



## 5º Congresso de Pós-Graduação

### A TRAJETÓRIA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

#### Autor(es)

RENATA BRANDÃO FARIA ZANETTI

#### Orientador(es)

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

#### 1. Introdução

Quando fazemos uma análise histórica da democratização da educação, encontramos relatos da existência dos Conselhos de Educação. Chamamos de Conselhos órgãos coletivos que têm por função a tomada de decisões. Encontram-se registros de seu aparecimento nas sociedades organizadas desde a Antiguidade (TEIXEIRA, 2004, p. 692)

Com o processo de democratização das sociedades modernas esses colegiados têm ocupado espaços cada vez maiores nas administrações, em diferentes áreas da atividade humana. Uma reflexão teórica a respeito da história da educação, implica, necessariamente, o estudo da trajetória dos Conselhos de Educação ao longo dos últimos séculos.

No Brasil, pode-se observar a existência dos conselhos desde o Império (TEIXEIRA, 2004, p. 693), mas a difusão e intensificação da participação social nas políticas públicas através desses colegiados, passa a ser legitimada a partir da Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania (SANTOS JR, 2000, p. 206).

As últimas décadas têm sido marcadas pela busca da democratização e, os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplos de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta (TEIXEIRA, 2004, p. 692)

#### 2. Objetivos

É interesse deste trabalho focalizar, numa breve retrospectiva histórica, o surgimento dos Conselhos na Educação Pública a partir do século XVIII e traçar um paralelo com a história desses colegiados na Educação brasileira .

### 3. Desenvolvimento

O século XVIII é marcado por intensas mudanças no mundo intelectual. É o século das “luzes”, do “despotismo esclarecido” que traz consigo a educação do povo subordinada aos fins do Estado (LUZURIAGA, 1950, p. 24). É a era dos grandes filósofos e pensadores da Europa, Diderot, Voltaire, Rousseau, D’Alembert, Goethe, Jovellanos. Na Alemanha, o reinado de Frederico II, o Grande, em que predominam as idéias racionalistas da “ilustração”, tem em Basedow (1724-1790), filantropo inspirado nas idéias de Rousseau, a maior influência na Educação. É em seu trabalho mais importante, Representação aos Amigos do Homem, de 1768, que faz referência à necessidade da Criação de um “Conselho (Collegium) patriótico do qual possa o soberano ouvir representações tão freqüentes como ouve as das finanças, da guerra e as sentenças judiciais”(LUZURIAGA,1950, p.27). Na França, essa época é marcada pela presença dos Enciclopedistas que influenciaram os pensamentos em prol da Educação Pública. Grandes personalidades políticas contribuíram para implementação da Educação Pública Estatal. Dentre elas podemos citar Turgot (1727-1781), economista que em 1775 apresentou ao rei documento queixando-se da insuficiência de instrução oferecida pelas congregações religiosas (LUZURIAGA, 1950, p. 35). Neste documento ele argumenta que para dirigir a educação pública seria necessária a formação de um Conselho de Instrução Nacional que dirigiria as universidades, os colégios e as escolas, segundo princípios uniformes e, sobretudo, com ‘vistas nacionais e públicas’(LUZURIAGA, 1950, p. 35). Os finais do século XVIII são marcados pela Revolução Francesa. Em meio a mudanças trazidas à tona pelos anseios da burguesia, encontramos a Educação Pública Nacional. Várias personalidades começam a se movimentar nesse sentido, e em maio de 1789, são enviadas ao rei reclamações de representantes do clero, da nobreza e do povo. Uma das reivindicações por melhoria da educação pública sugeria que se estabelecesse Conselho composto de homens de letras mais ilustrados da capital e das províncias, e de cidadãos de diversas ordens, a fim de organizar um plano de educação nacional para uso de todas as classes da sociedade e a fim de redigir tratados elementares (LUZURIAGA, 1950, p. 41). O século XIX traz grandes transformações para o mundo. O Império napoleônico se estabelece, na França, com tendências autoritárias e monopolizadoras. É durante a Restauração (1815 – 1830) que se cria o Conselho Real de Instrução Pública, “base do que, desde então, tem vigorado na França e tem servido de modelo aos demais países da Europa”. (LUZURIAGA, 1950, p. 61). No Brasil, a organização da instrução pública no tempo do Império se caracterizava por descontinuidade nas reformas. Tal descontinuidade estava relacionada com a própria dança de cadeiras entre liberais e conservadores nas assembleias nacional e provinciais (TELES, 2001). Bordignon (2005, p. 06) afirma que a primeira tentativa de criação de um Conselho na estrutura da administração pública, na área de educação, foi na Bahia, em 1842, com funções similares aos boards ingleses. Oliveira (2006, p. 10) atesta que a idéia de Conselhos de Educação não são novas. Encontram-se registros desses colegiados, já no século XIX, em diferentes províncias: Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. Na província de São Paulo é registrada a existência do Conselho de Instrução, em 1871. Porém, mesmo com tantos esforços nesse sentido, apenas após a Proclamação da República, em 1892, no Estado de São Paulo, foi criado o Conselho Superior de Instrução Pública, composto por oito membros, dos quais dois representavam as municipalidades. Este Conselho teve vida breve, sendo extinto em 1897 (OLIVEIRA, GANZELI, GIUBILEI e BORGES, 2006, p. 10).

**O SÉCULO XX E A BUSCA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

O início do século XX é marcado pela intensa industrialização espalhando suas conseqüências ao longo de todo o mundo. As inovações científicas, tecnológicas e políticas influenciaram a vida de toda uma geração. Várias correntes de pensamentos agiram ao mesmo tempo. As releituras do marxismo e novas propostas a partir das idéias de Gramsci, Lefèbvre, Foucault, Althusser e Lukács eclodiam numa sociedade marcada por revoltas de classes. Indústrias de grande escala e mídia mais centralizada proporcionaram ditaduras brutais sem precedentes. Isso levou a guerras de proporções mundiais, apesar do crescimento das comunicações ter colaborado por um clamor pela democratização. Terminada a guerra de 1914-18, a Associação de Professores Alemães voltou a discutir a reforma da educação pública (LUZURIAGA, 1950, p. 102). Em sua assembleia de 1918 aprovou várias conclusões dentre as quais a “criação de uma suprema autoridade nacional para a educação pública, com um Conselho pedagógico adjunto, composto de professores e não professores”. (LUZURIAGA, 1950, p. 102) França e Inglaterra seguem a tendência democrática iniciada na Alemanha pelo movimento da “escola unificada”, porém um pouco mais tarde, a partir da Primeira Guerra Mundial. No Brasil, a proclamação da

república em 1889, na verdade, não concretizou a promessa republicana de maior democratização da sociedade brasileira, e ainda retroagiu em matéria de educação. Isto se deu pelo modo como se constituiu o regime republicano em nosso país. Aqui, o liberalismo se mesclou à cultura política de um país colonizado, contra-reformista, escravocrata e hierárquico, resultando profundas contradições pelos diversos setores das elites quanto à concepção e a necessidade de democratização da escola (TELES, 2001). Ainda no início do século, uma crescente preocupação com a organização do ensino superior fomenta a figura dos conselhos de educação. O Decreto 8659, de 5 de abril de 1911, no seu artigo V, estabelece: O Conselho Superior de Ensino creado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado. Mais tarde, em 1925, A Reforma Rocha Vaz transmuda o Conselho Superior de Ensino para Conselho Nacional de Ensino. Este decreto foi responsável também pela criação do Departamento de Educação no Ministério da Justiça e Negócios Interiores (TEIXEIRA, 2004, p. 694). Há também nesse período, a tentativa de institucionalização de um conselho local, o Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal, órgão responsável pela direção e inspeção da instrução primária, secundária e normal da capital (TELES, 2001). Após a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública, em 1931, cria-se o conselho Nacional de Educação (TEIXEIRA, 2004, p. 694). Nos conselhos de 1925 e 1931, o caráter administrativo como parte da estrutura burocrática do Estado fica evidenciado. “Concebidos como órgãos administrativos, esses conselhos tiveram um elenco de competências no plano da gestão do ensino definido por lei, embora seja possível perceber, nesse aspecto, mudanças significativas no tipo de atribuições a eles conferidas” (TEIXEIRA, 2004, p.694). As atribuições conferidas ao Conselho eram, nitidamente, de caráter consultivo, não normativo/deliberativo, e se situavam no âmbito das diretrizes e políticas da educação (BORDIGNON, 2005, p. 09). Segundo Oliveira (1992, p.40), em relação à educação, a Constituição (1934) estabeleceu a responsabilidade da União em relação ao ensino nos Territórios e no Distrito Federal, além da ação supletiva em caso de insuficiência de recursos dos Estados. Estabeleceu ainda, como atribuição da União, a elaboração do Plano Nacional de Educação, criou o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Educação e estabeleceu mínimos orçamentários a serem aplicados na Educação. Mais tarde, em 1937, a Constituição outorgada “suprimiu a referência da educação como direito de todos”...“ o Plano Nacional de Educação, elaborado em 1937, foi extremamente centralizador, deixando aos Estados liberdade de ação somente em relação aos aspectos administrativos” (OLIVEIRA, 1992, p. 41). O início da década de 40 marcou a volta do país à democracia. A Lei de Diretrizes e Bases, promulgada em 1961, Lei 4024/61, trouxe avanços no sentido da descentralização. Com ela criam-se os sistemas estaduais de ensino, os conselhos Federais e Estaduais de Educação. A institucionalização dos conselhos estaduais é a expressão de uma concepção de administração descentralizada em matéria de educação, uma tendência que retorna a partir desta referida lei após um grande período centralizador (TELES, 2001). Porém, “apesar desses avanços, quanto aos conselhos, a nomeação de seus membros feita pelo presidente da República, no caso Federal, e pelos governadores nos Estaduais é bastante discutível” (OLIVEIRA, 1992, p. 45). Mas, o Brasil ainda sofreria nova crise que poria em cheque a democratização do país e, conseqüentemente, da Educação. Em 1964, com o golpe militar o exército toma a presidência da República e todas as ações políticas da Nação. O país vive um longo período de ditadura militar que duraria até os anos 80. **A VOLTA À DEMOCRACIA NO PAÍS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO** Nos anos 80, o país novamente volta à sua condição democrática, estabelecendo-se, assim, sua normalidade institucional. A população sai às ruas e clama por democracia e pela participação direta na defesa de seus interesses nos processos decisórios de políticas públicas. Uma nova constituição é redigida, e nela são contemplados clamores democráticos. A participação social torna-se um direito e, nesse contexto, surge novamente a figura dos conselhos como forma de implementar a participação social na gestão da administração pública. Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação é promulgada. Nela, a autonomia do Município é reafirmada, permitida a organização de seu sistema de ensino. Ao ser instituído o sistema municipal de ensino, abre-se a possibilidade de democratização da gestão da educação por meio da criação e manutenção do Conselho Municipal de Educação. Embora não seja obrigatória, a existência desse colegiado é de grande conveniência se destinado a atuar na definição da política educacional local. A participação da sociedade civil na gestão da educação através dos conselhos de educação exige um novo formato de administração pautado no diálogo, na comunicação e na democracia. “Gestão é administração, é tomada de decisões, é organização, é direção (...) este princípio, entretanto, não é intrínseco à gestão como concebida na administração clássica, mas são princípios sociais” (FERREIRA, 2001, p.306). Bordignon e

Gracindo (2001, p. 165) afirmam que a gestão democrática, por sua vez, é o processo de coordenação de estratégias de ações para alcançar os objetivos definidos e requer liderança centrada na competência, legitimidade e credibilidade. Para Santos Jr.(2000, p. 209-210), tanto pela força de sua difusão no país, como pelas diferenças com as experiências anteriores de participação, os Conselhos Municipais representam uma importante inovação institucional das políticas sociais. Teixeira (2004, p. 693) afirma que os conselhos de educação desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de ensino no Brasil. Eles assumiram a tarefa de normatizar o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação. Como explica Bobbio (1986, p. 54) trata-se da ocupação, pelas formas da democracia representativa, de espaços até agora dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, nas quais estão presentes a exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação.

#### 4. Resultados

---

Ao analisarmos a trajetória histórica dos Conselhos de Educação, podemos observar que estes colegiados estiveram presentes na educação ao longo dos séculos, variando suas atribuições de acordo com o grau de democracia existente. Estes espaços são de extrema importância para que os cidadãos possam participar e se comprometer com a gestão da educação de maneira democrática. Com as legislações recentes que privilegiam a participação social nas decisões, estes colegiados tornaram-se parte fundamental na gestão da educação pública.

#### 5. Considerações Finais

---

Este trabalho é parte de uma pesquisa maior sobre Conselhos de Educação e a participação na Gestão Democrática. Investigar, conhecer e refletir sobre esses colegiados como espaços públicos de participação pode trazer contribuições importantes de cunho sócio-político e para a implementação da gestão democrática da educação prevista na legislação vigente.

#### Referências Bibliográficas

---

**BOBBIO, N.** *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986

**BORDIGNON, G.** *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. In: Bordignon, G. & Araújo, M.R. - 2a Ed. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2006

\_\_\_\_\_. *Sistemas e Conselhos de Educação*. 2005. Disponível em <http://www2.seduc.mt.gov.br/cee/word/bordignon.pdf>. Acessado em 27/07/2007

**BORDIGNON, G ; GRACINDO, R.V.** *Gestão da Educação: o município e a escola*. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (orgs.). *Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

**BRASIL.** *Constituição Federal*. Promulgada em 05/10/1988

\_\_\_\_\_. *Lei 9394/96. Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Publicada no Diário Oficial em 23/12/1996.

**FERREIRA, N.S.C.** *Gestão Democrática da Educação: resignificando conceitos e possibilidades*. In: FERREIRA, N.S.C. & AGUIAR, M.A.S.(orgs) *Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. 3a. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

**LUZURIAGA, L.** *História da educação pública*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1950. Caps II, III e IV.

**OLIVEIRA, C.** *Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do ensino no estado de São Paulo (1983 -1990)*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. 1992

**OLIVEIRA, C; GANZELI, P; GIUBILEI, S; BORGES, Z. P.** *Conselhos Municipais de Educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

**SANTOS JR, O.A.** *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000

**TEIXEIRA, L. H.** *Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino.* São Paulo: Cadernos de Pesquisa, 2004 v.34, n123, p.691-708.

**TELES, R.M.** *O Papel dos Conselhos de Educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros.* In: 24 Encontro ANPED. Caxambu, MG. 2001

**VAZ, J.C.** *Democratizar a Gestão da Educação.* 2006. Disponível em <http://www.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php.storyid=2659>. Acessado em 01/08/2007