

## Conselho Escolar: estratégia de gestão democrática<sup>1</sup>

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**, mantendo 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 distingui-la das demais áreas de ação governamental. Seguindo esta 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. Esta 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 os constituíam. Neste 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 *instrumentos 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 isto, 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

---

<sup>1</sup> 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. 23-27.

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 isto é fundamental que o conselho congregue em si a síntese do significado social da escola, para que possa constituir-se na 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. Esta 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 pública (*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 esta 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. Neste 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, nesta 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 requer a identificação ao seu projeto educacional. Se a participação requer compromisso com o projeto educacional coletivo, o compromisso advém desta identificação, deste 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 isto, é necessário um novo paradigma de concepção do exercício do poder inerente aos cargos públicos, ao exercício da autoridade. O exercício deste 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 este novo fundamento do exercício do poder, que vem arruinar a concepção patrimonialista da gestão da coisa pública, os Conselhos Escolares vêm a constituir-se na 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.

## 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. **Revista 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.