

CONSELHO ESCOLAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMATIZANDO CONCEITOS E INTERCESSÕES

Swamy de Paula Lima Soares

Introdução

Este texto tem por objetivo discutir as possíveis relações entre políticas públicas e conselhos escolares. Mais ainda, procura questionar algumas potencialidades de instituição dos conselhos escolares como espaço de gestão e de política, portanto, como espaço de gestão do espaço público. Trata-se de um texto teórico, que visa muito mais lançar possibilidades interpretativas sobre a gestão do espaço público (estatal) do que propriamente apresentar conclusões ou teses mais rígidas que, necessariamente, iriam requerer outras estratégias de compreensão do fenômeno da gestão democrática (como o debate com dados empíricos, por exemplo). Em síntese, pretendemos alimentar um debate a partir de questionamentos, compreendendo que o ato de questionar é uma das etapas centrais no esforço intelectual de desnaturalização dos conceitos.

É bem verdade que em diversos discursos contemporâneos no campo das políticas educacionais (discursos de gestores, profissionais da educação e acadêmicos), a gestão democrática e a necessidade de políticas públicas parecem formar uma espécie de consenso, tanto no campo dos discursos teóricos quanto na dimensão propriamente política. No caso das chamadas “políticas públicas” parece haver quase que uma utilização mágica do termo para enfrentar diversos problemas sociais. Em outras palavras, requerer políticas públicas para problemas específicos, sejam eles relacionados à moradia,

identidade de grupos e setores, inclusão social, dentre outros temas, parece significar algo “natural” nos mais variados discursos contemporâneos. O termo natural, colocado entre aspas, sugere certa desconfiança; sugere, portanto, encarar esse fenômeno procurando compreender o que se esconde por trás dos discursos, aparentemente recheados de consenso. O exercício hermenêutico seria o de desnaturalizar as coisas, procurando suas especificidades históricas e, algumas vezes, mostrando as contradições e fragilidades dos consensos. Tratar o termo política pública situando outras possibilidades de visão será o objetivo da primeira seção desse capítulo.

A segunda seção, esta de caráter mais “provocativo”, irá explorar alguns conceitos de política pública, procurando estabelecer diálogos com o Conselho Escolar. Como falamos, entendemos que o conselho, por sua própria natureza constitutiva, suscita novas perspectivas de gestão do espaço público, basicamente pelo seu caráter democrático. A questão é saber em que medida essa potencialidade da natureza do Conselho Escolar pode contribuir para se pensar novas formas de tratamento da gestão pública ou, ainda, da ação (política) em favor do bem comum. Analisar esses movimentos é, portanto, um exercício de imaginação sociológica. Mills (1975) chama atenção de que a imaginação sociológica talvez nos faça perceber as relações que temos com os outros, com o nosso próprio cotidiano, com o tempo histórico em que vivemos¹, com questões maiores que dialogam conosco, mas que, por vezes, não percebemos. Esse tipo de percepção – a imaginação so-

¹ A situação do tempo presente descrita por Mills se assemelha à metáfora do *Angelus Novus* de Walter Benjamin. A representação do tempo e da própria modernidade analisada por Benjamin se apresenta na figura do anjo, cujos olhos apontam para frente; nele, a força do progresso é comparada a uma “tempestade” que impede o anjo de “juntar os fragmentos do passado”.

ciológica – abriria a possibilidade de compreendermos as relações que nos ligam com o mundo, contextualizando nossas experiências individuais ou em grupo. Portanto, “imaginar” possíveis relações entre a proposta do Conselho Escolar e novas possibilidades das políticas públicas é um desafio parcialmente aceito nesse capítulo.

Políticas Públicas: entre a Ação e o Estado

Em boa parte da literatura acadêmica sobre políticas públicas, no geral, e políticas educacionais, em particular, adota-se o conceito de políticas públicas como o Estado em ação, tal como nos introduziu Muller e Jobert (AZEVEDO, 2002). Na verdade, poderíamos dizer que a conceituação dos autores franceses revela algo da tradição política daquele país, onde, primeiramente, o Estado era o próprio governante e, posteriormente, fora o objeto principal da ação revolucionária. Em outros termos, a tradição política francesa colocou o Estado como uma espécie de elemento-chave a ser compreendido como ação pública legítima ou, ainda, como objeto das tomadas de poder, seja pelas intenções absolutistas, seja pelo espírito revolucionário. Não é a toa que a ideia do Estado como legítimo representante da ação pública fora incorporada pela tradição sociológica francesa, especialmente no seu mais célebre representante. Refiro-me à tão conhecida analogia que Émile Durkheim fazia sobre o papel do professor – autorizado pelo Estado – a propagar legitimamente os valores caros à sociedade. Estado, sociedade e ação pública são, portanto, termos muito aproximados em parte da tradição política e sociológica da França, o que talvez explique em parte o conceito de Muller e Jacob de que a “política pública” seria, necessariamente, a ação do Estado.

Não queremos dizer que essa visão sobre ação pública e Estado é algo exclusivamente francês. Quase todos os manuais de Ciência Política vão nessa direção. Entretanto, é certo que outras tradições políticas foram formadas “questionando” o legítimo poder do Estado como representante do bem público. É o caso da tradição norte-americana, por exemplo, sempre mais “desconfiada” com certa tendência totalizadora do Estado. Talvez por isso as ideias liberais tenham prosperado com tanto vigor nesse país como uma espécie de aparato ideológico. A outra tradição que “desconfiava” do Estado como representante do “público” fora o marxismo. Sim, por mais que liberalismo e marxismo sejam identificados como opostos irreconciliáveis, ambos chamaram atenção à tradição política ocidental sobre os perigos do Estado. No caso do marxismo, pelo menos na sua feição mais original – ou seja, os próprios escritos de Karl Marx – o Estado era visto como algo não neutro. Não havia neutralidade no Estado porque não há neutralidade na sociedade. Haveria, portanto, uma intencionalidade de uma classe social que, para se manter no poder, tomaria as estruturas sociais (inclusive o próprio Estado e sua condição estrutural) para manter e alargar o seu domínio em relação às outras classes. O Estado não seria representante do “público”, mas seria, sim, representante dos interesses burgueses. No campo oposto, o liberalismo negava a ação totalizante do Estado, uma vez que poderia infringir na perda da liberdade dos indivíduos. Os grandes liberais nunca negaram totalmente a necessidade de existência do Estado, entretanto, este deveria ser mínimo, restrito a pequenas questões (como o poder de polícia) que não fossem resolvidas plenamente no exercício da liberdade individual em sociedade. No marxismo o Estado era expressão do domínio burguês. No liberalismo, era uma ameaça às liber-

dades individuais – uma vez que poderia ser utilizado pelo ímpeto humano de controlar tudo e a todos.

Essas duas perspectivas críticas em relação ao Estado – ainda que tenham tomado configurações históricas diversas – nos fazem colocar em “suspensão” a ideia de que a ação política – ou política pública – estaria diretamente vinculada a esse ente. Ora, se a política pública é o Estado em ação, poderia o Estado não agir em favor do bem público? Poderia agir em favor de uma classe ou segmento social que o dominasse? Ou ainda, poderia a ação do Estado ser uma ação de negação da liberdade individual? Poderia a ação do Estado ser a expressão do ímpeto totalitarista do ser humano, negando a liberdade, princípio vital do espaço público?

Essas questões, de longe, não serão respondidas neste texto. Foram colocadas apenas para pensarmos em que medida nossos discursos sobre a ação política, o Estado e a sociedade, mereceriam uma espécie de revisitação, à luz das tradições filosóficas que – por um caminho ou por outro – sempre desconfiaram de um discurso aparentemente fácil. Entretanto, para avançarmos na questão, seria importante refletirmos sobre o termo “política pública” para perceber em que medida as palavras nos revelariam práticas sociais não vistas por nós em um primeiro momento. Não é nosso objetivo negar o papel do Estado. Como veremos nas próximas seções deste texto, a ação do Estado (e sua natureza) é um elemento importante para se compreender os elementos da ação pública, ainda que não seja o único fator que deva ser levado em consideração. Mas, antes disso, seria preciso compreender o que se entende por política e o que se entende por público para, talvez, lançarmos mais luz ao debate.

A Política e o Público

A política é uma ação prescritiva. Ela diz o que tem que se fazer, conduz o viajante, é uma atividade essencialmente prática. A ideia presente nessas expressões pertence a Max Weber e foram utilizadas para distinguir a política da ciência. Enquanto a ciência não deveria ter pretensões de dirigir uma situação, de dar resultados práticos aos problemas colocados, a política teria missão inversa. É na política que tomamos decisões, que conduzimos as nossas ações e as ações conjuntas de nossa comunidade, povo ou nação. Ora, se entendemos, na esteira de Weber, a política essencialmente como uma atividade prática, seria importante compreender qual seria o seu papel nas ações humanas, ou seja, em que medida essa necessidade de ação se coloca diante de nós? Se a política é uma necessidade prática, o que deve orientá-la?

As pistas para a resposta a essa pergunta podem nos ser apresentadas pelas reflexões de Hannah Arendt. Isso porque a filósofa alemã também relaciona a política com a ação, mas toma rumos distintos para definir o que viria a ser esse segundo termo. Em outras palavras, Arendt, ao compreender o fenômeno humano, traz novas conceituações e interpretações para o que viria ser propriamente a “ação” humana.

Duas considerações sobre o pensamento de Hannah Arendt merecem ser destacadas para iniciarmos uma breve retomada do seu conceito de ação. Conforme analisa Lafer (2003), o pensamento de Arendt se afasta de qualquer tipo de idealismo, da mesma forma, como segunda grande característica, pensa os problemas do mundo a partir dos movimentos concretos, das situações concretas traçadas pela história. Talvez essas considerações expliquem o teor e o peso analítico do primeiro grande livro publicado pela

autora, intitulado “Origens do totalitarismo”. Neste livro, Arendt (2000) analisa o fenômeno do totalitarismo a partir de uma aguçada interpretação que o relaciona a dois outros fenômenos: o surgimento do antissemitismo moderno e do imperialismo, movimentos que se relacionam com o surgimento da burguesia e, principalmente, com o papel atribuído ao Estado-nação nos séculos XVIII e XIX. Uma das grandes preocupações de Arendt é justamente perceber o quanto esses fenômenos contribuíram para a ascensão de regimes totalitários no século XX. Esses regimes criaram uma espécie de conjuntura social que se baseava na mentira, geralmente disseminada pela propaganda oficial do Estado, e no terror, realizado principalmente pela polícia secreta. Esse duplo movimento tipicamente característico dos regimes totalitários (e em especial do nazismo e do stalinismo²), é absolutamente contrário ao que Arendt considera como ação, que seria a capacidade humana de se relacionar com o outro a partir da diversidade. O temor da autora se expressa à medida que tais regimes negam plenamente aquilo que seria, segundo sua visão, a construção do diálogo político a partir da diversidade. Os brutais acontecimentos do século XX, iniciado com as duas grandes guerras, colocou o temor à tona à medida que explicitou que é possível criar regimes, contextos sociais, que neguem plenamente o direito humano da aparição pública, da participação em uma comunidade humana. Cabe explicar, portanto, como Arendt concebe esse espaço que seria, grosso modo, o espaço onde se dá a ação e, portanto, a política.

² Vale ressaltar que as críticas de Arendt ao stalinismo fez com que ela fosse bastante “questionada” por parte dos intelectuais de esquerda de sua época. Na verdade, dificilmente poderíamos catalogar a posição intelectual de Arendt e, menos ainda, as consequências políticas de seu pensamento.

Datado de 1958, o segundo grande livro de Hannah Arendt – *A condição humana* – procura discutir como nós “entramos”, “permanecemos” e “experimentamos” o mundo. Essas questões implicam, inclusive, na percepção de como constituímos a nossa subjetividade diante de nós e dos outros. Arendt (2003) destaca duas formas possíveis de posição frente ao mundo: a primeira, a vida contemplativa e a segunda, a vida ativa. É justamente na segunda posição que Arendt concentra seus esforços intelectuais para analisar a nossa estadia no mundo. Isso não significa dizer que a forma contemplativa não seja considerada por ela. Posteriormente, certos elementos da vida contemplativa e da construção da subjetividade foram retomados no último livro (incompleto) escrito pela autora em que ela, de certa forma, volta à filosofia, de onde tinha inicialmente partido (LAFER, 2002).

Seguindo as diferenciações estabelecidas por Arendt, é a partir de três experiências que participamos da vida ativa: através do trabalho, da fabricação e da ação. No trabalho, estariam as ações humanas ligadas à produção das condições de existência, àquilo mais próximo da natureza. Na fabricação, o homem é um criador (*homo faber*), transformador da natureza; “o artesão é um homo faber, como também é o artista, pois ambos fabricam objetos.” (LAFER, 2003, p. 30). A terceira forma de experiência no mundo seria, justamente, aquilo que irá diferenciar por completo o homem da natureza, ou seja, a única atribuição que poderíamos chamar de exclusivamente humana. A ação seria a capacidade de ocuparmos o mundo pela mediação da linguagem, a atribuição de dialogarmos com o outro e construirmos algo novo. Seria na ação que Arendt identifica a atividade política (como capacidade de criação do novo) e a liberdade. Neste sentido, em Arendt, a liberdade não seria

apenas um atributo pessoal, restrito ao indivíduo como nos ensina a tradição liberal. Como esclarece Lafer:

Liberdade em Hannah Arendt é a liberdade antiga, relacionada com a polis grega. Significa liberdade para participar, democraticamente, do espaço público da palavra e da ação. Liberdade, nesta acepção, e a política surgem do diálogo no plural, que aparece quando existe este espaço público que permite a palavra viva e a ação vivida, numa unidade criativa e criadora. (2003, p. 31).

A liberdade se daria no campo do espaço público, pois estaria diretamente vinculada à possibilidade de aparição, de exposição das ideias e pensamentos no espaço de construção coletiva. A privação da liberdade é, sobretudo, a negação da atuação no espaço público. Entende-se, nesse sentido, a situação dos grupos minoritários (principalmente judeus) na Europa antes da segunda grande guerra. Os apátridas não tinham o direito do pleno exercício da ação, da política, porque não eram reconhecidos no quadro da cidadania dos Estados-nação. Uma vez vinculada ao Estado à possibilidade de aparição no espaço público (seria preciso ser cidadão de um Estado para poder atuar politicamente), esses grupos passavam a ser desprotegidos e, em um extremo, passíveis de serem descartados (ARENDR, 2000).³

As diferenciações estabelecidas por Arendt entre o trabalho, a fabricação e a ação, por um lado, recupera em certa medida a discussão sobre a política nos clássicos. Isso não

³ Talvez para nós educadores seja importante revisitar a crítica de Arendt ao conceito de cidadania e sua vinculação direta aos Estados-nação. Isso porque, no exercício de desnaturalização dos conceitos, o termo cidadania aparece como um consenso irremediável, em que todos falam e poucos problematizam. Se a este texto não cabe o aprofundamento, não nos privamos de, pelo menos, provocar o pensamento sobre esse assunto.

significa que Arendt seja uma nostálgica da *polis* grega (como muitos a acusam). Talvez uma das grandes preocupações de Arendt seja, ao olhar para a tradição, entender os elementos de ruptura que, no mundo moderno, diminuem a possibilidade da ação e da construção do espaço público. Neste sentido, os caminhos teóricos escolhidos por Arendt diferem substancialmente dos conceitos de Marx. Segundo Marx, o trabalho “cria” o homem e a ideia de emancipação está vinculada diretamente a não exploração do trabalho. Marx cria brilhantemente uma análise da sociedade capitalista pelo viés das estruturas que alienam o trabalho e o trabalhador, que reificam o homem na sua relação com a natureza e com os outros homens. Reconhecendo o brilhantismo do pensador alemão, Arendt identifica um equívoco central: como podemos explicar o homem a partir de uma dimensão que está diretamente ligada ao reino das necessidades? Para Arendt, o caminho a ser escolhido para pensar o homem e sua estadia no mundo está justamente naquilo que o especifica: o diálogo e a diversidade. As consequências políticas desse pensamento, por um lado, levam a indagar na história em que momentos essa construção do novo esteve mais presente na formação de nossas sociedades. Em outros termos, em que momento a *ação* no espaço público esteve diminuída e/ou excluída. Poderíamos entender uma preocupação ética de Hannah Arendt. Na medida em que chegamos a uma espécie de ápice da negação da ação (o totalitarismo) seria preciso (re)perceber esse “tesouro perdido” para não chegarmos à barbárie. A chave para isso seria um repensar a ação pública, potencializando-a. Ela (a ação) seria a única forma de convivermos com a diversidade sem reduzi-la ou exterminá-la por movimentos ideológicos que, muitas vezes, o fazem em nome da emancipação de uma raça/povo (nazismo) ou de uma classe (stalinismo).

Ora, se o conceito de política e ação segundo Hannah Arendt nos fala sobre a natureza humana no ato de construir elementos novos com seus pares, há de se discutir ainda o espaço onde esse movimento acontece. Em outros termos, se avançamos na conceituação da “política”, seria preciso relacioná-la ao “público”, para compreender as possíveis interpretações sobre política pública para além da ação do Estado (não excluindo essa visão, mas não reduzindo o conceito a ela). Nesse aspecto, o filósofo norte-americano John Rawls nos dá algumas pistas interessantes sobre o assunto.

Na verdade, o espaço público designado por Rawls seria um espaço de interesse comum, onde cada cidadão deveria agir não pensando apenas no seu interesse próprio, mas no bem da coletividade. Esses interesses próprios e particulares são legítimos e importantes para as pessoas, uma vez que se constituem, inclusive, no princípio das associações comunitárias entre cidadãos. Por exemplo, posso ter uma moral própria, uma ideia clara do que é certo e errado. Posso ainda compartilhar essa ideia em grupos e associações. Mas no debate público, preciso abstrair minimamente as minhas crenças para que a minha vontade particular não “atrole” e “destrua” as outras visões de mundo que, sendo razoáveis, são tão importantes socialmente quanto a minhas. Nesse caso, o espaço público é antes de tudo um espaço social e não comunitário. A ação cidadã no espaço público, por consequência, deveria levar em conta não apenas o interesse pessoal (ou da comunidade de que participo), mas um interesse comum, direcionado por uma postura altruísta do cidadão.

Por exemplo, embora as igrejas possam excomungar hereges, não podem queimá-los; tal exigência tem por objetivo garantir a liberdade de consciência. As universidades não podem cometer certas formas de discriminação: essa

exigência objetiva ajudar a estabelecer a igualdade equitativa de oportunidades. Os pais (mulheres assim como homens) são cidadãos iguais e têm direitos básicos iguais, entre os quais o direito de propriedade; eles têm de respeitar os direitos de seus filhos (futuros cidadãos) e não podem, por exemplo, privá-los de cuidados médicos essenciais. Além disso, para estabelecer a igualdade entre homens e mulheres no tocante ao trabalho na sociedade, à preservação de sua cultura e à sua reprodução ao longo do tempo, são necessárias disposições especiais no direito de família (e sem dúvida também em outros âmbitos) para que o encargo de alimentar, criar e educar os filhos não recaia mais pesadamente sobre as mulheres, prejudicando assim sua igualdade equitativa de oportunidades. (p. 14-15).

Se tomarmos as concepções de Rawls como pistas para a compreensão do que viriam a ser políticas públicas, podemos afirmar que as ações conjuntas (políticas) devem, de certo modo, ser formadas não só no espaço da *ágora* grega, mas devem ter como finalidade também o bem comum. Aí reside uma discussão interessante. O que cabe ao público e/ou ao privado? Arendt, uma filósofa apaixonada pelas questões públicas, coloca, por exemplo, o amor como algo relativo ao privado. Só a nós cabe as explicações de quem amamos e quem deixamos de amar. Por mais que o amor seja um assunto coletivo, sua experiência é uma vivência única, pessoal e intransferível. Está, portanto, no reino das ações privadas, particulares, cravadas no fundo de nosso peito. Entretanto, a possibilidade de pessoas expressarem amor uma a outra em uma rua ou praça e a garantia de que elas serão preservadas, diz respeito ao público, a todos nós que defendemos os direitos dos seres humanos. Portanto, independentemente das minhas concepções e das minhas escolhas amorosas (âmbito privado) existe

um elemento na discussão que diz respeito a todos, que é o direito das pessoas amarem e serem reconhecidas socialmente por isso. Nesse caso, uma ação (política) em relação ao bem comum (pública) diz respeito às lutas pelo direito comum de expressão do amor e de respeito às diferenças.

Repensando a Política Pública

Como observou Arendt, a tarefa de pensar sobre uma determinada coisa sugere, de certa forma, uma consideração ampliada sobre o fato, a partir da exposição pública das diversas opiniões que podem surgir e serem expressas em um determinado espaço público. Neste sentido, propomos “pensar” algumas possibilidades das políticas públicas serem espaços importantes (ou não) para o exercício da ação pública. Como falamos, a tarefa de pensar diferencia-se de uma atividade cognitiva (em que há, como diria Lafer, o imperativo da verdade sobre a *doxa*, a opinião) e caminha pela estrada pantanosa dos conceitos que cada um tem do assunto. Por isso, nossas reflexões têm um caráter muito mais aproximado de um ensaio do que, propriamente, de uma reflexão empírica mais sistematizada.

Em um primeiro momento, é necessário distinguir o que seria e qual a natureza do objeto tratado. Se pensarmos a política pública como uma ação sistematizada do Estado (AZEVEDO, 2002) frente a uma questão social (CASTEL, 2000), podemos, então, observar uma diversidade de finalidades e propósitos das políticas públicas que devem ser esclarecidos para o debate. Em outras palavras, a resposta à questão “as políticas públicas, de certo modo, são espaços efetivos da ação política?” deve ser precedida do questionamento sobre o objeto da própria política pública. Desse modo, dando o exemplo

de políticas públicas de combate à fome, poderíamos inferir de que o objetivo e o objeto desta política não estariam relacionados ao que, no entender de Arendt, seria a ação, a ampliação do debate no espaço público. Estaria, em nosso modelo teórico, muito mais vinculado à garantia da subsistência, da condição elementar de vida orgânica que é a capacidade de se alimentar regularmente. Ainda que tal questão possa (e seja) problematizada no espaço público (como plataforma e direcionamento da ação de certos governos), a natureza da política pública impediria uma discussão mais aprofundada se ela estaria ou não no campo da ação política. Neste exemplo, estaria no campo da garantia de direitos básicos de existência orgânica no mundo.

Outro quadro que influi no pensamento e na discussão sobre política pública diz respeito às atividades que se propõem garantir um direito social, como o caso da educação, por exemplo. Conforme destaca Brayner (2009), se trouxermos uma reflexão rigorosa, a partir de Arendt, para a educação, esta (especialmente a educação formal, ou se seja, a escola) não seria necessariamente um espaço de ação, pois a escola deveria formar crianças que, futuramente, iriam poder agir dentro do espaço público. A escola seria, então, um modelo de transição entre a dimensão privada da família e a dimensão pública da sociedade. Como espaço de aprendizado (de conteúdos historicamente produzidos pela humanidade), haveria uma dimensão de preparação que, pelo menos a princípio, não estaria diretamente vinculada à ideia arendtiana de ação do homem (cidadão) no espaço público. Portanto, a rigor, também políticas sociais (pela sua natureza) não poderiam ser pensadas enquanto possíveis espaços de ação política, nos termos de Arendt. Seriam, como no caso da educação, ações do Estado que, uma vez plenamente adquiridas, serviriam de preparação (das crianças) para um exercício futuro da dimen-

são política, da aparição no espaço público (evidentemente, como destaca o próprio Brayner, a questão fica mais complexa se pensarmos a educação de adultos que, na visão do autor, não poderia ser plenamente interpretada a partir do modelo de Arendt). Estariam nessa reflexão as políticas de proteção de direitos (crianças, adolescentes) ou de garantia de um sistema de atendimento eficiente à saúde, por exemplo.

Resta saber se há, pois, sentido em pensar uma política pública como espaço de ação. Como ressaltamos anteriormente, se analisarmos a natureza e função de certas políticas, não poderíamos “requisitar” que elas sejam espaços de ação quando, na verdade, são espaços de garantia de direitos fundamentais de existência (alimentação e saúde física) ou de preparação para a ação futura (no caso da educação de crianças). Contudo, se pensarmos que essas políticas (e tantas outras) colocam a ideia de participação como elemento chave de gestão, poderíamos encontrar alguma pista que, de certa forma, esclareça a nossa dúvida inicial. Em outros termos, diversas políticas públicas de garantia de direitos sociais têm colocado a ideia de participação como elemento central na definição de seus propósitos. Se a educação de crianças é um direito de preparação (para elas), a luta pela sua garantia, a disputa pelos conteúdos a serem desenvolvidos no currículo, a possibilidade da comunidade escolar e não escolar influenciar nas decisões da escola, bem como outros elementos, podem sim se encontrar no campo do debate, da discussão e da criação de consensos provisórios nos espaços públicos. Da mesma forma, vale citar tantas outras ações políticas atuais que sublinham a participação dos cidadãos como mote de sua própria formulação e direcionamento, como no caso das propostas de realocação de parte do orçamento público mediante consulta da população (orçamento participativo).

Olhando sob esse prisma, poderíamos sim pensar a política pública (ainda que ela tenha como objeto a garantia de direitos de subsistência ou de preparação) como espaço de ação, à medida que, inclusive, elas mexem com as prioridades a serem desenvolvidas em um contexto de escolhas direcionadas pelo Estado. Ainda que tenhamos justificado em parte nossas inquietações, caberia a inclusão de outra pergunta. A questão seria, justamente, indagar em que medida uma ação estatal institucionalmente constituída poderia ser um espaço de “exercício” da ação pública ou, ao contrário, um empecilho para ela.

Para responder a presente questão, entendemos que as reflexões de Arendt sobre as instituições podem lançar luzes ao referido debate. Evidentemente há algumas distinções entre o processo institucional do Estado e sua ação via política pública. De qualquer forma, o que nos interessa sobre as reflexões arendtianas acerca das instituições é perceber em que medida poderíamos ter o exercício da política pública como uma atividade meramente técnica (como técnica de gestão) ou uma atividade de razão e efeitos políticos (ação). Haveria ainda uma terceira possibilidade, ou seja, a utilização da política pública como tática de governo. Essa terceira consideração remete a um perigo: se a política pública é utilizada como tática de governar, é preciso um forte aparato institucional para que ela não seja objeto de manipulação ideológica. De modo a clarificar nossas análises, apresentaremos como “tipos ideais” essas três possibilidades da política pública. Como o próprio conceito weberiano sugere, essa distinção vale mais como estratégia metodológica de análise, efetivamente, do que como retrato empírico do mundo real. Ou seja, ao analisar uma política pública, poderemos encontrar uma coexistência de mais de uma possibilidade na mesma atividade (política pública). Neste sentido, seriam:

1. Política Pública como técnica de gestão – Situadas como objetivos de governos, as políticas públicas podem ser concebidas como técnicas de gestão, geralmente com modelos bem delineados, com metas de cumprimento rígidas e estruturas predefinidas de avaliação. Nesta possibilidade, não seria tão importante a participação dos sujeitos ou atores que, de certa forma, são objetos da política. Ainda nesse panorama, a dimensão técnica seria o critério de formulação, implantação e avaliação da eficácia e da eficiência da política. Estaria, pois, distanciada (enquanto objeto de análise) de mais possibilidades de aproximação com aquilo que chamamos de construção do debate público. Um fator que incide diretamente na ideia de política pública como técnica de gestão, diz respeito ao quadro institucional em que ela está inserida. O possível debate sobre uma orientação política (no sentido das escolhas, do debate que faz surgir um movimento concreto) estaria apenas na sua concepção original. O seu desenvolvimento e/ou fim estaria situado no quadro do cumprimento institucional que lhe dá suporte.
2. Política Pública como tática de governar – A política pública como tática de governar se situa no campo da formação dos discursos que, em algum sentido, subsidia o “poder” de algum governo sobre os governados. Contudo, vale destacar, que o exercício do poder acima mencionado difere do conceito de poder em Hannah Arendt. Para Arendt, o poder tem relação com a própria construção da coletividade e poderia dialogar com a autoridade, elemento fruto do consenso provisório vindo da política. Nesse exemplo, a

tática de governar teria a ver com a criação de mecanismos de poder (aproximado do conceito de poder em Foucault) que criaria uma legitimidade para a ação do governante. O grande “perigo” da política pública como tática de governar é o potencial conteúdo ideológico que carrega. Neste sentido, se afastaria do conceito de técnica de gestão (balizada pela institucionalidade) e poderia se aproximar de uma tática de promoção (geralmente mediado pela propaganda) de uma opinião sobre a outra (no caso, de um governo instituído). Essas táticas poderiam estar situadas num quadro de institucionalidade ou não, o que, grosso modo, seria ainda mais grave. Exemplos de usos “eleitoreiros” de políticas públicas poderiam estar situados nessa possibilidade, ou seja, enquanto tática de manutenção do poder, tática de governo de um sobre os outros.

3. Política Pública como possibilidade de ação – Por fim, teríamos a política como possibilidade de ação política se, efetivamente, tivermos outro tipo de envolvimento de seus “usuários” na formulação e implantação da mesma. Neste sentido, o critério de participação é fundamental para analisarmos em que medida uma política pública promove o debate no espaço público e, da mesma forma, se os seus resultados são ou não direcionados pela decisão oriunda do debate (público). Significa dizer que, nesse exemplo, a política pública deveria estar situada no quadro de autoridade vinda da participação e da escolha deliberada de forma democrática daqueles que participam de sua execução ou, de alguma forma, daqueles que serão afetados por ela. Isso não significa uma ação

contrária ao quadro institucional, por exemplo, frisado no modelo de política como técnica de gestão. Contudo, tanto no quadro de implantação como no quadro de avaliação da política, é de suma importância que sejam incluídas as ações dos atores que, decerto, poderiam redirecionar os objetivos, metas e propósitos da política. Portanto, nessa possibilidade, a política pública não estaria restrita aos critérios técnico-jurídicos da institucionalidade (ainda que não esteja imune a elas, justamente, por ser um elemento de ação do Estado, o que a difere de uma ação da sociedade civil, por exemplo) e, tampouco, seria utilizada como tática de governo (no sentido foucaultiano). Talvez, nessa possibilidade, se aproximasse efetivamente de uma ação política, no sentido atribuído por Arendt.

À Guisa de Conclusão: Conselho Escolar e a Política Pública como Possibilidade de Ação

Nesta última seção, de caráter conclusivo, faremos algumas observações sobre em que medida as ações do Conselho Escolar podem se aproximar dessa conceituação apresentada de política pública como um espaço de possibilidade de ação, no sentido arendtiano. Na verdade, como anunciamos no início deste capítulo, trata-se de hipóteses, não derivadas de simples exercício de imaginação, mas de vivências e observações do movimento dos conselhos escolares no Brasil. Na verdade, podemos afirmar que os conselhos escolares, pensados como instância de democratização da gestão da escola, se movem em espaços de contradição. O interessante é que esses espaços de contradição é que possibilitam a ele uma atuação

diferenciada na instituição estatal – a escola. Apresentaremos alguns desses movimentos contraditórios, explorando em que medida os conselhos podem contribuir para uma visão ampliada de ação conjunta (política) no espaço público.

Primeiramente, poderíamos afirmar que o Conselho Escolar está na estrutura do Estado, mas não é Estado. Nesse caso, a potencialidade do conselho como política pública está no fato de não negar o Estado, mas contribuir para a democratização, para a participação de todos aqueles que fazem a política pública, incluindo os servidores públicos, os seja, os funcionários do Estado, e os “usuários” da política, os estudantes. Contudo, o Conselho Escolar ainda que esteja na estrutura do Estado não está submetido à sua ação direta que, a depender das relações políticas que montam os governos, podem não favorecer o desenvolvimento de ações democráticas. Nota-se que, com isso, não queremos negar o conceito de política pública como ação do Estado. Entretanto, também não podemos perder de vista que a publicização da política também passa por ações que democratizem o próprio “Estado em ação”. Nesse sentido, o Conselho Escolar tem uma potencialidade de agir na democratização das ações da escola, não rompendo com o Estado, mas não se submetendo exclusivamente à sua lógica. Da mesma forma, podemos destacar a relação que o Conselho Escolar tem com as Secretarias de Educação, portanto, com os órgãos de operação do Estado. O conselho não precisa ser contrário à Secretaria, mas, em determinados momentos, se apresenta como um elemento crítico (inclusive das políticas da Secretaria) no interior da escola. Nesse sentido, esse papel desempenhado pelo Conselho Escolar pode, potencialmente, ser uma espécie de ação crítica com vistas à publicização das ações políticas.

É nesse movimento que o Conselho Escolar aparece como um interessante local de publicização da ação política.

Vê-se, nessa linha argumentativa, que o Conselho representa os interesses da comunidade escolar e local, mas esses interesses estão ligados diretamente à institucionalidade da escola (BRASIL, 2004). Em outros termos, o Conselho Escolar é uma espécie de local diferenciado, onde a escola estatal não é mais só estatal, mas essencialmente pública, à medida que reflete as visões e interesses de uma coletividade com vistas à democratização das ações políticas. Na verdade, o Conselho é o único espaço no ambiente escolar que traduz essa potencialidade. É justamente por isso que focamos nossas argumentações na defesa que essa instância pode contribuir para se pensar formas diferentes de políticas públicas. Não só aquelas que representam a ação do Estado, mas uma ação (institucional) não submissa, dialogada e refletida por aqueles que, de certo modo, são o sentido de existência das ações de uma instituição estatal, ou seja, as pessoas. Por isso, um Conselho Escolar atuante pode, potencialmente, questionar e ir além de uma ação pública estatal que visa a tática de governar ou a burocracia estatizante. As ações estatais da escola podem, efetivamente, ganhar uma dimensão de política (ação) realizada conjuntamente (público – Arendt) com vistas ao bem comum (público – Rawls).

Essas observações, como falado anteriormente, não são fruto de um exercício abstrato de imaginação. Têm relação com diversas experiências no país onde os Conselhos Escolares têm aparecido como ponto importante na definição das ações das escolas – já não mais apenas estatais, mas sim públicas no sentido ampliado do termo. Tais ações, inclusive, têm se desvinculado das políticas de governo que – mesmo muito bem intencionadas – são suscetíveis às mudanças e transformações, à leva das sucessões partidárias. Essa dimensão institucional, para além das vontades individuais dos governantes

de plantão, talvez seja o próximo horizonte utópico a ser desenvolvido pelos conselhos escolares em diversas regiões do Brasil. Esses novos horizontes utópicos, sem sombra de dúvida, estimulam a reflexão sistematizada sobre um movimento que apresenta contornos diferenciados e tem ganhado justa visibilidade nas ações reconhecidamente exitosas no campo da educação pública no país.

Referências Bibliográficas

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2003.

_____. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 2. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2002.

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.

BRAYNER, Flávio Henrique Albert. Um mundo entre os homens (um confronto entre Hannah Arendt e Paulo Freire). In: *Reunião Anual da ANPED*, 32. Caxambu, 2009.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis – RJ: Vozes, 1998.

LAFER, Celso. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.