



# REBENA

## Revista Brasileira de Ensino e Aprendizagem

ISSN 2764-1368

Volume 11, 2025, p. 262 - 269

<https://rebena.emnuvens.com.br/revista/index>

### Desafios e Potencialidades dos Conselhos Escolares na Gestão Democrática: Um Estudo em Duas Escolas Públicas de Natal-RN

Challenges and Potentialities of School Councils in Democratic Management: A Study in Two  
Public Schools in Natal-RN

Maria Gorete Macêdo e Silva<sup>1</sup> Shirleia Moraes de Oliveira<sup>2</sup>

DOI: [10.5281/zenodo.15586916](https://doi.org/10.5281/zenodo.15586916)

Submetido: 15/03/2024    Aprovado: 25/05/2025    Publicação: 03/06/2025

#### RESUMO

Este artigo investiga as limitações e possibilidades dos conselhos escolares no fortalecimento da gestão democrática em duas escolas públicas do município de Natal-RN, no ano de 2022. A abordagem metodológica é quantitativa, com delineamento não experimental e aplicação de pesquisa de campo. Utilizou-se como técnica principal a enquete, por meio de questionários estruturados de múltipla escolha, além de formulários com perguntas abertas direcionados a gestores e presidentes dos conselhos. A população pesquisada foi composta por 22 participantes, incluindo 20 conselheiros titulares e 2 gestores escolares. A amostragem foi aleatória simples, com nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%. O objetivo principal consistiu em identificar as limitações e potencialidades dos conselhos escolares nos processos de deliberação e representação dos segmentos escolares. Os resultados indicam que, embora tais instâncias não comprometam a institucionalidade escolar, enfrentam desafios significativos quanto à efetiva participação democrática, evidenciando a necessidade de maior envolvimento da comunidade escolar nas tomadas de decisão.

**Palavras-chave:** Conselhos Escolares; Gestão Democrática; Escola Pública; Participação; Limites e Potencialidades.

#### ABSTRACT

This article investigates the limitations and possibilities of school councils in strengthening democratic management in two public schools in the municipality of Natal, Brazil, during the year 2022. The methodological approach is quantitative, with a non-experimental design and field research application. The primary technique used was a survey conducted through structured multiple-choice questionnaires, in addition to open-ended forms directed at school managers and council presidents. The study population consisted of 22 participants, including 20 full council members and 2 school managers. Simple random sampling was applied, with a 95% confidence level and a 5% margin of error. The main objective was to identify the constraints and potential of school councils in the deliberation and representation processes of the school community. The results indicate that, although these bodies do not compromise the institutional structure of the schools, they face significant challenges regarding effective democratic participation, highlighting the need for broader community involvement in decision-making processes.

**Keywords:** School Councils; Democratic Management; Public School; Participation; Limitations and Potential.

<sup>1</sup> Doutora em Ciências da Educação pela Universidad Tecnológica Intercontinental, UTIC. [gorete-macedo@hotmail.com](mailto:gorete-macedo@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Ciências da Educação pela Universidad Tecnológica Intercontinental, UTIC. [moraesshirleia@gmail.com](mailto:moraesshirleia@gmail.com)

## 1. Introdução

A gestão democrática é um dos pilares fundamentais da educação pública no Brasil e está prevista na legislação educacional vigente como princípio orientador da organização escolar. Nesse contexto, os conselhos escolares são considerados instrumentos essenciais para assegurar a participação coletiva dos diversos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios. No entanto, embora esses colegiados representem uma estratégia significativa de democratização da escola, sua atuação tem revelado tanto avanços quanto limitações, especialmente no que se refere à efetiva participação dos seus membros e à autonomia institucional frente às exigências burocráticas do sistema educacional.

Este trabalho tem como foco as limitações e possibilidades dos conselhos escolares na gestão democrática em duas escolas públicas do município de Natal-RN, à luz dos componentes deliberativos definidos pelas Leis Complementares nº 147/2015 (Município de Natal) e nº 290/2005 (Estado do Rio Grande do Norte). Tais componentes são: deliberação sobre o Projeto Político-Pedagógico (PPP), organização financeira, organização administrativa e ambiente escolar/convivência. A investigação buscou compreender como esses aspectos se manifestam no cotidiano dos conselhos escolares, e de que maneira influenciam a efetivação de uma gestão verdadeiramente democrática.

O objetivo geral deste estudo é determinar as limitações e possibilidades que os conselhos escolares enfrentam nos processos de discussão e de decisão dos segmentos escolares, a fim de que se tornem, de fato, a voz da pluralidade dos diferentes atores sociais nas duas instituições analisadas. Para alcançar esse objetivo, foram definidos quatro objetivos específicos: identificar os limites e possibilidades nos componentes de deliberação do PPP, financeiro, administrativo e do ambiente escolar/convívio.

De acordo com Paro (2001), “como vivemos em uma sociedade com cultura autoritária, a gestão democrática é construída entre avanços e recuos, limites e possibilidades; contraditoriamente, as relações democráticas são produzidas sob a égide do autoritarismo.” Nesse sentido, é preciso reconhecer que os conselhos escolares, mesmo previstos legalmente como espaços colegiados, sofrem os impactos dessa cultura autoritária, o que pode comprometer sua legitimidade e efetividade nas decisões escolares.

Observa-se, ainda, que apesar da composição plural desses colegiados, as práticas democráticas são, muitas vezes, tímidas ou condicionadas a decisões já previamente tomadas pelos gestores. Há um distanciamento entre o discurso legal e a prática cotidiana, como revelam as atas das reuniões dos conselhos escolares analisadas nesta pesquisa, nas quais é possível identificar baixa

participação de representantes dos segmentos, à exceção dos docentes. A deliberação, em muitos casos, ocorre sem o devido debate coletivo, limitando o potencial transformador desses espaços.

A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e interpretativa. A investigação envolveu análise documental de atas de reuniões dos conselhos escolares e a realização de entrevistas semiestruturadas com 22 participantes, sendo 2 gestores (membros natos) e 20 conselheiros escolares titulares das duas escolas públicas pesquisadas. O recorte temporal da pesquisa compreendeu o período de junho a novembro de 2022, e o campo empírico foi delimitado ao município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte.

Assim, compreender os limites e possibilidades da atuação dos conselhos escolares exige considerar não apenas a estrutura normativa que os rege, mas, sobretudo, os modos como são vivenciados no dia a dia das escolas. É nesse ponto que se destaca a necessidade de repensar formas de ampliar a participação, fortalecer a autonomia e transformar os conselhos em espaços efetivos de construção coletiva de decisões. Como destaca Cury (2000), “o conselho é uma via de mão dupla: ouvir e ser ouvido”, sendo seu papel o de deliberar a partir do debate público e do compartilhamento de responsabilidades.

Diante disso, esta pesquisa busca oferecer subsídios para a compreensão crítica da atuação dos conselhos escolares, contribuindo para o fortalecimento de práticas democráticas na gestão da escola pública. Para que a gestão democrática seja incorporada à cultura escolar, é fundamental que se reconheça que ela não se impõe por decreto, mas se constrói cotidianamente, a partir do diálogo, da cooperação e do exercício da autonomia.

## **2. Fundamentação Teórica**

A Educação Básica brasileira, composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio, representa etapa crucial para a formação cidadã e o desenvolvimento de competências sociais e cognitivas dos indivíduos. Este segmento educacional assume papel fundamental na promoção da inclusão social e na construção de uma sociedade democrática, oferecendo condições para que estudantes possam exercer seus direitos e desenvolver autonomia crítica (BRASIL, 1996).

Nesse processo, o Conselho Escolar se configura como um instrumento essencial para a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, uma vez que promove a participação ativa dos diferentes segmentos da comunidade escolar na formulação, execução e acompanhamento do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Tal participação fortalece o compromisso com uma educação emancipadora, inclusiva e que valoriza a diversidade, alinhada aos princípios constitucionais e legais vigentes (BRASIL, 2004).

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), a educação básica é um direito público subjetivo e um dever do Estado, que deve garanti-la com qualidade e equidade. A gestão democrática, portanto, surge como um princípio norteador que exige a superação das práticas centralizadoras tradicionais, promovendo a descentralização do poder, o diálogo permanente entre os atores escolares e a construção coletiva das decisões pedagógicas e administrativas (LIBÂNEO, 2001).

Libâneo (2001) enfatiza que a gestão democrática valoriza o trabalho coletivo, o consenso e a corresponsabilidade, configurando-se como processo contínuo de construção social e política dentro das escolas. Essa abordagem busca transformar a escola em espaço de convivência plural e participativa, onde todos os sujeitos educacionais, incluindo alunos, professores, funcionários, gestores e familiares, possam contribuir efetivamente para a definição dos rumos institucionais.

Os Conselhos Escolares são instâncias colegiadas formalmente constituídas, compostas por representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar. Eles têm como função deliberar sobre questões administrativas, pedagógicas e financeiras, o que contribui para fortalecer o vínculo entre a escola e a sociedade local, ampliando a transparência e a legitimidade das decisões (BRASIL, 2004). O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, lançado em 2004, reconhece esses órgãos como ferramentas estratégicas para a construção da cidadania e a melhoria da qualidade da educação, destacando seu papel na democratização das práticas escolares.

Entretanto, a simples existência formal dos Conselhos Escolares não garante a efetivação da gestão democrática. Conforme apontam estudos publicados na Revista Raízes e Asas (1996) e diversos autores da área, a efetiva participação dos membros depende de fatores como a formação crítica e política dos conselheiros, o compromisso coletivo e a superação de valores autoritários ainda enraizados no cotidiano escolar. A cultura organizacional das escolas, por vezes marcada por centralismo e hierarquias rígidas, pode limitar a autonomia e a voz dos segmentos menos representados, como alunos e pais (GADOTTI, 2003).

Assim, para construir uma escola verdadeiramente democrática, é imprescindível promover espaços permanentes de escuta, diálogo e decisão compartilhada, que consolidem a corresponsabilidade entre todos os envolvidos no processo educativo. Isso implica um compromisso coletivo em que a gestão democrática não seja entendida apenas como um modelo administrativo, mas como uma prática política que contribui para a emancipação social e cultural dos sujeitos envolvidos (FREIRE, 1996).

Portanto, a gestão democrática, através do fortalecimento dos Conselhos Escolares, é um processo dinâmico e desafiador que exige mudanças culturais, formação continuada e o engajamento efetivo da comunidade escolar para que se traduza em melhorias reais na qualidade e na equidade da Educação Básica.

### 3. Metodologia

Este estudo adotou um delineamento quantitativo, descritivo e não experimental, com o objetivo de quantificar e descrever as variáveis envolvidas, sem manipulação das mesmas, em conformidade com os preceitos metodológicos de Gil (2008).

A população foi composta por 22 sujeitos, englobando gestores (membros natos) e conselheiros escolares titulares, pertencentes a uma escola estadual e uma municipal. Devido ao reduzido número de participantes, optou-se pela inclusão integral da população, não sendo necessária a definição de amostra. As características demográficas e profissionais dos participantes, como sexo, tempo de magistério e experiência em colegiados, foram consideradas para contextualização e análise dos resultados.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionários estruturados, com perguntas fechadas de múltipla escolha e perguntas abertas direcionadas a gestores e presidentes do conselho, complementada por observações participativas nas reuniões dos conselhos e análise documental de regimentos e atas. Os instrumentos passaram por validação qualitativa por especialistas antes da aplicação, garantindo a confiabilidade dos dados coletados.

A análise dos dados envolveu a tabulação, escrutínio e tratamento estatístico utilizando ferramentas como o Microsoft Excel, seguida da interpretação pedagógica fundamentada no referencial teórico pertinente. Foram respeitados rigorosamente os preceitos éticos estabelecidos na Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, assegurando o consentimento livre e esclarecido dos participantes, a confidencialidade das informações e a integridade dos envolvidos.

### 4. Análise e Discussão dos Dados

A investigação realizada, alicerçada na experiência prática da pesquisadora e embasada em literatura especializada, revelou que os Conselhos Escolares das escolas públicas pesquisadas enfrentam limitações significativas para funcionarem plenamente como instâncias democráticas, apesar de serem reconhecidos como espaços estratégicos para a gestão democrática escolar. Os dados coletados e analisados apontam para uma distância substancial entre o que preconizam os discursos legais e normativos sobre gestão democrática e a efetiva prática vivenciada nas unidades escolares.

No que tange ao **Projeto Político Pedagógico (PPP)**, constatou-se que os conselheiros percebem uma participação insuficiente nos momentos de deliberação, o que se confirma pela alta porcentagem de entrevistados que reconhecem limitações no envolvimento do conselho nesse componente. Isso indica que, apesar da importância do PPP como instrumento norteador da gestão

democrática, sua construção e revisão ainda não envolvem a comunidade escolar de maneira efetiva, limitando o exercício da participação coletiva.

Quanto à **deliberação financeira**, evidenciou-se a falta de informação como um entrave crítico para a atuação dos conselheiros. A ausência de transparência e comunicação clara sobre os recursos financeiros da escola compromete a capacidade do conselho de acompanhar, analisar e aprovar os gastos, fragilizando o processo participativo e a corresponsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A análise do componente de **deliberação administrativa** revelou que conflitos relacionados à organização e funcionamento do colegiado são percebidos como barreiras que dificultam a construção de processos colaborativos e a partilha real do poder. Essa dificuldade expressa-se principalmente na percepção dos pais/mães, funcionários e gestores, o que sinaliza a necessidade de aprimoramento nas relações institucionais para que o conselho assuma um papel mais ativo e decisivo.

No que diz respeito ao **ambiente/convívio escolar**, a percepção dos alunos da escola estadual indica que as relações interpessoais e o clima democrático na escola precisam ser melhorados para fortalecer o exercício da gestão democrática. O convívio pacífico e respeitoso constitui um fundamento indispensável para que o conselho possa operar como espaço legítimo de diálogo e construção coletiva.

Os resultados demonstram que, embora os Conselhos Escolares sejam reconhecidos legalmente como instrumentos de gestão democrática, na prática existem significativas limitações, principalmente relacionadas à participação, acesso à informação e funcionamento colegiado. O quadro a seguir sintetiza as principais conclusões específicas por dimensão:

<b>Dimensão</b>	<b>Principais Limitações Identificadas</b>	<b>Possibilidades e Recomendações</b>
Projeto Político Pedagógico (PPP)	Participação insuficiente dos conselheiros nas discussões e construção do PPP; baixa participação dos alunos e pais/mães.	Promover maior envolvimento da comunidade, assegurar autonomia para manifestações e incentivar reuniões abertas.
Deliberação Financeira	Falta de transparência e informação compromete a análise e aprovação das contas e orçamento pela comunidade escolar.	Melhorar comunicação financeira; capacitar conselheiros para acompanhamento de recursos; ampliar acesso às informações.
Deliberação Administrativa	Organização e funcionamento do conselho prejudicados por hierarquias e centralização de decisões; presença passiva dos segmentos não gestores.	Incentivar cooperação, divisão equitativa de espaço nas reuniões e protagonismo efetivo do conselho nas decisões.
Ambiente/Convívio Escolar	Relações interpessoais frágeis; necessidade de melhorar o clima escolar para garantir diálogo e respeito mútuo.	Desenvolver práticas democráticas cotidianas; estimular diálogo, respeito e participação em um ambiente acolhedor.

Esses resultados evidenciam que a gestão democrática, embora prevista em marcos legais como a Constituição Federal, a LDB e o Plano Nacional de Educação, ainda carece de efetivação prática nas escolas. A participação dos diversos segmentos da comunidade escolar é fundamental para que o conselho escolar ultrapasse o caráter formal e se torne um espaço de construção coletiva e política.

## 5. Considerações Finais

Este artigo contribuiu para compreender as limitações e possibilidades dos Conselhos Escolares na gestão democrática em duas escolas públicas do município de Natal – RN. Observou-se que, embora a legislação e os documentos normativos assegurem a gestão democrática como princípio basilar, a sua efetivação enfrenta entraves relacionados à participação restrita da comunidade, à falta de informação e a práticas institucionais centralizadoras.

A consolidação do Projeto Político Pedagógico enquanto instrumento de gestão democrática exige a efetiva participação dos conselheiros e da comunidade escolar, o que ainda se mostra insuficiente, especialmente pela pouca participação dos alunos e pais/mães nos processos decisórios. O exercício da gestão democrática é mais do que uma formalidade; implica em uma mudança cultural que valorize o diálogo, a corresponsabilidade e o compartilhamento do poder.

Recomenda-se a implementação de ações contínuas de formação para os conselheiros, com vistas a fortalecer a compreensão e o compromisso com a gestão democrática como prática cotidiana, e não meramente burocrática. Além disso, é fundamental que o Conselho Escolar assuma um protagonismo real, evitando posturas meramente homologatórias e garantindo espaços equitativos de participação para todos os segmentos da comunidade escolar.

Por fim, o estudo reforça que a gestão democrática é um processo político e pedagógico complexo, que demanda não só o cumprimento das normas legais, mas, sobretudo, a construção coletiva de uma cultura escolar democrática. O Conselho Escolar, nesse contexto, deve ser compreendido como um espaço político-emancipador, capaz de promover a participação efetiva e a transformação social dentro da escola.

## Referências

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Obra completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2004.

BARROSO, João. *A escola pública: gestão democrática e qualidade do ensino*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis às pesquisas envolvendo seres humanos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2016.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA (1989). Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: ONU, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e democracia: política, cultura e representações sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática da escola: o desafio da participação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NATAL (Município). **Lei Complementar nº 147, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal e dá outras providências.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

REVISTA RAÍZES E ASAS. Conselho Escolar: construindo a cidadania. *Raízes e Asas*, n. 2, p. 16, 1996.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Lei Complementar nº 290, de 4 de janeiro de 2005**. Institui normas para a gestão democrática nas escolas públicas estaduais.

UNDIME; UNICEF. *Conselho escolar: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília: UNICEF, 2003.