

CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: DO PERCURSO HISTÓRICO-LEGAL AO FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO¹

Veracilda Vale da Costa Fernandes
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
Brasil
cildavcf@gmail.com

INTRODUÇÃO

O artigo em tela tem o objetivo de traçar o percurso histórico-legal brasileiro acerca dos Conselhos de Educação, buscando identificar a (in)existência dos processos de autonomia e participação vivenciados nos diversos momentos históricos, sendo estes influenciadores e, ao mesmo tempo, influenciados pela legislação. O trabalho consiste em uma abordagem qualitativa (BODGAN; BIKLEN, 1994) e tem a análise de legislações educacionais como centro das discussões.

O estudo destaca que os primeiros Conselhos de Educação, no âmbito federal, cumpriam a função de aconselhamento dos níveis mais alto do poder e eram compostos por indicação do governo. A Constituição Federal (CF/1988) consagra e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/1996) reforça a possibilidade de os entes federados poderem criar seus próprios sistemas de ensino, ampliando, com isso, os processos de autonomia e participação. Os colegiados são fortalecidos, tendo a participação da sociedade civil em sua composição. Além disso, passam a ser mecanismos de acompanhamento e controle social das políticas públicas. Este trabalho identificou também a inexistência das expressões Conselho Nacional, Estadual e Municipal na CF. Já na LDB a expressão “Conselho Nacional de Educação” é bastante citada, enquanto “Conselho Estadual de Educação” é mencionado poucas vezes e “Conselho Municipal de Educação” inexistente. Tal fato coincide com a condição histórica, a qual tem instituído por longo tempo o Conselho Nacional, em seguida, o Estadual e, por último, o Municipal, que tem sua possibilidade de criação legal somente pós-Constituição de 1988.

DESENVOLVIMENTO

¹ Este texto é uma pesquisa em andamento desenvolvida no âmbito do Mestrado em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), sob a orientação da Professora Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros.

As experiências de criação de Conselhos no Brasil concernentes à gestão educacional remetem ao império. Os primeiros Conselhos de Educação foram criados, ainda no tempo do Brasil império: um na província da Bahia em 1842 e o outro no município do Rio de Janeiro em 1854, sendo um provincial e outro municipal, respectivamente.

De 1846 até 1911 (abrangendo 43 anos do Império e 22 da República), diversas propostas de criação de um conselho de educação de âmbito nacional foram apresentadas e discutidas, mas não levadas a termo. O Brasil conta com um conselho de educação de âmbito nacional funcionando efetivamente desde 1911 (BORDIGNON, 2009, p. 54-55).

Em seguida, foram criados outros Conselhos, no âmbito nacional, muitos deles em substituição aos já existentes. Suas composições se davam por meio de indicação do governo, o que revela a falta de participação da sociedade civil. Apenas em 1994, o Conselho Nacional de Educação passa a ser composto por uma representação de cinquenta por cento de indivíduos indicados pelas instâncias da sociedade civil.

De acordo com Bordignon (2009), os Conselhos Estaduais de Educação foram instituídos a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, apesar de esse dispositivo já estar formulado na Constituição Federal de 1934 e permanecido na de 1946. Já os Conselhos Municipais de Educação foram criados após a CF de 1988, quando os municípios tiveram a possibilidade de instituírem seus próprios sistemas de ensino.

Por um lado, no entremeio do percurso histórico vivenciado pelos Conselhos de Educação, o Brasil enfrenta um processo de ditadura militar, período de elevado poder autoritário, hierárquico e patrimonialista. Por outro lado, sobretudo, no final dos anos 1980, os movimentos sociais e produções acadêmicas travam debates e lutas pela participação nas diversas instâncias da vida social (GOHN, 1997). Em 1988, como resultado dessa mobilização social, é elaborada e promulgada a Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã, pelo conteúdo proposto na defesa de processos democráticos e na garantia do Estado de Direito dos sujeitos e da participação social. Tal contexto impulsionou um novo arranjo jurídico. Cury (2013, p. 196) ressalta que essa carta considera o poder público como forma de poder legal

e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. Veja-se,

por exemplo, o artigo 14 da Constituição que, decorrente do art. 1º, § único, reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas participativas e complementares do processo democrático representativo.

Antes da CF/1988, o que estava em jogo nas constituições precedentes era a estrutura e organização do Estado. A partir de então, o foco é no direito do povo. A educação é estabelecida como direito subjetivo dos indivíduos. Todos os níveis e etapas da educação são mencionados e organizados, às vezes, tratando especificamente da organização na escola, outras vezes, nos sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A partir do Art. 205, tem-se uma seção exclusiva para a educação. O artigo assinala a educação como direito de todos e ressalta a participação social quando incentiva a “colaboração da sociedade” na promoção da educação e o desenvolvimento do indivíduo para o “exercício da cidadania”. A LDB/1996, logo no Art. 2º, preceitua que a educação é “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. O conjunto de incisos do Art. 3º cita uma relação de palavras e expressões, dentre elas algumas que se relacionam com autonomia e participação social, tais como: “igualdade, liberdade, pluralismo de ideias e gestão democrática do ensino”.

A CF/1988 consagra e, em seguida, a LDB/1996 reforça o regime de colaboração e financiamento dos entes federados na oferta da educação básica, estabelecendo o percentual mínimo que deve ser investido pelos estados e municípios, os quais passam a ter a possibilidade de criação do Sistema Próprio de Ensino, condição para maior autonomia e participação social, assegurando a liberdade na sua organização. Tal condição consagra uma maior relevância aos Conselhos de Educação, como elo entre o governo e a sociedade, na perspectiva de ofertar uma educação que atenda aos princípios de gratuidade, obrigatoriedade, igualdade, equidade e qualidade.

É importante destacar que tanto a CF/1988 quanto a LDB/1996 citam por diversas vezes as palavras autonomia e participação. Na Carta Magna, a palavra “conselho” é referenciada no corpo da Lei, no entanto as expressões Conselho Nacional, Estadual e Municipal de Educação, não são mencionadas. Já na LDB/1996, o “Conselho Nacional de Educação” é mencionado em vários artigos, muitos deles referindo-se à necessidade de aprovação, estabelecimento, ouvidoria e deliberação sobre currículos (em sua maior parte), diplomas expedidos, dentre outros. Os “Conselhos Estaduais de Educação” são

mencionados apenas no Art. 36, no parágrafo 7º, que versa sobre currículos, e no Art. 8º, que trata da oferta da formação técnica e profissional. Já a expressão “Conselho Municipal de Educação” inexistente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso histórico-legal do Brasil que versa sobre os Conselhos de Educação revela a condição de imperiosidade na relação do governo com a sociedade. Por muito tempo na história do país, tais órgãos eram compostos por representantes indicados pelo governo, sem contar com a participação da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 acentuou a condição de maior participação da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Educação, para a conquista da autonomia na gestão educacional. Essa Carta é elaborada após um longo período de ditadura militar, o qual se intensificam práticas autoritárias, hierárquicas e patrimonialistas. Essa mesma condição incita o debate e a luta dos movimentos sociais e produções acadêmicas por maior autonomia e participação social, na defesa dos direitos dos cidadãos.

A CF/1988 consagra e a LDB /1996 reforça o estabelecimento da possibilidade de criação dos sistemas próprios de ensino pelos entes federados (estados e municípios), requerendo, portanto, a instituição de Conselhos de Educação. A partir da referida Constituição, a democratização da educação ganha outros contornos, com a condição de tomada de decisão em favor da sociedade.

A partir da elaboração da CF/1988, reforçada pela LDB/1996, os processos de autonomia, com a participação da sociedade civil, são intensificados, inclusive citados por diversas vezes no corpo dessas Leis. A questão da inexistência da expressão Conselho Municipal de Educação em tais legislações pode estar associada ao panorama histórico em que se instituiu, por longo tempo, o Conselho Nacional, seguido do Estadual e, por último, do Municipal.

REFERÊNCIAS

BOGDAN Robert; BIKLEN Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43518/27389>> Acesso em: 22 abr. 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas Clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.