



:: genuíno bordignon | professor

# Os sistemas e os Conselhos de Educação

**Os sistemas constituem a  
estratégia de organização  
descentralizada e democrática  
da educação e os conselhos  
viabilizam o exercício  
de poder pelo cidadão.**

<sup>1</sup> Professor Adjunto aposentado da UnB, ex-conselheiro do Conselho de Educação do Distrito Federal e colaborador do Instituto Paulo Freire na assessoria a municípios na criação de sistemas de ensino e planos de educação.

**A** Constituição de 1988, inspirada nos fundamentos da cidadania, erigiu o princípio da gestão democrática da educação como um dos princípios para a realização de suas finalidades: o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O “preparo para o exercício da cidadania” requer o próprio exercício, da cidadania e da democracia, como processo pedagógico do cotidiano da escola, desde a educação infantil. Educação é processo de construção de sujeitos, que se dá pela educação emancipadora. Exercício de cidadania é relação autônoma com o outro, também sujeito. É estar e agir no coletivo. Cidadania é exercício de poder. Daí deriva o sentido da participação (fazer parte da ação com o outro) como fundamento do processo democrático, na construção da pessoa que queremos ser e da sociedade que queremos ter.

Para alcançar essas finalidades, em coe-

rência com esses fundamentos, a Constituição concebe uma organização sistêmica da educação brasileira, em que as partes, dotadas de autonomia, interagem no todo em vista de sua finalidade. Os sistemas de ensino dos entes federados, dotados de autonomia, mas articulados no todo pelas políticas e diretrizes nacionais, constituem a estratégia de organização descentralizada e democrática da educação. Os conselhos de educação, especialmente os municipais, viabilizam a participação, o exercício de poder pelo cidadão.

## 1. Sistema de ensino

A organização dos sistemas de ensino se fundamenta no estatuto do regime federativo, que confere a cada ente federado autonomia e competências próprias na sua esfera de poder. Um sistema articula, organiza um conjunto de instituições e normas. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação das instituições que compõem um sistema, em vista da finalidade do todo.

A organização da educação brasileira, na perspectiva sistêmica, aparece pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, sob a inspiração dos Pioneiros da Educação e por força de seu Manifesto. Denunciando a fragmentação e a falta de unidade nacional na organização da educação brasileira, clamavam por uma organização da educação com visão de totalidade e como fundamento de um projeto nacional de cidadania.

O impacto do Manifesto sensibilizou os constituintes. A Constituição de 1934 instituiu os sistemas educativos – federal e

estaduais – e os conselhos estaduais de educação. Mas a organização sistêmica e descentralizada da educação nacional, sonhada pelos Pioneiros, foi retardada por mais de sete anos pelo advento do Estado Novo e outros treze, após a Constituição de 1946, motivados por polêmicas entre ensino laico e religioso. Somente em 1961, pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024), denominada simplesmente de LDB, foi disciplinada a criação dos sistemas de ensino e sua gestão por meio dos conselhos de educação.

A redemocratização, consolidada na Constituição de 1988, fruto de intensa participação da sociedade civil organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão. E como espaço de exercício de sua cidadania erigiu o Município como ente federado dotado de autonomia e instituiu os sistemas municipais de ensino. A cada ente federado são atribuídas pela Constituição responsabilidades próprias, a serem desenvolvidas com autonomia, mas em regime de colaboração, na totalidade da Nação.

A LDB/96 repete o princípio constitucional e disciplina sua aplicação, definido, no art. 8º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” e que, “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Adiante, no parágrafo único do artigo 11, permite ao município optar entre constituir sistema próprio ou “...se integrar ao sistema estadual de ensino”. Em síntese, os fun-

damentos legais da organização dos sistemas de ensino estabelecem:

- a. Os entes federados têm liberdade de organização de seus sistemas de ensino, respeitadas as normas federais.
- b. Cada sistema tem competência para definir normas próprias de seu sistema de ensino, complementares às normas nacionais.
- c. Os municípios que não desejarem instituir sistema próprio podem optar por integrar-se ao sistema estadual.
- d. Os sistemas de ensino se articulam pelo regime de colaboração, havendo entre eles relações de colaboração, não de subordinação.
- e. Compete à União a coordenação da política nacional de educação.

A criação do sistema municipal de ensino formaliza, organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articulando suas partes num todo orgânico, contextualizando o local no nacional e aumentando as oportunidades dos cidadãos participarem das decisões de governo e exercerem o controle social. O controle social vigilante e mais próximo do governo local garante políticas e gestão públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades e as oportunidades de sua participação nos processos de melhoria da qualidade social da educação.

Ao não criar seu sistema de ensino o município teria sua autonomia limitada. Embora alguns entendam que os sistemas municipais são auto-instituídos com base na Constituição e LDB, a maioria dos con-

# A criação dos sistemas de ensino se enraíza na construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia das unidades federadas.

selhos estaduais entende que, não criando seu sistema formalmente, o município continua subordinado às normas estaduais. No caso, o município não teria autonomia para definir normas e credenciar as suas instituições e as de educação infantil particulares.

A análise das competências dos sistemas de ensino remete às questões da autonomia das unidades federadas e da complementaridade, pelo regime de colaboração, no exercício das funções do Estado. A criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer da cidadania, das unidades federadas. Esse processo veio carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional, questões que afetaram e afetam hoje diretamente a organização e a gestão dos sistemas de ensino. Questões essas que remetem, hoje, à discussão de um sistema nacional de educação.

Mas o que seria um sistema nacional de educação? Certamente não seria uma nova estrutura burocrática, hierárquica, incompatível com os fundamentos do federalismo republicano. O sistema nacional aponta para a necessidade de mecanismos legais que articulem as partes regionais e locais, respeitando suas particularidades e estimulando o exercício do poder local, da cidadania, em vista do todo nacional, preservando os fundamentos e os princípios de uma só Nação. Em síntese é a regulamentação do regime de

colaboração, instituído pela Constituição como estratégia de articulação dos sistemas de ensino no todo nacional.

## 2. Conselhos de educação

Na gestão da educação no Brasil, desde 1911, esteve presente e em efetivo funcionamento a figura de um conselho de educação, situado como órgão consultivo, de caráter técnico, do gabinete do Ministro de Estado. Os primeiros conselhos exerceram funções técnico-pedagógicas e, a partir de 1931, com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), receberam atribuições estratégicas, relativas às políticas e normas, marcando toda a trajetória da educação no Brasil.

O contexto do processo de democratização da gestão pública, fruto dos movimentos populares pela participação e da defesa dos direitos da cidadania na Constituinte de 1988, passou a requer dos conselhos de educação nova configuração em sua natureza: a passagem de órgãos técnicos de governo para o exercício de funções de Estado. Fundados nas novas categorias de pertencimento e participação, os conselhos se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã.

A categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. Os conselhos passam a representar, hoje, uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Quatro questões podem ser destacadas hoje na análise dos conselhos de educação.

A primeira diz respeito à dualidade, até certo ponto falsa, de sua natureza: órgãos de governo ou de Estado. Os conselhos se constituem em órgãos de governo quando na sua constituição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam junto à sociedade, a vontade de determinado governo. Assumem natureza de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social para falar ao governo em nome da sociedade, representando e expressando a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais, para além da transitoriedade das vontades singulares dos governos.

Na verdade, os conselhos de educação são situados como pontes, com papel mediador entre a sociedade e o governo. Precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos à sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade, quanto do governo.

A segunda, decorrente da primeira, diz respeito à sua composição. Na composição dos conselhos, para expressar a pluralidade social, é necessária a presença da diversidade de saberes, aliando o saber acadêmico e o saber popular, e a representação da pluralidade das vozes sociais. A representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir de olhares a partir dos diferentes “pontos de vista” da sociedade. Na representação, distinguir é preciso, e com meri-

diana clareza, a natureza de cada espaço de participação social. Um é um espaço de defesa dos interesses corporativos; e outro, o da defesa dos interesses coletivos. Um é o objetivo da parte, da categoria representada; e outro, o do todo social, onde transita e atua o conselho de educação. O conselho exerce o cuidado do projeto educativo fundamentado na cidadania, na nacionalidade, que requer visão do todo social, construída pelos diferentes pontos de vista das categoriais sociais. O foco do olhar dos conselheiros será sempre a qualidade da educação, o estudante, o interesse coletivo.

A terceira diz respeito à atribuição e ao exercício de suas funções. Na questão das funções é relevante distinguir a natureza e o objeto das competências atribuídas ao conselho. A natureza da função diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho. Tradicionalmente têm sido atribuídas aos conselhos, funções de caráter deliberativo e consultivo. No contexto da gestão democrática da educação, de participação do cidadão, os conselhos estão sendo chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social.

O caráter deliberativo atribui ao conselho poder legal de decisão em matérias específicas, não podendo o executivo agir de forma diferente, podendo, caso considere inviável ou inadequado adotar tal decisão, solicitar re-análise do assunto. O caráter consultivo situa os conselhos na função de assessoramento às ações do governo na área de educação. A mobilização e o controle social constituem novos desafios atribuídos aos conselhos de edu-

cação, especialmente os municipais. Essas novas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais. O objeto trata do tema, do assunto, sobre o qual é chamado a deliberar, assessorar, mobilizar ou controlar. A ação mais frequente dos conselhos tem sido a de deliberar sobre normas e credenciamento de instituições de ensino. Por isso tem sido enfatizada a função dita normativa.

A quarta diz respeito à posição dos conselhos na estrutura de governo. Tradicionalmente têm sido situados no âmbito da estrutura do Ministério e das secretarias de educação. Suas funções se realizam no âmbito das competências próprias do Poder Executivo. Não legislam, nem julgam. Deliberam, somente, sobre a regulamentação, no âmbito da ação executiva, sobre a aplicação e a interpretação das leis educacionais e sobre processos para melhor cumprir os objetivos educacionais definidos na Constituição e na legislação pertinente. Por outro lado, não pode haver, no âmbito da mesma estrutura de governo, poderes conflitantes. Cabe aos conselhos tomar posição, deliberar sobre as matérias de sua competência, sem postura de oposição ou de subordinação ao executivo a que pertencem.

A ação efetiva dos conselhos de educação no cumprimento de seu papel de constituir-se a voz plural falando aos governos sobre a educação a que a sociedade almeja, definindo normas e apontando ações para alcançá-la, requer de ambas as partes desprendimento de visões particulares, focando o olhar no horizonte das intencionalidades e responsabilidades comuns.