

Programa Nacional
de Fortalecimento dos

Conselhos Escolares



Conselhos Escolares:

Uma Estratégia de

Gestão Democrática

da Educação Pública

Ministério da Educação
Secretaria de Educação Básica

Conselhos Escolares:

Uma estratégia de gestão democrática da educação pública

Brasília - DF
Novembro de 2004

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação
Tarso Genro

Secretário-Executivo
Fernando Haddad

Secretário de Educação Básica
Francisco das Chagas Fernandes



Programa Nacional
de Fortalecimento dos

Conselhos Escolares

**Conselhos Escolares:
Uma estratégia de gestão
democrática da educação pública**

**Diretor do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos
Sistemas de Ensino**

Horácio Francisco dos Reis Filho

**Coordenador-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional
dos Sistemas de Ensino**

Arlindo Cavalcanti de Queiroz

Coordenação Técnica

José Roberto Ribeiro Junior

Apoio Técnico-Pedagógico

Ana Maria Brigatte

Fátima Maria Magalhães Belfort

Maurício Rodrigues de Araújo

Sílvia Marina Ribeiro Amaral da Silva

Apoio

Daniela Alves Santos

Josemam Luiz da Silva

Lorena Lins Damasceno

Elaboração

Genuíno Bordignon

Capa e Editoração

Fernando Horta

Ilustração

Rogério M. de Almeida

Revisão

Ludimila Viana Barbosa

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos
Escolares : conselhos escolares : uma estratégia de gestão
democrática da educação pública / elaboração Genuíno
Bordignon. – Brasília : MEC, SEB, 2004.

59 p.

1. Conselho escolar. 2. Gestão da educação escolar. 3. Escola
pública. I. Bordignon, Genuíno. II. Título.

CDU 37.014.63

Sumário

Apresentação	7
Introdução	11
Parte I – CONSELHOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO	12
a) Conselhos: à procura das fontes	13
b) A concepção de conselhos no Brasil	16
c) Sistemas de ensino: a institucionalização da educação	18
d) Conselhos de Educação: a gestão dos sistemas	21
e) Conselhos na gestão das instituições educacionais	28
f) Conselho Escolar: estratégia de gestão democrática	33
Parte II – CONSELHOS ESCOLARES NOS SISTEMAS DE ENSINO	39
a) A regulamentação	40
b) A concepção: conselhos ou equivalentes	41
c) Competências atribuídas aos Conselhos	41
Quadro n. 1 – Atribuições dos Conselhos Escolares ou equivalentes	43
d) Composição e funcionamento	44
Quadro n. 2 – Natureza, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares.....	45
Parte III – ALGUMAS QUESTÕES PARA DISCUSSÃO	50
a) Normas instituidoras	50
b) Institucionalidade da escola	53
c) Distinções necessárias	54
d) Significado da representação	55
e) Processos participativos	56
f) Capacitação de conselheiros	57
g) Democratização da gestão do sistema de ensino	58
Referências	59

Apresentação

“Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente.”

Paulo Freire

A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, vem desenvolvendo ações no sentido de implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Esse Programa atuará em regime de colaboração com os sistemas de ensino, visando fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica.

O Programa conta com a participação de organismos nacionais e internacionais em um Grupo de Trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação.

Participam do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

- Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O material instrucional do Programa é composto de um caderno instrucional denominado *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*, que é destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação, e seis cadernos instrucionais destinados aos conselheiros escolares, sendo:

- **Caderno 1** – Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania
- **Caderno 2** – Conselho Escolar e a aprendizagem na escola
- **Caderno 3** – Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade
- **Caderno 4** – Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico
- **Caderno 5** – Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor
- **Caderno de Consulta** – Indicadores da Qualidade na Educação.

Este é um dos cadernos instrucionais, e pretende subsidiar os dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação na discussão do processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares no contexto da política da gestão democrática nas escolas.

O material instrucional não deve ser entendido como um modelo que o Ministério da Educação propõe aos sistemas de ensino, mas, sim, como uma contribuição ao debate e ao aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Vale ressaltar que não é propósito deste material esgotar a discussão sobre o tema; muito pelo contrário, pretende-se dar início ao debate sobre essa questão, principalmente tendo como foco o importante papel do Conselho Escolar.

Muitos desafios estão por vir, mas com certeza este é um importante passo para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos.

Ministério da Educação

Introdução

O Caderno que você tem em mão foi preparado para oferecer aos gestores educacionais nas secretarias estaduais e municipais de educação subsídios para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação. É importante frisar, desde logo, que a Cafise/SEB/MEC, ao oferecer este caderno aos dirigentes dos sistemas de ensino, se apresenta como parceira na discussão e na busca de estratégias para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública. Coloca este caderno não como uma diretriz a ser seguida, mas como uma contribuição para essa discussão.

A nova institucionalidade dos Conselhos Escolares apresenta-se como uma estratégia central nessa busca. Mas, para compreender e situar o papel do Conselho Escolar na gestão democrática da educação pública, entendeu-se necessário contextualizar histórica e conceitualmente os conselhos nos processos de gestão dos sistemas e das instituições de ensino.

Assim, este caderno tem por objetivo oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, que possam servir de orientação para os gestores na implantação e na dinamização dos Conselhos Escolares.

Para atender a esses objetivos o caderno é dividido em três partes, assim distribuídas:

I. Conselhos na gestão da educação: procura situar os conselhos no contexto histórico da participação, pela via direta ou representativa, na organização da sociedade e na gestão da coisa pública, e compreender as diferentes naturezas dos colegiados educacionais na gestão dos sistemas de ensino e de suas escolas.

II. Conselhos Escolares nos sistemas de ensino: analisa 101 leis dos sistemas estaduais e municipais que tratam da gestão democrática da educação pública, procurando destacar as características das experiências de implementação do princípio constitucional.

III. Algumas questões para discussão: levanta alguns questionamentos, a partir dos fundamentos explicitados na primeira parte e ante as questões suscitadas na análise das experiências em curso, relativos aos Conselhos Escolares como uma das estratégias de gestão democrática da educação pública.

Parte I

Conselhos na gestão da educação

Vamos viajar um pouco ao passado para compreendermos o significado atual dos conselhos na estrutura de gestão das organizações públicas.

Nesta primeira parte de nosso estudo sobre Conselhos Escolares na gestão democrática da educação pública, vamos iniciar lembrando como surgiram os conselhos, qual o seu significado e qual o papel que desempenharam ao longo da história da educação brasileira. Vamos refletir sobre os conceitos básicos dos diferentes tipos de conselhos na gestão da educação. Distinguimos os conselhos na gestão dos sistemas de ensino e os conselhos na gestão das instituições educacionais. E, por fim, tratamos dos Conselhos Escolares como uma estratégia para a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública.

Assim, esta primeira parte tem como objetivos:

- oferecer uma fundamentação teórica sobre os conselhos na gestão da educação, origens e bases históricas, mostrando a evolução de sua concepção ao longo do tempo;
- mostrar as diferenças entre conselhos de sistemas de educação e conselhos de escolas;
- distinguir a natureza própria dos Conselhos Escolares e das instituições complementares à escola, como associações de pais e mestres, caixa escolar e outros mecanismos de apoio à gestão da escola;

- refletir sobre o significado do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública.

Com esses objetivos, vamos, então, explicitar os diferentes conceitos e naturezas das diferentes formas de colegiados na gestão da educação no Brasil, tanto no âmbito dos sistemas de ensino, quanto das instituições educacionais.

a) Conselhos: à procura das fontes

A origem e a natureza dos conselhos é muito diversificada. As instituições sociais, em geral, são fruto de longa construção histórica.

A origem dos conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva.

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra que a prudência aconselhara Moisés a reunir 70 “anciãos ou sábios” para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o “Conselho de Anciãos” do povo hebreu.

Ao analisar a constituição das cidades-Estado, entre os séculos IX e VII a.C., no livro *História da cidadania*, organizado por Pinsky (2003), Norberto L. Guarinello observa que a solução dos conflitos crescentes, resultantes da cada vez mais complexa vida grupal, não podia ser encontrada nas relações de linhagem ou numa autoridade superior, mas deviam ser resolvidos comunitariamente, por mecanismos públicos. E conclui que

Aqui reside a origem mais remota da política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era a sua própria expressão,

para acrescentar, logo adiante, que as cidades-Estado

Foram, primeiramente, um espaço de poder, de decisão coletiva, articulado em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos: conselhos de anciãos (como o Senado Romano ou a Gerousia Espartana) ou simplesmente de ‘cidadãos’ (como a boulé

*ateniense), assembleias com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais. Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva (p. 33)*¹.

Temos, assim, que os conselhos precederam a organização do Estado, dando origem aos atuais Poderes Legislativo e Judiciário. Ocorre que as cidades-Estado da Antigüidade greco-romana, na análise de Guarinello, “eram comunidades num sentido muito mais forte do que nos Estados-nacionais contemporâneos” e eram guiadas por um também forte sentido de pertencimento legítimo a essas comunidades.

Os conselhos de anciãos das comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos, nos Estados-nacionais, por conselhos de “beneméritos”, ou “notáveis”, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. O critério de escolha – dos mais “sábios”, dos “melhores”, dos “homens bons” – que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, passa, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar. Ao longo do tempo, o critério dos “mais sábios” é paulatinamente contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os conselhos de “notáveis” das cortes e dos Estados modernos.

Os conselhos, como forma de organização representativa do poder político na cidade-Estado, viriam a ganhar sua máxima expressão na Comuna Italiana, instituída a partir do século X. O *Dicionário de Política*, organizado por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1991), traz uma rica descrição do funcionamento da Comuna, considerando-a “o momento de agregação política mais alto e original que já se viu na história italiana” (p. 193). Inicialmente constituída da união dos *dinastas* com os *burgueses*, a comuna era feudal, com caráter *aristocrático ou consular*, o que permitia a tomada de decisões por meio de assembleias de todos os membros dessas classes. Mas a Comuna era governada pelo “colégio consular, grupo que governava também como assembleia e era constituído por tantos membros quantos fossem os núcleos emergentes da *communitas*”² (p.195).

Na medida em que a comuna se ampliou e outras categorias sociais passaram a integrá-la, surgiu a comuna popular (*commune populi*) que, adotando a demo-

¹ *Boulé e Gerousia* – assembleias de cidadãos, com atribuições e organização definidas.

² Termo latino que indica a comunidade ou a sociedade local.

cracia representativa e não mais direta como na comuna tradicional, criou

*um consilium geral do povo, análogo ao grande conselho geral da Comuna, um consilium, ou credencia ancionorum*³, *similar ao conselho restrito da mesma, e era dirigido por um capitaneus populi designado e eleito segundo critérios afins aos adotados pela comuna feudal e alto-burguesa na escolha do próprio potestade*⁴ (p. 197-198).

Na administração das cidades a Itália adota até os dias atuais a figura do Conselho Comunal (*Consiglio Comunale*), similar às nossas câmaras de vereadores, mas com mecanismos de escolha e eleição das listas de conselheiros que envolvem forte participação da comunidade.

A gestão da comunidade local por meio de um conselho, constituído como representação da vontade popular, viria a encontrar sua expressão mais radical na Comuna de Paris, em 1871. Embora com duração de apenas dois meses, viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo. Na primeira metade do século XX, novas formulações são encontradas, não mais como forma de gestão da comunidade local, mas de grupos sociais identificados pelo ambiente de trabalho. O *Dicionário de Política* (BOBBIO et alii, 1991) destaca as experiências dos conselhos de operários, seja na forma de conselhos de fábrica (no âmbito de uma empresa) ou de conselhos dos delegados dos operários (estes últimos constituídos de representantes das diversas fábricas) com uma dimensão de representatividade comunitária. Tivemos as experiências dos soviets russos, nascidos em São Petersburgo em 1905 e recriados com a revolução socialista de 1917, e dos conselhos de fábrica na Alemanha de Rosa Luxemburgo, de 1918 até 1923. Novas experiências de conselhos de operários ou de fábrica surgiram na Espanha (1934-1937), na Hungria (1950) e na Polônia (1969-1970).

Os conselhos populares exerciam a democracia direta e/ou representativa como estratégia para resolver as tensões e conflitos resultantes dos diferentes

³ Conselho dos anciãos. O termo latino *credencia*, que originou o atual sentido de credenciar – dar credenciais, ou credenciamento, que atribui poderes –, indicava uma mesa ou armário onde eram guardados cálices e galhetas para a missa ou iguarias a serem servidas aos reis e que deveriam ser previamente verificadas, atestadas, por alguém para conferir se não estavam estragadas, ou contaminadas. No caso, o conselho geral ou dos anciãos – *constituído* de “notáveis” – tinha poderes para, após cuidadosa análise, credenciar alguém para realizar determinadas ações.

⁴ O *potestade* – dotado de poder – era o presidente do conselho, que exercia as funções de chefe da comuna, capitão do povo.

interesses e, ao contrário dos conselhos de notáveis das cortes, eram a voz das classes que constituíam as comunidades locais, seja nas cidades-Estado greco-romanas, nas comunas italianas e de Paris, ou na fábrica da era industrial.

O sentido dado aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público.

b) A concepção de conselhos no Brasil

O Brasil se instituiu sob o signo e imaginário das cortes européias, que concebia o Estado, no regime monárquico, como “coisa do Rei”. Mesmo com o advento da República (*Res publica*), a gestão da “coisa pública” continuou fortemente marcada por uma concepção patrimonialista de Estado. Essa concepção, que situava o Estado como pertencente à autoridade e instituiu uma burocracia baseada na obediên-

cia à vontade superior, levou à adoção de conselhos constituídos por “notáveis”, pessoas dotadas de saber erudito, letrados. Conselhos de governo, uma vez que serviam aos governantes. O saber popular não oferecia utilidade à gestão da “coisa pública”, uma vez que esta pertencia aos “donos do poder”, que se serviam dos “donos do saber” para administrá-la em proveito de ambas as categorias.

São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas.

No Brasil, até a década de 1980 predominaram os conselhos de notáveis – o critério de escolha era o do “notório saber” – de caráter

governamental, de âmbito estadual e nacional, especialmente nas áreas de educação, saúde, cultura, assistência social. Embora tendo como atribuições assessorar o governo na formulação de políticas públicas, esses conselhos se assumiam como de caráter técnico especializado, e sua atuação se concentrava nas questões da normatização e do credencialismo dos respectivos sistemas.

Mas a complexidade da sociedade atual e o processo de democratização do público impuseram a ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públi-

cas, criando as políticas setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas: unidades da federação, programas de governo, redes associativas populares e categorias institucionais.

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas.

Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida.

Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos.

Na área dos direitos humanos temos os conselhos dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, do idoso, das pessoas portadoras de deficiência. No interior das organizações públicas (não tratamos aqui das de caráter privado) vamos encontrar os conselhos próprios de definição de políticas institucionais, de gestão e de fiscalização. No âmbito associativo temos conselhos de secretários estaduais e municipais de diversas áreas (na educação temos o Consed e a Undime), conselhos de universidades (Andifes e outros, segundo as categorizações das universidades). Ligados a programas governamentais, destacam-se na área da educação os conselhos da merenda escolar e do Fundef.

No processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pela Constituição de 1988, os conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, expressão da sociedade organizada. Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania. São espaços de interface entre o Estado e a sociedade. Como órgãos de Estado, os conselhos exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Poderíamos dizer que exercem a função de ponte. Bárbara Freitag⁵ traduz bem a simbologia da ponte:

Certa vez perguntaram-me a que margem do rio eu pertencia. Respondi espontaneamente. “A nenhuma, sou ponte.” Na filosofia e sociologia a metáfora da ponte tem outros nomes: “mediação”, “Vermittlung”, “dialética”, “diálogo”. [...] Como boa aluna de Horkheimer e Adorno, sabia que entre tese e antítese, a síntese seria impossível, implicaria uma violência: a totalidade poderia vir a ser totalitarismo. Por isso, contentei-me em aceitar a polarização, a diferença, os antagonismos, sem querer assimilar ou reduzir um extremo ao outro e passei a construir pontes, a buscar a Vermittlung. [...] Ou haveria, como no conto de Guimarães Rosa “uma terceira margem do Rio”?

Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos representam o contraditório social. Mas, dada a impossibilidade da síntese desse contraditório, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo, não podem querer constituir-se síntese da vontade da sociedade ou do governo, nem cair na armadilha de querer reduzir a vontade de ambos à sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade, quanto do governo.

Vamos, agora, nos deter na análise da natureza dos conselhos na área de educação, a partir de uma retrospectiva histórica. Nela situamos os conselhos de educação no contexto dos sistemas de ensino.

c) Sistemas de ensino: a institucionalização da educação

Para entender a natureza dos conselhos de educação no Brasil é indispensável contextualizá-los na organização da educação nacional, instituída pelos sistemas de ensino, vinculados aos entes federativos.

Vamos começar por explicitar conceitos.

⁵ Folder da UnB: “Itinerários de Bárbara Freitag”.

O termo **sistema**, importado da física pelas ciências sociais, tem sido usado, entre nós, com tal elasticidade que pode ser aplicado a quase tudo. Como conceito, compreende um conjunto formando um todo autônomo de partes em relação funcional, orgânica e harmônica em vista de uma finalidade, que decorre dos valores prevalentes em determinada sociedade. Embora entre nós seja corrente a utilização da expressão “sistema educacional”, na Constituição e na LDB encontramos somente a figura dos “sistemas de ensino”: da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A **institucionalização** nos remete ao processo social pelo qual se estabelecem normas e valores formalizados e legitimados. Rogério Córdova (2003), interpretando Castoriadis, afirma que a sociedade humana, diferentemente das sociedades animais, se institui por um processo de autocriação, e afirma:

E esta autocriação, ou auto-instituição, se realiza num processo efetivado na e pela posição de significações. Tais significações são os valores básicos ou fundamentais que dão o sentido, a orientação básica dessa sociedade, a sua identidade, o amálgama que lhe permite reunir-se e dizer-se. Ser brasileiro, por exemplo, é diferente de ser argentino ou norte-americano. O que é a “brasilidade”? É um “magma” de significações sociais, operantes em nosso agir, como um conjunto de representações da realidade, como um conjunto de afetos, de gostos, de preferências, e de intencionalidades ou desejos, ou atrações.

Ou seja: o processo de institucionalização da educação brasileira responde às “significações” que temos do ser brasileiro, da cidadania que queremos. E porque se trata de um processo, situamos como provisório o já instituído, o já estabelecido pela norma e pelo costume, para trabalharmos no instituinte, ou seja: no processo de autocriação da educação que queremos para a cidadania que sonhamos.

Embora ainda na Constituição de 1934, sob a influência dos pioneiros da educação nova, tenha sido preconizada a necessidade de um projeto educativo nacional, institucionalizado como projeto de cidadania, somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1960 (Lei n. 4.024) o Brasil passou a contar com esse projeto, representando as significações do ser brasileiro. A LDB de 1960, em coerência com o princípio de autonomia das unidades federadas e com o espírito de superação do centralismo do Estado Novo, criou os sistemas de ensino federal, estaduais e do Distrito Federal.

É preciso enfatizar que a Constituição não estabelece hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. A relação entre os sistemas fundamenta-se no princípio da colaboração, não no da subordinação. A Constituição e a LDB estabelecem princípios e diretrizes necessários ao projeto nacional de educação, atribuindo aos sistemas campos de atuação e competências prioritárias. A hierarquia é estabelecida pela abrangência da lei, e o limite da autonomia são as competências nela definidas.

O regime de colaboração, princípio basilar da lei na organização dos sistemas de ensino, fundamenta-se na concepção de uma só cidadania brasileira, que não se divide segundo os sistemas. Assim, as competências educacionais dos sistemas, atribuídas pela LDB, são complementares, não-concorrentes, o que requer articulação e planejamento integrado. Essa é a principal função do Plano Nacional de Educação.

Embora presente já na LDB de 1960, e reafirmada na atual, o princípio da colaboração entre os sistemas de ensino permanece uma aspiração e um imperativo legal a ser alcançado. Permanecem atuais e clamando por sua efetivação, as observações de Sucupira (1963), no Conselho Federal de Educação, em 1963:

Toda a doutrina da lei admite uma rica variedade de processos e iniciativas, uma diversidade fecunda que possa encaminhar novas experiências e à livre afirmação dos núcleos regionais de elaboração de cultura, mantendo a unidade básica de um projeto nacional. Se é verdade que a democracia significa a crença no poder da integração espontânea dos grupos e poderes criadores, não é menos certo que, numa sociedade complexa e em desenvolvimento, essas forças devem ser coordenadas e dirigidas por um esforço comum de realização do bem coletivo. Mas, em vez da unificação totalitária imposta, rigidamente, pelo poder central, trata-se de uma unidade vital e orgânica, onde as forças criadoras em matéria de educação colaboram sob a mesma orientação para o objetivo fundamental de construir a nação e proporcionar a todos a educação necessária para ao desenvolvimento das pessoas.

[...] nos encontramos em face de uma descentralização articulada, onde cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, mas submetidos às diretrizes gerais da educação nacional.

A organização atual de fóruns dos sistemas (Consed, Undime, UNCME, Fórum dos Conselhos Estaduais) constitui importante estratégia para o planejamento

integrado, a troca de experiências exitosas e a atuação em regime de colaboração. Vamos, agora, situar os conselhos na gestão dos sistemas de ensino no Brasil.

d) Conselhos de educação: a gestão dos sistemas⁶

Os conselhos de educação situam-se como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino. Na verdade eles precederam a organização dos sistemas de ensino como concebidos hoje.

Novamente vamos começar explicitando conceitos.

Carlos R. J. Cury procura explicitar o conceito de conselho a partir da origem etimológica do termo, acrescida da conotação histórica:

Conselho vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/ consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo consulere já contém um princípio de publicidade (CURY, 2000, p. 47).

Um conselho constitui uma assembléia de pessoas, de natureza pública, para aconselhar, dar parecer, deliberar sobre questões de interesse público, em sentido amplo ou restrito. Como vimos, desde suas origens mais remotas, os conselhos, sejam eles colegiados de anciãos, de notáveis ou de representação popular, constituíam formas de deliberação coletiva, representando a pluralidade das vozes do grupo social, inicialmente por meio de assembléias legitimadas pela tradição e costumes e, mais adiante, por normas escritas sobre os assuntos de interesse do Estado. Alguns princípios, fundamentais ao funcionamento dos conselhos, que analisaremos mais detalhadamente adiante, estavam presentes desde suas origens: o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento.

⁶ Os termos “administração” e “gestão da educação”, em geral, eram usados como sinônimos. Dada a forte conotação técnico-gerencial do termo “administração”, e tendo a educação um componente político próprio, passou-se a privilegiar o termo gestão da educação, caracterizando um processo político-administrativo contextualizado, que organiza, orienta e viabiliza a prática social da educação.

Poderíamos então dizer, desde já, que um conselho de educação é um colegiado de educadores (*cônsules ou magistrados* – no sentido de que são representantes, defensores da cidadania educacional, dotados de poder de deliberação para tal), que fala publicamente ao governo em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões, em defesa dos direitos educacionais da cidadania, fundados em “ponderação refletida, prudente e de bom-senso”.

Colegiado tem o sentido do exercício do poder por um coletivo, por meio de deliberação plural, em reunião de pessoas com o mesmo grau de poder. O termo, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que estes só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos cole-

gas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam. O termo colegiado é usado genericamente para caracterizar a ação dos conselhos, mas assume especificidade própria nas instituições de ensino, uma vez que, na sua origem, eram constituídos somente por *colegas* (professores), que se congregavam (congregações) para deliberar sobre os assuntos de natureza institucional.

Os conselhos de educação inserem-se na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes.

Os conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgãos de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Assim, os conselhos, como órgãos de Estado, têm um duplo desafio: primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e, segundo, agir como instituintes das vontades da sociedade que representam.

Para isso foram criados como fóruns da vontade plural da sociedade, para situar estrategicamente a formulação de normas e políticas educacionais além da transitoriedade dos mandatos executivos, evitando os riscos de eventuais intempéries em face da transitoriedade das vontades singulares dos governos. É para

O termo colegiado, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que esses só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos colegas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam.

cumprir essa função que a tradição instituiu fixar mandatos alternados para os conselheiros, de forma que parte deles, ao menos, não seja coincidente com os de um determinado governo.

Torna-se necessário, ainda, diante de freqüentes confusões, oferecer alguns esclarecimentos sobre a natureza das funções dos conselhos. É verdade que cada conselho assume feições e atribuições próprias. Em geral, as normas sobre conselhos referem-se a funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal e outras. Na verdade, na condição de órgãos colegiados, os conselhos sempre deliberam, ora como decisão com eficácia administrativa, quando definem normas ou determinam ações na sua esfera de competência, ora como simples “aconselhamento”, quando oferecem uma orientação.

As funções denominadas como normativa, recursal e outras têm caráter deliberativo ou consultivo, de acordo com o grau de autonomia e as competências que a lei confere ao conselho, e sempre estabelecem uma mediação entre o governo e a sociedade. Em instância final, as decisões do conselho, a não ser nos casos em que este assume funções também executivas, o que não é da sua natureza, dependem, para serem objetivadas em ação, do ato administrativo da homologação pelo Executivo.

Para maior clareza didática, com base na análise das normas correntes dos conselhos de educação, este documento estabelece a divisão das competências dos conselhos em quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

■ A **função deliberativa** é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes. Só faz sentido a competência recursal quando vem revestida de poder de mudar, ou confirmar, a decisão anterior.

■ A **função consultiva** tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho.

■ A **função fiscal** ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de “poder de polícia”. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.

O que o conselho faz é definir, baseado em princípios pedagógicos, normas, processos e ações, visando à obtenção dos objetivos contidos nas leis.

■ A **função mobilizadora** é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação.

No início da efetiva implantação dos sistemas de ensino e seus conselhos de educação, criados pela LDB de 1960, o conselheiro Vasconcellos (1963), do Conselho Federal de Educação, chamava a atenção para a dualidade de atribuições entre os conselhos e a esfera executiva na estrutura dos sistemas de ensino:

O que, no entanto, parece fluir naturalmente de toda a sistemática da LDB é a dualidade dos órgãos, um de natureza normativa, outro administrativo e de execução – independentes na esfera de sua competência expressa, harmoniosamente articulados nas questões que envolvam aspectos técnicos e administrativos.

Na verdade, a história registra que a relação entre os conselhos e as instâncias executivas do Ministério e das Secretarias de Educação não foi tão harmoniosa, mas carregada de tensões e conflitos, de cooperação e resignação, de ampliação e de estreitamento da autonomia dos conselhos, com rupturas e retomadas. Essas tensões permanecem presentes e situam-se na raiz da concepção e do exercício do poder na gestão do público. Adiante voltaremos ao assunto.

Cabe ressaltar e enfatizar, finalmente, que os conselhos, na sua função deliberativa, não legislam, nem atribuem deveres ao Poder Executivo, unilateralmente, a não ser aqueles reconhecidos publicamente por ele por meio do ato da homologação. Definem normas, interpretando e regulamentando a aplicação da lei, no âmbito da administração pública.

A ação deliberativa do conselho, mesmo quando trata da instituição de normas, não se constitui em poder de legislar, sequer de forma complementar, o que é competência exclusiva do Poder Legislativo. No entanto, o conselho pode, de acordo com as circunstâncias, colaborar com o Legislativo, oferecendo subsídios que contribuam para a elaboração ou alteração das leis. As leis emanadas do Legislativo estabelecem direitos, obrigações e objetivos sociais. O que o conselho faz é definir, baseado em princípios pedagógicos, normas, processos e ações, visando à obtenção dos objetivos contidos nas leis. Assim, o Conselho Nacional de Educação (que não se confunde com o Sistema Federal), para a efetivação dos objetivos da LDB e das leis federais complementares, define normas e processos pedagógicos gerais de âmbito nacional, indispensáveis à preservação da unidade nacional. Os conselhos estaduais e municipais definem normas e ações complementares no âmbito de sua esfera de ação.

É importante, ainda, para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação, oferecer, de forma muito sintética, uma **retrospectiva histórica** dos conselhos de educação no Brasil. Vamos destacar a natureza desses conselhos e as diferentes fases vividas, que compreendem: Conselhos de Instrução Pública, Conselhos de Ensino e Conselhos de Educação.

Observa-se que no Brasil os conselhos de educação, desde os seus primórdios até os dias atuais, assumiram a feição de conselhos de “notáveis”, concebidos como de “assessoria especializada” ao governo, com ação mais voltada para o credenciamento de instituições educacionais, do que na formulação de políticas públicas de educação e de mobilização social.

Os **Conselhos de Instrução Pública** tiveram início ainda no Império, em 1842, e vão até a primeira década do século XX. Eram, em geral, compostos por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino. Recebiam atribuições de organização e inspeção de escolas: definir matérias e métodos de ensino, elaborar compêndios escolares, fiscalizar a conduta dos professores, entre outras da mesma natureza. Embora a história registre a criação de diversos conselhos, pouco dá conta de seu efetivo funcionamento. Nesse período registramos os seguintes conselhos:

■ **Concelho de Instrução Pública** (grafado com *c*, talvez no conceito de *concilio* – assembléia – e não de *consilium*), criado na Bahia pela Lei Provincial n. 172. É o primeiro registro efetivo da criação de um conselho de educação no Brasil, com âmbito estadual (provincial, à época).

■ *Conselho Geral de Instrução Pública*, aprovado pela Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados e encaminhado para deliberação à “Assembleia Geral Deliberativa”, em 27 de junho de 1846. A primeira proposta de conselho em âmbito nacional, mas que não chegou a ser regulamentado e implantado.

■ *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*, criado pelo Decreto n. 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854. Primeiro conselho municipal, que funcionou, com organização e sede própria, segundo referências esparsas, até o início do século XX.

■ *Conselho Superior de Instrução Pública*, proposto pelo ministro Paulino Cícero em 1870 e, novamente, pelo ministro Bento da Cunha, em 1877, mas não efetivado.

■ *Conselho Superior de Instrução Nacional*, proposto pelo ministro Leôncio de Carvalho, levado por Rui Barbosa à Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados em 1882. Também denominado por Rui Barbosa como *corporação*, o conselho seria constituído por 41 membros com participação de representação de professores e da sociedade, mas não chegou a ser instituído.

■ *Conselho de Instrução Superior*, criado pelo Decreto n. 1.232 G, de 2 de janeiro de 1891, do chefe do Governo Provisório, Deodoro da Fonseca, logo no início da República. Como o nome diz, tratava somente do ensino superior. Não há notícias de sua implementação.

■ *Conselho Director da Instrução Primária*, criado em 1906, pelo governo do Estado de Alagoas.

Os Conselhos de Ensino compreendem o primeiro período de efetivo funcionamento, que vai de 1911 a 1930. Os conselheiros eram indicados pelas respectivas categorias profissionais. Nesse período tivemos dois conselhos, ambos de âmbito nacional.

■ *Conselho Superior de Ensino*, criado pelo Decreto n. 8.659, de 5 de abril de 1911, no contexto da reforma Rivadávia Correa, que estabeleceu a “desoficialização” do ensino, atribuindo ao CSE a tarefa de substituir a função fiscal do Estado no ensino superior. Funcionou efetivamente, desde sua criação.

■ *Conselho Nacional de Ensino*, criado pelo Decreto n. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, remodelou o Conselho Superior de Ensino, ampliando sua composição e atribuições, para abranger todos os graus de ensino. Também funcionou regularmente.

Os conselhos de educação abrangem o período de 1931 até os dias atuais. Embora em 1931 o Conselho Nacional de Ensino tenha sido transformado em

Conselho Nacional de Educação, somente com a Constituição de 1934, que instituiu os sistemas de ensino, os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passaram a ter uma concepção mais definida. A Constituição de 1988 viria a instituir os sistemas municipais de ensino e, com eles, os conselhos municipais de educação ganharam institucionalidade própria. Nesse período tivemos:

■ **Conselho Nacional de Educação**, criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, no governo Vargas, em substituição ao Conselho Nacional de Ensino. Os conselheiros passaram a ser de livre nomeação do governo. A Constituição de 1934, que criou os sistemas de ensino federal e estaduais, deu *status* constitucional ao CNE, atribuindo-lhe a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (com feição de Lei de Diretrizes e Bases) e estabeleceu a criação dos conselhos estaduais. Diante da determinação constitucional, o CNE teve nova institucionalidade pela Lei n. 176/36 e passou a ter seus membros indicados por categorias profissionais, escolhidos pelo governo dentre listas tríplices eleitas pelo próprio CNE. Funcionou regularmente até dezembro de 1960.

■ **Conselho Federal de Educação**, criado pela Lei n. 4.024/60, foi instalado em fevereiro de 1961, com 24 conselheiros, todos de livre escolha do governo. Foi extinto por Medida Provisória, em outubro de 1994.

■ **Conselho Nacional de Educação**, instituído pela Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, passou a funcionar como uma comissão de ocupantes de cargos de confiança do Ministério da Educação. A MP foi reeditada sucessivamente até a aprovação da Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, que instituiu o atual CNE, dividido nas câmaras de educação básica e superior e com 50% dos conselheiros de livre indicação do governo e os outros 50% escolhidos dentre listas tríplices indicadas por entidades nacionais nomeadas pelo governo.

■ **Conselhos Estaduais de Educação**. Embora alguns estados tenham criado seus conselhos antes da LDB de 1960 (Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul), somente a partir de 1961, com a regulamentação dos sistemas de ensino pela LDB, passaram a ser criados e a funcionar efetivamente os conselhos estaduais de educação. Criados, na sua maioria, ainda em 1961, os conselhos estaduais de educação seguiram o modelo do Conselho Federal de Educação, funcionando regularmente até hoje, não sem rupturas em alguns estados. Mais recentemente, diversos conselhos estaduais introduziram a representação de categorias ou entidades profissionais na sua composição.

■ **Conselhos Municipais de Educação**. Embora já previstos, mas sem autono-

mia, na Lei n. 9.562/71, os conselhos municipais de educação passaram a se organizar efetivamente a partir da Constituição de 1988, que criou os sistemas municipais de ensino. Antes, algumas poucas experiências de conselhos municipais foram tentadas, especialmente no Rio Grande do Sul, nos anos 30, sob o espírito da Constituição democrática de 1934. Nascidos do espírito da institucionalidade cidadã da Constituição de 1988, os conselhos municipais assumiram características mais próximas de conselhos de representação popular, ao contrário dos estaduais e dos de âmbito nacional, marcados desde suas origens e ao longo de suas histórias como conselhos de “notáveis”. A maioria dos municípios brasileiros já tem conselhos municipais instituídos, numa rica diversidade de experiências de promoção da participação popular na gestão das políticas públicas de educação, lá na base onde se efetiva e exercita a cidadania.

Vejamos, agora, os conselhos nas instituições educacionais, onde situamos os Conselhos Escolares. E vamos analisar o Conselho Escolar na lógica dos conselhos gestores de políticas públicas, essa nova institucionalidade cidadã nascida da Constituição de 1988.

e) Conselhos na gestão das instituições educacionais

Vamos começar refletindo sobre o significado da instituição escola e seus processos de gestão. Vimos que o processo de institucionalização é processo de autocriação social, ou seja: a sociedade se auto-institui a partir do “magma de significações imaginárias sociais” (CÓRDOVA, 2003). O que é a instituição escola? Qual seu significado? Qual sua função? Qual o imaginário social que temos dela?

A escola representa o plano micropolítico do processo de institucionalização de nosso sistema de ensino e revela o que há nele de efetivo e real, para além das intenções proclamadas. Anísio Teixeira já nos alertava sobre a duplicidade oculta nas caravelas que aportaram no Brasil em 1500. Segundo ele, fomos colonizados sob o signo da contradição, entre os valores proclamados e os valores reais. Temos, de um lado, a proclamação das finalidades educacionais, expressa na Constituição, nas leis, nas normas dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições de ensino, e, de outro, a tradução, ou a negação, dessas finalidades na prática do cotidiano escolar.

Córdova (2003), lembrando Jacques Ardoino, explicita essa dualidade no projeto-intencionalidade e no projeto-programa. O projeto-intencionalidade consti-

tui a “expressão do projeto de sociedade que desejamos construir” por meio da atividade educativa, e o projeto-programa é representando pela organização e ação concreta da escola. Em síntese afirma:

Com efeito, é nessa organização do trabalho escolar – na definição das atividades a serem desenvolvidas, na seleção dos conteúdos programáticos, das “disciplinas” ou das atividades, na escolha das metodologias de aprendizagem e de ensino, nas estratégias de avaliação, na organização dos tempos e dos espaços – que os ditos sistemas de ensino em geral, e cada estabelecimento em particular, concretizam aquilo a que se denomina “projeto político-pedagógico”.

Assim, a organização escolar representa o projeto-programa que institucionaliza o projeto-intencionalidade da cidadania que queremos. A institucionalização de nosso sistema de ensino brasileiro foi fortemente marcada pelas “significações” sociais trazidas por nossos colonizadores europeus. Não é por acaso que a organização do ensino na Corte se deu a partir das “aulas régias” e privilegiou a organização de colégios e do ensino superior, voltados para atender às necessidades da Corte. Embora o termo “colégio” traga embutido o significado da reunião de “colegas”, ou seja, “comunidade de professores e estudantes”, somente ao ensino superior, reservado às elites, era dada essa característica “colegiada”, “democrática”, de uma organização gerida *inter pares*. À escola primária não era dada essa natureza democrática, autogestionária. Desde as origens européias de nossa organização escolar, o ensino superior – sob a tutela da Corte, no Império, e da União, na República – esteve voltado para a formação de governantes, e o ensino primário – entregue às Províncias e depois aos estados e municípios – era dedicado à formação dos governados.

Por isso, vamos encontrar uma concepção diferenciada, mas coerente com esse projeto-intencionalidade de nação, na gestão das instituições educacionais. No ensino superior vamos encontrar, já sob o signo republicano, um governo universitário mais próximo da feição dos regimes parlamentaristas e, na educação básica, um governo escolar nitidamente presidencialista, quando não imperial.

A escola representa o plano micropolítico do processo de institucionalização de nosso sistema de ensino e revela o que há nele de efetivo e real, para além das intenções proclamadas.

Conselhos na educação superior

A universidade nasceu sob o signo da autonomia, que é inerente à sua própria essência. As universidades, dada a sua natureza, nasceram autogestionárias. A autonomia não constitui um fim, mas condição necessária para que a universidade cumpra seus fins, nas suas origens, de produzir e socializar o saber e, já na concepção napoleônica da universidade brasileira, também de formar líderes, governantes. A liberdade acadêmica implica, também, a liberdade de gerir a si própria. Inicialmente, a autonomia se expressou pela organização da “comunidade de mestres e estudantes”, que atuava independentemente do Estado. Gradativamente, a autogestão ocorreu por meio da deliberação colegiada, seja por intermédio da corporação de estudantes ou da congregação de professores, espécies de confrarias, que reuniam todos os colegas para deliberar sobre os objetivos comuns da instituição.

A gestão das universidades oscilou, ao longo dos tempos, entre o poder das corporações dos estudantes e dos mestres. Outrora, a corporação dos estudantes teve todo o poder, cuja expressão maior se deu em Bolonha. A “lei” da corporação estudantil dirigia a universidade e submetia os mestres. Esse exemplo influenciou as universidades espanholas e latino-americanas. Em outras, especialmente de origem anglo-saxônica, era a corporação dos mestres que estabelecia a “lei” da universidade.

Hoje, predomina a forma de conselhos representativos das diversas categorias que compõem a universidade. Poderíamos dizer que a instituição universitária tem um governo de base parlamentarista, com as decisões emanadas de seus colegiados, que fazem as vezes de parlamentos internos. O reitor, escolhido entre os pares, exerce a função executiva, com características mais próximas às de um primeiro-ministro e, portanto, presidente de um Conselho, do que de um presidente do regime presidencialista. O principal papel de um dirigente universitário sempre foi o de fazer cumprir as decisões emanadas dos órgãos colegiados da universidade.

Se fosse possível fazer um desenho do real exercício do poder na universidade, a figura ficaria próxima de uma pirâmide invertida. O verdadeiro poder na universidade se dissemina entre os professores, sua relação com os estudantes, seus projetos acadêmicos, suas deliberações nos departamentos, que fluem, quase sempre irretocadas, para as instâncias deliberativas, os colegiados superiores. Na universidade, efetivamente, o poder se exercita por meio de colegiados, pre-

sentes em todas as instâncias: Conselho de Departamento, de Faculdade ou Instituto, de Ensino, Pesquisa e Extensão, de Administração, Universitário e tantos outros setoriais, segundo a organização de cada instituição universitária. A gestão universitária adota, essencialmente, a forma de deliberação coletiva, tendo os gestores seu poder limitado à execução dessas deliberações.

Conselhos na educação básica

Na educação básica, embora tenha sido adotada a terminologia de “colégio” para denominar as instituições escolares, a forma de gestão, ao longo da nossa história, não foi “colegiada”, mas, essencialmente, autocrática, de feição presidencialista.

Na educação pública, e em algumas escolas privadas de caráter filantrópico, é antiga a praxe de a corporação dos professores se reunir para tratar de assuntos relativos à organização do ensino, sob a forma de congregação, mas sem o poder instituído dos conselhos no ensino superior. Mendonça (2000, p. 271), em sua pesquisa para tese de doutorado, mostra que São Paulo, ainda em 1953, institucionalizou as congregações de professores do ensino secundário e normal.

Mas, somente a partir dos movimentos populares reclamando participação, já na fase da luta pela redemocratização, no final dos anos 1970, com a retomada das eleições para governadores, é que começaram a germinar nos sistemas de ensino públicos algumas experiências de gestão colegiada das instituições de educação básica, como incipiente estratégia de gestão democrática. Mendonça (2000, p. 269-273) relata as experiências anteriores à Constituição de 1988 ocorridas nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, em 1977, no Distrito Federal, em 1979, e no Município de Porto Alegre, em 1985, explicitadas a seguir.

O *Colegiado de Escola* que figura no Estatuto do Magistério Público de Minas Gerais (Lei n. 7.109, de 13/10/1977), se aproximava de uma *congregação de professores* – não fazia referência às categorias dos estudantes, funcionários e pais – e tinha atribuições relativas às questões administrativas da carreira docente.

Em São Paulo os Conselhos Escolares aparecem, com função consultiva, no Regimento Comum das Escolas de 1º Grau (Decreto n. 10.623/77) e de 2º Grau (Decreto n. 11.625/78). Esses colegiados possuíam caráter apenas consultivo e eram constituídos pelo diretor e seus assistentes, por orientadores, por representantes dos professores, pelo secretário da escola e, no 1º grau, por representante da APM e, no 2º grau, dois representantes de estudantes. Em 1984, legislação estadual

complementar alterou a composição e atribuiu funções deliberativas ao Conselho Escolar. Em 1985, nova lei ampliou os poderes do Conselho Escolar e estabeleceu a paridade na composição: 25% de pais, 25% de estudantes, 40% de professores, 5% de especialistas e 5% de funcionários.

Em 1985, o Conselho de Educação do DF, pelo Parecer n. 06/85, autorizou a Fundação Educacional, gestora da rede pública a “instituir o sistema de administração colegiada, em caráter experimental, pelo prazo de até três anos, na direção dos estabelecimentos de ensino da Rede Oficial de Ensino do Distrito Federal”. Tratava-se não de um Conselho Escolar, como concebido hoje, mas de um Conselho Diretor, constituído por um diretor-superintendente eleito pela comunidade escolar, um diretor pedagógico nomeado pelo diretor, coordenadores de atividades indicados pelos professores, e representantes da comunidade escolar indicados pelos pais ou estudantes maiores de 18 anos.

Porto Alegre, pela Lei Municipal n. 5.693/85, estabeleceu a criação de Conselhos Escolares nas escolas municipais, compostos pelos professores e representantes de funcionários, estudantes e pais, com a função de analisar mudanças curriculares e eleger o diretor. O Conselho Escolar da rede municipal de Porto Alegre funcionou como uma espécie de colégio eleitoral restrito.

Mendonça relata, ainda, em 1987, a criação dos Conselhos Escolares comunitários na rede estadual de Santa Catarina (Decreto n. 911/87) e dos Conselhos Escolares na rede municipal de Natal/RN.

Essas experiências, e a forte presença das entidades de educadores da educação pública, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, nos debates da Constituinte, garantiram a inclusão, na Constituição de 1988, do princípio da *gestão democrática do ensino público, na forma da lei* (art. 206, VI).

A forma que a LDB (Lei n. 9.394/96) definiu para implantação da gestão democrática da escola pública adotou a estratégia de remeter aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica com dois condicionantes: a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (art. 14). Com isso a LDB procurou respeitar a autonomia das unidades federadas – *os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei* – e atribuiu à União a responsabilidade da *coordenação da política nacional de educação* (art. 8º), ao mesmo tempo em que estabeleceu, nos arts. 14 e 15,

um princípio e duas diretrizes para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática.

O princípio:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (art. 15).

As diretrizes:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;*
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14).*

Adiante veremos como os sistemas estaduais e municipais estão disciplinando e implementando a diretriz nacional de criação dos Conselhos Escolares – ou equivalentes – como uma das formas de implementação da gestão democrática na educação pública. Mas, antes, vamos refletir um pouco sobre a natureza e o significado do conselho escolar e das outras instituições escolares e sobre a compreensão e a extensão do princípio da gestão democrática.

O Conselho Escolar constitui a própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão.

f) Conselho Escolar: estratégia de gestão democrática

Preliminarmente vamos definir o uso do termo: **Conselho Escolar** ou **Conselho de Escola**? E vamos refletir sobre o significado e a posição do conselho na estrutura da escola, situando-o como a estratégia privilegiada da gestão democrática da escola pública.

Quanto à denominação, as duas formas são encontradas com o mesmo significado. Adotamos aqui a expressão **Conselho Escolar** seguindo a tradição da área educacional. No setor educacional, a tradição consagrou o termo conselho seguido da especificação da área institucional de abrangência – no caso, conselho nacional, estadual ou municipal de educação – para distinguir das demais áreas de ação

governamental. Seguindo essa tradição, a LDB e a maioria dos sistemas de ensino adotaram o termo *Conselho Escolar*, simplesmente. O acréscimo da especificidade – *conselho escolar de educação ou de ensino* – seria redundante, uma vez que esta é a especificidade da instituição escola. Essa tradição foi seguida pelas universidades, desde sua origem, para o conselho que representa o todo da instituição – *Conselho Universitário* –, não sendo encontrada a expressão conselho de universidade.

O uso da expressão *Conselho de Escola* encontraria seu antecedente na experiência dos conselhos de fábrica, na experiência autogestionária dos movimentos socializantes do início do século XX na Rússia, Itália, Alemanha e outros, que situavam o poder de decisão nas corporações que o constituíam. Nesse sentido, a expressão *Conselho de Escola* assumiria um significado autogestionário, o que, em tese, expressaria melhor a gestão democrática, não estivesse implícito um componente reducionista, limitador da escola às suas corporações internas. Como veremos adiante, a escola assume um significado de pertença à cidadania que ultrapassa os seus muros e supera o patrimonialismo que concebe a instituição pública como empreendimento pessoal, seja de um governante, seja das corporações

internas, quando a colocam a serviço de seus interesses.

E qual a natureza, o significado, de um conselho na instituição escola? Nas instituições educacionais, seguindo a tradição das universidades, o conselho tem um significado próprio, inerente à própria natureza da escola. Em certo sentido, é retomada a concepção original dos conselhos, referida na citação de Guarinello, que se constituíam em *ins-*

O Conselho será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político-pedagógico.

trumentos de tomada de decisões coletivas e eram a *própria expressão* do Estado e da comunidade. Ou seja: o Conselho Escolar se constitui na própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão. O Conselho Escolar, similarmente ao Conselho Universitário, representa a própria escola, sendo a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence.

Os Conselhos Escolares na educação básica, concebidos pela LDB como uma das estratégias de gestão democrática da escola pública, tem como pressuposto o exercício de poder, pela participação, das “comunidades escolar e local” (LDB, art. 14). Sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e “aconselhar”

os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito.

Os conselhos – é bom insistir – não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade. Por isso, para poder falar ao governo (da escola) em nome da comunidade (escolar e local), desde os diferentes pontos de vista, a composição dos conselhos precisa representar a diversidade, a pluralidade das vozes de sua comunidade. Leonardo Boff lembra-nos que um ponto de vista é apenas a vista desde um ponto. A visão do todo requer a vista desde os diferentes pontos: da direção, dos professores, dos funcionários, dos pais, dos estudantes e de outros atores sociais aos quais a escola também pertence. O conselho será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu projeto político-pedagógico.

Assim, o conselho será um instrumento de tradução dos anseios da comunidade, não de legitimação da voz da direção. Para falar por si os governos eleitos não necessitam de conselhos para legitimar sua voz. No mais, quando se arrogam poderes autocráticos, imperiais, devem assumir suas decisões.

Por isso é fundamental que o conselho congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa constituir-se a voz da pluralidade dos atores sociais a quem a escola pertence. Então vem ao caso uma pergunta essencial: a quem pertence a escola pública? A resposta óbvia seria: aos cidadãos, ao público. O Estado, desde suas origens, foi a institucionalidade, a expressão da sociedade. Obviamente, então, que a escola não pertence ao governo, nem ao diretor e nem aos trabalhadores internos. No entanto, a tradição patrimonialista brasileira a situa como do governo, quando não dos governantes, ou então, em nome da democratização, as corporações internas dela se apossam. O ato companheiro (daquele que faz parte do mesmo objetivo) de ouvir opiniões e compartilhar decisões divide responsabilidades e aumenta a possibilidade de acertos. Essa é a razão de ser, o verdadeiro significado dos Conselhos Escolares.

Mendonça, na obra citada (p. 37 a 66), faz a análise da formação patrimonialista do Estado brasileiro para situar os colegiados como instrumentos limitadores da dominação patrimonial burocrática. Baseado na sociologia weberiana e na obra *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, mostra-nos como a gestão da coisa públi-

ca (*res publica*), por diferentes formas de dominação, é exercida como se fosse coisa privada (*res privata*), pertencente ao dirigente. Destaca a dominação tradicional, da qual deriva o patrimonialismo, que institui uma burocracia baseada na tradição da obediência à autoridade, na qual “O quadro administrativo não é composto de funcionários, mas de servidores pessoais, de maneira que a fidelidade do servidor ao senhor é pessoal e decisiva” (p. 45).

O patrimonialismo na gestão do espaço público radica no conceito que temos, no sentido que emprestamos ao poder. Então cabe perguntar: como concebemos o poder? Como oportunidade de mando, de imposição da própria vontade, de apropriação de um cargo (espaço) público ou como responsabilidade social, de serviço a uma causa? O dirigente “imperador” ou o dirigente “servidor da cidadania”?

Somente será possível instituir a legítima gestão democrática da escola pública se arruirmos primeiro os fundamentos do paradigma patrimonialista do Estado brasileiro – estejam eles situados nos governantes, na burocracia ou nas corporações –, para colocar no lugar deles novos fundamentos, situados na pertença da escola à cidadania, que lhe confere autonomia e poder e que possibilita a participação. Mário Osório Marques (1992) nos ensina que, sem um novo fundamento para arruinar o antigo, a nova “mensagem é reabsorvida rapidamente nos mecanismos de esquecimento relativos à autodefesa do sistema de idéias ameaçado”. Sem essa mudança de paradigma, as novas formas serão logo contaminadas pelos velhos padrões.

Assim, vamos refletir um pouco sobre as categorias poder e autonomia, pertencimento e participação, democracia e cidadania, para fundamentar o novo paradigma da gestão democrática da escola pública, o paradigma da escola cidadã.

No exercício do poder está a essência da democracia. E a qualidade do exercício do poder está referida ao espaço de autonomia que fundamenta o ser cidadão e a finalidade da instituição educacional. O poder é exercido por todos os atores sociais em todas as ramificações da estrutura organizacional. Na dialética do funcionamento da sociedade e das organizações, todos exercemos estrategicamente nosso poder, jogamos nosso jogo, usamos nossas cartas. Jogo que pode ser jogado na perspectiva individualista – do ganhar algo ou de alguém – ou na perspectiva de um projeto coletivo de vida – do vencer com o outro. Nesse sentido, Paulo Freire constitui rica fonte inspiradora.

O tipo de jogo que jogamos, o uso que fazemos do poder, é condicionado pela concepção que temos de cidadania e de autonomia, que determina, por sua vez, as relações internas que a organização cultiva. Estas instituem o sentimento de pertença e a decisão de participação ou o sentimento de exclusão e omissão. Dependendo de como se percebe, de como se sente na organização, o cidadão, ator social, joga o seu jogo usando as diferentes estratégias do exercício de seu poder: participa, compromete-se, blefa, barganha, boicota, finge que não joga.

E aqui entra como fator primordial o sentimento de pertença. Vamos fazer novamente a pergunta essencial: a quem pertence a escola pública? Se pertencer ao governante, ao diretor, a uma corporação dominante, estamos diante da concepção patrimonialista do bem público, da apropriação, que leva ao jogo dos interesses dos “donos do poder”. Ao contrário, se é percebida como pertencendo ao “público”, à cidadania, estamos tratando da concepção democrática, cidadã, da “*res publica*”, que leva ao jogo do projeto coletivo de vida. E nessa concepção, a participação deixa de ser mera “colaboração”, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao “público”, que diz respeito aos objetivos coletivos.

O sentimento de pertença da escola a todos os cidadãos a quem ela diz respeito requer a identificação ao seu projeto educacional. Se a participação requer compromisso com o projeto educacional coletivo, o compromisso advém dessa identificação, desse sentimento de pertença. As pessoas somente se comprometem com aquilo em que acreditam, com aquilo que lhes diz respeito, que faz sentido para suas vidas. Se é assim, então passam a querer exercer seu poder, participar das decisões, porque adquiriram a consciência de que estas afetam suas vidas. Só há efetiva participação e compromisso quando se estabelece a cultura do querer fazer – no lugar do dever fazer – para exercer o poder sobre o que nos pertence, o que diz respeito às nossas vidas, ao nosso futuro, que está vinculado ao futuro do coletivo social.

Para isso é necessário um novo paradigma de concepção do exercício do poder inerente aos cargos públicos, do exercício da “autoridade”. O exercício desse poder precisa ser compreendido na dimensão franciscana, que concebe o cargo como função de “serviço” aos que servem aos cidadãos. A designação ao cargo, na democracia, é uma delegação de serviço aos interesses coletivos, de responsabilidade social. O ocupante do cargo não é “dono do poder”, mas servidor da cidadania. O mesmo raciocínio vale para os representantes das categorias sociais

nos conselhos, conselheiros (*cônsules*) da cidadania.

Em coerência com esse novo fundamento do exercício do poder, que vem arruinar a concepção patrimonialista da gestão da “coisa pública”, os Conselhos Escolares vêm a constituir-se a nova institucionalidade cidadã do exercício do poder na escola pública.

Na análise dos Conselhos Escolares, algumas questões fundamentais precisam ser destacadas, dentre outras: sua concepção; posição na estrutura de poder da escola; competências atribuídas; representatividade de sua composição; funcionamento e coordenação.

Adiante abordaremos essas questões de duas formas: primeiro vamos analisar como elas se apresentam nas normas legais da regulamentação da gestão democrática nos estados e em alguns municípios e, depois, vamos traduzi-las, em coerência com a fundamentação histórico-teórica acima apresentada, em questões propositivas para discussão da orientação da ação.

Parte II

Conselhos Escolares nos sistemas de ensino

Nesta segunda parte, vamos relatar algumas experiências de implantação de Conselhos Escolares nos sistemas de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais, já sob a égide da Constituição de 1988 e da LDB. Para realizar esse retrato – certamente inacabado – a Cafise/MEC solicitou a estados e municípios dados e informações sobre a regulamentação e a implantação de Conselhos Escolares nos seus respectivos sistemas. O objetivo desse relato é socializar as experiências em curso e estimular o regime de colaboração preconizado pela Constituição e pela LDB.

Foram analisados documentos normativos – leis, decretos, portarias – de 101 sistemas de ensino: 17 estados, Distrito Federal e 83 municípios. Na análise dos documentos procurou-se destacar:

- A regulamentação dos Conselhos Escolares pelos sistemas: amplitude das leis e/ou decretos.
- A concepção dos Conselhos Escolares e as formas de equivalência.
- As funções atribuídas.
- A composição: formas de escolha, categorias representadas e sua proporcionalidade, mandatos e número de conselheiros.
- O funcionamento: a presidência do conselho, a periodicidade de reuniões.

A análise dos documentos dos sistemas estaduais é apresentada de forma mais detalhada, nos quadros adiante. Os documentos dos sistemas municipais também foram espelhados em forma de quadros, mas não são apresentados aqui, uma vez que esses quadros tomariam excessivo espaço. Os comentários e análises, no entanto, contemplam os dados dos sistemas municipais.

a) A regulamentação

Como vimos, ao legislar sobre o princípio constitucional da gestão democrática da educação pública, a LDB remete a definição das normas à autonomia das unidades federadas, estabelecendo somente duas diretrizes essenciais e coerentes:

- a participação da comunidade (escolar e local) e dos profissionais da educação em Conselhos Escolares e na elaboração do projeto pedagógico; e
- a promoção de progressivos graus de autonomia das unidades escolares.

Assim, a LDB torna o Conselho Escolar e o projeto pedagógico instituintes da gestão democrática, remetendo aos sistemas de ensino, na sua diversidade, a tarefa da regulamentação, assegurando-se, para sua efetivação, “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” às escolas públicas.

As unidades federadas cuidaram, a seu tempo e a seu modo, no espaço da autonomia conferida pela lei, da regulamentação da gestão democrática, por meio de leis, decretos e portarias. Em geral, no processo de elaboração dos instrumentos legais e normativos, procuraram viabilizar mecanismos participativos.

A análise das leis e normas revela cuidadoso trabalho de regulamentação da gestão democrática, visando garantir sua efetiva implementação. Além da regulamentação do Conselho Escolar e do projeto pedagógico, é normatizada, também, a escolha de dirigentes escolares, assunto não abordado pela LDB. Muitos vêm acompanhados de manuais de orientação e mecanismos mobilizadores da participação.

Esses instrumentos normativos objetivam garantir espaço para processos de deliberação coletiva sobre o fazer cotidiano da escola, como algo determinado fora e acima dela, o que deixa em plano menor a diretriz do seu progressivo grau de autonomia. Vimos que a questão fundamental no processo de autonomia (*autonomos*) é a da autocriação, da *autorização*, no sentido de autorizar-se a fazer algo, ou seja: instituir a própria norma de ação.

Se o Conselho Escolar é instituído com excessivo detalhamento a partir de fora, as normas relativas à sua constituição e ao funcionamento se situam como heteronômicas, o que torna limitado o espaço de exercício da autonomia da escola, no sentido da criação da própria norma. Nesses documentos, o Regimento Escolar é pouco lembrado como espaço de exercício da autonomia da escola e de construção de sua institucionalidade. Intui-se certa preocupação de que a democracia na escola precisa, para ser garantida, ser decretada, uma

vez que, como às vezes se ouve dizer, as escolas não estão preparadas para o exercício da autonomia.

b) A concepção: conselhos ou equivalentes

Ao atribuir às unidades federadas a competência para definir “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, a LDB condiciona essa definição ao princípio da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (art. 14, II). Assim, a LDB não institui o Conselho Escolar, apenas sugere alternativas de gestão colegiada.

Os sistemas estaduais de ensino adotam diferentes concepções e alternativas para a participação da comunidade escolar e local na gestão colegiada da escola. Alguns poucos adotam a figura do Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu Regimento. A maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais e mestres, ou outras similares, com institucionalidade independente da escola – personalidade jurídica e estatuto próprios. Essa figura tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE). Os sistemas municipais tendem, em boa medida, a reproduzir o modelo do respectivo Estado. O quadro II, adiante, mostra as diferentes formas de deliberação coletiva adotadas pelos sistemas estaduais analisados.

A regulamentação dos conselhos ou equivalentes varia de acordo com a natureza. Os que são constituídos como entidades independentes se organizam por meio de estatuto próprio. Os que são constituídos como conselhos propriamente ditos, integrando a estrutura da escola, são regulados no regimento da escola, obedecendo às normas gerais do sistema de ensino. Mas em ambos os casos a regulamentação é bastante minuciosa, quanto às competências, composição e funcionamento, como veremos adiante.

c) Competências atribuídas aos conselhos

A análise das competências atribuídas aos órgãos de deliberação coletiva, instituídos como mecanismos de gestão democrática do ensino público pelos sistemas estaduais de ensino revela uma rica gama de experiências. Dezenove sistemas estaduais de ensino enviaram informações sobre as normas relativas

aos Conselhos Escolares ou equivalentes. O Quadro n. 1 sintetiza as atribuições desses colegiados⁷.

O objetivo do Quadro n. 1 é o de oferecer uma visão geral das atribuições conferidas aos Conselhos Escolares ou equivalentes, pela legislação e normas dos sistemas estaduais de ensino. Como são diversificadas e sua formulação varia muito, optou-se por oferecer uma visão sintética e ordenada dessas atribuições, categorizadas segundo a temática e a natureza da função. A síntese leva, inevitavelmente, à omissão de detalhes e particularidades. Por outro lado, a interpretação do que é deliberativo, consultivo, fiscal ou mobilizador não fica clara nas formulações dos documentos normativos. Assim, utilizou-se como critério interpretar essas competências a partir do significado dos verbos usados, adotando-se para:

- **Deliberativa:** decidir, deliberar, aprovar, elaborar.
- **Consultiva:** opinar, emitir parecer, discutir, participar.
- **Fiscal:** fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestação de contas.
- **Mobilizadora:** apoiar, avaliar⁸, promover, estimular e outros não-incluídos acima.

⁷ A Associação de Apoio às Escolas (AAEs) do Rio de Janeiro não foi incluída na análise das competências por ter uma natureza diferenciada, dificultando a explicitação no modelo adotado no quadro.

⁸ Alguns preferem situar a avaliação como função fiscal. Exatamente para negar a dimensão fiscalizadora da avaliação é incluída aqui na função mobilizadora, para ressaltar sua importância como fator de promoção da qualidade da educação.

Quadro n. 1 – Atribuições dos Conselhos Escolares ou equivalentes

COMPETÊNCIAS RELATIVAS A:	SE	PA	AL	BA	MA	PE	PB	GO	MT	MS	ES	MG	SP	PR	RG	SC	DF	AM
1. Planejamento da Escola																		
Plano de ação (anual)		■		■	■	■	■		■	■	■	■		■	■			
Diretrizes, metas e prioridades	■	■	■		■				■				■			■	■	
Calendário escolar		■	■		■		■		■		■		■	■		■	■	
Avaliação desempenho/escola		■	■	■	■	■		■	■		■	■		■	■		■	
Supervisão geral							■					■						
2. Projeto Pedagógico																		
Elaboração e aprovação	■							■	■	■	■	■		■		■	■	■
Execução/Avaliação		■	■			■			■			■				■	■	
Proposta curricular		■						■						■				
Regimento escolar			■					■		■	■	■	■	■	■	■	■	
3. Recursos físicos e financeiros																		
Plano de aplicação de recursos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■		■	
Prestação de contas		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					■	
Plano de expansão da escola		■	■											■	■			
Contratação de serviços			■		■	■	■	■	■									■
Aceitação de doações		■			■		■			■								
Captação de recursos		■			■													
Utilização de espaços	■		■			■					■							
Realização de obras		■			■	■			■									
4. Relações escola-comunidade																		
Programas interação E/C	■			■		■	■	■			■		■				■	■
Parcerias e convênios			■	■			■	■	■		■							
Realização eventos (culturais)				■	■	■						■		■			■	■
Criação de instituições auxiliares da escola												■						
Fortalecimento da escola				■														
5. Questões adm. e disciplinares																		
Sindicâncias e processos			■							■	■			■				
Penalidades disciplinares									■	■			■	■				
Cumprimento de normas		■					■				■			■			■	
Estágio probatório servidores									■									
Destituição do diretor			■						■						■			
Designação/dispensa Vice-Diretor												■	■					
Folha de pagamento									■									
Estatuto do Magistério							■											
6. Matérias diversas																		
Matérias de interesse escolar		■	■		■					■		■		■		■		
Questões adm. e pedagógicas	■							■	■	■			■			■	■	

COMPETÊNCIAS RELATIVAS A:	SE	PA	AL	BA	MA	PE	PB	GO	MT	MS	ES	MG	SP	PR	RG	SC	DF	AM
Proj. de atendimento ao estudante							■						■					
Responder a consultas/ representações	■										■				■		■	
Indicação de cargos/ desempenho									■	■								
Projetos de melhoria da escola				■		■	■	■	■									
Utilização da merenda/ materiais		■	■		■	■								■				
Relatórios anuais			■										■			■		
Assistência escolar																		■
7. Conselho Escolar																		
Elaborar regimento/estatuto					■		■	■	■	■	■			■	■	■		
Eleger seu presidente		■					■	■	■				■			■	■	
Capacitação de seus membros			■					■						■				
Prestação de contas do conselho		■																
Divulgação de atividades																		
Desligamento membros CE		■			■	■		■										
8. Ação mobilizadora																		
Fortalecimento da escola				■														
Participação comunitária				■											■			■
Criação de grêmios / apoio								■							■			■
9. Questões omissas		■	■		■			■		■							■	
10. Eleição de diretor (lista tríplice)		■																
11. Convocar assembléia-geral															■			

Legenda de competências: ■ DELIBERATIVAS ■ CONSULTIVAS ■ FISCAIS ■ MOBILIZADORA

As diferentes formas de organização dos conselhos ou equivalentes dificulta a análise das competências, especialmente considerando que parte deles não se organizam propriamente como conselhos, mas como entidades com personalidade jurídica própria, o que implica estrutura organizacional e de competências diferenciada da concepção estrita de conselhos. Entendemos que o quadro apresentado oferece uma visão abrangente das competências atribuídas às diferentes formas de deliberação coletiva adotadas pelos sistemas de ensino como estratégias de gestão democrática da escola pública, dispensando comentários adicionais.

d) Composição e funcionamento

No Quadro n. 2 procura-se sintetizar os dados mais importantes relativos à natureza institucional dos Conselhos Escolares ou equivalentes, regulamentação, composição (categorias representadas e formas de escolha) e funcionamento (presidência, periodicidade de reuniões) e outros.

Quadro n. 2 – Natureza, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares

UF	Denominação	Regulamentação	Categorias	Escolha	Presidência	Observações
AM	Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMC) (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Três categorias de sócios: Natos (pais e trabalhadores da escola); Comunitários (aprova-dos pela diretoria - exceto estudantes); Beneméritos (que prestam serviços à escola).	Diretoria: eleita pela assembleia, sendo elegíveis, pais, professores e especialistas da escola	Eleita pela assembleia, sendo elegível professor ou técnico da escola	Trata-se de uma entidade de apoio à escola, com poderes deliberativos de gestão físico e financeira, mas não pedagógica
PA	Conselho Escolar (Entidade civil)	Regimento registrado em cartório	Diretor e Vice (natos); Representantes de: Professores e funcionários; Pais e estudantes (+ de 12 anos) e comunidade local.	Eleitos pelos pares	Diretoria eleita pela assembleia	Funções pedagógicas e de unidade executora
AL	Conselhos Interativos das Escolas (Estrutura da escola)	Regimento próprio, aprovado pela assembleia da Comunidade Escolar	Corpo docente - 25%; Funcionários - 25%; Pais ou responsáveis - 25%; Estudantes - 25%	Definida pelo regimento interno de cada conselho	Diretor da escola	Prevê uma assembleia-geral da comunidade escolar, convocada semestralmente, superior ao Conselho
BA	Colegiado Escolar (Estrutura da escola)	Estatuto aprovado pela assembleia-geral da escola	Diretor e um representante dos: Professores e especialistas; Pessoal administrativo; Corpo discente (+ de 12 anos); Pais ou responsáveis	Cada segmento elegerá o seu representante. O diretor é membro nato.	Eleito pelos pares	Prevê, também, assembleia-geral e Conselho Fiscal
MA	Colegiado Escolar (Estrutura da escola)	Regimento próprio, aprovado pela assembleia	(Número varia de 4 a 16) Professores e servidores - 50%; Pais ou responsáveis - 25%; Estudantes - 25%	Eleição pelos pares, em assembleia-geral	Diretor da escola	A Caixa Escolar é a unidade executora da escola. O conselho é a instância deliberativa
PB	Conselho de Escola (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Diretor e Vice; um especialista; um professor e um estudante por turno; um funcionário; um pai de estudante e um membro da comunidade	Pai e estudante (+ 16 a) eleitos pelos pares. Não há indicação sobre os demais	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e de unidade executora
PE	Conselho Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Diretor da escola e um representante de cada categoria: professores, corpo administrativo, pais, estudantes e entidades da comunidade.	Eleitos pelos pares, com mandato de dois anos, exceto o diretor	Diretor da escola	Prevê, também, assembleia-geral e Conselho Fiscal

Quadro n. 2 – Natureza, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares

UF	Denominação	Regulamentação	Categorias	Escolha	Presidência	Observações
SE	Comitê Comunitário (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Diretor da escola e um representante da unidade escolar, e das categorias: professores, funcionários, pais, grêmio escolar e entidades sociais	Eleitos/indicados por suas categorias ou entidades Mandato: 2 anos	Diretor da escola	Funções pedagógicas e de unidade executora
GO	Conselho Escolar (Entidade civil)	Estatuto registrado em cartório	Número: mínimo 5 e máximo 15 Diretor da escola (membro nato); Professores e servidores - 50%; Pais e estudantes - 50%	Eleição pelos pares	Eleito pelos pares	Função de unidade executora do PDDE
MT	Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Número: mínimo 8 e máximo 16 Segmento escola - 50% (Diretor - membro nato); Segmento comunidade - 50%	Eleição em assembléia do respectivo segmento	Eleito pelos pares (excluído o diretor da escola)	Prevê, também, assembléia-geral e Conselho Fiscal Unidade executora: a própria escola
MS	Colegiado Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Profissionais da escola - 50% - (Diretor e Diretor-Adjunto (membros natos); Pais e estudantes - 50%	Eleitos pelo respectivo segmento	Eleito pelos pares (excluída a direção)	Unidade executora: a própria escola
ES	Conselho de Escola	Regimento próprio	Número: mínimo de 5 e máximo de 15 Diretor, professores e servidores (50%); Pais e estudantes (maiores de 10 anos) e representante da comunidade local (50%)	Eleição pela assembléia escolar (regulamentada pela Secretaria de Educação) Mandato: 3 anos	Eleito pelos pares (o diretor, não sendo eleito presidente, será o tesoureiro)	Funções pedagógicas e de unidade executora
MG	Colegiado Escolar	Normas do sistema e regimento da escola	Professores e especialistas - 25%; Servidores do quadro - 25%; Estudantes (7ª série em diante) - 25%; Pais (estudantes 1ª a 6ª séries) - 25%	Eleição pelos respectivos segmentos Mandato: 2 anos	Diretor da escola	Funções pedagógicas, administrativas e fiscais sobre os recursos financeiros Unidade executora: Caixa Escolar

Quadro n. 2 – Natureza, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares

UF	Denominação	Regulamentação	Categorias	Escolha	Presidência	Observações
RJ	Associação de Apoio à Escola (Entidade civil)	Estatuto (padrão) registrado em cartório	Associado: Efetivos: todos os estudantes; Colaboradores: professores, funcionários e outras pessoas físicas e jurídicas	Todos membros natos ou admitidos pela diretoria	Diretor da escola (eleito pela comunidade escolar)	Função de unidade executora
SP	Conselho de Escola	Regimento da escola	Estudantes e pais - 50% Docentes - 40% Especialistas - 5% Funcionários - 5%	Eleição em assembléia da respectiva categoria	Diretor da escola (membro nato)	A Caixa Escolar (entidade jurídica) é a unidade executora da escola. O Conselho de Escola é a instância deliberativa
PR	Conselho Escolar	Estatuto e regimento próprios (órgão autônomo)	Diretor Todos os segmentos da comunidade escolar (definidos no Estatuto) - estudantes + 16 anos	Eleitos pelos pares, mediante voto secreto, ou por aclamação	Diretor da escola Eleito pela comunidade	Funções pedagógicas e de unidade executora
RS	Conselho Escolar	Regimento próprio	Número - entre 3 e 21 Direção da escola Professores e servidores - 50% Pais e estudantes maiores de 18 anos - 50%	Eleição mediante chapas respeitando a proporcionalidade Mandato: 2 anos	Eleito pelos pares	A escola é executora. O conselho tem funções deliberativas, consultivas e fiscais em matéria pedagógica e administrativa.
SC	Conselho Deliberativo Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Número definido pela escola Professores e servidores - 50% Pais e estudantes (a partir da 5ª série) - 50%	Eleitos pelos respectivos segmentos.	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e administrativas e fiscais sobre os recursos financeiros Unidade executora: APP
DF	Conselho Escolar (Estrutura da escola)	Normas do sistema e regimento da escola	Diretor da escola (membro nato); 4 da carreira magistério (1 especialista); 2 carreira assistência à educação; 3 estudantes (+ de 14 anos); 6 pais	Eleito pelos pares	Eleito pelos pares	Funções pedagógicas e administrativas e fiscais sobre os recursos financeiros Unidade executora: escola

Vamos chamar a atenção para alguns aspectos encontrados nas normas dos 101 (cento e um) sistemas de ensino analisados.

Quanto à proporcionalidade das categorias representadas nos conselhos ou entidades com atribuições equivalentes, parece ter-se estabelecido uma linha comum que divide a representação em duas partes iguais: uma constituída pelos trabalhadores da escola (direção, professores, especialistas e demais servidores) e outra pelos pais e estudantes (em alguns casos incluem-se membros da comunidade local). Essas duas metades são subdivididas de diferentes formas. Nos sistemas que adotaram associações como entidades equivalentes aos conselhos, são criadas categorias de sócios, com proporcionalidade nas assembleias e no Conselho Fiscal.

A quase-totalidade dos sistemas estabelece o número de conselheiros, obedecendo a mínimos e máximos, com critérios baseados em escalas segundo o tamanho da escola. Dos 101 (cento e um) sistemas analisados, somente 9 (nove) não definem o tamanho do conselho.

A maioria dos mandatos é fixada entre um e dois anos. Alguns poucos sistemas não definem os mandatos, remetendo o assunto à autonomia da escola.

A forma de escolha dos representantes, também, segue uma linha comum: a eleição pelas respectivas categorias. No caso dos estudantes são fixados, em geral, limites mínimos de idade para direito a voto e representação, variando de 12 a 16 anos. O diretor da escola é sempre membro nato.

Quanto ao funcionamento, as normas gerais são bastante explícitas, definindo a periodicidade de reuniões, prevalecendo as bimestrais, e a frequência e forma de deliberação.

Quanto à presidência, ou coordenação do conselho, são adotadas duas formas principais: exercida pelo diretor ou eleita pelos pares. Prevalece, mas não significativamente, a escolha pelos pares, mas com algumas ressalvas que excluem da eleição ora o diretor, ora estudantes, ora professores. É interessante notar que, nos sistemas de ensino em que o diretor da escola é escolhido por formas eletivas – da comunidade ou do conselho –, este geralmente preside o conselho, mas quando o diretor é indicado pelo governo, o presidente do conselho, na maioria das vezes, é eleito pelos pares.

A análise dos documentos normativos capta uma fotografia estática e formal-legal, que, embora traduza concepções e estabeleça princípios de ação, não permite ver a realidade dinâmica. A concepção presente em todos os documentos

analisados enfatiza o envolvimento dos atores sociais no cotidiano da escola como mecanismo de democratização de sua gestão. Assim, os conselhos assumem um caráter instituinte da cidadania ativa.

Mas é necessário, para além da análise do formal-legal, diante da incipiente experiência da gestão democrática da educação por meio da estratégia dos Conselhos Escolares, estimular pesquisas avaliativas de seu efetivo funcionamento como instância de democratização, de cidadania ativa. Algumas pesquisas, dentre as quais destaco a de Paro (1996), mostram que conselhos podem constituir-se em mecanismos legitimadores da vontade da direção, ou, no dizer de um representante estudantil num seminário recente sobre Conselhos Escolares, constituir-se em tribunais inquisitoriais dos estudantes e desmobilizadores do movimento estudantil.

Parte III

Algumas questões para discussão

Vamos agora, nesta terceira parte, discutir, a partir dos fundamentos explicitados na primeira parte, algumas questões suscitadas na análise das experiências em curso, para a implementação dos Conselhos Escolares. Não se trata da definição de diretrizes – que pertence ao espaço da autonomia dos sistemas de ensino –, mas de questionamentos mais gerais que podem auxiliar nas discussões para a instituição e implementação dos Conselhos Escolares pelos sistemas de ensino.

As questões que se fazem mais presentes – às vezes geradoras de tensões e conflitos – dizem respeito:

Nunca é demais enfatizar que este documento não constitui uma diretriz a ser seguida, mas uma contribuição ao debate no âmbito da autonomia dos sistemas de ensino.

- ao significado e amplitude das normas instituidoras;
- à institucionalidade e autonomia da escola;
- à mobilização da comunidade para a participação, que radica no sentimento de pertença à escola;
- às distinções necessárias entre conselhos, entidades escolares e unidades executoras; e
- à concepção e cultura do exercício do poder nas instâncias executivas do sistema de ensino.

Vamos tratar sucintamente dessas questões, não com o intuito de equacioná-las, mas de oferecer subsídios para os encaminhamentos pelos sistemas de ensino. Nunca é demais enfatizar que este documento não constitui uma diretriz a ser seguida, mas uma contribuição ao debate no âmbito da autonomia dos sistemas de ensino.

a) Normas instituidoras

Qual a função, a finalidade e o significado da norma instituída, da “lei”? Vimos

que a lei se fundamenta em valores, por ela formalizados e legitimados, que traduzem as “significações” de nossa identidade cultural e política, da cidadania que queremos. A lei define objetivos comuns e regulamenta comportamentos e ações para alcançá-los. No sentido estrito, a lei define objetivos, e as demais *regras* – atos e normas (decretos, portarias, resoluções, estatutos, regimentos, regulamentos) – estabelecem critérios e processos de ação para alcançá-los.

A nossa identidade cultural e política, que radica em nossa história, incorporaram uma tendência à excessiva regulamentação das ações, especialmente na área de educação. Frequentemente leis assumem a feição de regulamentos minuciosos. O professor Cândido Gomes, no estudo *Conselhos de Educação: luzes e sombras* (2003), nos lembra que o Estado brasileiro, de feição napoleônico, precedeu à Nação, ou seja: a norma precedeu a identidade política. Daí deriva nossa tendência *hipernormatizadora*, que erige a norma como panacéia para resolver quase todos os problemas, na crença de que normas podem gerar ética, participação, cidadania, democracia e tantas outras virtudes políticas.

Gomes lembra que Anísio Teixeira (1962) nos alertou sobre a ambivalência da vida brasileira, em sua dupla personalidade, oficial e real, em que a lei era tida como “algo mágico, capaz de mudar a face das coisas, de modo que leis perfeitas seriam uma ponte para mudar a realidade”. E afirma adiante:

Esta tendência de o Estado construir, nos menores detalhes, o Brasil oficial não poderia deixar de estender-se à educação, gerando o que Abreu (1967) chamou de “jurisdicismo pedagógico”.

Esse legado histórico depositou no inconsciente coletivo a crença de que valores podem ser criados por decreto. Percebe-se uma certa tendência, diante do novo valor da gestão democrática da educação pública, instituído pela Constituição como resultado de ampla mobilização popular, de garantir a sua efetivação por meio de leis e decretos.

A lei vem para instituir e consolidar objetivos previamente criados pelo imaginário coletivo, pelas aspirações da cidadania. A gestão democrática da escola representa um valor a ser cultivado? A resposta óbvia é sim. Por isso a Constituição e a LDB o garantiram como objetivo a ser alcançado. As normas complementares definem processos e ações para a efetivação desses objetivos. Nesse sentido, a sociedade é instituinte e, por um processo histórico, induz a mudança do instituído. Aqui reside a função essencial do legislador: captar, perceber a convergên-

cia dos objetivos da cidadania para instituí-los na lei. Esse é o significado e o papel da democracia representativa.

Assim, não é a lei que institui novos valores ou transforma a realidade, mas o cotidiano da prática social. A lei vem para estatuir, consolidar o já criado pela ação social instituinte. Nesse sentido as leis são sempre conservadoras, estabilizadoras, em certo sentido engessadoras dos objetivos. Por isso a necessidade de reformulações periódicas.

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar. Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada. Trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar. E paradigmas não nascem da lei. Nascem das idéias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que arruínham o velho para instituir o novo.

No caso da gestão democrática, especialmente, toda a excessiva regulação corre o risco de negar o que pretende garantir, afirmar: o exercício da autonomia e da democracia. As formas não podem contrariar os objetivos.

Assim, para que as leis não sejam engessadoras do instituinte social é preciso que sejam flexíveis, sucintas e definam somente as questões centrais, essenciais. As normas complementares, reguladoras da ação para o alcance dos objetivos da lei, são importantes para a definição dos limites necessários, mas não para impor caminhos únicos e estreitos. No caso da gestão democrática, especialmente, toda a excessiva regulação corre o risco de negar o que pretende garantir, afirmar: o exercício da autonomia e da democracia. As formas não podem contrariar os objetivos.

A essência da gestão democrática é o espaço de autonomia. Há uma impossibilidade real de se outorgar por decreto autonomia e democracia. Ação decretada será sempre ação *heteronômica*, que nasce da vontade da *lei*. As leis e normas “não pegam” quando nascem de vontades que não correspondem aos valores instituídos, eleitos pelos desejos da cidadania, ou que não permitem, pela presunção do saber do legislador, espaços para o instituinte da prática social.

Ação democrática é exercício de poder, autocriação, auto-instituição, autogestão. Gestão democrática se constrói no cotidiano escolar, no espaço do

exercício da autonomia, instituída pela vontade e segundo os valores e objetivos coletivos. Para que a gestão da escola pública seja efetivamente democrática é fundamental que ela tenha seu espaço de autonomia, inclusive para decidir que tipo de exercício democrático deseja praticar.

Para garantir o espaço de autonomia da escola é preciso que a lei da gestão democrática afirme diretrizes e princípios, como estratégias do alcance dos objetivos legais. Garantidos os princípios, a norma deve ser sucinta o suficiente para não invadir rotinas e práticas do cotidiano escolar e padronizar o diferente, mantendo no nascedouro a possibilidade de singulares e ricas experiências. Nesse sentido é importante que a escola possa regulamentar em seu regimento normas relativas a seu conselho e à gestão democrática que concebe e deseja praticar.

b) Institucionalidade da escola

A questão da autonomia da escola se situa na centralidade das discussões relativas à gestão democrática da educação. E ela se torna mais importante à medida que a progressiva institucionalização e organização dos sistemas de ensino, fruto da tendência *hipernormatizadora* do centralismo que ainda domina o Estado brasileiro, diminui o espaço da autonomia da escola, da percepção de sua pertença à cidadania, fundamentos geradores da participação. Após a Constituição de 1988, à medida que os sistemas de ensino se estruturaram e se fortaleceram, houve a necessidade de progressiva ampliação do espaço de autonomia da escola, que agora vigorosamente se deseja retomar, fator gerador de tensões no exercício de poder.

E a questão da autonomia remete à questão da institucionalidade que reveste a escola de personalidade, identidade própria. As unidades federadas, no exercício de sua autonomia para definir as normas de seus sistemas de ensino, parecem estar diante de um impasse para conciliar dois princípios legais coerentes e indissociáveis: o constitucional, da gestão democrática da educação pública, e o da LDB, da progressiva autonomia da escola pública.

A saída do impasse, em alguns casos, parece ter sido encontrado via criação de Conselhos Escolares com personalidade jurídica e institucionalidade próprias. Os conselhos dotados de graus significativos de autonomia, de exercício democrático do poder por meio da deliberação coletiva, e as escolas sem identidade, institucionalidade. A questão seria indagar o que é todo e o que é parte.

Aqui é necessário distinguir a natureza dos conselhos de gestão dos sistemas de ensino – Conselho Nacional, estaduais e municipais de educação – que têm

institucionalidade, personalidade jurídica própria, e os conselhos das instituições educacionais. Tanto no ensino superior como na educação básica, os conselhos são situados como instâncias, mecanismos de gestão, sendo a personalidade jurídica inerente à instituição escolar, da qual os conselhos fazem parte. Por essa razão, os conselhos são sempre regulamentados no estatuto (no caso das universidades) e/ou no regimento da instituição educacional.

Conselho e escola não são entidades distintas, mas integram uma única institucionalidade. Assim, o Conselho Escolar não atua complementarmente, nem é superestrutura, dotado de personalidade jurídica independente, mas se insere na institucionalidade e na própria estrutura de poder da escola. O poder de decisão, situado na estrutura institucional, constitui o âmago do próprio princípio da autonomia da escola, consagrado no art. 15 da LDB, e condição essencial para a gestão democrática.

O fundamento da gestão democrática situa o poder de decisão na estrutura de gestão da escola. Situá-lo fora daí equivaleria a privar a escola de autonomia, arrancar-lhe a essência da gestão democrática, da pedagogia cidadã. Se colocarmos ao lado ou sobre a escola uma outra entidade com poder deliberativo sobre ela, mesmo que constituída pelas categorias integrantes da própria escola, estaremos negando o que queremos afirmar, ou seja: despojando a escola de sua autonomia, de sua essencialidade educativa, cidadã.

A institucionalidade da escola, para a conquista de progressivos graus de autonomia, precisa ser reforçada, situando as estratégias de gestão democrática no interior, no âmago de sua estrutura de poder. Assim, parece tornar-se importante chamar a atenção para algumas distinções necessárias.

c) Distinções necessárias

Na educação básica – assim como na superior, mas de forma distinta – tornou-se tradição instituir entidades, com personalidade jurídica própria, paralelas ou complementares – Fundações, Associações (APMs, Grêmios) –, com finalidades de assistência ao estudante ou de apoio à escola. Mas essas entidades têm um caráter complementar, de apoio, de execução. Não podem substituir ou assumir o lugar da institucionalidade da escola. Essa é uma tendência que gera uma preocupação de o chamado Terceiro Setor assumir funções de Estado, diante da fragilidade deste na realização de suas funções, que são, por natureza, intransferíveis e indelegáveis.

As associações de pais e mestres, caixa escolar, grêmios estudantis e outras organizações (ONGs) são importantes, fundamentais até, para promover a

mobilização de pais, de estudantes e dos setores da sociedade comprometidos com a escola, como canais de representação de suas categorias nos conselhos escolares e, também, para a gestão de recursos. Mas não podem substituir o poder, a institucionalidade da escola.

Em alguns casos, essas entidades passaram a ser entendidas como equivalentes, ou substitutas, dos Conselhos Escolares. E qual seria então a forma equivalente de Conselhos Escolares sugerida pela LDB? Equivalentes a conselhos seriam as assembleias escolares, ou as antigas congregações de professores, acrescidas da representação de estudantes, pais e trabalhadores da escola. Trata-se de formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo situado na estrutura da instituição escolar.

Se não se pode delegar a função deliberativa, inerente à autonomia e à gestão democrática, na ausência de personalidade jurídica própria, como ocorre na maioria das escolas públicas, como fica a gestão de recursos e outras atividades executivas burocráticas? Aqui parece residir o nó que levou à concepção de entidades juridicamente instituídas, com os devidos registros e personalidade jurídica própria, consideradas como equivalentes aos Conselhos Escolares. É o caso, especificamente, das unidades executoras (UEx) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do MEC/FNDE, instituído com finalidade executora, como o próprio nome expressa, sem interferir nas alternativas deliberativas que os sistemas de ensino possam e devam conceber no exercício de sua autonomia, ou limitá-las.

Nada impede que a execução de algumas decisões do Conselho Escolar sejam atribuídas a entidades de apoio complementar, juridicamente instituídas para esse e outros fins de apoio e assistência escolar. Em síntese: o Conselho Escolar decide – sobre as questões pedagógicas e administrativas – e as entidades de apoio executam o que é pertinente a suas atribuições. Essa é a situação ideal, coerente com os princípios da progressiva autonomia da escola e sua gestão democrática, fundamentos da escola cidadã. E coerente, também, com a natureza e as finalidades das entidades complementares de apoio à escola.

d) Significado da representação

Uma questão polêmica e que requer mais discussão para seu adequado entendimento é o papel que assumem os representantes das categorias que constituem o Conselho Escolar. É preciso distinguir desde logo, e claramente, o espaço de defesa dos interesses corporativos do espaço de defesa dos interesses coletivos.

Os interesses corporativos têm seus espaços próprios: sindicatos, associações e outros similares. O Conselho Escolar se situa no espaço da defesa dos interesses coletivos, do projeto político-pedagógico da escola, que requer uma visão do todo, construída desde os diferentes pontos de vista das categorias que o constituem.

Assim, o papel dos representantes das categorias sociais que participam da escola não é o da defesa dos interesses de sua corporação. A representação por meio de categorias tem como fundamento a expressão da voz plural da sociedade organizada. O papel dos representantes de categorias é o de compartilhar com os “colegas” a percepção (o “ponto de vista”), as aspirações dos seus representantes na construção do projeto político-pedagógico da escola. O compartilhar requer sensibilidade política, ou seja: situar o interesse coletivo acima dos interesses da categoria. Espaços para “hegemonias” são antagônicos à natureza própria do Conselho Escolar. É a velha questão da prevalência do todo sobre a parte.

Os interesses corporativos têm seus espaços próprios: sindicatos, associações e outros similares. O Conselho Escolar situa-se no espaço da defesa dos interesses coletivos, do projeto político-pedagógico da escola, que requer uma visão do todo, construída desde os diferentes pontos de vista das categorias que o constituem.

A estratégia para superar a tendência da ação corporativa da representação será focar os diferentes pontos de vista no projeto político-pedagógico da escola, na qualidade de educação desejada. É necessário buscar, como processo, a convergência no substantivo. O respeito às divergências, especialmente nos aspectos adjetivos, será salutar ao processo de construção da convergência em torno da educação que queremos, como vontade plural.

A estratégia para superar a tendência da ação corporativa da representação será focar os diferentes pontos de vista no projeto político-pedagógico da escola, na qualidade de educação desejada. É necessário buscar, como processo, a convergência no substantivo. O respeito às divergências, especialmente nos aspectos adjetivos, será salutar ao processo de construção da convergência em torno da educação que queremos, como vontade plural.

e) Processos participativos

A valorização dos conselhos como estratégia de gestão democrática da educação traz implícita a relevância de sua função mobilizadora. Esta, por sua vez, se fundamenta no princípio da pertença do bem público à cidadania.

Considerando que é no âmbito escolar que são exercitados processos socializadores da criança, baseados numa lógica de ocupação do espaço social, esta cumprirá sua função cidadã se esses processos conduzirem à autonomia, ou não, se forem fundados na heteronomia. A mobilização dos atores, motivados por um objetivo comum, constitui o elemento mais poderoso de criação,

renovação e formação de sujeitos autônomos e solidários – cidadãos.

Mas, para que essa mobilização ocorra, é fundamental que se institua um novo paradigma, uma nova concepção de participação, expurgada dos velhos conceitos de apoio, colaboração, ajuda, adesão e tantos outros que radicam no pressuposto que exclui o exercício de poder. O novo paradigma de participação implica, fundamentalmente, exercício de poder. Se o ator “faz parte da ação”, tem o direito de fazer parte da decisão, uma vez que a ação afeta sua vida. No mais, as pessoas não têm ânimo para se comprometer, se mobilizar por causas que não lhe pertencem, que não dizem respeito às suas vidas.

A cidadania radica no coletivo, é uma condição de relação com o outro – não há cidadania no isolamento, na exclusão –, por isso implica uma situação de partilha, fazer parte dos ônus e bônus da vida coletiva, o que implica fazer parte das decisões sobre a ação. Cidadania situa a todos como governantes do processo social.

Somente a partir da compreensão do papel da comunidade no processo reflexivo e estrutural da educação é que se torna possível sua mobilização e engajamento para a participação nas formulações e implementação de ações conscientemente construídas para o desenvolvimento do sistema escolar.

A unidade escolar democrática tem sua gestão amparada no trabalho coordenado de todos os agentes envolvidos no processo educacional. O entendimento da relevância da inclusão comunitária na percepção coletiva do processo educacional e o apoderamento dos instrumentos de construção desse processo potencializam a difusão do sentimento de pertencimento e integração entre escola e comunidade. O reforço desse laço revigora o sentimento de partilha, tornando o processo vivo e dinâmico e caracterizando pragmaticamente o caráter democrático da interação estabelecida. A adoção de uma nova visão para os processos resulta conseqüentemente na mudança de atitude necessária ao desenvolvimento de uma nova postura ante a questão da escola.

f) Capacitação de conselheiros

Uma das questões centrais para a qualidade da participação é a da capacitação dos conselheiros. Para que o conselheiro possa exercer bem sua função é fundamental que conheça:

- o conselho: seu significado e papel;
- o papel de conselheiro e o significado da representação;
- a escola como organização e seu projeto político-pedagógico;

- a legislação educacional básica;
- o sistema de ensino (do estado ou do município) – princípios e normas;
- o significado da participação – a pertença da escola à cidadania.

Muitos sistemas de ensino já desenvolvem ações de qualificação dos conselheiros escolares. O regime de colaboração entre os sistemas de ensino, preconizado pela LDB e já em promissor processo de realização pelas entidades de educadores nos sistemas de ensino (Undime, CNTE, Consed, UNCME, Fórum dos Conselhos Estaduais), constitui uma das estratégias privilegiadas para partilhar experiências inovadoras e consolidar a efetiva atuação dos Conselhos Escolares. Cadernos específicos da Cafise/SEB/MEC oferecerão maiores subsídios aos conselheiros escolares para essa efetiva atuação.

g) Democratização da gestão do sistema de ensino

Este item final serve como um alerta do velho princípio latino: “as palavras comovem, mas os exemplos arrastam”. Transfiro esse princípio, em relação aos professores, para a sala de aula: construímos mais cidadania nos estudantes pelas atitudes que cultivamos do que pelas palavras que dizemos. A coerência é essencial ao processo educativo.

A nossa cultura política e a concepção de poder, ainda contaminadas pela origem e tradição patrimonialista, dificultam a efetiva implantação da gestão democrática na escola pública. Os dirigentes, embora afastados, às vezes distantes da sala de aula, também educam, ou deseducam, pelas suas atitudes.

Os dirigentes dos sistemas de ensino precisam nutrir sua ação nos fundamentos da efetiva gestão democrática do ensino público, para disseminar nas escolas a cultura democrática. Enquanto não superarmos a cultura patrimonialista, que gera atitudes de “donos do poder”, ou do saber, não florescerá nas escolas o hábitat adequado para o efetivo exercício da gestão democrática, fundamento da cidadania.

Os dirigentes, embora afastados, às vezes distantes da sala de aula, também educam, ou deseducam, pelas suas atitudes.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale et al. Coordenação de tradução João Ferreira. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. vol. 1.

CÓRDOVA, Rogério de A. **Educação brasileira: processos e trabalho**. Brasília: PIE/UnB/FE, 2003. Módulo V, v. 1.

CURY, Carlos R. Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, A. C. Cândido. Conselhos de Educação: luzes e sombras. **Revista de Educação AEC**, Brasília, v. 32, n. 129, p. 86-98, out./dez. 2003.

GUARINELLO, Norberto L. Cidades-Estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

MARQUES, M. Osório. Os paradigmas da educação. **RBEP**, Brasília: MEC/INEP, v. 73, n. 175, p. 547-565, set./dez. 1992.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Lapplane, 2000.

PARO, Victor. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

SUCUPIRA, Newton Lins B. Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 21, v. 2, dez. 1963.

VASCONCELLOS, Pe. José de. A Lei de Diretrizes e Bases e as esferas de competência: federais, estaduais e municipais. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 20, nov. 1963.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

**Departamento de Articulação e Desenvolvimento
dos Sistemas de Ensino**

**Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas
de Ensino**

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Sala 526 – Edifício-Sede

CEP 70047-901 – Brasília/DF

Telefones: (61) 2104-8666 / 2104-9284 - Fax: (61) 2104-8337

e-mail: conselhoescolar@mec.gov.br



Ministério
da Educação

