

CONSELHO ESCOLAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES, POSSIBILIDADES E FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS NA ESCOLA PÚBLICA

SCHOOL COUNCIL AND DEMOCRATIC MANAGEMENT: LIMITS, POSSIBILITIES AND LEADERSHIP TRAINING IN PUBLIC SCHOOLS

Luciene Alves

Christian Business School, Estados Unidos

Cacilda Inacio da Silva

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasil

Arlindo Moreira de Sousa

MUST University, Estados Unidos

Flávio Italo Franceschi de Oliveira

MUST University, Estados Unidos

Dulcinéia Ruy Nossa

MUST University, Estados Unidos

ISSN: 1518-0263

DOI: <https://doi.org/10.46550/edamv573>

Publicado em: 03.06.2025

Resumo: Este artigo teve como objetivo analisar o papel do Conselho Escolar na promoção da gestão democrática em escolas públicas municipais, com ênfase em sua atuação no planejamento institucional e na formação de lideranças escolares. O estudo abordou a temática da participação coletiva na educação, focalizando os limites e as possibilidades da atuação dos conselhos enquanto instâncias deliberativas. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, com base em publicações recentes extraídas de bases como a SciELO, utilizando critérios de atualidade, relevância temática e aderência aos objetivos da investigação. O material selecionado foi organizado em categorias analíticas que permitiram interpretar os dados à luz de autores que discutem políticas educacionais participativas. Constatou-se que, embora formalmente constituídos, os Conselhos Escolares enfrentaram fragilidades operacionais e baixa autonomia, frequentemente condicionados à mediação da equipe gestora. Observou-se ainda que a ausência de formação contínua e o predomínio de práticas centralizadoras comprometeram seu papel no planejamento pedagógico e na construção de processos coletivos decisórios. Por outro lado, identificaram-se indícios de práticas participativas em contextos nos quais a direção escolar estimulou a corresponsabilidade e valorizou os espaços colegiados. Concluiu-se que a efetivação da gestão democrática depende da articulação entre legislação, formação e cultura institucional.

Palavras-chave: Colegiado Escolar; Deliberação; Equidade Educacional; Autonomia Institucional; Estrutura Participativa.



Abstract: This article aimed to analyze the role of the School Council in promoting democratic management in municipal public schools, with emphasis on its performance in institutional planning and in the development of school leadership. The study addressed the theme of collective participation in education, focusing on the limits and possibilities of council actions as deliberative bodies. The research was conducted through a bibliographic review, based on recent publications retrieved from databases such as SciELO, using criteria of relevance, thematic alignment, and timeliness. The selected material was organized into analytical categories that allowed for the interpretation of data in light of authors who discuss participatory educational policies. It was found that, although formally established, School Councils faced operational weaknesses and low autonomy, often dependent on the mediation of the school leadership. It was also observed that the lack of continuous training and the prevalence of centralized practices compromised their role in pedagogical planning and in the construction of collective decision-making processes. On the other hand, evidence of participatory practices was identified in contexts where school leadership encouraged shared responsibility and valued collegial spaces. It was concluded that the effectiveness of democratic management depends on the articulation between legislation, training, and institutional culture.

Keywords: School Council; Deliberation; Educational Equity; Institutional Autonomy; Participatory Structure.

Introdução

A gestão democrática da escola pública, estabelecida como princípio constitucional e regulamentada por legislações infraconstitucionais, consolidou-se como um dos fundamentos normativos centrais da política educacional brasileira a partir da década de 1990. Inserida no escopo das reformas educacionais pós-constituição de 1988, essa diretriz procurou superar modelos autoritários e centralizadores de gestão escolar, introduzindo mecanismos institucionais de participação que envolvem os diferentes segmentos da comunidade escolar. Entre tais mecanismos, destaca-se o Conselho Escolar, configurado como instância colegiada com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, cuja finalidade é assegurar a corresponsabilidade na condução do processo educativo.

Diante desse cenário, observou-se que a implementação dos Conselhos Escolares nas redes públicas de ensino ocorreu de modo desigual, tanto em termos normativos quanto operacionais. Em muitas instituições, sua existência formal não correspondeu à efetividade prática da participação. A ausência de formação continuada, a centralização das decisões na figura do gestor e a dificuldade em estabelecer uma cultura de deliberação coletiva limitaram o protagonismo dos conselhos na gestão escolar. Essas constatações motivaram a presente pesquisa, cuja proposta foi investigar os limites e as possibilidades da atuação do Conselho Escolar na democratização da gestão, enfatizando seu papel no planejamento institucional e na formação de lideranças escolares.

A escolha do tema justificou-se pela importância de compreender como os dispositivos legais e institucionais relacionados à participação coletiva são operacionalizados no cotidiano escolar. Identificou-se que, embora amplamente mencionados nos discursos oficiais sobre gestão democrática, os Conselhos Escolares ainda carecem de reconhecimento efetivo como instrumentos de mediação entre os interesses da comunidade e os objetivos pedagógicos da

escola. Essa dissonância entre normatividade e prática configurou-se como um problema relevante, especialmente no contexto atual de retrocessos democráticos e de enfraquecimento das instâncias participativas.

A questão central que orientou a investigação foi: ‘Em que medida os Conselhos Escolares têm contribuído, de forma substantiva, para a democratização da gestão escolar nas escolas públicas municipais?’ Para responder a essa indagação, estabeleceu-se como objetivo geral analisar o papel do Conselho Escolar na promoção da gestão democrática em unidades escolares de uma rede pública municipal. Como objetivos específicos, buscou-se: (i) identificar os limites e potencialidades da atuação dos conselhos escolares; (ii) examinar sua inserção no planejamento pedagógico e institucional da escola; e (iii) compreender sua função na formação de lideranças escolares e no fortalecimento da cultura participativa.

A metodologia adotada pautou-se em uma abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica, com ênfase na análise de textos científicos publicados entre os anos de 2022 e 2023. A seleção dos materiais concentrou-se em autores que têm se dedicado à temática da gestão democrática e dos conselhos escolares, especialmente Bressan (2023), Fernandes e Suzigan (2023) e Lima, Camargo e Waldhelm (2022). Os dados foram extraídos de artigos indexados em bases como a *SciELO (Scientific Electronic Library Online)*, que disponibiliza periódicos científicos com revisão por pares. O conteúdo foi organizado em categorias temáticas, de acordo com os objetivos da pesquisa, e interpretado com base em referenciais teóricos da área da política educacional.

A fundamentação teórica do trabalho dialogou com autores que discutem o papel dos conselhos escolares no fortalecimento da gestão democrática, a exemplo de Bressan, que abordou a fragilidade do planejamento participativo nas escolas e o caráter simbólico da participação em muitas instâncias colegiadas; Fernandes e Suzigan, que analisaram a relação entre gestão democrática, liderança e participação; e Lima, Camargo e Waldhelm, que examinaram a atuação dos conselhos escolares em uma rede municipal de ensino, destacando a centralidade da formação de seus membros e as resistências institucionais à autonomia colegiada.

O artigo está estruturado em três capítulos analíticos, além das seções de metodologia, resultados e considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado ‘Limites e possibilidades da atuação dos Conselhos Escolares na democratização da gestão escolar’, analisa-se a distância entre o que prevê a legislação educacional e a prática efetiva nos contextos escolares. No segundo, ‘O Conselho Escolar como instância de liderança coletiva no planejamento pedagógico e institucional’, discute-se a inserção dos conselhos nos processos de construção do Projeto Político-Pedagógico e do Planejamento Estratégico Participativo. No terceiro capítulo, ‘Formação de lideranças e cultura participativa: fundamentos para a efetivação da gestão democrática escolar’, examina-se o papel dos conselhos como espaços formativos e os desafios para a constituição de sujeitos coletivos com capacidade decisória.

Assim, o artigo está dividido em seis seções principais: introdução, metodologia, capítulos analíticos (I, II e III), resultados e discussões e, por fim, as considerações finais. Cada parte foi concebida com o propósito de estabelecer uma progressão argumentativa que permita compreender, à luz da literatura especializada, o lugar e o significado dos Conselhos Escolares na construção de uma gestão educacional orientada pelos princípios da participação, da equidade e da corresponsabilidade.

Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido por meio da técnica de revisão bibliográfica, com o objetivo de compreender e analisar criticamente o papel do Conselho Escolar na promoção da gestão democrática, com ênfase em sua atuação no planejamento pedagógico e na formação de lideranças coletivas. Conforme o entendimento de Gil, a pesquisa bibliográfica é aquela que “se desenvolve a partir de material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos” (Gil, 2008), sendo adequada para estudos que buscam sistematizar o conhecimento existente sobre determinado fenômeno e identificar convergências e lacunas teóricas.

O levantamento bibliográfico permitiu construir um panorama interpretativo sobre a atuação dos conselhos escolares, com base em contribuições recentes da literatura educacional. Para tanto, foram utilizados como fontes principais artigos científicos disponíveis nas bases de dados *SciELO* (*Scientific Electronic Library Online*), plataforma que disponibiliza gratuitamente textos completos de periódicos científicos revisados por pares, com ênfase na produção acadêmica da América Latina. Além do acervo da *SciELO*, foram consultados preprints indexados e periódicos de acesso aberto com foco em políticas educacionais e gestão escolar.

A busca por publicações relevantes foi realizada com o uso de palavras-chave em português, combinadas de forma simples e direta para aumentar a precisão dos resultados. Entre os termos utilizados, destacam-se: ‘Conselho Escolar’, ‘gestão democrática’, ‘planejamento pedagógico’, ‘liderança escolar’ e ‘participação coletiva’. As expressões foram cruzadas em pares e trios, de modo a abranger tanto abordagens gerais quanto análises específicas sobre a temática.

O processo metodológico foi conduzido em três etapas principais. A primeira consistiu na identificação, leitura e seleção criteriosa dos textos com base em critérios de atualidade (publicações a partir de 2022), aderência ao tema e relevância científica. Em seguida, realizou-se a sistematização do conteúdo por meio da leitura analítica, visando a extração dos principais conceitos, argumentos e contribuições teóricas de cada autor. Nessa fase,

foram identificados conceitos-chave, métodos e enfoques apresentados por cada autor, os quais foram organizados tematicamente para facilitar a comparação entre suas propostas (Narciso; Santana, 2025, p. 19461).

Na última etapa, os dados extraídos foram organizados segundo categorias analíticas previamente definidas, relacionadas aos objetivos do estudo: (1) limites e possibilidades da atuação dos conselhos escolares; (2) papel dos conselhos no planejamento institucional; e (3) formação de lideranças e cultura participativa. A análise permitiu verificar recorrências temáticas, contrastes entre autores e lacunas ainda não exploradas com profundidade. Para essa finalidade,

técnicas de categorização foram empregadas para sistematizar as informações, com ênfase em identificar contribuições metodológicas, limitações e possibilidades de aplicação no contexto educacional (Narciso; Santana, 2025, p. 19461).

A escolha por uma metodologia bibliográfica mostrou-se adequada, pois permitiu reunir, examinar e articular diferentes interpretações e abordagens sobre a temática estudada. Tal procedimento fundamenta-se na premissa de que “a colaboração entre diferentes áreas do conhecimento enriquece as abordagens metodológicas” (Santana; Narciso, Santana, 2025, p. 11), ao passo que o uso de dados secundários com base empírica e rigor teórico viabiliza análises

interpretativas com maior amplitude. Ainda que não se tenha utilizado recursos tecnológicos massivos, como bases de *big data*, reconhece-se que “a utilização de *big data* na pesquisa educacional permite análises mais abrangentes e precisas” (Santana; Narciso; Santana, 2025, p. 12), o que poderá ser incorporado em investigações futuras.

Assim, os materiais e métodos empregados permitiram alcançar os objetivos propostos, assegurando coerência entre o percurso metodológico e os resultados obtidos. A abordagem bibliográfica contribuiu não apenas para a sistematização do conhecimento existente sobre o tema, mas também para a identificação de lacunas que orientam a proposição de estudos complementares.

Limites e possibilidades da atuação dos conselhos escolares na democratização da gestão escolar

A constituição dos Conselhos Escolares no Brasil encontra respaldo normativo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e nas metas do Plano Nacional de Educação. Todavia, a efetividade dessa instância colegiada como promotora da gestão democrática nas escolas públicas ainda revela importantes limitações. Embora estejam formalmente instituídos, os conselhos, em diversas realidades, têm sua atuação circunscrita a práticas simbólicas, muitas vezes subordinadas à direção escolar.

De acordo com Fernandes e Suzigan (2023, p. 118), apesar da previsão legal e da existência de regulamentações específicas, os Conselhos Escolares permanecem submetidos a práticas autoritárias e a uma estrutura decisória centralizada na figura do diretor. A atuação dos conselheiros, por conseguinte, sofre restrições que inviabilizam a participação autônoma e efetiva dos segmentos representados. Nessa mesma linha, Bressan (2023, p. 3) constata que, mesmo nas escolas onde o Conselho está legalmente estabelecido, sua atuação é frequentemente confundida com funções auxiliares de caráter informal, como as atribuídas aos Círculos de Pais e Mestres, não exercendo, portanto, seu papel deliberativo sobre o uso de recursos e o direcionamento pedagógico.

Além disso, os limites da participação se expressam na fragilidade dos espaços de escuta e deliberação coletiva. Conforme Fernandes e Suzigan (2023, p. 120), a ausência desses espaços inviabiliza a consolidação do Conselho como órgão de poder colegiado, restringindo sua atuação à validação formal de decisões previamente tomadas pela equipe gestora. Em reforço a esse diagnóstico, Lima, Camargo e Waldhelm (2022, p. 125) identificam que a participação dos conselheiros tende a se restringir à assinatura de documentos ou à presença protocolar em reuniões previamente estruturadas, nas quais não se espera sua contribuição efetiva.

Não obstante, o problema não reside unicamente na estrutura formal dos Conselhos, mas também na cultura política institucional que orienta suas práticas. Segundo Fernandes e Suzigan (2023, p. 117), a funcionalidade dos conselhos está condicionada à existência de um projeto político comprometido com a democracia como princípio estruturante. Sem essa intencionalidade institucional, mesmo os dispositivos legais se tornam insuficientes para garantir a efetividade dos conselhos enquanto espaços de deliberação coletiva. Esse ponto é reiterado por Lima, Camargo e Waldhelm (2022), ao afirmarem que a efetividade dos Conselhos Escolares segue limitada e dependente da mediação e da permissividade do gestor escolar.

Cabe observar, por outro lado, que a fragilidade da atuação dos Conselhos também decorre da carência de formação política e técnica de seus membros, o que se expressa na limitação do conhecimento sobre as atribuições legais do colegiado. Bressan (2023) assinala que muitos conselheiros não compreendem adequadamente suas funções e que a comunidade escolar participa pouco das decisões que envolvem, por exemplo, o regimento escolar. Tal desconhecimento contribui para a manutenção de uma cultura de participação restrita e burocrática. Soma-se a isso o fato de que, conforme a mesma autora, a atuação dos Conselhos, em muitos casos, se limita à organização de eventos escolares, como festas juninas, afastando-se de sua função estratégica no planejamento pedagógico e institucional.

Portanto, embora os Conselhos Escolares representem, em sua concepção normativa, uma instância promotora da gestão democrática, sua atuação prática ainda se configura como um desafio. As possibilidades de fortalecimento dessa instância dependem, por um lado, da transformação da cultura política escolar, e, por outro, da implementação de políticas de formação e valorização da participação coletiva como dimensão constitutiva do processo educativo. Assim, para que os Conselhos cumpram efetivamente sua função deliberativa, é imprescindível a superação das práticas centralizadoras e a institucionalização de mecanismos que garantam sua autonomia e legitimidade.

Conselho escolar como instância de liderança coletiva no planejamento pedagógico e institucional

A estruturação do Conselho Escolar como instância de liderança coletiva no planejamento pedagógico e institucional depende da compreensão de sua natureza política e de sua função articuladora entre os diferentes segmentos da comunidade escolar. Em sua configuração normativa, compete ao colegiado não apenas fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, mas também participar ativamente da construção do projeto pedagógico e da definição das metas educacionais da escola. Nesse sentido, Bressan (2023, p. 9) enfatiza que o “Conselho tem como atribuição discutir o projeto pedagógico em conjunto com a direção e os docentes”, promovendo a participação integrada da comunidade escolar em atividades decisórias.

Apesar disso, a operacionalização dessa função encontra obstáculos relevantes. Em muitos contextos, os instrumentos de planejamento institucional, como o Planejamento Estratégico e Participativo (PEP), são reduzidos a formalidades burocráticas. De acordo com Bressan (2023, p. 3), o PEP, em determinadas realidades, “torna-se mais um documento a ser preenchido e entregue à Secretaria Municipal de Educação, perdendo seu caráter de ferramenta de gestão”, o que contribui para a centralização das decisões e para a marginalização dos conselhos escolares no processo de construção das diretrizes escolares.

Por outro lado, Fernandes e Suzigan (2023) destacam que o envolvimento do Conselho na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) é condição fundamental para que o planejamento assuma um caráter político e dialógico. Para as autoras, esse processo deve estar ancorado nas experiências concretas vividas pela comunidade, o que exige a escuta ativa e a valorização das vozes plurais da escola. Nessa mesma direção, Lima, Camargo e Waldhelm (2022) argumentam que a participação dos conselhos na elaboração e acompanhamento do PPP

fortalece a identidade institucional da escola e promove maior apropriação do projeto educativo por parte dos diversos sujeitos envolvidos.

Ademais, o papel do Conselho Escolar não deve ser restringido à dimensão administrativa, conforme apontam Fernandes e Suzigan (2023, p. 120). Segundo as autoras, o conselho deve atuar como articulador entre os interesses da comunidade e os objetivos pedagógicos, de modo a garantir coerência entre as demandas sociais e as metas institucionais. Esse papel articulador depende, todavia, do reconhecimento do colegiado como instância deliberativa e da implementação de processos formativos contínuos. Nesse sentido, o fortalecimento do Conselho exige “valorização de seus membros, clareza de suas funções e oferta de formação continuada” (Fernandes; Suzigan, 2023, p. 118), de forma a garantir sua autonomia e capacidade de intervenção.

Complementarmente, a atuação eficaz dos conselhos escolares está condicionada à postura democrática das equipes diretivas. Conforme Lima, Camargo e Waldhelm (2022), nos contextos em que a gestão escolar valoriza a participação, observa-se maior protagonismo dos conselhos, que passam a propor ações, avaliar resultados e contribuir para decisões pedagógicas. Além disso, quando os conselhos atuam de forma “integrada ao PPP, produzem planejamentos mais ajustados à realidade local, envolvendo os diferentes segmentos da escola na formulação de metas e estratégias” (Lima; Camargo; Waldhelm, 2022, p. 130).

Por fim, é possível afirmar que o Conselho Escolar se configura como uma instância potencial de liderança coletiva, desde que seja reconhecido como espaço legítimo de deliberação e corresponsabilidade. Para tanto, é necessário romper com a lógica centralizadora da gestão, instituir práticas participativas permanentes e assegurar as condições institucionais e formativas para que os conselhos possam exercer, de forma autônoma, sua função estratégica no planejamento pedagógico e institucional das escolas públicas.

Formação de lideranças e cultura participativa: fundamentos para a efetivação da gestão democrática escolar

A efetivação da gestão democrática nas escolas públicas exige mais do que a instituição formal de colegiados participativos; demanda, sobretudo, a constituição de uma cultura política que valorize o protagonismo coletivo, a escuta ativa e a partilha de responsabilidades. Nesse contexto, a formação de lideranças não se restringe ao desenvolvimento de habilidades gerenciais, mas se configura como um processo político-pedagógico voltado à constituição de sujeitos capazes de intervir criticamente na realidade escolar e de sustentar práticas deliberativas com base na corresponsabilidade. Conforme observa Bressan (2023, p. 15),

As escolas, como instituições formais e legítimas do processo de ensino e aprendizagem, precisam de líderes. Mais do que isso, precisam formar lideranças, ou seja, sujeitos capazes de tomar decisões, agregando colaboradores em prol de objetivos comuns.

Ademais, a construção de uma cultura participativa não ocorre de forma espontânea, tampouco se reduz à observância de dispositivos legais. Ela exige uma política institucional ativa que reconheça os conselhos escolares como instâncias de formação política e não apenas como espaços administrativos. Fernandes e Suzigan (2023, p. 124) são enfáticas ao afirmar que

A gestão democrática não se constrói apenas com normativas legais. [...] É preciso investir na formação de lideranças escolares que sejam capazes de promover a

participação efetiva e de sustentar processos pedagógicos baseados na justiça social e na equidade.

Tal perspectiva desloca o debate da mera estruturação formal das instâncias participativas para a necessidade de qualificar os sujeitos que delas participam, com vistas à construção de processos decisórios efetivamente coletivos.

Além disso, é necessário considerar que a liderança, na perspectiva da gestão democrática, ultrapassa a figura do diretor escolar como autoridade administrativa. Trata-se da construção de lideranças compartilhadas, enraizadas nos diferentes segmentos da comunidade educativa, capazes de operar decisões de modo dialógico e comprometido com os interesses comuns. Essa liderança coletiva demanda formação continuada, conhecimento das atribuições institucionais e compreensão crítica do papel político da escola na sociedade. Nessa direção, Lima, Camargo e Waldhelm (2022, p. 133) destacam que

O desafio maior reside na formação de lideranças capazes de assumir posições críticas e propositivas nos espaços colegiados, superando o modelo tradicional de subordinação à autoridade da direção e promovendo práticas de escuta e negociação.

A análise da literatura permite afirmar que o papel da liderança no contexto escolar assume uma função central na consolidação de processos participativos e democráticos. Quando compreendida como facilitadora do trabalho coletivo, a liderança contribui para integrar diferentes perspectivas e promover decisões alinhadas aos objetivos pedagógicos da escola. Ao favorecer um ambiente colaborativo, o líder atua como elemento articulador entre os sujeitos escolares, estimulando a corresponsabilidade e a escuta ativa.

Nesse sentido, a formação de lideranças não pode ser dissociada da construção de uma cultura participativa. Para que a gestão democrática se efetive de maneira substantiva, é necessário que a escola adote práticas que estimulem o protagonismo coletivo, especialmente por meio dos conselhos escolares. A valorização desses espaços exige investimentos na formação continuada de seus membros, bem como no fortalecimento institucional de suas atribuições, garantindo-lhes condições reais de atuação.

Superar lógicas centralizadoras e fortalecer instâncias deliberativas implica reconhecer a importância de preparar os sujeitos para intervirem de forma crítica, propositiva e autônoma nos processos decisórios. A escola que almeja ser um espaço de cidadania e justiça social precisa assumir o compromisso com a qualificação das práticas participativas, promovendo a articulação entre formação política, acompanhamento sistemático e reconhecimento do papel dos conselhos como instrumentos legítimos de deliberação e transformação institucional.

Resultados e análise dos dados

A análise dos dados evidenciou que, embora os Conselhos Escolares estejam formalmente instituídos nas escolas investigadas, sua atuação como instância de deliberação coletiva e agente da gestão democrática ainda encontra sérias limitações. Constatou-se que, em muitos casos, a participação dos conselheiros se restringe a tarefas meramente protocolares, como a validação de documentos ou o apoio a eventos escolares, sem envolvimento substantivo nas decisões pedagógicas ou administrativas. Essa constatação reafirma o que indicam estudos de Fernandes

e Suzigan (2023), ao apontarem que o funcionamento efetivo dos conselhos depende de uma cultura política escolar comprometida com a democratização dos processos institucionais.

A partir dessa constatação, verifica-se que a presença de um arcabouço legal não garante, por si só, o exercício pleno da participação. A existência de normativas, como as previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), embora essencial, não assegura a prática cotidiana da gestão democrática, especialmente quando o poder decisório permanece concentrado na figura do diretor escolar. Nesse aspecto, os achados confirmam a leitura proposta por Lima, Camargo e Waldhelm (2022), ao argumentarem que a autonomia dos conselhos é diretamente afetada pela postura da equipe diretiva e pelo grau de compreensão que os membros possuem sobre suas atribuições.

Adicionalmente, verificou-se que a atuação dos conselhos está fortemente condicionada à mediação da direção escolar, o que compromete a sua independência funcional e limita a sua contribuição ao planejamento pedagógico. Tal padrão reitera o argumento de Bressan (2023), ao indicar que, mesmo quando previstos no ordenamento interno da escola, os conselhos muitas vezes são relegados a funções acessórias, distantes do seu papel estratégico no Projeto Político-Pedagógico (PPP) e no Planejamento Estratégico e Participativo (PEP). Nesse cenário, os conselhos não assumem o protagonismo esperado, operando em um plano secundário que perpetua práticas de gestão verticalizadas.

A comparação com estudos anteriores indica que essa problemática não se restringe ao contexto local analisado, mas representa uma tendência observada em diferentes redes públicas de ensino no Brasil. Conforme argumenta Fernandes e Suzigan (2023), a efetivação da gestão democrática está diretamente ligada à formação política dos sujeitos escolares, sendo indispensável o investimento em capacitação continuada para os membros dos conselhos. A ausência de tal formação compromete não apenas a autonomia do colegiado, mas também sua capacidade de incidir criticamente sobre o projeto educativo da escola.

Entretanto, algumas situações revelaram indícios de transformação institucional. Em determinadas escolas, observou-se que, quando há incentivo da direção e histórico de participação ativa da comunidade, os conselhos tendem a atuar de forma mais incisiva na definição de metas e estratégias pedagógicas. Esse achado, ainda que pontual, sugere que a cultura participativa pode ser construída gradualmente, desde que haja vontade política e condições estruturais mínimas para seu exercício. Essa hipótese encontra respaldo em Bressan (2023), que defende a necessidade de compreender o conselho não apenas como instância formal, mas como espaço de liderança coletiva e aprendizagem política.

As limitações do estudo também devem ser reconhecidas. Por tratar-se de uma análise concentrada em um único município do interior do Rio Grande do Sul, os resultados não podem ser generalizados para outras redes ou regiões com características sociopolíticas distintas. Além disso, o estudo baseou-se majoritariamente em fontes documentais e entrevistas com gestores, não contemplando, de forma aprofundada, a perspectiva de pais, estudantes e demais representantes da comunidade escolar. Essa limitação metodológica já é apontada por Lima, Camargo e Waldhelm (2022), ao advertirem para a necessidade de pesquisas que incorporem múltiplos olhares sobre os processos de participação escolar.

Outro ponto a ser destacado refere-se à natureza inconclusiva de alguns resultados. Em certas unidades escolares, houve contradições entre o discurso da gestão e as evidências

documentais sobre a atuação dos conselhos. Enquanto se afirmou, por exemplo, que os colegiados eram consultados nas principais decisões da escola, não se encontrou nos registros analisados a formalização dessa consulta. Esse descompasso entre discurso e prática remete à reflexão de Fernandes e Suzigan (2023), que identificam uma tendência à retórica participativa dissociada da prática efetiva, fenômeno que demanda maior aprofundamento investigativo.

Com base nos achados e limitações expostas, recomenda-se a ampliação de estudos qualitativos sobre o papel dos Conselhos Escolares, especialmente os que incluam metodologias participativas e que considerem o ponto de vista dos conselheiros. Sugere-se, ainda, a investigação sobre programas de formação continuada voltados especificamente à atuação colegiada nas escolas públicas, com ênfase em práticas deliberativas e planejamento institucional participativo. Por fim, torna-se necessário que futuras pesquisas explorem os efeitos de diferentes modelos de gestão escolar sobre a dinâmica dos conselhos, de modo a compreender as condições organizacionais e culturais que favorecem, ou inibem, a democratização da gestão educacional.

Conclusão

O presente estudo teve como propósito analisar o papel do Conselho Escolar na efetivação da gestão democrática, com foco na atuação colegiada no planejamento pedagógico e institucional, bem como na formação de lideranças escolares. A investigação foi orientada pela seguinte problemática: em que medida os Conselhos Escolares contribuem, de forma efetiva, para a democratização da gestão nas escolas públicas municipais? Para responder a essa questão, adotou-se uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise documental e na literatura especializada, centrando-se no contexto de uma rede municipal de ensino do interior do estado do Rio Grande do Sul.

Ao longo da análise, constatou-se que os Conselhos Escolares, embora previstos legalmente e formalmente instituídos, ainda enfrentam sérias limitações no que se refere à sua autonomia, representatividade e capacidade de deliberação. Em diversas situações, sua atuação permanece condicionada à mediação da equipe diretiva, restringindo-se a tarefas burocráticas e meramente consultivas. Contudo, também foram identificadas experiências pontuais em que, mediante o estímulo à participação e à formação dos conselheiros, esses espaços se aproximaram de seu potencial como instâncias coletivas de decisão.

Dessa forma, os objetivos da pesquisa foram integralmente contemplados. Verificou-se que, quanto à identificação dos limites e possibilidades da atuação dos conselhos escolares, a principal limitação recai sobre a baixa institucionalização de práticas participativas e a carência de políticas de formação. Por outro lado, como possibilidade concreta, observou-se que a valorização do conselho como espaço político pode fomentar a corresponsabilidade na gestão escolar. Além disso, foi possível demonstrar que o conselho, ao participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico e do Planejamento Estratégico, pode assumir papel articulador entre os diferentes segmentos da comunidade, desde que respaldado por condições institucionais adequadas. Por fim, destacou-se que a formação de lideranças escolares é um fator determinante para a consolidação de uma cultura participativa, embora ainda pouco desenvolvida no contexto analisado.

Considerando as limitações da pesquisa, especialmente no que diz respeito à delimitação geográfica e ao recorte metodológico voltado prioritariamente aos gestores, sugere-se que estudos futuros ampliem o escopo empírico, contemplando diferentes redes e regiões, bem como os múltiplos sujeitos envolvidos nos conselhos, como pais, estudantes e representantes da comunidade local. Além disso, recomenda-se o aprofundamento da investigação sobre programas de formação continuada voltados à atuação colegiada, com especial atenção às metodologias que promovam a autonomia decisória e o fortalecimento institucional dos conselhos escolares.

Em síntese, conclui-se que o fortalecimento da gestão democrática na escola pública exige mais do que a existência de dispositivos legais e estruturas formais. Requer, sobretudo, o compromisso com a formação política dos sujeitos escolares, a institucionalização de práticas deliberativas e o reconhecimento dos Conselhos Escolares como instrumentos estratégicos de liderança coletiva e participação cidadã.

Referências

BRESSAN, M. Z. A gestão democrática, conselhos escolares e o planejamento participativo e estratégico. **SciELO Preprints**, 2023.

FERNANDES, D.; SUZIGAN, A. M. G. Gestão democrática na escola pública: o conselho escolar e o projeto político-pedagógico como indicadores da gestão participativa. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar**, v. 4, n. 2, p. 1–12, 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, C.; CAMARGO, F.; WALDHELM, A. Conselhos escolares e a participação na gestão democrática: estudo de uma rede municipal de ensino. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 61, p. 113–135, 2022.

NARCISO, R.; SANTANA, A. C. de A. Metodologias científicas na educação: uma revisão crítica e proposta de novos caminhos. **ARACÊ**, v. 6, n. 4, p. 19459-19475, 2024.

SANTANA, A. N. V. de; NARCISO, R.; SANTANA, A. C. de A. Transformações imperativas nas metodologias científicas: impactos no campo educacional e na formação de pesquisadores. **Caderno Pedagógico**, v. 22, n. 1, p. e13702, 2025.