital cultural maior acabam assumindo a frente das reuniões.

Considerando a experiência dos Conselhos Escolares no Chile, eles se apresentam com potenciais democráticos limitados nas escolas e acabam por cumprir meras formalidades para seguimento da lei, apenas assinando projetos e enviando atas, no entanto seu papel na política educacional não é irrelevante. Para Leiva (2019), o Conselho é um órgão diretivo da unidade escolar, portanto constitui-se como uma instância essencial na engrenagem deliberativa da escola. Por conseguinte, é uma instância fundamental para a participação e representação dos interesses e objetivos dos membros da comunidade escolar. Nesse sentido, seu bom funcionamento seria a expressão de uma comunidade democrática. O inverso também é verdadeiro: quando não funciona, tal situação revela uma realidade negativa.

#### 4.3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA ARGENTINA

Preliminarmente, é necessário esclarecer que a Argentina é um país federal com subdivisões, e então é composta de vinte e três províncias e conta também com a cidade autônoma de Buenos Aires, portanto as formas de regular e governar as escolas variam de uma província a outra, por exemplo, na cidade de Buenos Aires, não há Conselhos, já na província de Buenos Aires sim. É importante esclarecer que a cidade de Buenos Aires e a província de Buenos Aires são duas jurisdições diferentes e são as principais jurisdições do país. Diante disso, é oportuno citar que

para efeitos deste trabalho, será aprofundada a forma de funcionamento dos Conselhos Escolares da província de Buenos Aires.

Partindo dos anos sessenta do século XX, o programa político de educação propôs como parte de seu projeto de descentralização, aproximar a escola da comunidade e vice-versa, favorecendo a participação dos pais nos assuntos da escola (ANDRADA, 2015). Essa promessa na Argentina foi expressa apenas no discurso, pois a única tentativa oficial de incluir famílias nas escolas é representada pelos conselhos escolares.

A República Argentina se apresenta carente de mecanismos participação escolar constituídos em lei, o único instrumento citado em lei para democratizar a escola é o Conselho Escolar, no entanto, em lei os conselhos não foram constituídos como obrigatórios, sendo prescrito que a sua implementação deveria respeitar os horários de cada comunidade escolar, tendo como característica principal a representatividade da comunidade educacional, com poderes consultivos e executivos e seu principal objetivo era de promover a organização da gestão, estimulando a unidade, a conexão e a participação solidária (ANDRADA, 2015) .

Para além dos Conselhos, os demais espaços de participação escolar encontrados na literatura são retratados por Andrada (2015), que pontua que os estudos da regulamentação no nível de participação nas instituições escolares são escassos e destaca claras limitações para a intervenção das famílias ficando restritas às formas de participação ao Projeto Educacional Institucional, que no Brasil seria equivalente ao Projeto Político Pedagógico. Acerca do projeto Educacional, a autora afirma:

Além da falta de recursos financeiros, às escolas públicas estaduais têm uma crescente "burocratização" da tarefa educacional e, de certa forma, uma limitação (estadual) para aplicar novas ferramentas administrativas e pedagógicas. Uma forma de "desburocratizar" a escola é construindo um Projeto Educacional Institucional (PEI) como forma de atender às características do ambiente social circundante e promover áreas de intercâmbio com ele. Os regulamentos em vigor no caso das escolas estaduais destacam a formação de uma equipe de professores para a realização deste projeto e a inclusão das demandas das famílias. (ANDRADA, 2015).

Ainda que existam na Argentina associações de pais, elas ficam restritas aos campos da educação privada, como por exemplo, "Confederação de Sindicatos de Pais da República Argentina" que agrupa diferentes federações regionais que realizam reuniões regularmente para discutir, entre outras questões, o espaço que

corresponde aos pais. No entanto, não há processos semelhantes no caso de famílias que encaminham seus filhos para escolas públicas, embora a lei, no título dedicado à política educacional, garanta às famílias o direito de membros da comunidade participar de organizações de apoio à gestão educacional.

#### 4.3.1 Conselho Escolar na Argentina

Na província de Buenos Aires - a maior em termos de número de estudantes em todo o país - os Conselhos foram promovidos em 1988 de forma opcional, como já apontado. Ainda que se tenha feito, por parte do governo, campanhas de conscientização, bem como pressões para que os diretores e supervisores promovessem a adoção dos conselhos, a implementação desta nova ferramenta democrática provocou uma confusão díspar. A maior resistência veio de alguns diretores, que se demonstraram preocupados com a perda de ordem e controle nas escolas (TIRAMONTI, 1993). No entanto, com base nas pesquisas sobre a implementação dos conselhos, especula-se que mais de 1.800 conselhos foram criados, o que revelou um alto nível de aceitação da proposta.

O Conselho Escolar na Província de Buenos Aires deve ser composto por professores, pais, alunos, diretor e representantes de associações cooperadoras, sendo designados para exercer três tipos de funções (GOROSTIAGA,2011):

- a) Apoio a atividades pedagógicas: gerenciar ante autoridades inovações ou propostas de melhoria, programar e desenvolver atividades culturais e eventos extracurriculares, e etc.
- b) Administrativas: referente a doações e/ou subsídios para projetos específicos, gestão conjunta com as autoridades para a construção de melhorias, e etc.
- c) Articulação com a comunidade: Ambiente de interação entre a comunidade e os profissionais da escola, de tal maneira que atuem em conjunto e em associação como elementos de apoio da aprendizagem e da própria gestão da escola e não apenas como apoiadores para a melhoria das condições materiais e financeiras da escola

E assim como nos outros países os conselhos escolares da Argentina também apresentam limitações, e neste caso, as questões se centraram nos

processos burocráticos e rígidos dos Conselhos. Estudos realizados por Cigliutti (1993) e Tiramonti (1993) acerca dos efeitos desta estrutura de participação, demonstram que o maior problema encontrado, foi que os Conselhos tendem a concentrar suas atividades na busca de soluções para a falta de recursos materiais das escolas ao invés de aspectos pedagógicos, verificou-se que desta forma os diretores conseguem controlar as ações do conselho, restringindo a possibilidade de se tornarem áreas de livre debate e criativo. Sobre isso, Gorostiaga (2011) também afirma que são raros os conselhos que permitem uma gestão compartilhada, com delegações de funções ou tomada de decisões, que não sejam relacionados à estrutura escolar, como equipamentos ou construções, ou seja, a participação fica concentrada na dimensão da manutenção escolar, como captar e administrar recursos. Por outro lado, em termos de dimensão pedagógica, como, por exemplo, o currículo, a elaboração do projeto institucional e calendário escolar ficam a cargo do diretor, ainda que no regulamento da lei, é definido que as funções dos conselhos incluem, entre outras, a concordância para avaliar o projeto institucional da escola, a promoção do vínculo da escola com a comunidade e difundir as demais atividades escolares, como eventos culturais e projeto extracurriculares.

Na prática, muitas escolas Argentinas ainda não têm conselhos e, de acordo com estudos, a crítica de alguns conselheiros, é de que a criação desses conselhos “burocratizaram” a participação da comunidade, alegando que já haviam estruturas informais anteriormente e que cumpriam as mesmas funções. Na visão de outros, os conselhos sugerem um nível de participação muito superior às estruturas existentes anteriormente, enquanto argumentam que as dificuldades para os colocar em pleno funcionamento se originaram do insuficiente apoio e acompanhamento por parte do governo. Além da falta de treinamento específico, verifica-se que em muitos casos, o funcionamento dos conselhos é simbólico, apenas aprovando as decisões do diretor, enquanto em outros casos os professores são os membros mais ativos e os pais participam com moderação (GOROSTIAGA, 2011).

## 5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CONSELHOS DA AMOSTRA

Em termos gerais, o intuito deste capítulo é tecer um panorama comparativo sobre como se configuram os instrumentos de gestão democrática, em especial os Conselhos Escolares, e tornar mais claro o intento deste trabalho no que diz respeito à ampliação do conhecimento sobre as demais realidades educacionais.

O quadro a seguir resume a identificação de semelhanças e diferenças dos Conselhos nos países da amostra – objeto desta pesquisa – possibilitando uma melhor leitura da realidade nacional diante daquelas observadas no exterior:

QUADRO 4 – COMPARATIVOS DOS CONSELHOS ESCOLARES NOS PAÍSES DA AMOSTRA

|   | BRASIL  | CHILE   | ARGENTINA   |
|---|---|---|---|
| Quais os espaços evidentes de participação no contexto escolar? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assembleia da comunidade escolar;</li> <li>• Conselho de Escola;</li> <li>• Eleições para dirigentes da escola.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho escolar;</li> <li>• Conselho de professores,</li> <li>• Centro estudantil</li> <li>• Centro estudantil de pais ou responsáveis.</li> </ul>  | Não há mecanismos de participação citados em lei além dos conselhos, sendo estes não obrigatórios.  |
| Quais os poderes dos Conselhos?                                 | Deliberativos, consultivos, normativos, mediadores, mobilizadores e fiscais   | Informativos, propositivos, e consultivos, sendo que apenas alguns têm caráter resolutivo.  | Poderes consultivos e executivos  |
| Quais as principais atribuições?                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Regimento Interno do Conselho Escolar;</li> <li>• Elaboração, discussão e aprovação do projeto político-pedagógico da escola;</li> <li>• Participação na elaboração do calendário</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Projeto Educacional;</li> <li>• Definição de metas estabelecidas no Plano de Melhoria Educacional (PME);</li> <li>• Gestão educacional do estabelecimento que é realizada pelo Diretor;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciar propostas de melhoria nas atividades pedagógicas junto às autoridades;</li> <li>• Programar e desenvolver atividades culturais, eventos extracurriculares, e etc.</li> </ul> |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | <p>escolar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento da evolução dos indicadores educacionais;</li> <li>• Fiscalização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar.</li> <li>• Análise de alterações ou melhorias de infraestrutura e equipamentos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calendário detalhado da programação e atividades anuais extracurricular, incluindo as características específicas destes;</li> <li>• Elaboração do Regimento Interno do Conselho Escolar;</li> <li>• Análise de alterações ou melhorias de infraestrutura e equipamentos.</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar doações subsídios para projetos específicos</li> </ul>   |
| Quais os temas discutidos com maior frequência? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas práticos de ordem financeira e material</li> <li>• Analisar e aprovar o plano de ação anual da escola, como calendário e eventos;</li> <li>• Comportamento dos alunos em sala de aula.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados da aprendizagem dos alunos;</li> <li>• Relatórios de visitas do Ministério da Educação e agências relacionadas;</li> <li>• Recrutamento e seleção de professores, assistentes administrativos e equipe escolar (apenas estabelecimentos municipais);</li> <li>• Balancete financeiro e tesouraria.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos administrativos: administração de recursos humanos, materiais e financeiros ligados às unidades escolares.</li> </ul> |
| Quais os membros do Conselho?                   | O diretor, representante dos estudantes, representante dos pais ou responsáveis pelos estudantes, dos professores, dos trabalhadores em  | O diretor, um representante legal, um professor, o representante do centro de pais e responsáveis e o presidente do centro estudantil.  | Composto por professores, pais, alunos, diretor e representantes de associações cooperadoras  |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | educação não-docentes e da comunidade local.   |  |   |
| Quais são os agentes fiscalizadores?          | Os registros das atas de reuniões ficam disponíveis para uma eventual fiscalização.  | A fiscalização acerca do o funcionamento destes conselhos é feita pela Superintendência de Educação  | Não há fiscalização.  |
| Quais as principais limitações dos Conselhos? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamento de forma simbólica;</li> <li>• A formação precária dos conselheiros;</li> <li>• A figura de poder centralizada no diretor;</li> <li>• A falta de elaboração de um regimento interno do conselho.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há participação efetiva na tomada das decisões;</li> <li>• Funcionamento de forma simbólica;</li> <li>• A figura de poder centralizada no diretor.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Burocratização da participação da comunidade;</li> <li>• Funcionamento de forma simbólica;</li> <li>• Formação precária dos conselheiros.</li> <li>• A figura de poder centralizada no diretor</li> <li>• Não há participação efetiva na tomada das decisões;</li> </ul> |

Fonte: Autora, 2019

É importante ressaltar que as informações contidas neste quadro, condizem com os amparos de pesquisas levantadas e feitas por um pequeno escopo pesquisadores, portanto, pode haver falta de informações mais aprofundadas acerca do funcionamento dos conselhos no Chile e Argentina.

No entanto, com base nos dados estudados, a gestão democrática nas escolas é uma experiência relativamente nova e para sua concretização, os espaços institucionais como o Conselho, cumprem uma função essencial para o exercício da prática democrática, uma vez que reúne todos os segmentos da comunidade escolar com o propósito de discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento dos processos pedagógicos da escola.

Para Souza (2009) os conselhos têm contribuído de forma positiva no sentido de:

- Contribuir com a sensibilização da opinião pública sobre a importância e a complexidade do fato educativo;
- Desenvolver ações que têm tornado possível o aumento da transparência na gestão econômica das escolas e na eliminação progressiva de ações autocráticas;
- Por às claras, em muitos casos, as interioridades da escola, contribuindo, portanto, a um melhor conhecimento da realidade institucional por parte de todos os membros da comunidade;
- De desenvolver uma via de informação.

Apesar destes aspectos positivos, os conselhos apresentam limitações em seu funcionamento, desde disputas mal colocadas de interesses entre os diferentes segmentos, apatia ante a participação, confusão acerca das funções do conselho e dos conselheiros, sensação de inoperância, má organização das reuniões, burocratização do funcionamento do conselho e confusão epistemológica (GUERRA, 1994, p. 188-190).

Na análise realizada, destaca-se as muitas semelhanças entre Brasil e Chile, assim como seus potenciais como Conselho e seus limites no funcionamento. Os dois países possuem normativas que regulamentam os conselhos como ferramenta de participação democrática na escola, já na Argentina em lei os conselhos não foram constituídos obrigatórios, o que faz com que poucas reuniões aconteçam de fato, ainda que no início da proposta, houve diversos programas de incentivo e de formação de conselheiros, portanto, das suas maiores críticas advém do insuficiente apoio e acompanhamento por parte do governo, além da falta de treinamento específico. Tratando-se de formação de conselheiros e programas de incentivo, o Brasil possui o programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares que tem por objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a

distância<sup>2</sup>, o Chile igualmente possui fortes políticas de fortalecimentos e formação dos conselheiros.

Os países se diferenciam também em seus poderes instituídos, o Brasil é o único país que possui o caráter deliberativo e de fiscalização, ou seja, é possível que os conselheiros participem das decisões sobre as dimensões administrativa, financeira e político-pedagógica da escola, ainda de fato isto não ocorra efetivamente em decorrência das relações de poder. No Chile, os conselhos não possuem caráter decisório, apenas se o diretor permitir, e então questões administrativas e financeiras ficam todas centralizadas em sua figura, o argumento para este direcionamento é que a participação pode se transformar em uma “faca de dois gumes” e eles podem perder o controle da ordem e poder nos estabelecimentos de ensino (Ortiz, 2005). Na Argentina, da mesma forma, restam apenas os poderes consultivos, informativos e executivos, com a mesma justificativa de que o diretor pode perder seu poder de decisão. Portanto, os autores da área criticam, dizendo que o Conselho então se restringe em apenas uma mera de troca de informações.

Se tratando de suas atribuições, os conselhos pouco se diferenciam, exceto pela Argentina que detém um caso específico, sendo que sua atribuição na teoria é limitada à questões pedagógicas como criação de programas institucionais, elaboração de atividades culturais e demais eventos extracurriculares e na administração de doações de subsídios para projeto específicos, no entanto, na prática os conselhos concentram suas atividades apenas na captação de recursos e na dimensão da manutenção escolar, as demais funções administrativas o diretor acaba por tomar à frente. No Brasil e no Chile, suas atribuições são similares, como elaboração do projeto político pedagógico da escola, elaboração de calendários, elaboração do regimento interno dos Conselhos, indicadores de aprendizagem dos alunos e demais questões estruturais e materiais no contexto escolar.

Os aspectos dos assuntos discutidos com maior frequência nos conselhos, é algo interessante de ser discutido, porque revela-se quais os assuntos discutidos em menor frequência e que deveriam estar no centro das discussões. No Brasil, os autores confirmam que os assuntos tratados com maior frequência são sobre o

---

<sup>2</sup> Essa política de fortalecimento, está provisoriamente suspensa. Medida tomada pelo atual governo que alega que as os cursos e aprimoramentos acerca do assunto não têm sido suficientes para o embasamento dos sistemas de ensino.

destino das verbas, assim como no Chile e Argentina. Outro assunto com maior frequência é sobre os aspectos educacionais dos alunos. No Brasil falam apenas sobre comportamentos dos alunos e suas indisciplinas, assuntos relacionados a garantia de aprendizagem e índices dos alunos são mais difíceis de serem resolvidos, não chegando a soluções eficazes, portanto, pouco são discutidos. No Chile, há discussões frequentes sobre os resultados da aprendizagem dos alunos. Na Argentina, não há discussões sobre os aspectos educacionais dos alunos, apenas sobre a dimensão material e financeira, como já citado anteriormente.

Sobre as principais limitações e problemas nos funcionamentos dos conselhos nos países da amostra, a insuficiência mais citada nos três exemplos, é sobre a figura centralizadora do diretor, que acaba por decidir tudo a seu modo, porque é ele quem define as pautas de debates, o diretor, assim age movido por alguma intenção, a qual pode derivar do fato de talvez não desejar compartilhar com os conselheiros o domínio sobre tais temáticas. Outra característica relevante é a carência de uma cultura de cidadania que faz com que as relações de poder tomem conta das atividades; ou seja aqueles que possuem capital cultural maior acabam assumindo a frente das reuniões.

A outra limitação recorrente nos três países é o funcionamento simbólico das reuniões, ficando restritas apenas a relações de “faz de conta”, no sentido de apenas cumprir uma normativa do que para de fato cumprir um compromisso democrático. É possível fazer uma relação entre as deficiências precárias na formação dos conselheiros e o funcionamento simbólico das reuniões. Por falta de conhecimentos acerca de questões administrativas e financeiras, culmina para que as reuniões se tornem superficiais, sem muitas sugestões de decisões a serem tomadas, porque entendem que o diretor acaba por ter o controle da situação e saber o que é o melhor para a escola, já que detém maiores informações sobre o funcionamento da mesma.

Desse modo, o modelo de descentralização da comunidade criado pelos conselhos escolares parece tornar-se, na prática, um modelo administrativo, no qual os gerentes prevalecem na tomada de decisão. Aparentemente, isso se deve à falta de tradições de participação, à resistência dos gerentes para compartilhar seu poder de decisão e para o planejamento inadequado que não fornece treinamento e outros

recursos para professores, pais, membros da comunidade e estudantes podem ter o tempo e as ferramentas necessários para participação efetiva.

No entanto, os pesquisadores da área reconhecem este instrumento de gestão democrática, como um marco importante nas relações da escola. Sabe-se da importância do diálogo para que se estabeleçam as relações e se fortaleçam as decisões. Para superação dos problemas elencados, é preciso ampliar uma cultura de participação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação acerca de uma formação democrática não se restringe apenas ao caso do Brasil, os países América Latina igualmente viveram a repressão de regimes autoritários.

Como consequência destes contextos históricos, as instâncias colegiadas - como é o caso dos conselhos escolares - se tornaram mecanismos de sustentação da gestão democrática, que se consolidaram na necessidade existente da participação da comunidade na escola. Portanto, com o propósito de fomentar e contribuir com o esse estudo e suas reflexões, o ponto de partida dessa pesquisa foi responder quais as semelhanças e diferenças, e mais do que isso, entender como funcionam e se organizam os conselhos escolares nos países Brasil, Chile e Argentina.

A partir da análise feita, percebe-se as semelhanças dos três países no que diz respeito a suas limitações. A primeira e mais destacada, é quanto à figura do diretor que aparece como centralizador das decisões, e por isso desempenha uma função inibidora que se opõem aos discursos que legitimam a gestão democrática como princípio mais amplo das políticas públicas no âmbito escolar. Destaca-se também que os temas que os diretores levam com mais frequência aos conselhos são relativos aos problemas emergenciais e às questões de ordem financeira e material, o que acaba por obstruir e diminuir o potencial dos conselhos. A segunda delas é quanto ao seu funcionamento simbólico, 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.

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 conselho escolar 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.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, B.B. **Gestão democrática** (orgs). Rio de Janeiro-DP&A: SEPE, 1999.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Brasília. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL, **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Conselho Escolar e sua organização em Fórum**, 2009, Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 15/10/19.

BRASIL. **Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Caderno nº 5. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BOBBIO, N. **Quais as alternativas para a democracia representativa**. In O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro, 1979.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2007.

CIGLIUTTI, Sonia. **Los consejos de la escuela: un estudio de casos sobre políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión escolar, en Propuesta Educativa**, Año 5 Número 9. Bs. As.: Miño y Dávila Editores, 1993, p. 27 a 35.

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)**. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

COUTINHO, Carlos. N. **Democracia: Um conceito em disputa**. Fundação Lauro Campos, Rio de Janeiro, 2008.

DOIS VIZINHOS. **Projeto Político-Pedagógico. Escola Estadual Paulo Freire. Secretaria de Estado da Educação**. Dois Vizinhos – PR: 2013a.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

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.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. **Dirección General de Planeamiento Educativo**. Elaboración: María Antonia Belnicoff. Buenos Aires, 2009.

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

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Políticas Educacionais. Superintendência de Gestão Escolar. Ciclo de Estudos do CDCE – Gestão Democrática/elaboração**: Ademaurea Gonçalves Viana. Cuiabá: SEDUC-MT, 2007.

GUTIERREZ, G.L. **Por que é tão difícil participar**, São Paulo: Paulus, 2004.

JESUS, C. R. **A Atuação do Conselho Escolar em uma Escola Pública de Campo Largo: Limites e Possibilidades**. Monografia, Faculdade Padre João Bagozzi, Curitiba, Paraná, 2005.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. Cortez, São Paulo, 2001.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe: estudos de dialética marxista. Biblioteca do Pensamento Moderno**. Portugal, 1989.

JAY, J. MADISON, J. HAMILTON, A. **O federalista**. Edt Líder, São Paulo, 2003.

FONSECA, J.R. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Goiânia, 2009.

LAMBERTUCCI, A.R. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo, 2009.

LEVITSKY. S. ZIBLATT. Daniel. **Como as democracias morrem**. 2018

MARQUES, Ramiro. **O envolvimento das famílias no processo educativo: resultado de um estudo em cinco países**. São Paulo, 2002.

MARQUES, Luciana Rosa. **A descentralização da Gestão Escolar e a Formação de uma Cultura Democrática nas Escolas Públicas**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2007.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2008.

MENDES, D. C. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Florianópolis, 2007.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN ARGENTINA. **Consejos Escolares de Convivencia**. Argentina, 2010.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE. **Orientaciones para la participación de las comunidades educativas**. Organización de: Marco Lavanal, Chile, 2017.

NETO, A. C. **Democracia: velhas e novas controvérsias**. Rio Grande do Norte. 1997.

NUNES, Andréa Caldas. **Gestão Democrática ou Compartilhada: uma (não) tão simples questão de semântica**. Caderno Pedagógico Nº 2 - APP Sindicato. Curitiba, mar/1999, p.37-40

ORTIZ, M. (2006). **Relatório de diagnóstico da constituição de Conselhos Escolares Estudo desenvolvido pela Faculdade de Ciências Social da Universidade do Chile nas regiões 4, 5, 8 e RM**. Santiago, Chile: Mineduc.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?**. Tradução de João Guilherme de Freitas Teixeira. Petrópolis, 1996.

SANTOS, L..A. **Gestão democrática da Escola pública e participação popular: Uma análise sobre o Sistema Municipal de ensino do Município João Pessoa-PB**, 137 f. Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Federal da Paraíba,2011.

SILVA, R.M. **Processo histórico e político da gestão democrática escolar no Brasil**. Revista de Educação: Ciências e Matemática, Alagoas, 2016.

SILVA, Aureci. S.T. **O conselho escolar como espaço de participação para a democratização escolar**. Paranaíba, 2014.

SOUZA, A. R. **A democratização da gestão educacional**. Curitiba, 2011.

SOUZA. A. R. **Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática**. Florianópolis, 2009.

PARO, V.H. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1998.

ROUSSEAU. J.J. **O Contrato Social**. Trad. Neves Paulo, L&PM Editores. Brasil, 2007.

ZAMORA, M.G. **La democracia y la participación en la escuela: ¿ Cuánto se há avanzado desde las normativas para promover la participación escolar?**. Santiago, Chile, 2011.