A PRÁXIS PARTICIPATIVA COMO FUNDAMENTO DA AUTONOMIA ESCOLAR E DA QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Maria da Graça Giordano de Marcos Crescenti Aulicino[1]

[1]*Doutora em Educação pela Universidade Católica de Santos, SP, Brasil*
maria.graca.marcos@unisantos.br

Esta pesquisa analisa a participação democrática nos Conselhos Escolares e sua relação com a qualidade da educação pública. Adotou-se abordagem qualitativa multimétodos, com entrevistas, análise documental de atas (2022-2024) e revisão bibliográfica, em escolas de Santos, SP. Os resultados indicam que os Conselhos Escolares permanecem restritos a funções consultivas e simbólicas, revelando distanciamento entre o arcabouço legal da gestão democrática e sua efetivação nas práticas institucionais.

Palavras-chave: políticas públicas educacionais; qualidade educacional; participação democrática; educação pública; educação básica.

INTRODUÇÃO

A educação pública brasileira encontra-se historicamente atravessada por profundas desigualdades sociais, econômicas e culturais que comprometem a efetivação do direito à educação e a consolidação de uma escola democrática e socialmente referenciada. Em um país marcado por processos históricos excludentes, inúmeras crianças e adolescentes têm seus direitos violados, especialmente no campo educacional, em razão da ausência de condições estruturais, pedagógicas e sociais capazes de assegurar uma educação de qualidade. As dificuldades relacionadas ao acesso e à permanência na escola, associadas à insuficiência de políticas públicas voltadas à proteção social dos estudantes, à precarização das condições de ensino e à permanência de práticas discriminatórias relacionadas à raça, gênero, classe social e demais marcadores sociais da diferença, revelam que a discussão acerca da qualidade educacional ultrapassa indicadores meramente quantitativos ou resultados de desempenho escolar.

Nessa perspectiva, compreender a qualidade da educação implica reconhecê-la como uma construção social, histórica e política, diretamente vinculada às condições concretas de vida da população e à garantia de direitos fundamentais. A qualidade educacional, portanto, não pode ser reduzida a parâmetros tecnicistas ou avaliações padronizadas, mas deve considerar as condições materiais da escola, a valorização dos sujeitos do processo educativo, a democratização das relações institucionais e a participação coletiva nos processos decisórios. Trata-se de uma concepção de qualidade comprometida com a formação humana integral, com o desenvolvimento da autonomia, da consciência crítica e da emancipação dos sujeitos.

Nesse contexto, a gestão democrática da educação emerge como um dos pilares fundamentais para a consolidação de uma escola pública comprometida com a equidade, a participação social e a transformação das estruturas historicamente produtoras de desigualdades. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ao instituir a gestão democrática como princípio do ensino público, inaugura um importante marco jurídico-político para a democratização da escola brasileira. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996 (Brasil, 1996) reafirma esse princípio ao estabelecer a participação da comunidade escolar nos processos decisórios por meio de Conselhos Escolares ou equivalentes.

A gestão democrática, contudo, não se efetiva apenas por meio da existência formal de mecanismos participativos. Sua concretização depende da criação de condições políticas, institucionais e formativas que garantam a participação efetiva dos sujeitos envolvidos no processo educativo. Conforme argumenta Paro (2012), a gestão democrática deve ser compreendida como condição indispensável para a efetivação do direito à educação e da qualidade educacional, na medida em que possibilita a apropriação da escola pública por seus sujeitos. Para o autor, a gestão escolar não pode estar subordinada a uma lógica mercadológica, mas deve orientar-se pelos fins educativos e pela promoção da formação humana.

Em diálogo com essa perspectiva, Lima (2002) sustenta que a gestão democrática não pode ser reduzida a mecanismos burocráticos de descentralização administrativa ou à simples

transferência de responsabilidades para a comunidade escolar. Para o autor, a democratização da escola constitui um projeto político fundamentado na participação coletiva, no reconhecimento do conflito como elemento constitutivo da vida democrática e na construção compartilhada da autonomia institucional. A participação, nesse sentido, não se restringe à consulta eventual ou à colaboração pontual, mas configura-se como exercício de cidadania e de poder coletivo.

A reflexão sobre a democratização da gestão escolar encontra importante sustentação na perspectiva freireana de educação. Para Freire (1999), a educação deve constituir-se como prática da liberdade, fundamentada no diálogo, na problematização da realidade e na participação ativa dos sujeitos na construção do conhecimento e na transformação social. A educação dialógica pressupõe o reconhecimento dos sujeitos como protagonistas históricos capazes de refletir criticamente sobre o mundo e intervir na realidade. Nesse sentido, a gestão democrática representa não apenas uma forma de organização institucional, mas uma prática educativa comprometida com a emancipação humana.

Freire e Shor (1987) defendem que a participação integra a própria natureza histórica do ser humano, sendo condição fundamental para o desenvolvimento da consciência crítica e da autonomia. O diálogo, nessa perspectiva, constitui elemento central do processo educativo, pois permite que os sujeitos se reconheçam como seres históricos, sociais e políticos. A participação democrática, portanto, assume caráter formativo, uma vez que possibilita o desenvolvimento da corresponsabilidade, da reflexão coletiva e da práxis transformadora.

As contribuições de Dourado (2007) aprofundam essa discussão ao compreender a gestão democrática como processo político-pedagógico voltado à emancipação dos sujeitos e à construção coletiva do conhecimento. Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha avançado na institucionalização de mecanismos de democratização da escola pública, persistem desafios significativos para sua efetivação, especialmente no que se refere à formação política dos sujeitos, à cultura autoritária presente nas instituições escolares e à limitação dos espaços de participação.

Nessa direção, os Conselhos Escolares assumem papel central na materialização da gestão democrática, configurando-se como espaços colegiados de participação, deliberação e construção coletiva das políticas educacionais no âmbito da escola. Sua atuação ultrapassa funções meramente administrativas ou consultivas, constituindo-se como instrumento político-pedagógico de fortalecimento da democracia, da transparência institucional e da corresponsabilidade entre os diferentes segmentos da comunidade escolar.

Conforme destaca Andrade (2021), a trajetória histórica dos Conselhos Escolares representa uma tentativa de superação da centralização administrativa e do autoritarismo historicamente presentes na gestão da escola pública brasileira. Ao promover o diálogo entre gestores, professores, estudantes, famílias, funcionários e comunidade local, os Conselhos Escolares contribuem para a construção de uma cidadania ativa e para o fortalecimento de práticas democráticas no cotidiano escolar.

No município de Santos, *locus* desta pesquisa, a institucionalização dos Conselhos Escolares antecedeu a própria LDBEN nº 9.394/1996, por meio da Lei Municipal nº 670/1990 (Santos, 1990), que instituiu os Conselhos de Escola nas unidades da rede municipal de ensino. Tal iniciativa evidencia o protagonismo do município na incorporação de mecanismos legais voltados à democratização da gestão educacional e à ampliação da participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

Todavia, apesar dos avanços normativos e da ampliação dos espaços institucionais de participação, observa-se, no contexto contemporâneo, um distanciamento significativo entre o discurso democrático presente na legislação e a efetivação concreta da participação nas práticas escolares. Em muitos casos, os Conselhos Escolares permanecem restritos a funções consultivas, burocráticas e simbólicas, sem efetiva influência sobre os processos decisórios e sobre a definição dos rumos pedagógicos e administrativos da escola.

Essa problemática torna-se ainda mais relevante diante das transformações provocadas pelos processos de mercantilização da educação e pelas políticas neoliberais que reconfiguram o papel do Estado e da escola pública. A lógica gerencial e produtivista, baseada em critérios de eficiência, desempenho e competitividade, tende a esvaziar o sentido político da participação democrática e a reduzir a educação à condição de mercadoria. Nesse cenário, discutir gestão democrática e qualidade social da educação significa também problematizar os projetos societários em disputa e defender a educação pública como direito social e instrumento de emancipação humana.

Algebaile (2009) ressalta que a discussão sobre qualidade educacional está diretamente relacionada ao projeto de sociedade que se pretende construir. Para a autora, uma educação de qualidade exige compromisso com a justiça social, com a equidade e com a valorização dos sujeitos do processo educativo. Tal concepção contrapõe-se às abordagens tecnicistas que associam qualidade apenas ao rendimento escolar ou à eficiência administrativa.

Nessa mesma direção, Adorno (2003) destaca a importância de uma educação voltada à formação do pensamento crítico e da autonomia intelectual como forma de resistência às estruturas autoritárias e à reprodução da barbárie. Para o autor, a educação emancipadora deve possibilitar aos sujeitos o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica, superando processos de alienação e conformismo social.

No contexto brasileiro, a reflexão sobre o direito à educação encontra importantes contribuições em Anísio Teixeira (1957) e Darcy Ribeiro (1995), que conceberam a escola pública como espaço de democratização das oportunidades e de construção da cidadania. Para Freire (1987), entretanto, a efetivação do direito à educação somente se concretiza quando a escola deixa de reproduzir relações de opressão e passa a constituir-se como espaço de conscientização crítica e transformação social.

Diante desse cenário, a presente pesquisa parte do entendimento de que a democratização da gestão escolar, especialmente por meio da atuação dos Conselhos Escolares, pode contribuir significativamente para a construção de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada. Parte-se da hipótese, fundamentada na perspectiva freireana, de que a participação efetiva dos sujeitos nos processos decisórios escolares favorece a vivência da práxis democrática, fortalece a autonomia coletiva e amplia as possibilidades de construção de uma escola comprometida com os direitos humanos, a cidadania e a emancipação dos sujeitos.

A pesquisa problematiza, portanto, em que medida a prática dialógica se materializa no âmbito dos Conselhos Escolares e como essa dinâmica contribui para o fortalecimento da gestão democrática e para a construção da qualidade social da educação. Trata-se de uma investigação que busca compreender as tensões, limites e possibilidades da participação democrática no cotidiano escolar, considerando as contradições presentes nas políticas públicas educacionais e nos processos institucionais da escola pública.

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo consiste em investigar como a prática dialógica se materializa no âmbito do Conselho Escolar e em que medida contribui para o fortalecimento da gestão democrática e para a construção da qualidade social da educação nas escolas da rede municipal de Santos. Como objetivos específicos, busca-se compreender as possibilidades da implementação de políticas públicas voltadas à atuação efetiva dos Conselhos Escolares, que ampliem perspectivas para uma educação de qualidade, bem como identificar se o Conselho Escolar se configura como espaço de reflexão, participação e construção coletiva da qualidade social da educação.

Ao analisar as relações entre participação democrática, gestão escolar e qualidade educacional, esta pesquisa pretende contribuir para o aprofundamento do debate acerca da efetivação do direito à educação no Brasil, reconhecendo os Conselhos Escolares como espaços potencialmente emancipatórios, capazes de fortalecer práticas democráticas e promover processos coletivos de transformação social no interior da escola pública.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo insere-se na linha de pesquisa de Políticas Públicas Educacionais, compreendida como campo investigativo voltado à análise das relações entre educação, Estado e sociedade, especialmente no que se refere às práticas sociais e institucionais produzidas nesse contexto. Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se uma abordagem qualitativa de caráter multimétodos, entendida como a combinação de diferentes técnicas e instrumentos de coleta e análise de dados, de modo a possibilitar uma compreensão mais abrangente do fenômeno investigado (Minayo; Costa, 2018; Oliveira, 2015).

Nesta pesquisa, a estratégia multimétodos fundamentou-se na articulação entre revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. A integração dessas diferentes fontes de dados buscou potencializar as contribuições específicas de cada método, permitindo maior aprofundamento analítico e ampliando a confiabilidade dos resultados. Conforme destacam Minayo e Costa (2018), a utilização combinada de métodos favorece uma leitura mais complexa e contextualizada da realidade investigada. Nesse sentido, Oliveira (2015) argumenta que o emprego isolado de um único método pode não ser suficiente para descrever e explicar os processos que constituem o fenômeno estudado, tornando recomendável a integração metodológica.

A pesquisa foi desenvolvida no município de Santos, localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista, litoral do estado de São Paulo. O município possui extensão territorial de 281,033 km², população estimada em 418.608 habitantes, Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R$ 55.508,40 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,840, considerado o mais elevado da região (IBGE, 2023).

O campo empírico compreendeu dois Conselhos Escolares vinculados a duas Unidades Municipais de Ensino (UMEs) da rede pública municipal. A seleção das escolas ocorreu a partir do critério de zoneamento territorial, contemplando unidades situadas em diferentes regiões da cidade, bem como considerando

a diversidade socioeconômica da população atendida. Tal escolha buscou incluir sujeitos pertencentes a distintas classes sociais, ampliando as possibilidades de análise acerca da participação democrática no contexto escolar.

Participaram da investigação membros dos Conselhos Escolares pertencentes às diferentes categorias previstas pela Lei Municipal nº 2.651, de 27 de novembro de 2009 (Santos, 2009), incluindo equipe gestora, professores, funcionários e pais de alunos. O recrutamento dos participantes ocorreu durante reuniões dos Conselhos Escolares, ocasião em que a pesquisadora apresentou os objetivos do estudo e realizou o convite para participação voluntária.

A coleta de dados foi organizada em duas etapas complementares. A primeira consistiu na análise documental, compreendida como procedimento de recolha de dados em documentos produzidos institucionalmente e utilizados como elementos de prova e registro das práticas sociais (Tuzzo; Braga, 2016). Foram analisadas as atas das reuniões dos Conselhos Escolares referentes aos anos letivos de 2022, 2023 e 2024. As atas constituem documentos oficiais produzidos durante as reuniões, redigidos por um dos membros do Conselho e posteriormente assinados pelos participantes, permanecendo arquivados em livros físicos nas dependências escolares.

A segunda etapa concentrou-se na realização de entrevistas individuais semiestruturadas. A entrevista, conforme Minayo e Costa (2018), configura-se como uma interação entre entrevistador e entrevistado voltada à construção de informações pertinentes ao objeto investigado, possibilitando compreender percepções, opiniões, sentimentos, crenças e experiências dos participantes. As entrevistas foram realizadas pela pesquisadora responsável, em dias e horários previamente acordados com os participantes, em espaços reservados das unidades escolares que assegurassem privacidade e confidencialidade.

No processo de organização dos dados, as atas foram digitadas integralmente para posterior categorização analítica. As entrevistas, por sua vez, foram transcritas com auxílio da ferramenta Perplexity Pro, Inteligência Artificial Generativa utilizada como suporte técnico para transcrição, preservando-se a integridade e a confidencialidade das informações coletadas. Posteriormente, foi feita auditoria humana de todas as transcrições para verificar possíveis incompatibilidades na transcrição automatizada.

A análise dos dados fundamentou-se na técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), articulada às recomendações internacionais de qualidade metodológica em pesquisa qualitativa formuladas por Krippendorff (2019) e sistematizadas por Sampaio e Lycarião (2021). Buscou-se assegurar rigor, transparência e confiabilidade analítica mediante explicitação das etapas da pesquisa, elaboração de livro de códigos, validação das categorias e triangulação dos dados.

A análise seguiu as etapas propostas por Sampaio e Lycarião (2021): definição das unidades de análise, elaboração do livro de códigos, amostragem do material, pré-teste, codificação, teste de confiabilidade e interpretação dos dados. As unidades de análise foram definidas com cada ata de reunião e cada entrevista realizada, permitindo captar diferentes perspectivas acerca da gestão democrática e da participação escolar. O livro de códigos foi elaborado com base na literatura especializada sobre gestão democrática, participação social e qualidade educacional, contemplando categorias analíticas, códigos e definições operacionais para a codificação do corpus documental.

A interpretação dos dados ocorreu por meio da triangulação entre análise documental, entrevistas e revisão bibliográfica, permitindo confrontar e complementar informações provenientes de diferentes fontes. Essa estratégia metodológica contribuiu para ampliar a consistência analítica da pesquisa, possibilitando uma compreensão crítica e contextualizada acerca da efetivação da participação democrática nos Conselhos Escolares investigados.

No que se refere aos aspectos éticos, a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Santos, sob parecer nº 7.238.316, bem como pelo Comitê de Ética da Secretaria Municipal de Saúde de Santos, parecer nº 7.288.075, responsável pela regulamentação de pesquisas realizadas em equipamentos públicos municipais, em conformidade com a Portaria SEDUC nº 78/2023 (Santos, 2023). Todos os participantes foram esclarecidos acerca dos objetivos da pesquisa e participaram voluntariamente, mediante garantia de sigilo, anonimato e confidencialidade das informações.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A triangulação dos dados da pesquisa conduziu aos resultados, sendo que a referida triangulação foi realizada a partir da análise documental das atas das reuniões dos Conselhos Escolares, das entrevistas com membros dos referidos colegiados e do diálogo com a literatura que fundamenta esta investigação.

Tal procedimento permitiu compreender como os processos de participação e autonomia se materializam no cotidiano escolar, especialmente nas práticas mediadas pelo Conselho Escolar, evidenciando tanto os avanços quanto os limites da gestão democrática nas instituições investigadas.

A análise dos dados demonstra que a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Escolares se estrutura

predominantemente em torno de procedimentos formais, voltados ao cumprimento de exigências legais, à manutenção da transparência administrativa e à garantia da representatividade formal dos segmentos escolares. Entretanto, embora esses aspectos sejam relevantes para a organização institucional, observou-se uma limitação significativa quanto à constituição de espaços efetivos de interlocução, problematização e deliberação coletiva.

Nesse contexto, a tipologia dos graus de participação proposta por Bordenave (2013) oferece importantes elementos analíticos para a compreensão das práticas identificadas. Conforme o autor, os níveis de participação variam desde formas mais passivas, como a informação e a consulta facultativa, até modalidades mais autônomas, como a cogestão e a autogestão. A análise das atas e entrevistas sugere que os Conselhos Escolares investigados tendem a operar, majoritariamente, nos níveis de informação e consulta, uma vez que as decisões aparecem frequentemente conduzidas pela equipe gestora e posteriormente apresentadas aos membros para apreciação e aprovação.

As atas evidenciam recorrentes aprovações por unanimidade, reduzida presença de debates pedagógicos e pouca problematização das condições estruturais, políticas e educacionais que atravessam o cotidiano escolar. Tal configuração aproxima-se do que Bordenave (2013) denomina participação formal ou limitada, na qual os sujeitos participam dos processos institucionais sem exercer influência efetiva sobre as decisões.

Outro aspecto relevante identificado refere-se à centralidade da prestação de contas nas reuniões do Conselho Escolar. Embora essa prática contribua para a transparência administrativa e para o controle social dos recursos públicos, sua predominância indica que o Conselho vem assumindo prioritariamente funções administrativas e fiscalizatórias, em detrimento de uma atuação mais ampla nos campos pedagógico e político.

Essa constatação dialoga com as reflexões de Paro (2012), ao afirmar que a gestão democrática não se efetiva apenas pela existência formal de instâncias participativas. Segundo o autor, a recorrência discursiva da gestão democrática pode, em determinados contextos, converter-se em um ritual legitimador de decisões previamente definidas pela gestão escolar. Tal perspectiva mostrou-se coerente com os dados analisados, uma vez que o discurso da participação democrática aparece reiteradamente nas falas iniciais registradas em atas, especialmente nos pronunciamentos da diretora-presidente do Conselho Escolar, sem, contudo, corresponder plenamente a mecanismos substantivos de partilha do poder decisório.

Do mesmo modo, Dourado (2007) argumenta que a gestão democrática pressupõe a ampliação dos espaços de diálogo e a efetiva participação dos sujeitos nas decisões institucionais. Contudo, os achados desta pesquisa indicam que a atuação dos Conselhos Escolares permanece fortemente vinculada a práticas procedimentais e burocráticas, limitando sua dimensão deliberativa e formativa.

A análise das entrevistas também evidenciou diferenças significativas na participação dos diversos segmentos que compõem o Conselho Escolar. Pais e responsáveis tendem a concentrar sua atuação em questões relacionadas ao funcionamento cotidiano da escola, infraestrutura e condições materiais, enquanto as discussões pedagógicas permanecem majoritariamente sob responsabilidade da equipe gestora e do corpo docente. Tal dinâmica revela uma segmentação simbólica dos espaços de fala e dos saberes legitimados no interior do colegiado.

Essa divisão evidencia limites importantes para a consolidação da gestão democrática, uma vez que determinados temas são socialmente compreendidos como pertencentes exclusivamente aos profissionais da educação. Conforme destaca Paro (2012), a democratização da escola pública exige a ampliação da participação da comunidade também nas dimensões pedagógicas, superando a lógica de uma participação restrita aos aspectos administrativos ou operacionais.

Nessa mesma direção, Gohn (2016) enfatiza que a participação democrática constitui um processo educativo construído na prática coletiva e no exercício do diálogo entre sujeitos diversos. Quando a atuação dos pais se restringe a pautas periféricas, o Conselho Escolar corre o risco de assumir um caráter meramente consultivo, enfraquecendo seu potencial político e formativo.

Os dados analisados também permitiram identificar a coexistência de dinâmicas que se aproximam dos "sistemas de solidariedade" e dos "sistemas de interesses", categorias propostas por Bordenave (2013). Em determinados momentos, observou-se a mobilização coletiva em torno de objetivos comuns relacionados à melhoria das condições educacionais, evidenciando práticas solidárias sustentadas por vínculos de pertencimento e corresponsabilidade. Em contrapartida, também foram identificadas situações em que determinadas demandas individuais se sobrepõem aos interesses coletivos, revelando práticas participativas marcadas por interesses particulares e utilitários.

No que se refere à relação entre escola e comunidade, os dados demonstram que a participação comunitária ocorre de maneira pontual e circunstancial, estando fortemente associada à realização de eventos festivos e culturais, como festas juninas e comemorações

escolares. Embora tais ações contribuam para aproximar a comunidade da escola e fortalecer vínculos de sociabilidade, elas não configuram, necessariamente, formas contínuas e sistemáticas de participação nos processos decisórios da instituição.

Paro (2012) destaca que a aproximação entre escola e comunidade constitui elemento central da gestão democrática, sendo necessário que a escola pública se organize como espaço efetivo de participação social. De maneira semelhante, Gohn (2016) afirma que a participação comunitária se fortalece quando os sujeitos encontram canais institucionais permanentes de diálogo e intervenção. Nesse sentido, os achados indicam que, apesar da relevância das atividades culturais, ainda há fragilidades na construção de mecanismos permanentes de corresponsabilização da comunidade pelos rumos pedagógicos e administrativos da escola.

Outro aspecto importante revelado pelas entrevistas refere-se à compreensão de qualidade da educação manifestada pelos participantes. Observou-se predominância de uma concepção centrada em condições estruturais e materiais, como infraestrutura, recursos financeiros e disponibilidade de profissionais qualificados. Embora tais elementos sejam fundamentais, sua centralidade evidencia uma compreensão de qualidade fortemente vinculada às condições objetivas de funcionamento da escola.

Dourado (2007) problematiza essa perspectiva ao afirmar que a qualidade da educação não pode ser reduzida a indicadores técnicos e estruturais, devendo ser compreendida como construção social atravessada por valores, disputas e projetos políticos. Na mesma direção, Freire (1996) ressalta que a qualidade educativa está intrinsicamente associada à prática pedagógica crítica, à formação de sujeitos autônomos e ao compromisso político com a emancipação humana.

A ênfase predominante nos aspectos estruturais tende, portanto, a invisibilizar dimensões fundamentais da qualidade educacional, como as relações pedagógicas, a gestão democrática, o currículo e a participação da comunidade escolar. Conforme Demo (2004), a qualidade deve ser entendida como processo dinâmico e permanentemente reconstruído pela reflexão crítica e pela participação coletiva.

Freire (1996) e Nóvoa (1995) reconhecem a relevância do professor na construção da qualidade do ensino, destacando a importância da formação docente, do compromisso ético e da prática pedagógica dialógica. Contudo, a personalização excessiva da qualidade na figura do professor pode deslocar o debate das dimensões coletivas, institucionais e políticas que condicionam o processo educativo.

O relato de mãe entrevistada, integrante do Conselho Escolar de uma das unidades municipais de educação participantes da pesquisa, evidencia de maneira significativa essa compreensão acerca da qualidade da educação, ao associá-la diretamente à atuação da professora responsável pela turma de seu filho. Tal percepção evidencia o reconhecimento da centralidade do trabalho docente no processo educativo, especialmente no que se refere ao preparo profissional, à atenção individualizada e à capacidade de estabelecer relações pedagógicas significativas.

Conforme argumenta Dourado (2007), a qualidade da educação resulta de múltiplos fatores articulados, incluindo políticas públicas, condições de trabalho, organização escolar, financiamento e gestão democrática. Assim, ao responsabilizar predominantemente o professor pelo sucesso ou fracasso educacional, corre-se o risco de obscurecer as responsabilidades do Estado e das instituições escolares na garantia do direito à educação.

Por fim, os dados revelam que importantes práticas relacionadas à gestão democrática extrapolam o espaço formal das reuniões do Conselho Escolar. Questões relacionadas ao planejamento pedagógico, mediação de conflitos, acompanhamento do desempenho dos estudantes e articulação com as famílias são frequentemente discutidas em reuniões pedagógicas, encontros entre gestores e professores e espaços informais de diálogo.

Os resultados indicam a necessidade de fortalecimento do Conselho como espaço efetivamente deliberativo, crítico e formativo, capaz de ampliar a participação dos diferentes segmentos escolares e de contribuir para a construção coletiva de uma concepção de qualidade socialmente referenciada da educação pública.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que, embora exista um conjunto robusto de dispositivos legais que fundamentam e legitimam a gestão democrática no âmbito educacional, ainda persiste um descompasso significativo entre o plano normativo e a materialização concreta dessas diretrizes nas práticas institucionais vivenciadas no cotidiano escolar. Tal constatação revela que a institucionalização formal de mecanismos participativos, embora necessária, não é suficiente para assegurar processos efetivamente democráticos, dialógicos e emancipatórios.

Ao retomar o objetivo geral desta pesquisa, que consistiu em investigar como a prática dialógica, fundamentada no referencial freireano, se materializa no âmbito do Conselho Escolar e em que medida contribui para o fortalecimento da gestão democrática e para a construção da qualidade social da educação

nas escolas da rede municipal de Santos, os resultados indicam a coexistência de avanços institucionais relevantes e de limites estruturais, culturais e políticos que tensionam a consolidação de uma cultura democrática no espaço escolar.

Constatou-se que os Conselhos Escolares encontram-se formalmente instituídos nas unidades investigadas, em conformidade com as normativas nacionais e municipais que regulamentam sua composição e funcionamento. Tal realidade evidencia que o sistema municipal de ensino assegura, ao menos no plano organizacional, condições mínimas para o funcionamento desse órgão colegiado, reconhecido como instância de participação, controle social e corresponsabilização na gestão escolar.

Todavia, a análise qualitativa das atas, das pautas e das dinâmicas deliberativas demonstrou que as discussões realizadas no interior dos Conselhos Escolares permanecem predominantemente concentradas em questões administrativas, organizacionais e operacionais. Temáticas diretamente relacionadas à qualidade social da educação — tais como práticas pedagógicas, processos de ensino e aprendizagem, enfrentamento das desigualdades, inclusão, avaliação institucional e construção coletiva do projeto político-pedagógico — ainda não ocupam, de modo sistemático, centralidade nos debates colegiados.

À luz do pensamento de Paulo Freire, compreende-se que a prática dialógica ultrapassa a mera existência formal de espaços participativos, exigindo a constituição de processos comunicativos críticos, horizontais e problematizadores, capazes de promover a leitura coletiva da realidade e sua transformação. Nesse sentido, embora o Conselho Escolar se apresente como espaço potencialmente fecundo para o fortalecimento da gestão democrática, os resultados da pesquisa indicam que ainda há um percurso significativo a ser construído para que tais instâncias avancem da formalidade normativa para a efetiva vivência do diálogo crítico e da deliberação compartilhada.

Os achados também evidenciam que a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar ocorre de forma desigual, especialmente no que se refere à incidência nos debates pedagógicos. Em determinadas situações, observa-se a centralização das discussões nos profissionais da educação, o que tende a produzir assimetrias na circulação da palavra e na capacidade deliberativa dos membros que não possuem formação pedagógica. Tal configuração revela limites importantes para a efetivação de práticas verdadeiramente democráticas, na medida em que a participação se aproxima, por vezes, de um caráter mais procedimental do que substantivo.

Dessa forma, torna-se imprescindível superar modelos de participação meramente formais ou simbólicos, nos quais a presença dos sujeitos é assegurada, mas sua intervenção crítica permanece limitada. A consolidação de processos efetivamente dialógicos exige o reconhecimento da pluralidade de saberes presentes na comunidade escolar e a criação de condições objetivas para que todos os conselheiros se sintam legitimados a participar das discussões e decisões que envolvem a vida escolar.

No que se refere ao fortalecimento da dimensão formativa dos Conselhos Escolares, identificou-se a retomada de iniciativas normativas por parte do Poder Executivo Municipal, destacando-se a atualização do Decreto nº 5.803/2011 por meio do Decreto nº 11.010/2025. Tal movimento demonstra a permanência da preocupação institucional com o fortalecimento desses colegiados enquanto espaços de participação e formação política. Entretanto, a pesquisa evidencia que a existência de dispositivos legais, por si só, não assegura mudanças efetivas nas práticas institucionais, sendo necessária a implementação concreta de ações formativas permanentes que favoreçam a apropriação crítica das atribuições e responsabilidades dos conselheiros.

Nesse contexto, a articulação entre poder público e universidade apresenta-se como possibilidade estratégica para a consolidação de políticas públicas voltadas à formação continuada dos membros dos Conselhos Escolares. Ao assumir seu compromisso social na produção e socialização do conhecimento, a universidade pode contribuir significativamente para o fortalecimento da dimensão crítica, reflexiva e participativa da gestão escolar, promovendo o diálogo entre teoria e prática e qualificando os processos de deliberação coletiva.

A pesquisa também evidenciou que as práticas democráticas e participativas extrapolam os espaços formais dos Conselhos Escolares, manifestando-se em diferentes instâncias do cotidiano escolar, tais como reuniões pedagógicas, encontros com famílias, mediação de conflitos, planejamento coletivo e espaços informais de escuta e diálogo. Tal constatação reforça a compreensão de que a gestão democrática não se restringe aos mecanismos colegiados institucionalizados, mas se constrói cotidianamente nas múltiplas relações estabelecidas no interior da escola.

Além disso, os resultados indicam que a concepção de qualidade da educação predominante entre os participantes encontra-se fortemente associada às condições estruturais e materiais da escola, como infraestrutura, recursos financeiros e qualificação profissional. Embora tais elementos sejam fundamentais, verificou-se menor incidência de reflexões relacionadas às dimensões políticas, pedagógicas e emancipatórias da qualidade educacional. Esse dado evidencia a necessidade de

ampliação dos espaços de debate crítico acerca da qualidade social da educação, compreendida não apenas como acesso a recursos e resultados, mas como processo coletivo de formação humana, participação democrática e promoção de direitos.

Diante desse cenário, conclui-se que a consolidação da gestão democrática nas escolas municipais investigadas demanda o fortalecimento do Conselho Escolar enquanto espaço formativo, deliberativo e político, comprometido com a ampliação da participação qualificada, da corresponsabilização coletiva e da reflexão crítica sobre os rumos da educação pública. Nessa perspectiva, a prática dialógica freireana apresenta-se não apenas como referência teórica, mas como horizonte ético-político fundamental para a construção de relações mais democráticas, emancipatórias e humanizadoras no interior da escola pública.

Por fim, compreende-se que os elementos teóricos e empíricos produzidos por esta pesquisa podem subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos Conselhos Escolares, especialmente no que se refere à formação continuada dos conselheiros, à ampliação dos espaços de participação e à consolidação de uma cultura institucional orientada pelo diálogo, pela participação crítica e pela construção coletiva da qualidade social da educação. Assim, reafirma-se a importância de compreender o Conselho Escolar não apenas como instância administrativa ou consultiva, mas como espaço político de exercício da cidadania, de democratização das relações escolares e de efetivação do direito à educação pública de qualidade socialmente referenciada.

AGRADECIMENTOS

Aos meus saudosos pais Mário e Carmen, expresso minha eterna gratidão pelos valores que deixaram como legado em minha trajetória pessoal e acadêmica.

Ao meu marido Marcelo, cuja presença e companheirismo forma fundamentais para a concretização desta pesquisa.

Ao meu filho Raphael, minha profunda gratidão por ser fonte constante de inspiração e fortalecimento do meu compromisso com a construção de um futuro mais humano e democrático.

À minha neta Lívia, expresso minha gratidão por inspirar-me, diariamente, a compreender que o conhecimento não possui idade e que a busca pelo aprendizado e pela pesquisa permanece sempre viva.

À minha orientadora, Prof.ª Dra. Denise Regina da Costa Aguiar, expresso minha sincera gratidão pela condução cuidadosa deste percurso acadêmico e pelas contribuições teóricas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. Educação e Emancipação. 3 ed. Trad. Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ALGEBAILE, H. Qualidade da educação: um conceito em disputa. In: PINTO, J. M. R.; CARVALHO, M. G. M. (org.). Qualidade da educação: perspectivas e desafios. Campinas Autores Associados, 2009. p. 43–61.

ANDRADE, G. B. A gestão democrática e os conselhos escolares. Curitiba: Appris, 2021.

BORDENAVE, J. E. D. O que é Participação, 6ª reimp. da 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

DEMO, P. Educar pela pesquisa. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

DOURADO, L. F. Gestão democrática e qualidade da educação: relações e mediações. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 139-160, jan./abr. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?lang=pt. Acesso em: 23 abr. 2025.

DOURADO, L. F. Gestão democrática e qualidade da educação: relações e mediações. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 139-160, jan./abr. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?lang=pt. Acesso em: 23 abr. 2025.

FREIRE, P. Educação como prática da liberdade. 23ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. 17ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P.; SHOR, I. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama do município de Santos, SP, 2023. Disponível em:

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama. Acesso em: 17 ago. 2025.

KRIPPENDORFF, K. Content analysis: an introduction to its methodology. 4 ed. Los Angeles: SAGE, 2019.

LIMA, L. C. A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2002.

MINAYO, M. C. S.; COSTA, A. P. Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa. Revista Lusófona de Educação, v. 40, p. 139-153, 2018. Disponível em: https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439. Acesso em: 23 abr. 2025.

NÓVOA, A. Evidentemente: histórias da educação. Porto: ASA, 1995.

OLIVEIRA, F. L. Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. Ciências Sociais Unisinos, v. 51, n. 2, p. 133-143, mai/ago 2015. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2015.51.2.03. Acesso em: 23 abr. 2025.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 2012.

RIBEIRO, D. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SAMPAIO, R.C.; LYCARIÃO, D. Análise de Conteúdo Categorial: Manual de Aplicação. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542. Acesso em: 20 jun.2025.

SANTOS. Lei n.º 2.651, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre o Conselho de Escola, e dá outras providências. Disponível em: https://egov.santos.sp.gov.br/legis/documents/2776. Acesso em: 31 jan. 2025.

SANTOS. Lei nº 670, de 13 de julho de 1990. Institui o Conselho de Escola, e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/1990/67/670/lei-ordinaria-n-670-1990-institui-o-conselho-de-escola-e-da-outras-providencias-1990-07-02-versao-original. Acesso em: 31 jan. 2024.

SANTOS. Portaria nº 78/2023, SEDUC, de 23 de agosto de 2023. Dispõe sobre os protocolos para realização dos projetos de pesquisa a serem desenvolvidos nas Unidades Municipais de Educação. Disponível em: https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/leitura/mobile/2023-08-24/40. Acesso em: 31 jan. 2025.

TEIXEIRA, A. Educação não é privilégio. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1957.

TUZZO, S, A.; BRAGA, C. F. O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese. Revista Pesquisa Qualitativa, v. 4, n.5, p. 140-158, ago. 2016. Disponível em: https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/38. Acesso em: 23 abr. 2025.