

ÓRGÃOS COLEGIADOS NA GESTÃO ESCOLAR DO ENSINO PÚBLICO: O CONSELHO ESCOLAR EM DEBATE

Cleidilene Almeida Silva

Universidade Federal de Pernambuco

cleidicas@yahoo.com.br

Resumo: Considerando as discussões que se fazem presente a respeito das políticas e gestão educacional implementadas no estado de Pernambuco mais precisamente na cidade do Jaboatão dos Guararapes, este artigo visa compreender a partir das políticas públicas implementadas o significado dado a órgãos colegiados na gestão da escola pública, em particular, ao conselho escolar. Baseado em pesquisa bibliográfica e documental, foi possível apreender as discussões a respeito desse mecanismo de participação coletiva que é o conselho escolar, assim como suas possíveis significações dentro do contexto atual das políticas públicas em educação.

Palavras-chave: órgãos colegiados; participação; política pública em educação.

INTRODUÇÃO

No intuito de contribuir com as discussões que se fazem presente a respeito das políticas e gestão educacional implementadas no estado de Pernambuco mais precisamente na cidade do Jaboatão dos Guararapes, este artigo visa compreender a partir das políticas públicas implementadas o significado dado a órgãos colegiados na gestão da escola pública, em particular, ao conselho escolar.

Em relação às políticas públicas em educação implementadas nas duas últimas décadas no estado de Pernambuco temos como referências Vieira (2008), Marques (2006), Dourado (2007) e (2008), Azevedo (2000) e Barroso (2005). Buscamos também refletir a respeito da participação em mecanismos “democráticos”, assim como investigar as origens na sociedade de mecanismos de participação. Em se tratando da origem de mecanismos de participação baseamos nossas reflexões a partir de Weber (1994), Guarinello (2003) e Prais (1990). Quanto a categoria da participação nas políticas públicas em educação, Gutierrez (2004), Dourado (2007), Aguiar (2009), Werle (1997) e Gohn (2001).

A escolha do referido tema se deve a estudo que está em fase de desenvolvimento a respeito de órgãos colegiados, precisamente o conselho escolar, na gestão do ensino público na linha de pesquisa em política educacional, planejamento e gestão da educação no curso de pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco. Trazemos como problema qual a concepção proposta pela política educacional vigente em relação aos conselhos escolares? Temos como pressuposto que circulam nas políticas educacionais um verdadeiro hibridismo quanto à concepção do conselho escolar, isto é, por um lado reforça-se esse mecanismo de participação como necessário para uma gestão democrática, por outro as demandas suscitadas reforçam o seu caráter instrumental inibindo de ser um órgão capaz de fortalecer o desenvolvimento de práticas coletivas nas instituições educativas.

O Papel do Estado na Regulação das Políticas Públicas em Educação

A partir dos anos 80 do século XX, as reformas e reestruturação do Estado se constituíram em debate político em todos os continentes por estarem intrinsecamente ligadas às medidas políticas e legislativas que afetam a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação.

A redemocratização do Brasil nos finais da década de 80 trouxe mudanças acentuadas na política educacional do país. A Reforma do Estado e a busca de sua “modernização” através dos ditames de organismos multilaterais [Organizações das Nações Unidas (ONU), UNESCO, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)] influenciaram marcos regulatórios que foram assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas (DOURADO, 2007).

Para Azevedo (2004), o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. Para Vieira (2008) políticas públicas referem-se às ações governamentais e Política Educacional refere-se ao setor da ciência política que estuda as iniciativas do poder público em educação, enquanto que políticas educacionais com letras minúsculas significam uma dimensão das políticas sociais.

A política e a gestão da educação tem sido objeto de vários estudos e pesquisas sejam no cenário nacional ou internacional, conforme nos alude Dourado (2007). Precisamente as ideias neoliberais têm influenciado fortemente as políticas públicas em educação no final do século XX.

Para abordagem neoliberal, as políticas sociais devem se pautar na igualdade de livre mercado, pois os recursos públicos destinados a programas sociais estimulam a indolência e a permissividade social. Segundo Moraes (2002), o neoliberalismo fundamenta-se na máxima “Menos Estado e mais Mercado”. A política educacional dentro desta abordagem será bem sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, ou seja, o privado.

Como nos alude Sousa (2006, p.01), em relação

à dimensão social da vida humana, devemos ser bastante cautelosos diante dessa atribuição dada ao mercado uma vez que sua lógica de constituição, organização e funcionamento em muito difere da lógica social que tem como perspectiva a pessoa humana portadora de direitos inalienáveis para se afirmar como tal.

De fato há setores na vida social humana que devem ser garantidos e oportunizados a todos os indivíduos independente de sua condição financeira. A educação é um desses setores que devem ser garantidos ao indivíduo, haja vista que é através dela que o homem se constitui enquanto ser social.

Não há como discutir a educação e suas políticas sem uma concepção de educação. Acreditamos, portanto, que a educação é

processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem e a escola é locus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação. (DOURADO, 2007, p.923)

Dourado (2007) concebe que a efetivação das políticas educacionais deve levar em conta o envolvimento e o comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores de diferentes sistemas de ensino. Nesse caso, pensamos que essa proposta deve ir além da inclusão de gestores e professores de diferentes sistemas de ensino, mas também a inclusão daqueles que de fato se valem da educação oferecida, ou seja, os usuários da escola que são os alunos, as suas famílias e a comunidade em que a escola está inserida.

A política educacional parte de uma totalidade maior, onde se deve pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do estado. Pensar a escola a partir de um projeto de sociedade, de modo que problematize o futuro sem considerá-lo rígido.

A educação e suas políticas devem ser avocadas como elemento fundamental dentro de um contexto social onde os rumos do desenvolvimento têm-se pautado por valores que visam manter a mesma ordem injusta e desigual.

O cotidiano escolar representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política. São as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado, são definidas como o Estado em ação; é fruto da ação humana e como toda ação humana, todo seu processo desenvolve-se através de um sistema de representações. (AZEVEDO, 2004).

Dourado (2007, p.922) chama a atenção para ao analisar as políticas e a gestão da educação ter o cuidado para não reduzir a análise à mera descrição dos seus processos de concepções e/ou execuções e sim buscar “apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade”. Essa perspectiva implica identificar os tipos de regulação subjacentes a esse processo.

Segundo Barroso (2005), as medidas adotadas para alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar podem obedecer tanto a um ponto de vista técnico (em função de critérios de modernização, desburocratização) como serem justificadas por imperativos de natureza política de acordo com projetos neoliberais de “libertar a sociedade civil” do controle do Estado, como também de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária) e de natureza pedagógica (contra o ensino nos alunos e suas características específicas).

A regulação está associada ao objetivo de estabelecer outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas, de um modo geral. Embora o conceito de regulação seja polissêmico, para Barroso (2006, p.13), mesmo que apresente os diferentes significados possíveis, pode ser utilizado “para descrever dois tipos diferenciados de fenômeno, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

O conceito de regulação aplicado à educação está associado ao “novo” papel regulador do Estado, a “modernização” da administração pública, a flexibilidade na definição dos processos e a rigidez na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados.

De um modo geral, a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema e não está dissociada dos processos de retroação, ou seja, é ela quem permite transmitir ordens para manter a ordem, mas também a transformação do mesmo sistema.

Nesse caso, a concepção de participação e democratização em alguns programas e ações do MEC (Ministério da Educação) tem sido enfatizada, assim como a concepção de gerencialismo, eficiência e efetividade em outros programas. De modo a demonstrar o sentido dual que há nos programas implementados pelas políticas educacionais vigentes.

A Participação e a Democratização nas Políticas Públicas em Educação

A partir de 2003, grande parte das políticas educacionais no Brasil foi reorientada por parte do governo federal, implicando alterações nos marcos regulatórios vigente para a educação básica pautando-se na defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização.

Dourado (2007) demonstra como programas e ações do MEC apresentam intenção político-pedagógico estruturado por concepções diferentes. Ele analisa o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, e demonstra como o PDE apresenta uma concepção gerencial, de efetividade e eficiência, já o PDDE apresenta uma concepção de assistência financeira, enquanto o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares uma concepção de participação e democratização.

Como se pode notar há uma divergência de concepções quanto aos programas definidos. Nas instâncias internas do MEC convivem diferentes concepções político-pedagógica fazendo com que vários processos de regulação predominem nos sistemas de ensino e das escolas públicas.

Em se tratando da gestão escolar, alguns programas foram implantados, objetivando contribuir para o processo de participação e democratização. Particularmente, o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares é um dos que busca atender a concepção de participação e democratização.

Devido ao reconhecimento do importante papel dos atores que fazem parte da escola na formulação e implementação do PPP (Projeto Político Pedagógico) da escola e a necessidade de rever a questão das unidades executoras, na busca de superação da visão gerencialista da gestão escolar, foi criado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), mediante a Portaria Ministerial n.2.896/2004, o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Esse programa objetiva contribuir com a discussão sobre a importância de conselho escolar e fortalecer os já existentes.

Segundo o caderno instrucional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Brasil, 2004), o Conselho Escolar é órgão colegiado formado por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola. Em suma, são “uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã.” (Brasil, 2004, p.33)

Como podemos perceber a necessidade do fortalecimento de instâncias participativas para que o ideal democrático possa se materializar no cotidiano das escolas de modo que a escola supere a cultura patrimonialista está bem explícito.

Para Werle (1997, p.267),

O Conselho Escolar é um espaço de aprendizagens que nos leva para além de nossas relações entre pais e filhos, entre professor e aluno, entre diretor e professor. Pela sua composição, o Conselho exige que nos desloquemos de nossas posições usuais para olhar os demais como indivíduos que querem colaborar com a gestão da escola.

Nesse caso, é importante que as relações sejam em prol do bem público e não a partir de interesses corporativistas. Pensar o bem público é pensar no melhor para a coletividade, seja na relação entre indivíduos, seja em relação aos bens materiais físicos e estruturais de uma coletividade¹.

Os Conselhos Escolares “constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas” (GOHN, 2001, p.7), isso demonstra o quanto os conselhos escolares tem sido compreendido como uma ferramenta de extrema importância para a consolidação de uma escola organizada e pautada na participação e na construção da cidadania de seus alunos.

Aguiar (2009) ressalta as iniciativas que visam ampliar a incorporação de novos atores nos processos decisórios das escolas e adverte sobre a permanência de mecanismos de gestão que na busca de garantir a eficiência limitam mais do que favorecem o exercício da cogestão democrática na escola pública.

Há duas concepções de gestão, atualmente, que convivem nas instâncias internas do MEC, uma que reforça e amplia as unidades executoras (UEX) nas escolas públicas, órgão jurídico de direito privado, mediante o PDDE visando a uma racionalidade das ações e outra que visa à democratização das relações através do conselho escolar de modo a construir referências comuns a partir de visões diferenciadas sobre o papel da escola e o modo de resolver os problemas do seu cotidiano. (AGUIAR, 2009).

Essa realidade aliada à descontinuidade das ações na mudança de governos, a reforma do Estado e a busca de sua “modernização” evidenciam limites estruturais à lógica político-pedagógica dos programas que ao invés de resultar em mudanças, acabou por resultar em um cenário de hibridismo nas concepções e práticas pedagógicas que pouco contribui para a mudança da realidade educacional brasileira, excludente e seletiva. Conforme Dourado (2007),

Vivencia-se, no país, um conjunto de ações, de modo parcial ou pouco efetivo, sob a ótica da mudança educacional, mas que, de maneira geral, contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa.

Para Dourado (2007, p. 925) é preciso levar em conta nas políticas educacionais os projetos pedagógicos das escolas para articulação e rediscussão de diferentes ações e programas direcionados à gestão educacional,

a democratização dos processos de organização e gestão deve considerar as especificidades dos sistemas de ensino, bem como os graus progressivos de autonomia das unidades escolares a eles vinculados, e buscar a participação da sociedade civil organizada, especialmente o envolvimento de trabalhadores em educação, estudantes e pais.

Além dessa indefinição da direção político-pedagógica dos programas no cenário das políticas de gestão, o enfraquecimento do vínculo da escola com os órgãos dos sistemas de ensino também contribui para o enfraquecimento de uma ação pedagógica que vise estimular a participação ativa dos diversos atores que fazem parte da escola na articulação e discussão dos programas relacionados à gestão escolar.

Atendendo aos anseios dos movimentos sociais que propunham mais participação aliado também aos ditames de organismos internacionais cuja concepção de participação são diferentes é determinado em art. 206 da Constituição Federal de 1988 o princípio da gestão democrática e ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 que ao regulamentar o princípio da gestão democrática, estabelece o Conselho Escolar como um dos mecanismos para institucionalizar a integração entre pais, alunos, servidores, professores e comunidade.

A participação da comunidade na gestão escolar como um dos princípios da gestão escolar democrática ainda é ressaltada pela LDB nº 9.394/96 em seu Art.12 –“Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: (...) VI- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; (...)”

A Constituição de Pernambuco promulgada em 1989, prevê:

Art.183 – A lei assegurará às escolas públicas, em todos os níveis, a gestão democrática com participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade.

Parágrafo Único – A gestão democrática do ensino público será consolidada através dos Conselhos Escolares.

A formalização do princípio da gestão democrática na Constituição Federal foi reproduzida na Constituição Estadual de Pernambuco. Acima, notamos que a Constituição Estadual direciona que gestão democrática é essa, ou seja, é aquela gestão que conta com a participação de todos que fazem parte da escola-comunidade, através do conselho escolar.

O município do Jaboatão dos Guararapes/PE apresenta em sua Lei Orgânica de 1990 que:

Art.154 – O Poder público assegurará a democratização da gestão do ensino público municipal, através da:

I. (...)

II. criação de Conselhos Escolares em cada Escola Municipal, constituído de professores, pessoal técnico e administrativo da Escola, alunos, pais e representantes das entidades organizadas do bairro.

Apreende-se também na lei orgânica do município do Jaboatão dos Guararapes/PE que a democratização da gestão do ensino público será assegurada pelo poder público através da criação de conselhos escolares em cada escola municipal constituído por todos que fazem parte da escola-comunidade. Aqui, no entanto notamos a presença de representantes das entidades organizadas do bairro na constituição do conselho escolar, diferente da constituição estadual de Pernambuco que prevê a participação de representantes da comunidade.

Como é notável, a participação da comunidade na gestão escolar é um dos princípios da gestão democrática seja no contexto da Constituição Federal, LDB, Constituição estadual de Pernambuco e na lei orgânica do município em questão. De fato, chamar a comunidade escolar e local a participar de órgãos colegiados como o conselho escolar pode indicar uma ruptura com a forma de conceber o que se entende e o que se espera da escola ou não. Pode também apenas manter o atual sistema que está posto, tipo “manda quem pode e obedece quem tem juízo” (ditado popular).

A gestão democrática é óbvio pressupõe a participação, entretanto não significa que o fato de criarmos mecanismos de participação como o conselho escolar garante relações democráticas ou que estamos vivendo uma gestão democrática.

O conceito de participação é polissêmico, embora apresente um significado conhecido para todos nós. Para Gutierrez (2004), participação é a forma que todas as pessoas atingidas por medidas sociais, políticas e administrativas sejam previamente informadas a respeito e tenham a possibilidade de manifestar-se no interior do processo decisório.

Há várias formas diferentes de classificar a participação. Uma delas propõe subdividi-la em participação econômica, política e social.(GUTIERREZ, 2004). Por participação econômica o autor comenta que refere-se às formas organizadas de resistência e lutas da classe trabalhadora. Enquanto que participação política se referem ao exercício da cidadania como o direito de voto universal. E participação social significa questões mais formais como o pagamento de impostos, por exemplo, até o “comprometimento direto de pessoas e grupos populares organizados na tomada de decisões referentes ao seu interesse direto ou, ainda, a participação na própria gestão dos processos”.(GUTIERREZ, 2004, p. 8).

O município do Jaboatão dos Guararapes no regimento do Conselho de Integração Sócio-Educativo, que é o conselho escolar, apresenta que o mesmo “é um espaço permanente de articulação e debate, que tem por finalidade constituir e promover mecanismos democráticos de participação e integração da comunidade escolar, tendo em vista a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem”.

A proposta do sistema de ensino desse município no atual governo (2008-2012) é a participação social no fortalecimento da gestão democrática. Nesse caso, a proposta é a de participação na gestão dos processos.

A forma de participação defendida seja na Constituição Estadual de Pernambuco ou na Lei Orgânica do município tem sido a participação colegiada, ou seja, a participação através dos conselhos escolares como consolidação da gestão democrática. Entretanto, sabemos que práticas participativas por si só não garantem a democracia.

Torres (1999: 92) analisando relatórios setoriais do Banco Mundial, aponta que a participação social é buscada como um dos eixos principais nos acordos de cooperação técnica do Banco Mundial. Neles as reformas do setor educacional, adequadas à políticas de reajuste financeiro, têm o compartilhamento da responsabilidade da escola pública com famílias e comunidades como um dos itens recomendados.

Segundo Torres (p.92), a proposta de compartilhamento é favorável visando apenas o aspecto econômico, e está claramente exposta quando expressa que o custo e o sustento do aparato escolar deve ser compartilhado com as famílias e comunidades, indicando uma redefinição do papel tradicional do Estado no setor educacional.

Tal participação, vista sobretudo como uma condição que facilita o desempenho da escola como instituição (mais do que como um fator de correção e como uma relação de mútuo benefício entre escola/família e escola/comunidade), refere-se a três âmbitos: (a) a contribuição econômica para a sustentação da infra-estrutura escolar; (b) os critérios de seleção da escola; e (c) um maior envolvimento na gestão escolar. A noção de “participação” (da família, da comunidade) na educação esta cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico (Relatório do Banco Mundial - 1995, In TORRES, 1999: 92).

Devemos reconhecer os limites e potencialidades da participação. Como coloca Gutierrez (2004), às vezes decisões corretas e eficientes podem surgir de procedimentos burocráticos, centralizados ou autoritários, assim como propostas antiéticas ou absurdas podem ser legitimadas por amplos processos participativos.

O que está em jogo além da definição de que participação proposta é essa pelas políticas públicas em educação, também se faz necessário questionar os órgãos colegiados como consolidação de uma gestão democrática.

A Origem dos Mecanismos de Participação – Os Conselhos

A origem e a natureza dos conselhos é muito diversificada, inclusive se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. Registros históricos apontam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. (BRASIL/ MEC, 2004).

Para Weber (1994, p. 228) que trata dos mecanismos de participação como administração colegial, cujo princípio da colegialidade significa a síntese dos especialistas em forma de

uma união coletiva é um fenômeno “comum a formas estatais muito diversas, desde o Estado patrimonial e feudal até o burocratismo primitivo”.

Guarinello (2003) ao analisar a constituição das cidades-Estado, entre os séculos IX e VII a.C., no livro História da Cidadania, organizado por Pinsky, observou 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.

Pode-se apreender, então, que a institucionalização da vida humana em grupos, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva. Agora, quem é que participava desses mecanismos? Todos que faziam parte daquela comunidade? Certamente, não. Para Weber (1994), a administração colegial existe originalmente na forma da dominação de *honoratiores*.

A dominação de *honoratiores* desenvolve-se na forma do surgimento de comissões prévias que antecipam as decisões dos membros da comunidade ou de fato as eliminam devido ao grande prestígio dos *honoratiores*. E quem são os *honoratiores*? Segundo Weber (1994) são os portadores de uma honra específica que está vinculada à condução de vida, ou seja, aqueles que possuem renda obtida sem ou com pouco trabalho ou um tipo de renda que os capacita a exercer, ao lado de sua atividade profissional, funções administrativas, na medida em que possuem, ao mesmo tempo em virtude da situação econômica, uma condição da vida que lhe proporciona o “prestígio” social de uma “honra estamental” e por isso os destina à dominação.

Entretanto, Weber diz que os *honoratiores* dos tempos remotos possuem um caráter totalmente diferente dos *honoratiores* da atual democracia direta racionalizada, pois para os primeiros a idade é decisiva para pertencer aos *honoratiores*, enquanto para os segundos vai prevalecer o conhecimento.

Na medida em que o conhecimento se torna a base da posição de poder dos detentores de cargos oficiais torna-se também objeto de preocupação do “senhor” no momento em que como pode este aproveitar-se deste conhecimento sem renunciar a favor dele, mantendo sua posição dominante. É nesse caso que as autoridades colegiais aparecem como “forma típica em que o soberano, que se torna cada vez mais “diletante”, se aproveita do conhecimento especial e ao mesmo tempo – o que muitas vezes passa despercebido – procura defender-se do poder crescente deste conhecimento e manter, diante deste, sua posição dominante”. (WEBER, 1994, p.228)

Segundo Weber as instâncias colegiais foram uma das primeiras instituições a tornar possível o conceito moderno de “serviço público” como formação perene, independente da pessoa.

Enquanto o conhecimento especial em assuntos administrativos era exclusivamente produto de longa prática *empírica* e as normas administrativas não eram regulamentos, mas componentes da tradição, o conselho dos *anciões*, muitas vezes com participação dos sacerdotes, dos “velhos estadistas” e dos *honoratiores*, era tipicamente a forma adequada de tais instâncias, que inicialmente apenas aconselhavam o senhor, porém, mais tarde, por serem complexos perenes diante dos soberanos alternantes, frequentemente usurpavam o poder efetivo. (WEBER, 1994, p.228).

Weber apresenta as instâncias nascidas na base da especialização racional e do domínio do conhecimento especial como as corporações consultivas, freqüentes no Estado moderno, e as instâncias colegiais controladoras que existem nas formas burocráticas da economia privada, ambas com suas especificidades. Segundo Weber, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público.

Dentro do Estado burocrático, a administração colegial desaparece quando, com o progresso dos meios de comunicação e transporte e das exigências técnicas dirigidas à administração, vêm a prevalecer a necessidade de decisões rápidas e inequívocas e os outros motivos já mencionados que conduzem à burocracia completa e à monocracia. (WEBER, 1994, p.229).

Temos assim que os conselhos surgidos nas comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da tradição, foram sendo gradativamente substituídos, no Estado moderno, por conselhos de beneméritos, ou notáveis, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos.

Prais (1996) em estudo a respeito da relação entre administração colegiada e prática pedagógica progressista na escola pública apresenta a prática da administração colegiada nas escolas de 1º e 2º graus da rede estadual de Minas Gerais, no período de 1983-1986, enquanto processo de natureza histórico-cultural. O propósito da autora é mostrar que a mudança do processo de tomada de decisão, no interior da escola pública estadual de Minas Gerais, decorre da criação de uma vontade coletiva organizada e que, portanto, responde a uma necessidade histórica.

A administração colegiada para Prais (1996, p.82) é entendida como “fenômeno educativo, na exata medida em que se firma como exercício participativo do processo decisório escolar, efetivando uma prática de democratização institucional”. Para a autora esse modelo de administração surge na chamada transição democrática do país, resultante tanto da crise do modelo de desenvolvimento econômico, quanto da crise de hegemonia política própria do período. Para ela, a administração colegiada rompe definitivamente com a rotina alienada do mando pessoal, ao mesmo tempo em que mediatiza e efetiva decisões estruturadoras da coletividade escolar.

De fato torna-se um pouco complexo tratarmos de administração colegial, conselhos, mecanismos de participação com a administração burocrática, como disse Weber, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. Sabemos que a escola é uma instituição e organização burocrática e que a burocracia é uma faca de dois gumes. Tem seu lado bom e seu lado ruim.

Tratada como dominação, a burocracia é segundo Weber produto tardio do desenvolvimento. É um fenômeno inevitável da moderna democracia de massas. Nesse caso, o poder não é exercido mais por interesses de uma só pessoa como na dominação patriarcal e patrimonial, mas através da racionalidade². Não nos deteremos nessa discussão, pois o interesse maior é tentar compreender os significados dado a um órgão colegial que é o conselho escolar na gestão da escola pública.

Ao analisar a legislação que institui e regulamenta esse tipo de administração no Estado de Minas Gerais no ano de 1983, Prais (1996) busca para compreender a significação desse documento oficial, remeter-se ao exame da legislação que a precedeu. E demonstra que no Art. 3º da Lei 3.119/79 que trata da composição do colegiado nas redes estaduais de ensino de Minas Gerais, se refere apenas a diretores, professores e especialistas em exercício na escola. Com o passar dos anos e das reivindicações dos professores foi regulamentado definitivamente o colegiado em 1983, ampliando-se a representação para os outros grupos da comunidade escolar.

Prais (1996,p.82) entende que a administração colegiada “ao se efetivar como prática democrática de decisões deve ser capaz de garantir a participação de todos os membros da comunidade escolar, a fim de que assumam o papel de co-responsáveis no projeto educativo da escola e, por extensão, na comunidade social”.

No entanto, esse tipo de pensamento acaba reduzindo a administração colegiada representada, por exemplo, pelo conselho escolar como uma proposta que cabe aos que dessa administração façam parte garantir a participação de todos os membros, como se isso por si só pudessem se configurar em práticas democráticas. Para ser mais precisa, acaba atribuindo às escolas a responsabilidade pela materialização da participação na escola, como se esta estivesse inerte a secretaria de educação, aos que implementam as políticas educacionais.

Considerações Preliminares

Ao investigar a regulação dada as políticas públicas em educação notamos o quanto é importante termos conhecimento a respeito da regulação proposta. Como nos afirma Barroso (2006), embora polissêmico o conceito de regulação pode ser utilizado para descrever dois tipos deferentes de fenômeno, mas que são interdependentes. Primeiro, refere-se aos modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores e segundo como esses atores se apropriam delas e as ressignificam.

A regulação é uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema e não está dissociada dos processos de retroação, isto é, é ela quem permite transmitir ordens para manter a ordem, mas também a transformação do mesmo sistema.

De acordo com o pensamento neoliberal, o Estado como eixo modulador da vida social trouxe várias crises. Cabendo ao mercado a função e capacidade de a tudo conduzir. Dentro deste pensamento, o papel regulador do Estado se configura em menos intervenção possível nas questões sociais.

Segundo o pensamento neoliberal, o Estado entrou em crise porque gastou mais do que devia, portanto caberá ao mercado superar as falhas do Estado. As estratégias de superação dessa crise como o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via estão redefinindo o papel do Estado.

Nesse caso, trazemos como pergunta inicial qual a concepção proposta pelas políticas educacionais em relação aos conselhos escolares? Apreendemos que é a partir do discurso

da gestão democrática do ensino público enaltecida na Constituição Federal(CF) em art. 206 que dá subsídios para que a LDB n.9394/96 regulamente o princípio da gestão democrática e estabelece como de responsabilidades dos sistemas de ensino a criação de conselho escolar com participação da comunidade escolar e local como um dos princípios para a gestão democrática do ensino público. Mas antes mesmo da LDB/96, o estado de Pernambuco e o município do Jaboatão dos Guararapes, respectivamente, na constituição/1989 e na lei orgânica/1990 estabelecem que a democratização da gestão escolar será consolidada através dos conselhos escolares com a participação de professores, pais, alunos, funcionários e representantes das entidades organizadas do bairro.

A atenção dada à criação do conselho escolar nas escolas públicas, principalmente, na rede de ensino do município do Jaboatão dos Guararapes/PE tem sido notórias. Hoje, todas as escolas possuem seu conselho escolar, cujo nome na verdade se configura em conselho de integração sócio-educativo. Investigar e analisar a que se deve esse movimento e qual o significado que o conselho escolar tem adquirido pelo sistema de ensino, pelos profissionais em educação e pelos usuários da escola é um dos objetivos do trabalho de dissertação que está em andamento.

Podemos concluir provisoriamente que órgãos colegiados ou instâncias colegiais já visto por Weber (1994) são fruto da dominação patrimonial e foram uma das primeiras instituições a tornar possível o conceito moderno de “serviço público” como formação perene, independente da pessoa.

Em todo caso, foi possível apreender o hibridismo que há a respeito da concepção de órgãos colegiados na gestão da escola pública. Por um lado, defende-se esse mecanismo de participação como fortalecimento de uma gestão democrática visando à democratização das relações, mas por outro apreende-se uma visão que visa a racionalidade das ações através do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) por exemplo.

De certa forma, não há como conceber a escola pública sem que os atores que façam parte dela também tenham voz em seus direcionamentos e objetivos. É preciso buscar alternativas que contribuam para as mudanças de relações entre os que fazem a escola pública, já que esta muito contribuiu para o desenvolvimento da humanidade. (BARROSO, 2005).

A prática do conselho escolar pode ou não contribuir para as mudanças de relações autoritárias e burocráticas? É possível que órgãos colegiados, como o conselho escolar contribuam com processos de aprendizado político da participação? Ou será que o Conselho Escolar inibe formas maiores de participação?

Acreditamos assim como Barroso (2005) que devemos procurar novas formas organizativas e novas modalidades de regulação e de intervenção que permitam a recriação da escola como espaço público de decisão coletiva e que o Estado continue a assegurar o que lhe compete sem que para isso signifique ser o Estado o detentor único dessa legitimação.

Notas

¹ Sobre conceito de bem público, ver Santos (2009 p.88-95).

² A burocracia enquanto dominação é uma das formas de poder analisadas por Weber (1994).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Ângela. Conselhos Escolares: espaço de co-gestão da escola. **Revista Retratos da Escola** 4. Brasília, jan/jun 2009, p.173-184.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**.3. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade** 92. Campinas: CEDES, 2005, p. 725-751.

_____. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006, p.9-39.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Emenda Constitucional nº14, de 1996**. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno Instrucional**. Brasília, DF: MEC, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 100, p.921-946, out. 2007.

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

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época, v.84).

GUTIERREZ, Gustavo Luiz. **Por que é tão difícil participar?** O exercício da participação no campo educacional. São Paulo: Paulus, 2004.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em <http://www.jaboatao.pe.gov.br/include/leis/lei_organica.pdf> Acesso em 22 de jun. 2010.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas v.23, n.80, setembro/2002, p.13-24.

PERNAMBUCO. **Constituição Estadual**. Disponível em <<http://www.tce.pe.gov.br/sistemas/constituicao-estadual/>> Acesso em 22 de jun. 2010.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública**. Campinas: SP, Editora Papyrus, 1990.

SANTOS, Evson Malaquias de Moraes. **Brasilidade e a democracia escolar: o jeitinho, a malandragem e as formas autoritárias na escola pública**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SOUSA, Luís Carlos Marques. **A autonomia da escola pública:** um complexo movimento entre a outorga e a construção. Programa de pós-graduação em educação/PPGE da UFRN. Tese de doutorado. Natal. 2006, p.49.

TORRES, Rosa Maria. Debates no seminário “O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil”. *In* Tommasi, Livia; Warde, Mirian Jorge & Haddad, Sergio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Mejorar la calidad de la educacion basica? Las estrategias del Banco Mundial. *In* Coraggio Jose Luis & Torres, Rosa Maria. **La educacion segun el Banco Mundial: um analisis de sus propuestas y metodos.** Madrid: Miño y Dávila, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola.** Fortaleza, 2008, cap. 1.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. (Vol.2)

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares:** implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.