

Conselhos de educação: a gestão dos sistemas¹

Os conselhos de educação situam-se como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino. Na verdade, eles precederam à 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 destas, 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.

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.

Colegiado² 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 colegas, 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.

¹ Texto extraído do Caderno: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Secretaria da Educação Básica. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública**. Brasília : DF, 2004. p. 35-40.

² O termo colegiado, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que estes só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos colegas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam.

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 isto, 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 os Conselhos, na gestão da educação, cumprirem esta 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 desta função, é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de poder de polícia. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, esta função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.
- A **função mobilizadora** é a que situa o conselho em uma 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 se situam 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 pública³.

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.

³ O que o conselho faz é definir, baseado em princípios pedagógicos, normas, processos e ações, visando à obtenção dos objetivos contidos nas leis.

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: Laplane, 2000.
- PARO, Victor. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 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. **Revista Documenta**, Rio de Janeiro, n. 20, nov. 1963.