



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A INTER-RELAÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

José Mário Pires Azanha*



Texto apresentado ao VII FORUM NACIONAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO, realizado em Goiânia, de 21 a 24 de setembro de 1993.

I

O tema deste painel é um pouco desnorteante porque sugere várias linhas possíveis de análise. A própria expressão "conselhos de educação" sem nenhum qualificativo deixa dúvidas sobre os limites em que o assunto deva ser tratado.

Por conveniência de exposição e levando em conta que esta é uma reunião de conselhos estaduais, descartemos de plano a preocupação de tratar do assunto no que se refere ao Conselho Federal existente ou ao Conselho Nacional proposto no projeto de lei em tramitação. Falemos apenas dos conselhos estaduais e dos municipais.

À primeira vista pode até parecer estranho que este Fórum ainda esteja preocupado com a institucionalização dos conselhos de educação pois, afinal de contas, os conselhos - pelo menos o federal e os estaduais - estão presentes no panorama educacional

* Presidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo.



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

2

brasileiro, de modo ininterrupto, desde os anos 60. Porém, a estranheza se desvanece se não nos prendermos apressadamente, no caso, ao significado corrente do verbo "institucionalizar" como sinônimo de "criar", "estabelecer", "fundar", etc. Neste significado corrente, os conselhos de educação federal e estaduais e até mesmo os municipais (Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71) já foram criados ou estabelecidos ou previstos há muitos anos.

Mas, se optarmos por um significado mais técnico da expressão "institucionalizar" como indicativa do "processo pelo qual se formam padrões estáveis de interação e organização social baseados em comportamentos, normas e valores formalizados e legitimados" (verbete: "Institucionalização", Schneider, L. in **Dicionário de Ciências Sociais**, Fundação Getúlio Vargas, 1986), então ficará claro que a institucionalização dos conselhos de educação é uma questão não apenas em aberto, mas insuficientemente discutida nos seus aspectos mais relevantes. Para evidenciar essa insuficiência focalizemos dois pontos.

1. A ambigüidade institucional dos conselhos de educação. Na legislação vigente, usualmente, os conselhos de educação têm, ou podem vir a ter, funções normativas, deliberativas e consultivas. Esta tríplice natureza é fonte permanente de colisões, abertas ou latentes, com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de dificultar aos próprios conselhos a formação de uma idéia clara a respeito dos limites de suas ações.

Pareceu-nos, numa outra ocasião, que a eliminação dessa ambigüidade institucional fosse requisito



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

3

necessário para a própria consolidação dos conselhos de educação. Hoje, não temos maior entusiasmo por essa idéia, por reconhecer que, na verdade, a ambigüidade de algumas instituições sociais lhes é essencial e não meramente acidental. É essa ambigüidade que lhes assegura sobrevivência ao permitir mudanças adaptativas em face da emergência histórica de novas condições. Assim, o eventual êxito na obtenção de uma delimitação muito nítida das funções dos conselhos de educação poderia até mesmo transformá-los em instituições petrificadas e incapazes de adaptações necessárias.

É por isso que é cruciantemente atual a discussão sobre a institucionalização dos conselhos de educação. Com relação ao assunto, as experiências anteriores a 1961 são irrelevantes e, de outra parte, se é verdade que trinta anos podem ser apenas um breve momento em matéria de educação, também é verdade que, em termos de Brasil, os últimos trinta anos alteraram profundamente o quadro educacional. Embora não caiba aqui o exame dessas alterações, é suficiente, para reconhecer a sua profundidade, atentar para a magnitude da expansão numérica da rede escolar em todos os níveis.

Essa expansão inviabilizou não apenas modelos de atuação pedagógica como também normas de organização, administração e supervisão dos sistemas de ensino nos níveis federal, estadual e municipal. Tudo tem que ser rediscutido e, com relação à ordenação e gestão dos sistemas de ensino, nenhuma norma legal já existente sobre o assunto pode ser invocada como fundamento para obstar as reordenações necessárias no presente momento.

2. A idéia de federação e os conselhos de educação. É essa idéia que deve balizar qualquer



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

4

discussão sobre as diretrizes e bases da educação nacional e, conseqüentemente, a institucionalização dos conselhos de educação como um processo e não apenas como algo concluído com o ato de sua simples criação.

A primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional foi feita na vigência da Constituição de 1946 que instituiu uma república federativa, mas que foi cancelada é substituída por atos centralizadores antes que a própria federação se consolidasse. A Constituição de 1988 restabeleceu o princípio federativo. Contudo, no que diz respeito à organização dos sistemas de ensino é interessante observar que o princípio federativo sempre esteve ausente de nossa legislação e não apenas no interregno do período militar.

Ora, o princípio federativo só é compatível com o grau pleno de autonomia dos Estados na organização dos seus sistemas de ensino, obedecidas as diretrizes e bases da educação nacional. Contudo, essa idéia nunca foi incorporada às nossas leis de diretrizes e bases e nem mesmo ao atual projeto em tramitação.

Em 1948, como relator da Comissão Ministerial que preparou o primeiro projeto de lei de diretrizes e bases, Almeida Jr. dizia que:

"O que fica claro é que a função de organizar o respectivo sistema de ensino cabe privativamente a cada Estado, e que a Lei Federal de Diretrizes e Bases, se interferir nessa matéria, violará a Constituição."



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

5

Quando Almeida Jr. escreveu essa frase, ele fundava-se no fato de que a Constituição de 1946 prescrevia, a partir da norma federativa, que a União, os Estados e o Distrito Federal organizariam os seus respectivos sistemas de ensino.

Prescrição idêntica consta da atual Constituição mas, antes como agora, um entendimento estreito do que significam "bases e diretrizes da educação nacional" tem levado à elaboração de projetos e à edição de leis que aos invés de conter apenas "preceitos genéricos e fundamentais" descem a minudências até mesmo regimentais e, com isso, impedem a autonomia dos Estados na organização dos seus sistemas de ensino.

É por isso que, desde sua criação até hoje, a institucionalização dos conselhos estaduais de educação é ainda um processo frustrado.

Nem mesmo é possível admitir que essa situação anômala venha a ter sua correção por propostas de eventuais delegações de órgãos centrais, porque isso significaria admitir implicitamente a pressuposição, insuportável numa república federativa, de que em questões essenciais de autonomia, o poder central ajuizará cada caso e decidirá, por seus critérios, quais Unidades Federadas merecem carta de alforria para a organização de seus sistemas de ensino. O máximo que se pode admitir na relação dos conselhos estaduais com os órgãos centrais, em matéria de organização dos sistemas de ensino, é que haja empenho em tornar efetiva a idéia de um regime de colaboração como está previsto no Artigo 211 da Constituição Federal.



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

6

II

As questões da institucionalização dos conselhos municipais de educação e de sua relação com os conselhos estaduais devem ser examinadas e encaminhadas no mesmo quadro de idéias, isto é, levando em conta a preservação da autonomia municipal e a vigência do regime de colaboração.

Contudo, na tradição da educação brasileira, é preciso interpretar a referência constitucional a sistemas de ensino municipal muito mais como uma indicação de rumos do que como a tentativa de disciplinar uma situação existente. De uma forma muito diferenciada existem no Brasil, aqui e ali, redes de escolas municipais, algumas até mesmo de excelente qualidade. Mas a idéia de sistema municipal de ensino apenas emerge, no plano legal, com a Constituição de 1988.

Por isso, a institucionalização de conselhos municipais de educação é questão muito distinta e até mais complexa do que a dos conselhos estaduais de educação. Estes foram estabelecidos para desempenho de funções com relação a sistemas de ensino já consolidados. Com relação àqueles, a institucionalização se iniciará, na maioria das vezes, pela própria criação e implantação desses órgãos para atuarem com relação a sistemas de ensino ainda inexistentes ou incipientes.

É essa diferenciação de situações que é preciso ter presente no encaminhamento do assunto. Independentemente da existência ou não de redes de escolas municipais, os conselhos municipais de educação devem ser criados e implantados, porque, como já dissemos, a



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

7

Constituição Federal ao referir-se a sistemas municipais de ensino não quis disciplinar situações mas, antes, indicar que para a solução dos problemas educacionais brasileiros são altamente relevantes o interesse e o investimento municipal. Nessas condições, para que os municípios criem e implantem conselhos de educação nem mesmo é necessário que instalem e mantenham escolas; o que é indispensável é que os problemas educacionais, em cada município, passem a ser percebidos como sendo essencialmente problemas locais ainda que a sua solução possa depender, eventualmente, da ação regional, estadual ou federal. Foi essa idéia que defendemos num trabalho anterior, no qual dissemos que o **essencial é municipalizar a preocupação com o problema educacional.**

Nesses termos, a institucionalização de conselhos municipais de educação não deve ater-se a fórmulas abstratas ou modelos únicos, mas responder à situação específica da educação em cada município. Essa situação terá, evidentemente, contornos diferenciados que dependerão do número e dos níveis das escolas existentes como também de quais são os mantenedores dessas escolas. Conforme seja cada caso, diferente será a fisionomia institucional conveniente ao conselho municipal necessário. Mas, evidentemente, qualquer que seja o caso, as atribuições consultivas serão sempre as mais relevantes se forem compreendidas de modo abrangente, isto é, no sentido de que os conselhos municipais devem ser consultados não apenas pelo poder local, mas também pelos órgãos estaduais e federais cuja ação possa alterar a situação educacional do município. Aliás, este é o ponto essencial, sem cuja consideração o "regime de colaboração" previsto no Artigo 211 fica esvaziado de significação prática. As eventuais atribuições normativas e deliberativas dos conselhos municipais, mesmo



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

8

que sejam concebidas de modo amplo, serão sempre muito restritas nos seus efeitos práticos se esses conselhos não forem consultados, sistemática e obrigatoriamente, sobre a oportunidade de decisões que são da esfera estadual ou da federal.

Como na maioria dos casos, os conselhos municipais de educação serão criados e implantados quando os conselhos estaduais já existem há mais de trinta anos, cabe a estes vigiarem-se e compreenderem que assistem ao surgimento de instituições que somente serão eficazes e eficientes no regime da colaboração e não no regime da tutela.