

A EFETIVIDADE DO DIREITO SOCIAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE SUAS POLÍTICAS:

a lógica dos CMEs no redesenho institucional do Estado brasileiro.

Juliano Soares Rangel

Resumo: A Educação, direito social garantido pela Constituição Federal de 1988, atrela a efetividade de suas políticas ao exercício da chamada 'gestão democrática', conforme CRFB/88, em seus arts. 6º, 205 e 206, VI. É nesta lógica que, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) se apresentam como canais de possível aplicação, fiscalização e regulação das políticas educacionais. Em caráter representativo, os CMEs são compostos por representantes do Estado e da sociedade civil organizada, formando colegiados constituídos por pares. Por sua vez, o que o presente artigo tem como finalidade comprovar é que a efetividade das políticas educacionais atrelada ao caráter democrático de sua gestão somente é possível com a observância do perfil assumido pelo Estado quando da definição de seu sistema e forma de governo, eis que, os CMEs são viáveis tão só num Estado federativo e democrático, em especial de cunho cooperativo. É na descentralização da política educacional que a sociedade brasileira perfilou a gestão democrática, o que se mostra resultado de fatores internos e externos que foram ou influenciaram o redesenho institucional do Estado brasileiro e que foram responsáveis por assumir a postura de elementos fáticos e valorativos à formação das normas constitucionais hoje encartadas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas de Educação – gestão democrática – Estado democrático federativo cooperativo – Conselhos Municipais de Educação.

Abstract: The education, social right guaranteed by the 1988 Constitution, links the effectiveness of its policies to the exercise of the 'democratic management' according to the Constitution in its articles 6, 205 and 206, VI. Therefore, the Municipal Councils of Education (CMEs) feature as channels of possible application, inspection and regulation of educational policies. When it comes to representation, the CMEs are composed of representatives of the State and civil society, forming boards constituted by pairs. By the way, this article aims to confirm that the effectiveness of educational policies and the democratic nature of their management are possible only with the observance of the profile taken by the State when setting its system and form of government, since the CMEs are viable only in a federative and democratic State, particularly the cooperative one. Decentralizing its educational policies, Brazilian society profiled the democratic management, which shows the result of internal and external factors that have influenced the institutional redesign the Brazilian State and were responsible for assuming the posture of factual and evaluative elements related to Constitutional norms formation.

Key-words: Public Policies for Education – democratic management – federal democratic cooperative state – Municipal Councils of Education.

1 Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Docente universitário e pós-graduação *lato sensu* – Curso de Direito. Coordenador de Extensão da Faculdade Cenequista de Rio das Ostras. Advogado.

Introdução

A via de legitimação da democracia como forma de governo no Brasil até o processo de formação dos Conselhos Municipais, instituições de integração com representação da sociedade civil e do Estado, pode ser analisada utilizando-se distintos enfoques. Como enfoque normativo se destaca a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988; como social, a proliferação de manifestações sociais na luta pelo reconhecimento de direitos políticos e sociais; como político, a necessidade aclamada pela população que, mobilizada, exige a sua expressão, o seu voto e a sua participação nos processos executórios de políticas públicas; como histórico e econômico, as pressões sofridas pelo Brasil que, em período de recessão econômica, teve suas ações pautadas pelas recomendações dadas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional na execução das políticas públicas e orçamentárias. Ainda se pode apresentar como enfoque o federalismo cooperativo adotado com o conseqüente processo de descentralização de responsabilidades entre os entes federativos; o capitalismo neoliberal; a globalização, com a conseqüente relativização da soberania do Estado nacional frente os demais Estados com a abertura do mercado e a necessidade de romper com padrões culturais arraigados numa sociedade patriarcalista, patrimonialista e clientelística².

Os Conselhos Municipais devem ser vistos à luz de todos os enfoques mencionados e, a seu turno, como tendo sido resultado da congruência de todos, sendo a década de 1980 a que se apresenta como limite temporal de maior relevância no contexto brasileiro, nesta análise.

O referido limite temporal se apresentou como palco da formulação de grandes debates em torno das políticas públicas num cenário demarcado por forças sociais libertatórias e democráticas, ainda que transacionadas por interesses partidários de uma elite burguesa³ que, no campo político, não foi capaz de ofuscar ou impedir as transformações sociais que mais tarde adviriam; assim, já em 1989 era possível afirmar:

2 Acerca do arraigamento das práticas culturais na sociedade brasileira enquanto traços difíceis de superar para o alcance de um Estado moderno de democracia real, observar MENDONÇA, Erasto Fortes, em artigo Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. In *Educação & Sociedade*, 2001: p. 96.

3 Sobre a existência de uma revolução burguesa no Brasil que termina por desencantar o romântico olhar dado ao período de transição, observar Florestan Fernandes em seu artigo *A revolução burguesa no Brasil*, publicado no Jornal Folha de São Paulo (1976, p.78) e, mais tarde, em coletânea publicada em 1989, denominada *A Constituição Inacabada*, 1989: pp. 376/377. Ainda, sobre o arranjo entre os partidos políticos dominantes no período da chamada “transição”, observar OLIVEIRA, Francisco de, em artigo “A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil.” In *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, 2006: pp.270/271.

É ingênuo imaginar que a transição se limita a uma mera atualização das instituições jurídico-políticas a uma economia modernizada. Longe disto, ela significa o campo da disputa sobre se teremos ou não uma reordenação democrática das relações entre Estado e sociedade civil e a incorporação de novos setores sociais a uma livre e plena cidadania política, econômica e social. (VIANNA, 1989, p.23)

O processo de (re) democratização⁴ define o período de descentralização das políticas públicas. Torna-se, assim, possível identificar a década de 80 como sendo aquela em que se recuperaram as bases do Estado federativo no Brasil. Em Estados federativos, estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

A partir da década de 80, uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo passa a ser implementada no Brasil, com destaque ao âmbito de governo local ou municipal. Dá-se, assim, o início à prática de governanças (CAMARGO, 2005) e à implementação dos Conselhos de Políticas Públicas, como espaços que constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. A saber que sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005).

É neste contexto que os Conselhos Municipais apresentam-se como canais abertos à participação da sociedade civil; por sua natureza, ao integrar indivíduos de representação do Estado e da sociedade civil, estes se mantêm numa postura de autonomia, tendo como característica fundante a participação que possibilita a mediação entre o governo e a população (GOHN, 2000). Ainda que não pertencentes ao Estado, inegável é a força de unificação/ agregação da sociedade civil exercida por ele com a formação destes Conselhos (NOGUEIRA, 2003).

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a gestão democrática da educação é adotada como diretriz de política pública educacional pelo Estado a ser compreendida em sua função estratégica, na medida em que o seu alcance é considerado um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes (MENDONÇA, 2004). Essa garantia foi inegavelmente

4 O termo (re) democratização é utilizado considerando a existência de correntes teóricas que negam o fato de ter se dado, na década de 80, o processo de construção da democracia, uma vez que aludem ter retornado a sociedade brasileira à democracia outrora existente ainda que de forma peculiar. Corroboram Oliveira Viana em obra datada de 1949, publicada pelo Senado Federal em 1999, chamada *Instituições Políticas Brasileiras*, também em análise à política implantada por Campos Sales, ver Renato Lessa in *Da Propaganda à Presidência*, 1998: p. XXXVIII).

marcante forma da materialização na dinâmica social da luta pela democratização da educação no Brasil, razão pela qual, a primeira parte deste artigo traça o processo histórico brasileiro de formação da cidadania sob o prisma do federalismo tomando como limites temporais as décadas compreendidas entre os anos de 1898 até 1988 com o fim de abordar a criação dos CMEs como espaços de ampliação do processo participacionista e, de forma imbricada, aponta, na segunda parte, os fatores externos e internos à descentralização da política educacional no Brasil, momento em que se verifica a importância da insurgência dos movimentos sociais na década de 1980, da promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988, da adoção constitucional do princípio da indissolubilidade e da colaboração recíproca e do princípio da gestão democrática da educação, o que é abordado ao final deste trabalho.

1. A viabilização da gestão democrática da educação brasileira: o contexto da institucionalização dos CMEs.

Ao partir da assertiva de que a criação dos Conselhos Municipais de Educação apresenta-se como fruto do processo de descentralização administrativa e política no Brasil, se deve acrescentar o fato de que a criação dos mesmos é, ainda, fruto das concepções dadas ao federalismo.

Redundar a descentralização e as variadas concepções de federalismo como fatores exclusivos de incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Educação, contudo, mostra-se precipitado quando não tomado em consideração os fatores externos à implementação das políticas educacionais no Brasil ditadas durante décadas pelo governo militar e, ainda hoje, embora em menor potencial, por Estados e organismos internacionais, sobretudo ante a fragilidade econômica que se fez perdurar e a relativização da soberania do Estado-nação no processo de globalização.

Tomando como inequívoco o fato de que a criação dos CMEs é fruto da descentralização política e administrativa por parte da União em relação aos entes federados, cabe trazer à baila o esclarecimento do que significa a descentralização para que, dessa forma, se possa analisar a forma federativa propulsora da formação destes espaços. Assim, cabe ser ciente de que:

Descentralização é um termo usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diferentes. E, antes de tudo, é preciso compreender, seguindo a exposição de Roversi-Monaco (1990), que, enquanto diretivas de organização, existe uma contínua troca entre centralização e descentralização, o que

assume características diversas conforme os ambientes sociais e a época histórica em que os processos atuam. Assim sendo, uma e outra não podem ser encontradas em Estado puro, a representação é um contínuo, podendo-se falar em centralização quando os poderes das entidades locais são reduzidos “[...] ao mínimo indispensável, a fim de possam ser consideradas entidades subjetivas de administração” (ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330). Já a descentralização está presente “[...] quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330). (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 79).

Voltado à descentralização da política educacional, enquanto reconhecidos os CMEs como espaços privilegiados de discussão e formulação de políticas de gerenciamento democrático da Educação pelos representantes do Poder Executivo municipal e representantes da sociedade civil, o presente trabalho lança-se à perfilação das práticas assumidas pelo Estado brasileiro desde a adoção do federalismo.

O federalismo implantado em fins do Brasil-Império (1898) e reforçado na chamada Primeira ou Velha República (1898 – 1930/1937) por Campos Sales foi reconhecido por sua forma limitada de descentralização de ações da União para os Estados federados, sem a ação participativa dos Municípios em gestão política. Trata-se do chamado federalismo centrífugo em que a descentralização restrita das ações da União ocorreu em relação direta com os Estados, que tão-só se viram na possibilidade de recorrer a empréstimos para alocação de recursos sem a interveniência direta do poder central e com relação à representação política que, neste sentido, passou a contar com a participação local. Destarte, os municípios mantiveram-se na condição de dependentes, senão diretamente da União, por ora, dos Estados e as políticas nestes desenvolvidas que, por sua vez, se faziam através de trocas – período de forte ação do coronelismo. Renato Lessa (1998), não tendo tomado postura unilateral no tocante à análise da gestão Campos Sales, abre espaço às palavras do irmão do presidente, Alberto Sales, que afirmara o fato de que, neste período:

[...] a política divorciou-se inteiramente da moral. Governadores e Congressos firmaram entre si pactos reprováveis, esquecidos e desprezados os deveres constitucionais, para se entregarem à gatunagem e à licença, enchendo as algibeiras com o produto do imposto e afugentando os honestos com a perseguição política [...] Se nos Estados não há honestidade nem civismo, se aí dobram todos ao menor aceno que possa vir do alto. (SALES apud LESSA, 1998: p. XXXIX)

O relato do irmão do Presidente Campos Sales evidencia o que representou a fase coronelista no Brasil: uma política divorciada da moral. Por sua vez, se deva atentar para o fato de que no campo da representação política, a Primeira República produziu mudanças (se reconheça, não extraordinárias) pela reconfiguração política traçada nos moldes da norte-americana. Nesse sentido, Carvalho (2008) destaca que

[...] Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos [...] A descentralização tinha efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais [...] A Primeira República ficou conhecida como “república dos coronéis”. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política [...] O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes de estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições. Os eleitores continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos.(CARVALHO, 2008: p. 41)

Ao fim da intitulada fase “coronelista”, a barganha e o processo de troca de interesses passou a se dar por razões de cargos públicos, como Carvalho (1997) aduz ser:

[...] a perda de poder econômico que leva o coronel a necessitar do apoio do governo para manter sua posição de classe dominante. Mas é verdade que a teoria é formulada apenas em termos de compromisso político: os coronéis apóiam o governador, que lhes dá carta branca em seus domínios; os governadores apóiam o presidente da República, este reconhece a soberania deles nos estados. [...] No coronelismo, [...], o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que de empreguismo. O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo. (CARVALHO, 1997)

No quadro político do Brasil traçado durante a Primeira República percebe-se o descaso com a execução de políticas sociais pela União e Estados federados e, ainda, a mitigação da execução destas pelos municípios que, para tê-las, deveriam servir todo um aparato político de equilíbrio e entrega de votos aos governadores⁵. Assim, a tratativa deste período é compreensível contanto que não se olvide a importância de neste ter sido lançada a semente de um novo sistema político: o federativo.

A partir do federalismo centrípeto, datado de 1930/1937 à década de 1980, é que se pode cogitar da existência de uma preocupação maior do Estado brasileiro com a execução de políticas sociais, em especial, educacionais. Embora seja reconhecido, neste período, o

⁵ “Em obra publicada pela primeira vez em 1949, Victor Nunes Leal (1997) descreve uma configuração política das primeiras décadas da República, aparentemente paradoxal: ‘restrita autonomia legal’ dos municípios e ‘ampla autonomia extralegal’ dos chefes municipais governistas. Nesta configuração, segundo o autor, operava uma inversão no exercício da autonomia local. A autonomia do município seria naturalmente exercida pelo regime representativo caso fosse ‘[...] garantida juridicamente contra as intromissões do poder estatal e assentada em sólida base financeira [...]’ (LEAL, 1997, p. 171); todavia, o exercício de uma autonomia extralegal dependia das concessões do governo estadual e, portanto, ‘[...] não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dívida do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual’ (LEAL, 1997, p. 72). Aponta, a propósito, o autor, que o poder extralegal dos chefes políticos locais incluía atos de corrupção, aos quais os governos estaduais, podendo legalmente intervir, de fato faziam ‘vista grossa’ a fim de obter apoios eleitorais [...]”.(LUCE e FARENZENA, 2008: p. 79).

exercício centralizador do poder pela União no direcionamento de suas ações políticas, é a partir daí que se percebe, também, maior preocupação do Estado com as questões sociais. Assim, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 confere autonomia aos municípios (art. 7º, I, *d*), e faz a União assumir a responsabilidade de traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV). Esta mesma Constituição dedica um capítulo inteiro para dispor da Educação e da Cultura, no que faz determinar no Capítulo II, em seu art. 149, que:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934, art. 149)

No entanto, no mesmo capítulo, no art. 150, a União ratifica como sua a competência privativa para fixar o plano nacional de educação para todos os graus e ramos de ensino, inclusive, para organizar e manter os sistemas educativos. Destaque-se o fato de que, mesmo o acesso à educação mostrara-se restrito, o que ratifica o mesmo artigo em sua alínea *e* e o parágrafo único:

Art. 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

[...]

- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; [...]. (BRASIL, 1934, art. 150)

Logo, inevitável é a afirmativa de que, a norma do art. 149 restaria enquadrada, no campo jurídico como sendo programática. Ainda, o restritivo acesso à educação apontado no art. 150, alínea *e* do parágrafo único, não condiz com o reconhecimento da educação como direito de todos, conforme preceitua o aludido art. 149, o que se aponta como aparente conflito normativo entre as normas instituídas pela mesma Constituição. No mais, a ação supletiva reconhecida como de competência da União, no art. 150, alínea *e*, mostrara-se letra morta na Constituição ante as necessidades de um país que sequer conseguia manter suas despesas com as receitas orçadas no âmbito federal.

Inobstante as falhas apresentadas pela Constituição de 1934, não se pode negar a importância da previsão da educação enquanto direito de todos desta extraída, o que se mostra como sendo primeiro passo ao reconhecimento da educação como direito social.

Três anos mais tarde adveio a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil outorgada em 1937, que, ratificando o reconhecimento da educação como direito de todos, suprimia os partidos políticos e introduzia reformas econômicas e sociais, no que fazia reconhecer como dever da Nação, dos estados e municípios a oferta do ensino primário e gratuito para as chamadas classes menos favorecidas. Assim, nos art. 129 e 130, em espaço dedicado à normatização das políticas de Educação e Cultura, a Constituição de 1937 declarava:

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937, arts. 129 e 130)

Já em 1946, a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em seu art. 1º, de antemão, definiu o país como submetido ao regime democrático, representativo,

federativo e republicano. No campo da política educacional manteve o reconhecimento da Educação como direito de todos (art.166). Instituiu como princípios a reger a legislação do ensino o da obrigação de oferta do ensino primário em língua nacional e o da obrigação da oferta deste de forma gratuita a todos, ressalvado o caso do ensino em fase ulterior em que o cidadão deveria comprovar a falta ou insuficiência de recursos (art. 168, I e II). No campo do gerenciamento dos recursos à Educação, definiu-se a receita a ser aplicada pela União, estimada em não menos que dez por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em não menos que vinte por cento da renda resultante dos impostos (art. 169) e, quanto à organização do sistema de ensino. Manteve-se a União na postura de centralizadora no que tange à determinação das diretrizes educacionais tendo, no que se apresenta como inovador neste instante, facultado aos estados e ao Distrito Federal a organização dos seus sistemas de ensino:

Art. 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.(BRASIL, 1946, art. 171)

Como se pode observar, o Estado brasileiro, na figura da União, inicia o processo de delegação de competências aos entes federados (Estados e Distrito Federal), tendo os municípios, aos poucos, aumentado a sua capacidade organizativa com o fim precípuo de fortalecer as bases ao fornecimento dos serviços educacionais. Neste sentido, a descentralização política e administrativa reforça-se como caminho inevitável a ser trilhado pelo Brasil.

[...] Não se pode conceber de outra forma a organização administrativa brasileira, em que a partilha das atribuições administrativas entre a União, os estados e os municípios justifica-se por várias razões, entre elas: a estrutura do Estado e a forma de governo adotada no país; a vastidão de nosso território; as inúmeras peculiaridades locais da realidade brasileira; a complexidade dos problemas educacionais; a crescente demanda por educação escolar; a necessidade de se acelerar o processo de participação das populações. Não é por acaso que os próprios textos legais determinam a descentralização, a qual vem paulatinamente se processando em vários planos e em vários sentidos. (VALLE, 2008: p. 54/55).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, outorgada sob o regime militar, não apresentou inovações substanciais com relação à Constituição de 1946. Por sua vez, a outorgada em 1969, chamada Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, mostrou-se instrumento de potencialização à descentralização política e administrativa em âmbito municipal, na medida em que previu em seu art. 177:

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. (EC n.º 01/1969)

Em complementação, o conteúdo previsto no art.15, II, *b* é que possibilitara a extensão da descentralização em âmbito municipal:

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:[...]

II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:[...]

b) à organização dos serviços públicos locais.(BRASIL, 1969, art. 15)

Em relação aos Conselhos de Educação, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1934 já os houvera instituído em seu art. 152, parágrafo único ao determinar que:

Art. 152. [...]

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino. (BRASIL, 1934, art. 152, parágrafo único)

Ressalta Valle (2008) que, embora muitos fizessem restrições a sua atuação e até mesmo a sua instituição, tal reconhecimento constitucional representou um avanço dos princípios descentralizadores, uma vez que estes órgãos passaram a ter como papel atuar em relação aos problemas locais, adequando os preceitos legais às peculiaridades de cada região. É necessário atentar-se para o fato de que o primeiro passo descentralizador caminhou em sentido regional e não local.

Denota-se que a instituição dos Conselhos de Educação data do período militar no Brasil, razão pela qual, quando criados não se mostravam espaços favoráveis ao exercício da democracia, tendo sido estes tomados por técnicos, em geral, representantes do Poder Executivo local. Sendo este um período em que se define o federalismo na sua forma centrípeta, convém atentar-se para o fato de que:

No Brasil, o regime militar interveio nos mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos Estados, que deram novo formato à federação, limitando a autonomia dos Estados, que até então constitucionalmente faziam frente à União (SALLUM JÚNIOR, 1996: p. 45).

Os CMEs, por sua vez, tiveram a possibilidade de instituírem-se tão-só quando da publicação da Lei n.º 5.692/1971, momento em que a União ao determinar as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus (hoje, ensinos fundamental e médio, respectivamente), estendeu a atuação dos Conselhos ao âmbito municipal, o que o fez ao instituir no art. 71 que: “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971: art. 71).

Se no plano normativo, com a publicação da Lei n.º 5.692/1971, a década de 1970 aponta-se como marco temporal à criação e institucionalização dos CMEs, estes ganham especial destaque com a Constituinte de 1988, tendo sido traduzida a década de 1990 como limite temporal político em que se inicia o processo de proliferação dos CMEs. Outrossim, é nesta década que se pode visualizar também os Conselhos como objeto de estudos por parte de teóricos preocupados em entender a dinâmica participativa instaurada com a criação destes em nível local.

A década de 1980 é apontada como tendo sido o palco político-temporal da mobilização da sociedade civil em torno de objetivos comuns, objetivos coletivos que almejam à reafirmação da obrigação do Estado para com as políticas sociais, num quase retorno à proposta do *Welfare State*, bem como palco supremo de atuação da sociedade civil na cobrança por seu espaço no campo da política. Esse período foi marcado por traços de organização e resistência, resgate e respeito aos direitos humanos e preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida por parte da sociedade civil organizada (SANDER, 2005: p.101).

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, o Estado, sob a pressão da sociedade, organizou-se de forma diversa: o federalismo que anteriormente se manifestara em seus tipos centrífugo (Velha República, entre 1898-1930) e centrípeto (1930-1980), ganha o caráter de cooperação. Neste sentido, esclareça-se que:

[...] o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição (CURY, 2006: p. 115).

O tipo de federalismo por cooperação *per si* indica a adoção pela Lei-Mor do princípio da colaboração recíproca entre os entes federativos e, de certo, como se levanta a temática colaboração, torna-se fácil deduzir a descentralização de competências por parte

do Estado. Convém acentuar que o artigo 18 da CRFB/88, que se refere à organização político administrativa, confere autonomia a todos os entes federativos.

As competências são distribuídas em consonância com o artigo 23 da CRFB/88, que estabelece a competência comum, na qual se reconhece a necessidade da cooperação e colaboração entre os entes federativos e a sociedade civil para o progresso da nação e que se determina que as responsabilidades sejam assumidas de forma conjunta. Assim, o Estado brasileiro adota a prática de descentralização das políticas e reforça a necessidade de uma ação gerencial político-administrativa conjunta. Assiste-se, na década de 1980 à reconstituição ou restabelecimento do federalismo real e, neste sentido, se pode aduzir que:

A reconstituição ou restabelecimento do federalismo como condição de democratização, tornou-se uma causa clamada por diferentes segmentos da sociedade brasileira no período de abertura política e transição democrática. Na década de 1980, as bases do federalismo brasileiro foram sendo recuperadas e fortalecidas, destacando-se a descentralização fiscal, passando pela Emenda Passos Porto, de 1983, o retorno das eleições diretas para governador, para prefeitos das capitais e de áreas de “segurança nacional” e para todos os membros do Senado, culminando com a Constituição Federal de 1988 (CF 88).

A federação que emerge da CF 88 e das relações políticas até meados dos anos 1990 caracteriza-se pela não centralização do poder políticos, pelo reconhecimento dos municípios como componentes federados, pelo fortalecimento do poder dos estados e pela descentralização fiscal, esta última favorecendo, em especial, os municípios. (LUCE e FARENZENA, 2008, página 77)

No campo da política educacional o caráter da descentralização ficara evidenciado não apenas com a disposição constitucional em caráter obrigatório de investimento dos entes federados na Educação, mas ainda com a disposição constitucional do art. 206, inciso VI, que passa a prever como princípio a gestão democrática do ensino público. Esse artigo expressa a responsabilidade e a necessidade da cooperação por parte da sociedade civil na gestão escolar. Valha-se que o art. 205 da referida Lei institui a educação como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família promovê-la e incentivá-la com a colaboração da sociedade; percebe-se, desde então, a busca pela legitimação de uma sociedade civil comprometida, que deve posicionar-se necessariamente de “mãos dadas” com o Estado para assegurar o exercício desse direito.

Na autonomia conferida pela CRFB/88 aos Municípios se visualiza a observância e respeito da União às diferenças e práticas locais como fatores autonomizadores de uma sociedade atrofiada em adversidades econômicas, sociais e políticas; na descentralização das competências instituídas é que a União assume a necessidade de diligenciar tarefas e é na instituição do princípio da gestão democrática da educação, da cooperação e colaboração

recíproca e na conclamação à responsabilidade conjunta à promoção da Educação (dever do Estado, da família e de todos), que o Estado brasileiro reveste-se em um novo caráter: o federalismo cooperativo democrático. E, justamente, neste sentido é que ganha fundamentação a instituição dos CMEs como colegiados paritariamente formados por representantes do Estado e da sociedade civil na ação democrático-gerencial da Educação.

Embora a constituição dos CMEs não seja expressamente exigida pela legislação nacional aos municípios, já estão consubstanciadas importantes iniciativas para sua formalização como os órgãos normativos dos sistemas municipais de ensino. O MEC, por iniciativa de sua Secretaria de Educação Básica (SEB), tem a intenção de propor emenda à LDB no sentido de que seja impositiva a presença de um conselho estadual de Educação nos estados e no Distrito Federal e de um conselho municipal de Educação nos municípios, todos com funções deliberativas, normativas e de supervisão e atividade permanente, criados por lei, à semelhança do disposto à União relativamente ao CNE (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 90). Logo se percebe que, já nas primeiras décadas do século XXI, a importância da instituição dos CMEs em nível local em todos os municípios do Estado brasileiro passa a ser percebida como necessária ao controle e regulação por parte da sociedade civil.

2. Fatores externos e internos de impulso à descentralização da política educacional no Brasil

A mundialização⁶, ditada em recomendações pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial aos países, estimulou a política econômica a se concentrar no crescimento das exportações, na redução da demanda interna, em certo número de restrições orçamentárias e em algumas privatizações (CARNOY, 1999: p.70).

Na década de 1970, a política americana, o endividamento dos países em desenvolvimento e a ineficácia do serviço público deram ênfase a uma visão de dominação sobre a maneira de como as economias em crise deveriam se reorganizar para recuperarem o caminho do crescimento. Por sua vez, a aplicação das políticas traçadas culminou com o aumento efetivo das disparidades econômicas e da situação de miséria, o declínio do papel do Estado no crescimento econômico e a redução do financiamento dos serviços públicos, principalmente, na Educação.

⁶ Termo empregado por Martin Carnoy, similar ao termo globalização. Ver CARNOY, Martin. *In Mondialisation et réforme de l'éducation.*, 1999, trad., p. 69-85.

Com o traçado dos ditames da mundialização passou a ser considerado necessário o entendimento pelos responsáveis por políticas, em especial educativas, no Brasil e demais países em desenvolvimento, de que o Estado encontrava-se num momento de dificuldade financeira profunda, razão pela qual o orçamento deveria ser restrito e o investimento privado no campo educacional mostrava-se como sendo o melhor a se proceder.

No que se refere ao aparato estatal atual, Therborn (2001) destaca o neoliberalismo como sendo uma vanguarda da modernidade no que se refere à organização do Estado, uma vez que traços nítidos de tal sistema predominam nas nações nele imersas com traçados de prevalência pelo processo de mercantilização do Estado, de desburocratização e de destecnocratização que deixam lugar a novos mecanismos de gerência derivados de dinâmicas de mercado. Por sua vez, na impossibilidade do Estado de privatizar políticas, o que se tinha a fazer é descentralizá-las entre os entes federativos como forma de não se comprometer a receita com elevadas despesas.

Sendo recomendação do FMI e do Banco Mundial restrições orçamentárias, mais a ênfase dada na década de 1970 em torno da redução dos serviços públicos, em especial, da Educação, a descentralização de competência por parte da União ganhou apoio internacional, bem como foi recomendada e catalogada como uma reforma que aumentaria a produtividade da Educação.

No mundo, as instituições que se especializaram no atendimento às concepções éticas, em redistribuir renda, em fomentar solidariedade e atender necessidades e necessitados perderam importância e legitimidade desde 1980. Passou-se a cotejar instituições que incentivam competências ou méritos que possam ser realizadas no mercado. Assim, os modelos e instrumentos de políticas sociais deslocaram-se e hoje apontam enfaticamente em direção à responsabilidade própria do indivíduo e do seu posicionamento no mercado (SOBOTKA, 2006: p.80).

O que se vivencia é o modelo sistêmico neoliberal-capitalista em que os Estados mostram-se atrelados às políticas de mercado, em atendimento globalizado, de controle perdido⁷. Ressalta-se que não se trata da negação da existência do Estado, mas de sua redução

⁷ Em poucas palavras Bauman resume o controle no processo de globalização ao destacar que “[...] ninguém perece estar no controle agora. Pior ainda – não está claro o que seria, nas circunstâncias atuais, ‘ter o controle’”. Ver BAUMAN, Zygmunt. Depois da Nação-estado, o que? *In Globalização – as consequências humanas*. 1999, p. 64.

a mero manipulador de recursos e de gerenciamento de políticas, em que o Estado-nação tem relativizada a sua soberania face às forças erosivas transnacionais⁸.

Nesse contexto, em Sander (2005), a descentralização mostra-se como sendo decorrente de um sistema maior em que estão inseridas as nações – uma aldeia global balizada pelo sistema neoliberal-capitalista.

E, no campo educacional são sentidos, de forma tortuosa, todos os efeitos maléficos da mundialização, o que conduz Carnoy (1999) ao pensamento de que a mundialização entra no setor da educação montada em um ‘cavalo’ ideológico e suas repercussões sobre o ensino e a produção de conhecimento são amplamente o fruto do liberalismo motivado pelo dinheiro e não por uma visão clara em relação ao aprimoramento da Educação.

Já em início dos anos de 1990, em Jomtien, na Tailândia, na esfera educacional, fora desenvolvida a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as necessidades Básicas da Aprendizagem* – documento movido pelas grandes transformações em curso e orientado pelas mudanças sociais e culturais em países industrializados ou em desenvolvimento.

Podendo ser apontada como um dos últimos documentos de recomendações no campo da política educacional das nações desenvolvidas às menos desenvolvidas ou em processo de industrialização tardio, o documento é objeto de análise por Silva Jr. (2004) que analisa o fato de que este trouxera em seu bojo recomendações aos países para a aplicabilidade no campo educacional que os conduzira ao processo de descentralização do ensino. E, no diapasão descentralização é que se intensificam as forças condutoras à criação de espaços participativos à promoção de ações conjuntas em favor da Educação, no que ganha destaque a implementação dos CMEs.

Se os fatores externos apontados serviram de impulso ao processo de descentralização da política educacional, há se que destacar, em âmbito nacional, os fatores internos como tendo sido: a década de 1980 e a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988; a adoção da Carta Magna ao princípio da indissolubilidade e da colaboração recíproca e, sobretudo, ao princípio da gestão democrática que, ante a importância, ganha especial destaque.

⁸ Termo empregado por G.H. von Wright ao analisar que no processo de globalização o capital não tem domicílio fixo e os fluxos financeiros estão bem além do controle dos governos nacionais, onde muitas das alavancas da política econômica não mais funcionam. Assim aponta o fato de que “a nação-estado parece que está se desgastando ou talvez ‘definindo’...As forças erosivas são transnacionais. Uma vez que as nações-estados continuam sendo as únicas estruturas para um balanço e as únicas fontes de iniciativa política efetiva, a ‘transnacionalidade’ das forças erosivas coloca-as fora do reino da ação deliberada, proposital e potencialmente racional. Como tudo o que elide essa ação, tais forças, suas formas e ações são ofuscadas na névoa do mistério; são objetos de adivinhação e não de análise confiável...” *apud* BAUMAN, Zygmunt. *op. cit.*, p. 64.

No Brasil, a partir da década de 1980, a questão educacional, antes de ser uma proposição ligada ao crescimento econômico, passa a ser uma questão política no momento em que as instituições autoritárias, que atravessaram a sociedade, foram sendo denunciadas e uma concepção de direitos de cidadania passa a colocar em questão a atuação do Estado (BRITO, 2003: pp. 134/135).

A década de 1980 foi o período em que se redefiniram as relações entre Estado e sociedade civil dada a pressão dos movimentos sociais por projetos ‘inovadores’ em que o Estado assumisse, tomasse para si a responsabilidade quanto às políticas sociais, numa tentativa de reafirmação do *Welfare State*.

A pressão do Banco Mundial, de um lado, as populares por educação fundamental e média, de outro, vão clamar por mudanças na administração e no financiamento (BRITO, 2003: p. 138).

Assim, a década de 1980 mostra-se como tendo sido no Brasil o palco político-temporal das inovações, o momento em que a sociedade civil se organiza e clama a postura de um Estado presente e operante; o momento em que a sociedade evoca a postura de um Estado democrático e legítimo e a participação no contexto político. Neste instante,

A alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis de concessão dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. Isto configura a possibilidade dos cidadãos assumirem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como reforçar o exercício de um controle mais permanente e consistente dos usuários na gestão da coisa pública, sustentado no acesso à informação a todos os grupos sociais sobre o funcionamento do governo da cidade. (JACOBI, 2008: pp. 122-123).

No contexto apontado, a Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos (CURY, 2006, p. 121), valendo-se do fato de que a descentralização estabelecida na Carta Magna nada mais expressara do que a necessidade da União de compartilhar responsabilidades e, simultaneamente, comprometer em menor proporção sua receita com a política educacional. Esse fora, ainda, o momento em que o Estado aproveitara da oportunidade para compartilhar suas responsabilidades também com a sociedade civil, legitimando assim a participação social e cidadã⁹, o que o fez ao

9 Em Gohn (2004), a participação cidadã pode ser compreendida como o direito dos cidadãos organizados de participar das discussões e dos processos decisórios nos assuntos de interesse público; a participação seria aquela lastreada no conceito de cultura cívica e capital social. Em Jacobi (2002), a participação social é o momento do fortalecimento e busca de um desenvolvimento autônomo; é aquela que coloca a sociedade em contato com o Estado. Ambas se referem à institucionalização da participação; essas dimensões conectam-se, interpenetram-se e complementam-se. GUIMARÃES, Carlos Sant’Anna. *Participação Sociopolítica e Governança Democrática*:

estabelecer a Educação enquanto direito de todos e dever do Estado e da família e, colaborativo da sociedade em seu incentivo e promoção, em seu art. 205 e, ao estabelecer como princípio a reger o ensino o da gestão democrática do ensino público, em seu art. 206, inciso VI.

Cabe, por oportuno, uma digressão que situe a Constituição como lei fundamental da nação, constituindo uma força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes (LASALLE, 1985: p.11). Logo, não se há que desprezar a importância da Constituição em seu campo normativo ao considerar que esta se mostra diretriz de normas que porventura venham a ser elaboradas, razão pela qual, normas a ela anteriores devem ser submetidas ao processo de recepção ou de não recepção; por sua vez, as posteriores devem ser submetidas às declarações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade. Ela é regente e a sua força reduz a ação e criação de normas que venham a surgir em cenário nacional e mesmo internacional quando da ratificação de tratados pelo Estado brasileiro.

Os princípios da indissolubilidade e da colaboração recíproca devem, todavia, ser analisados conjuntamente como fatores internos que, adotados pela Carta Magna, contribuiriam sobremaneira à descentralização da política e administrativa no Brasil.

A Constituinte reconhece na Carta Magna de 1988 o Brasil como República Federativa formada pela união indissolúvel da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ademais reconhece o princípio da cooperação recíproca, o que se percebe da análise dos arts. 1º, 18, 23 e 60, §4º, I.

De pronto se denota que a União estabeleceu um sistema de repartição de competências entre os entes federativos que, por conseguinte, evidencia a adoção ao processo de descentralização de políticas.

A Constituição faz a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão (CURY, 2006: pp.121/122). E, da mesma forma que a Lei-Mor institui e reparte competências entre os entes federativos, faz imperar sobre os mesmos o regime da colaboração mútua/recíproca.

Importante frisar que a necessidade descentralizadora do Estado, bem como da unidade nacional são evidenciados por juristas pátrios como princípios norteadores existentes desde a constituição republicana de 1891, conforme aduz Moraes (2007):

O princípio da indissolubilidade em nosso Estado Federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1891 (art. 1º) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora.

O art. 1º da Constituição Federal afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; sendo completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e possuidores da tríplice necessidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração. (MORAES, 2007: p.37)

No campo da política educacional, a descentralização restara prevista com relação aos entes federativos com a previsão na CRFB/ 88, em seus arts. 211 e 212 ao adotar em relação aos entes federativos o regime de colaboração e ao repartir as competências de investimento em Educação, respectivamente.

Ao adotar a CRFB/88 em seu art. 211 o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino entre os entes federativos, esta determina, em caráter de competência, como sendo dever dos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; dos estados e Distrito Federal atuar prioritariamente nos ensino fundamental e médio e, da União o dever de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino pública federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, com o fim de garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino através de assistência técnica e financeira aos demais entes federados. O que se pode aduzir dentre as competências estabelecidas é que essa colaboração abrange diversos âmbitos, dentre os quais se destaca a oferta de educação, o financiamento, o planejamento e a normatização¹⁰.

As funções redistributiva e supletiva assumidas pela União em relação aos entes federativos denunciam o regime de colaboração na gestão da política educacional. Importante, no entanto, é observar que

[...] Nos últimos anos, os municípios têm assumido responsabilidades cada vez maiores na aplicação, gestão e controle do uso dos recursos financeiros, seja com a expansão da oferta da educação infantil e do ensino fundamental nas redes municipais, seja com a oferta dos programas suplementares nas escolas estaduais, como é o caso dos convênios de municipalização da merenda escolar ou do transporte escolar (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 85).

10 Ver Luce e Farenzena (2008). Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. *In Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, pp. 75-96.

Fato que deve ser acrescido à compreensão do aumento das responsabilidades assumidas pelos municípios é o processo de municipalização gerencial dos níveis de ensino fundamental e da educação infantil a partir dos anos de 1990. Considerando que, parte considerável dos Estados brasileiros era responsável pela prestação dos serviços educacionais nos referidos níveis educacionais para a totalidade de municípios por ele abrangida, a repartição de competência entre os entes federativos desencadeou processo desenfadado de descentralização gestora, levando os municípios a assumir responsabilidades até então não a eles delegadas. Assim, a municipalização da merenda e/ ou do transporte escolar apontadas por Luce e Farenzena (2008) não só se mostraram motivo de aumento de responsabilidades por parte dos municípios, mas também a municipalização gestora total de níveis de ensino. De certo, todas as circunstâncias apontadas fazem voltar os olhos à necessidade real de efetivo controle social a ser exercido pela sociedade, no que ganha relevância o papel a ser exercido pelos CMEs.

Não se podendo esquivar da força normativa da CRFB/88, importante é observar que, no campo de análise da efetividade, ainda que a referida Lei tenha tomado como diretriz o princípio da colaboração recíproca, esta não se mostra efetivada pelo simples traçado normativo. O regime de colaboração se mostra um processo moroso, em especial no que tange ao federalismo alcançado no Brasil que, segundo Cury (2006) sofre ante a omissão de parlamentares a despeito do que estabelece a CRFB/88 em seu art. 23, parágrafo único, ante o federalismo competitivo – guerra fiscal entre Estados e Municípios e Distrito Federal, ante a representação política reduzida a número de eleitores e ante a desigualdade social de que está acometida a nação. De forma não menos distinta é analisada a efetividade da colaboração recíproca no campo da política educacional:

A atuação dos governos em regimes de colaboração na área da Educação é ainda um objetivo a ser perseguido. O fato de a legislação determinar uma atuação compartilhada em vários âmbitos não garante que isso se concretize. A prática das relações intergovernamentais é que vai marcar ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas. Assim como argumenta Souza (2005), referindo-se genericamente à problemática das relações intergovernamentais, a prática das relações entre as esferas de governo é, marcadamente, de cunho político, é mais informal e não obedece à lógica formal da legislação. Permanece, assim, para os sujeitos envolvidos nas negociações e acordos de colaboração a tarefa de construção de políticas articuladas, as quais, sem eliminar conflitos e oposições, podem possibilitar práticas administrativas que viabilizem a democratização da educação em geral e não apenas a manutenção e o desenvolvimento desta ou daquela rede de ensino. (LUCE e FARENZENA, 2008: p.86)

Em suma, a articulação do local com os demais entes federativos é que possibilitará ou não a atuação em colaboração à concretude da gestão democrática tendente ao fornecimento da prestação qualitativa dos serviços educacionais.

Deve ficar claro, por ora, que são os princípios da indissolubilidade e da colaboração recíproca os responsáveis pela definição do Brasil como sendo um Estado Federativo de Cooperação. Em âmbito municipal, a criação dos CMEs deve favorecer a aplicabilidade de tais princípios que devem ser, por sua vez, potencializados pelas ações de seus conselheiros que, irremediavelmente, devem coadunar esforços coletivos à efetividade da gestão democrática.

3. A gestão democrática como princípio constitucional e da legislação do ensino.

Embora se reconheça tenha sido lançada a semente da luta por uma educação como fundamento de um projeto nacional democrático nos anos de 1920 por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Almeida Júnior, Roquete Pinto, Pascoal Leme, entre outros educadores que inspiraram o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, e se reconheça também que o manifesto de 1932 tenha mobilizado a sociedade e garantido a presença de fundamentos democratizantes na Constituinte de 1934 (BORDIGNON, 2005: p. 3), destaca-se que a semente só viria a germinar com a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988 com a adoção do princípio da gestão democrática do ensino público, instituído em seu art. 206, inciso VI. Por sua vez, a adoção do regime da colaboração recíproca pela Carta Magna, em seu art. 211, veio a corroborar o propósito de uma nova organização social para a educação pautada nos ditames da cooperação entre os entes federativos, escola e sociedade civil. No mais, a possibilidade da organização dos sistemas de ensino por cada qual dos entes federativos garantiu-lhes a autonomia de uma gestão realmente democrática, conquanto respeitada a forma federativa assumida pelo Estado.

A legitimação da participação social na Constituição Federal ganha por parte dos autores o rótulo de ‘princípio da responsabilidade coletiva’ – princípio assim designado ante a função dada à sociedade civil pelo Estado com a Constituição. O ideal democrático proposto pela Constituição é de cidadãos voltados para a evolução da coisa pública (dos bens, dos deveres e garantias fundamentais), informados dos acontecimentos sócio-político-econômicos, dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a gestão democrática da educação é adotada como diretriz de política pública educacional pelo Estado a ser compreendida em sua função estratégica, na medida em que o seu alcance é considerado um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes (MENDONÇA, 2004: pp. 95). Essa garantia foi inegavelmente marcante forma da materialização na dinâmica social na luta pela democratização da educação no Brasil.

Ao instituir a gestão democrática do ensino público, a Constituição Federal de 1988 promoveu a inserção da sociedade civil no cenário da educação, dessa vez, não mais como coadjuvante do processo de formação histórico-política do país, mas como protagonista.

Acerca da noção do termo gestão, Cury (2005) aduz que *ger* é a raiz etimológica do termo que, por sua vez, significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Buscando o sentido etimológico do substantivo *gestus* (em português: gesto) como sendo significado de um feito, uma execução e justificando que quando usado no plural latino (*gesta*) significa feitos ilustres, notáveis, nobres e corajosos, insta trazer a compreensão de que:

A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação, segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos. [...]
A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo. (CURY, 2005: p. 14).

Em continuidade argumentativa e em contrariedade à ideia da simples e caricata ideia do gerente de comando frio, paternalista e autoritário, Cury (*idem*) sustenta ser a noção da gestão democrática sob os direitos políticos uma conquista da modernidade, tendo se tornado mais plena de significado no Brasil. Para tanto, no viés argumentativo de que o golpe de 1964, no Brasil, houvera trazido consigo a interrupção do desenvolvimento de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar e popular no Brasil ante autoritários comandos do regime militar calcados em maior proporção no direito da força do que na força do direito, o autor reconhece na década de 1980 o limite temporal de expressão popular de ampla contestação ao regime militar, tendo sido a derrubada do regime ocasionada em razão da ampla participação popular que, por sua vez, foi responsável pela criação de um ordenamento jurídico nacional em bases democráticas.

A previsão constitucional do princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei, enquanto princípio basilar no qual o ensino deve ser ministrado, na forma da CRFB/88, art. 206, inciso VI, deve ter interpretação abrangente, permitindo considerar não estabelecer esse princípio uma diretriz apenas do ensino público entendido como aquele

ofertado por instituições públicas, mas sim, como diretriz de toda a educação escolar. Numa interpretação axiológica, o seu caráter publicista tende a repudiar todas as formas de autoritarismo. A este respeito:

Este princípio, ainda que abrangendo tão só os sistemas de ensino propriamente públicos, se justifica como tal, com maior razão, porque a educação escolar é um direito próprio de um serviço público por excelência. Mesmo que legalmente não atinja o setor privado, o caráter ético e axiológico da democracia paria sobre todas as instituições escolares.

Daí a educação escolar se tornar pública como função do Estado e, mais explicitamente, como dever do Estado, a fim de que cada indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e ser capaz de participar como cidadão consciente e crítico de uma sociedade de pessoas livres e iguais. (CURY, 2005: pp. 16/17).

Em legislação infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seu art. 3.º, inciso VIII, reconhece o princípio da gestão democrática do ensino público como diretriz do ensino a ser ministrado no Brasil, vindo a ratificar o disposto em ordem constitucional. Da mesma forma, a referida legislação dispõe em seu art. 14 que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, Lei n.º 9.394/96).

Conforme se observa, a legislação infraconstitucional, como meio de garantir a efetividade do princípio do regime de colaboração recíproca instituído também na Carta Magna, em seu art. 211, previu normativamente a referida gestão, buscando delinear a forma de agir federativa e democraticamente. Não obstante, necessário se faz observar que, conforme aduz Cury (2005), é preciso considerar, como sendo pertencentes à gestão democrática, os artigos 12, 13 e 15 da Lei n.º 9.394/ 96 que implicam um trabalho em equipe de toda a comunidade escolar. Assim, cumpre destacá-los:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (...)

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, Lei n.º 9.394/96)

Cumprir observar que a organização dos sistemas de ensino prevista na LDBEN mostra-se o meio de garantia de uma real e efetiva gestão democrática, razão pela qual a legislação infraconstitucional preocupou-se em ditar caminhos, diretrizes a ações que tendem a perfilar a ação democrática no campo da política Educacional. Neste viés,

É importante observar que a organização dos sistemas de ensino constitui um âmbito fundamental da prática de gestão democrática. Ou seja, a gestão democrática como princípio não se restringe à gestão das escolas. A construção da gestão democrática do sistema de ensino inclui: as relações entre ministério ou secretarias de educação e os respectivos conselhos de educação; as relações entre conselhos, ministérios ou secretarias e a sociedade; as relações entre ministério ou secretarias ou outros órgãos de governo; a relação entre os órgãos da organização nacional da educação – Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE) – e órgãos ou instancias representativas estaduais e municipais. (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 86).

A Lei nº 10.127/01, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), dedicou atenção especial à gestão democrática e à necessidade de promoção do que chama autêntico

federalismo na órbita educacional. Ao prever a divisão de responsabilidades e a necessária cooperação dos entes federativos com as responsabilidades concorrentes, o PNE fornece subsídios ao exercício da gestão compartilhada e propugna pelo aprimoramento do regime de colaboração como meio eficaz de proceder a uma gestão democrática, em que os entes federativos devem agir de forma conjunta e de corresponsabilidade. Noutra viés, ao clamar pelo cumprimento do autêntico federalismo, o PNE fez reconhecer no sistema político adotado pelo Estado o caminho a ser trilhado como forma de alcançar efetivamente a gestão democrática do sistema de ensino.

Os Conselhos de Educação, por sua vez, são apontados no PNE como meio de fortalecer a gestão democrática:

[...] Num terceiro momento é que se põe diretamente a gestão democrática, recomendando Conselhos de Educação revestidos de competência técnica e representatividade, conselhos escolares e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (CURY, 2006: 17/18).

Mas, como atingir a gestão democrática? Realmente, não se mostra tarefa fácil. E a dificuldade é traçada por Ferreira e Aguiar *apud* Cury (2006) ao apontar que a gestão democrática somente o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sociopolítico. Em Monlevade (2005), a gestão democrática supõe ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas e clientelísticas; se faz pela participação dos atores em decisões e na avaliação; supõe representação legítima dos segmentos; na escola, ela se baliza pelo projeto político-pedagógico e se articula com administração democrática do sistema de ensino.

O que deve por ora ser bem definido é o fato de que com o advento da Constituição Federal de 1988, a educação se torna política pública do Estado voltada para a efetivação da autonomia do indivíduo e necessita da colaboração da sociedade na sua promoção e incentivo, do mesmo modo que a sociedade requer um sistema educacional orientado para a formação do cidadão. Assim, a Educação deve pautar-se nos princípios da igualdade de oferta de oportunidades e de equidade, que se traduzem no quantitativo de matrículas ofertadas e na qualidade, como compromisso para promover a construção da cidadania.

A participação no processo educacional deve prevalecer como confirmação da aplicabilidade do princípio da gestão democrática; outrossim, sem que se instaure, no campo educacional, o processo participacionista, é impossível creditar ao princípio da gestão

democrática da educação na produção dos seus efeitos no campo social, devendo o referido princípio ser catalogado letra morta, sem que se revele eficaz à regulação da sociedade.

Considerações

Não é novidade que, para tornar efetiva a aplicação da norma, não basta a mera previsão legal. É necessário que se articule mecanismos e instrumentos de viabilização.

Ao prever a gestão democrática da Educação, a Constituição Federal de 1988 apontou importante mecanismo de efetivação das normas que regulam a Educação e que a garante enquanto direito de todos.

As normas previstas na Carta Magna são frutos de uma longa jornada, de fatores internos e externos que foram responsáveis por tal fato, conforme o exposto ao longo do trabalho. Entretanto, o que impera observar é que o fruto de maior relevância é a forma assumida pelo Estado em seu processo de institucionalização.

Não se pode cogitar da aplicação de uma gestão inteiramente democrática, num Estado perfilado por um federalismo centrípeto ou centrífugo, mas em grande razão, no cooperativo, justamente, a forma com que o Estado brasileiro se reveste desde 1988.

A Educação deixou de ser um direito de regulação exclusiva do Estado e passou a ser uma responsabilidade conjunta por parte dele, da família e da sociedade.

Organizar a sociedade civil não é tarefa fácil, mas não se pode negar a relevância do reconhecimento desse mecanismo pelo Estado que não apenas prevê, mas também conclama a participação de todos através das normas constitucionalmente previstas.

Fomentar a gestão democrática da Educação como mecanismo de regulação das políticas públicas de Educação é reconhecer a importância de se conviver de forma cooperativa no Estado Democrático de Direito.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S.. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas, tese de doutorado. IFCH/Unicamp, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. Depois da Nação-estado, o que? *In Globalização – as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BORDIGNON, Genuíno. Proposta pedagógica: gestão democrática da Educação. *In Gestão democrática da educação*. Ministério da Educação: Boletim 19, out.2005.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 9131/95, de 24 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Educação. Brasília, 1995.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 10.127/95, de 09 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. O público, o privado e as políticas educacionais. *In* ANDRADE D.; DUARTE (Org.). **Política e Trabalho na Escola**. 1 ed., Belo Horizonte: Autêntica, v. 1, 2003.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21. *In* Trigueiros, A. (org.). *In* **Meio Ambiente no século 21**. 4 ed. Campinas: São Paulo, Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CARNOY, Martin. **Mondialisation et réforme de l'éducation**. Paris: UNESCO, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *In* **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, nº 02, 1997.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. *In* FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

_____. O Princípio da Gestão Democrática da Educação: Gestão democrática da educação pública. *In* **Gestão democrática da educação**. Ministério da Educação: Boletim 19, out. 2005.

FERREIRA, Nara S. C. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. *In* **Em Aberto**. Brasília, fev./jun.2000.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. *In* CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C.. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. Participação Sociopolítica e Governança Democrática: O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Gestão e Implementação da Política Educacional. *In FUNDAJ – GT: Estado e Política Educacional*, n. 5, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – alcances e limites da engenharia institucional. *In SOUZA, Donaldo Bello de (org.). Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**; prefácio de BASTOS, Aurélio Wander. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1985.

LESSA, Renato. Campos Sales e o Paradigma Oligárquico Brasileiro. *In SALLES, Campos. Da Propaganda à Presidência*. Brasília: Senado Federal, Ed. Fac-similar, 1998.

LUCE, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. *In SOUZA, Donaldo Bello de (org.). Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *In Educação e Sociedade*, ano XXII, n. 75, agosto/2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o local e o global. *In MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de.; BULHÕES, Maria Sylvia (org.). Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DPA, 2004.

_____. As três ideias de sociedade civil, Estado e a politização. *In COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. (org.). Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. *In BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org.). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLASCO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Buenos Aires. Agosto, 2006.

SALLUM JR., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *In Tempo Social: revista de sociologia da USP*. São Paulo, v.8, n. 2, out. 2002.

SANDER, Brenno. Política e Administração da Educação no Brasil: momentos de uma história em construção. *In Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

- SILVA JR., João R.. O papel político da municipalização educacional na construção de novos traços da sociedade civil na década de 1990. *In* MARTINS, Ângela M.; OLIVEIRA, Cleiton de.; BUENO, Maria S. S. (org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DPA, 2004.
- SOBOTTKA, Emil Albert. Por que se faz políticas sociais no Brasil? – notas sobre estratégia de legitimação nos últimos dois governos federais. *In* **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v.6, n.1, jan.-jun. 2006.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracias Participativas: aprofundando o debate. *In* **Revista Sociologia Política**. Curitiba, nov. 2005.
- THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. *In* SANDER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo II**. São Paulo: Vozes, 1999.
- VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. *In* SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.
- VIANA, Francisco Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, Ed. Fac-similar, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck. **A Transição: Da Constituinte à Sucessão Presidencial**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.