

CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: ENTRE A HISTÓRIA E A PRODUÇÃO ACADÊMICA¹

STATE COUNCILS OF EDUCATION AND DEMOCRACY: BETWEEN HISTORY AND ACADEMIC PRODUCTION

CONSEJOS ESTATALES DE EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA: ENTRE LA HISTORIA Y LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA

Karen Cristina Jensen

<https://orcid.org/0000-0003-1862-9547>

Simone de Fátima Flach

<https://orcid.org/0000-0002-9445-0111>

Resumo: Sob a luz do materialismo histórico e dialético e a partir de pesquisa bibliográfica e documental, este texto tem por objetivo tecer considerações sobre como os Conselhos de Educação se constituíram no Brasil em cotejamento com a produção acadêmica sobre a temática. Para tanto, preliminarmente, são apresentadas discussões acerca da forma de organização desses órgãos colegiados, visto que, mesmo em momentos de negacionismo governamental sobre sua importância, se caracterizam como órgãos de debate e decisões coletivas em prol de temáticas candentes da educação brasileira. Em seguida, tendo como fontes os documentos legais e normativos, são colocados em destaque o surgimento e o desenvolvimento dos Conselhos Estaduais de Educação no país, além das lacunas normativas observadas a partir da década de 1960. Por fim, a produção científica a respeito dos Conselhos Estaduais de Educação é colocada em relevo de forma a sinalizar que, apesar da carência de pesquisas a respeito da temática, é possível observar os limites de atuação de tais órgãos e a fragilidade para o exercício democrático em seu interior. Dialeticamente, é possível inferir que há possibilidades de os Conselhos de Educação se constituírem em espaço de participação e de representação social, uma vez que a essência de sua atuação é o pleno exercício democrático em defesa da educação.

Palavras-chave: Conselhos Estaduais de Educação. História dos Conselhos de Educação. Democracia.

Abstract: In the light of historical and dialectical materialism and based on bibliographic and documentary research, this text aims to make considerations about how the Education Councils were constituted in Brazil in comparison with the academic production on the subject. For that, preliminarily, discussions about the form of organization of these collegiate bodies are presented, since, even in moments of government denial about their importance, they are characterized as bodies of debate and collective decisions in favor of burning issues of the Brazilian education. Then, using legal and normative documents as sources, the emergence and

¹ Texto derivado de pesquisa de Doutorado (JENSEN, 2021), realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001.

development of the State Education Councils in the country are highlighted, in addition to the normative gaps observed from the 1960s onwards. Finally, the scientific production regarding the State Councils of Education is highlighted in order to signal that, despite the lack of research on the subject, it is possible to observe the limits of action of such bodies and the fragility for the democratic exercise within them. Dialectically, it is possible to infer that there are possibilities for the Education Councils to constitute themselves in a space for participation and social representation, since the essence of their action is the full democratic exercise in defense of education.

Keywords: State Councils of Education. History of Education Councils. Democracy.

Resumen: Bajo la luz del materialismo histórico y dialéctico y a partir de investigación bibliográfica y documental, este texto tiene como objetivo hacer consideraciones sobre cómo los Consejos de Educación se constituyeron en Brasil en comparación con la producción académica sobre la temática. Para ello, preliminarmente, son presentadas discusiones acerca de la forma de organización de estos órganos colegiados, visto que, aún en momentos de negación gubernamental sobre su importancia, se caracterizan como órganos de debate y decisiones colectivas a favor de temáticas candentes de la educación brasileña. En seguida, teniendo como fuentes los documentos legales y normativos, son colocados en destaque el surgimiento y el desarrollo de los Consejos Estatales de Educación en el país, además de los vacíos normativos observados a partir de la década de 1960. Finalmente, la producción científica al respecto de los Consejos Estatales de Educación es colocada en relieve de manera a señalar que, a pesar de la carencia de investigaciones sobre la temática, es posible observar los límites de actuación de tales órganos y la fragilidad para el ejercicio democrático en su interior. Dialécticamente, es posible inferir que hay posibilidades para que los Consejos de Educación se constituyan en un espacio de participación y de representación social, ya que la esencia de su actuación es el pleno ejercicio democrático en defensa de la educación.

Palabras clave: Consejos Estatales de Educación. Historia de los Consejos de Educación .

INTRODUÇÃO

Uma consciência coletiva, ou seja, um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos: e não se pode dizer que o “silêncio” não seja multiplicidade. Uma orquestra que ensaia, cada instrumento por sua conta, dá a impressão da mais horrível cacofonia; porém, estes ensaios são a condição para que a orquestra viva como um só “instrumento”.

Antonio Gramsci (2007, p. 333).

A epígrafe que dá início ao presente texto, escrita em um contexto de aprofundamento do fascismo na Itália, alerta para a necessidade de participação dos indivíduos nos processos sociais, mesmo que essa participação se mostre caótica, desagregada e tumultuada. No sentido dado por Gramsci (2007), o processo democrático, pautado na multiplicidade de opiniões, nas divergências e nos atritos decorrentes, pode culminar com o desenvolvimento de uma consciência coletiva que seja capaz de unificar os objetivos em prol dos interesses que atendam a todos. Todavia, é preciso ressaltar que isso não ocorre de forma imediata, mas se constitui em processo que necessita de muitos “ensaios”.

Conforme Gramsci (2007), defende-se a existência de instâncias que promovam a participação coletiva na definição dos caminhos a serem trilhados para a educação no país. Para além das previsões legais de gestão democrática na educação e na escola, este texto foca na materialização de instâncias participativas por meio da existência de Conselhos de Educação. Nessa perspectiva, tratar sobre Conselhos de Educação é tratar de espaços coletivos de decisão, de instâncias que se pretendem horizontais e que abrigam muitas possibilidades no que diz respeito à participação popular na gestão da educação. À luz do materialismo histórico e dialético, na qualidade de método que auxilia na compreensão e no desvelamento das contradições que orientam o modo de produção capitalista, e com o objetivo de tecer considerações sobre a constituição dos Conselhos de Educação no Brasil, em paralelo com a produção acadêmica sobre a temática, este texto está organizado por esta breve Introdução, três seções nas quais se desenvolve a abordagem do tema e algumas considerações finais.

Inicialmente, são apresentadas breves notas sobre o processo democrático possível em órgãos colegiados. Nessa seção, a organização de tipo Conselho é apontada como importante instrumento de gestão democrática frente ao autoritarismo, a qual, atualmente, no Brasil, sofre sérias ameaças, especialmente após a promulgação do Decreto N° 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu todas as instâncias colegiadas que não tivessem sido criadas por lei bem como a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (BRASIL, 2019).

Em seguida, a partir de marcos legais, são evidenciados aspectos históricos importantes que caracterizam os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) no Brasil. Os CEEs são apontados pioneiros em relação a outras iniciativas colegiadas no campo da Educação. Também é evidenciado um vácuo na legislação educacional, o qual contribui para fragilizar a relevância dos CEEs e, conseqüentemente, limita sua atuação na definição de políticas para a educação.

Na terceira e última seção, dedicada à apresentação da produção acadêmica sobre a temática, há a demonstração de que o vácuo legal se faz presente também no contexto das pesquisas e das publicações, visto que há pouquíssimos estudos sobre os CEEs e os que existem não tratam de questões universais, uma vez que se detêm sobre as especificidades dos Conselhos de determinadas unidades federativas. A análise empreendida possibilitou inferir que há limites e entraves comuns aos Conselhos de diferentes estados.

As considerações finais reafirmam a relevância dos CEEs, a emergência de estudos sobre essa instância colegiada de decisão e indicam alguns limites e possibilidades dos CEEs para o desenvolvimento da participação popular.

BREVES NOTAS SOBRE O PROCESSO DEMOCRÁTICO EM ÓRGÃOS COLEGIADOS

Desde a retomada do Estado Democrático de Direito e da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988) até meados da segunda década dos anos 2000,

o Brasil vivenciou uma ampliação de políticas e de práticas cada vez mais partidárias do povo². Dispositivos de caráter progressista visavam desenvolver a participação popular em espaços públicos a partir do diálogo com o Estado. O maior envolvimento de agentes sociais nos processos de tomada de decisões evidenciava a demanda social por democratização.

De acordo com Cury (2006), o Estado de Direito objetiva limitar o poder estatal, criando mecanismos para evitar arbitrariedades e contribuir para a ampliação da consciência e da participação social na perspectiva da cidadania. Silva *et al.* (2005) defendem, também, que a participação social coopera para a transparência do sistema decisório, promove a visibilidade das demandas sociais e possibilita a ampliação dos direitos e das ações de interesse público.

Conforme a história já demonstrou, sem instrumentos de participação da sociedade nas decisões do Estado, corre-se o risco da instauração de governos autoritários. Por isso, canais de participação social são instrumentos essenciais para o combate às práticas autoritárias e para o desenvolvimento de modelos de gestão mais democráticos. Nessa perspectiva, a organização de Conselhos que priorizem a ampla participação social se mostra essencial para a vivência democrática.

Ao retomar o pensamento de Hannah Arendt, Gohn (2006) entende os Conselhos como espaços de ação coletiva e, conseqüentemente, como gestores da coisa pública. Para a autora, tanto setores liberais quanto setores da esquerda percebem os Conselhos como instrumentos para o exercício da democracia. Contudo, enquanto os liberais veem nessas instâncias colegiadas mecanismos de colaboração, a esquerda as entende como espaços de promoção de “[...] mudanças sociais no sentido de democratização nas relações de poder” (GOHN, 2006, p. 6).

No contexto brasileiro, na década de 1990, com a redemocratização do país, ganharam ênfase os Conselhos gestores como “[...] instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2006, p. 7). É essa forma de Conselhos que têm maior visibilidade social no contexto contemporâneo.

Em uma sociedade de caráter democrático, os Conselhos fazem-se fundamentais. Eles permitem a representação de diversos interesses, abrindo possibilidades para que o processo de tomada de decisões não seja autoritário e que diferentes grupos sociais possam trazer ao debate público suas aspirações. Para Silva *et al.* (2005), a importância dos Conselhos na atualidade dá-se

[...] pela capacidade de expressarem interesses e estabelecerem negociações, permitindo que o debate e, em certos casos, a tomada de decisões em torno das políticas setoriais sejam realizados não apenas no Legislativo, mas também num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados. (SILVA *et al.*, 2005, p. 381).

2 Essa afirmação dá-se ao levar em consideração os anos anteriores da década de 1980, marcados pelo autoritarismo da ditadura militar.

Uma instância decisória que abriga em seu seio “gregos e troianos” pode ser uma barreira para aqueles que desejam cultivar o autoritarismo, manter o *status quo* e deliberar em favor de interesses particulares.

Mesmo diante de sua notável relevância, os Conselhos estão sob ameaça no contexto do conservadorismo brasileiro. Por meio do Decreto Nº 9.759/2019, o Governo Federal extinguiu todas as instâncias colegiadas que não tivessem sido criadas por lei (BRASIL, 2019). Com esse Decreto, os grandes Conselhos como os de Saúde e de Educação permanecem inalterados; entretanto, diversos outros foram extintos, principalmente os categorizados como Conselhos de Direitos.

O referido Decreto, além de extinguir importantes instâncias colegiadas, também fragiliza os Conselhos que ainda vigoram, colocando em risco a validade dessas instituições ao evidenciar que os processos decisórios estão centralizados no Poder Executivo. O Decreto Nº 9.759/2019 não extinguiu apenas alguns Conselhos, como também revogou o Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (BRASIL, 2014), acabando com políticas públicas que visavam fortalecer os mecanismos de participação social.

Como apontado por Gohn (2006), tanto a esquerda quanto a direita liberal defendem os Conselhos como instrumentos democráticos de tomada de decisões. São os setores conservadores que os percebem como um obstáculo. Os Conselhos são uma ameaça aos conservadores, visto que qualquer manifestação que expresse a necessidade de mudanças nas instituições tradicionais é tida como uma ameaça ao que já está instituído.

Ao agrupar pessoas com distintos posicionamentos políticos com o intuito de tomar decisões, abre-se espaço para a diversidade – o que assusta os conservadores. Um Conselho de Notáveis (RAGGIO, 2014), no qual seus membros fossem apenas especialistas indicados pelo governo, seria aceitável; contudo, um Conselho de Direitos que objetive agregar ampla diversidade de sujeitos e perspectivas políticas é um entrave para a manutenção de valores e de costumes tradicionais.

A compreensão sobre a atuação dos Conselhos na atual conjuntura político-social brasileira é uma tarefa importante, tanto para a resistência aos ataques conservadores quanto para a luta por espaços de participação popular. Tendo em vista essa necessária compreensão, a próxima seção apresenta um recorte histórico e normativo sobre os CEEs, de sua criação até a atualidade.

OS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ENTRE O PIONEIRISMO E O VÁCUO LEGAL

O primeiro Conselho da área da Educação no Brasil foi instituído no período imperial. Na província da Bahia, esse Conselho foi criado “[...] em 1842 como *Concelho de Instrução Pública* [...], a partir do qual foram criadas várias leis que passaram a nortear a educação

no país” (BAHIA, 2020a, n.p.). Como não havia uma sistematização da educação em todo o país, a experiência de uma província muitas vezes era tomada como modelo para outras.

Esse Conselho era composto por seis membros nomeados pelo presidente da província e tinha por objetivos, conforme a Lei Nº 172, de 25 de maio de 1842: a) inspecionar os estabelecimentos de instrução pública; b) regular o ensino público nacional; c) dar informações ao governo sobre a conduta dos empregados na instrução pública, pedindo medidas coercitivas se necessárias; d) enviar à Assembleia Legislativa, uma vez ao ano, um relatório circunstanciado dos estabelecimentos de ensino e das aulas da província, tendo em vista o melhoramento da instrução pública (BAHIA, 2020b). De acordo com Zanetti (2007), ainda no século XIX, as províncias de Alagoas, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina instituíram instâncias colegiadas nos moldes do Conselho de Educação baiano.

Se considerarmos o termo “provinciano” como equivalente ao termo “estadual”, podemos entender os Conselhos provincianos como os precursores dos CEEs no Brasil. Assim, destacamos o pioneirismo dessa instância colegiada de decisão em relação aos demais Conselhos de Educação, como o Federal e os Municipais.

Com o estabelecimento do regime republicano, foram instituídas diversas reformas educacionais que buscavam conferir uma organicidade à educação no Brasil em âmbito Federal, e, assim, os Conselhos provincianos minguaram em detrimento das experiências nacionais. Somente na década de 1930, os CEEs foram contemplados pela legislação da República. De acordo com Oliveira, Souza e Câmara (2018), o primeiro dispositivo legal a tratar sobre os CEEs foi a Constituição Federal de 1934, que, em seu Art. 152, dispôs que os Estados e o Distrito Federal deveriam estabelecer “[...] Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino” (BRASIL, 1934, n.p.).

Entretanto, os desígnios da Carta Magna de 1934 sequer tiveram tempo de serem efetivados. Devido à situação sociopolítica do país e à repressão aos movimentos populares, com base em uma possível ameaça comunista, a Lei de Segurança Nacional Nº 38, de 4 de abril de 1935 (BRASIL, 1935), colocou o Brasil em estado de sítio (FLACH, 2009).

Em 1937, foi outorgada nova Constituição, que retrocedeu no que diz respeito ao ideário democrático de educação. O texto constitucional de 1937 não abordava a temática dos Conselhos de Educação (FLACH, 2009). Com o processo de redemocratização do país e a promulgação de uma nova Constituição Federal, nos moldes da Carta Magna de 1934 (FLACH, 2009), houve um novo fôlego para a frágil democracia brasileira e um avanço para a universalização da escola pública, mas sem menção explícita aos CEEs.

Em 1961, foi sancionada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, representando um avanço para a unificação do ensino em território nacional. A LDBEN de 1961 instituiu e deu orientações,

muitas delas ainda vigentes, para os CEEs. De acordo com a Lei N° 4.024/1961, os CEEs deveriam ser

[...] organizados pelas leis estaduais, que se constituírem com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação, exercerão as atribuições que esta lei lhes consigna. (BRASIL, 1961, n.p.).

Para Oliveira, Souza e Câmara (2018), a Lei N° 4.024/1961 é um marco legal para a normatização dos CEEs, uma vez que discorreu sobre sua organização, tratando da relação articulada, e não subordinada, entre os CEEs e o Conselho Federal de Educação. A maioria dos CEEs da atualidade foi criada na década de 1960, em resposta à LDBEN desse período.

Cunha (2014) afirma que a LDB de 1961 transferiu para os Conselhos competências que antes eram do Ministério da Educação e das Secretarias de Estado da Educação. Essa transferência de competências ampliou os entraves para a defesa da escola pública, tendo em vista a predominância do setor privado nos Conselhos.

A tênue democracia no Brasil foi interrompida em 1964, com a instauração da ditadura civil-militar. Uma nova Constituição foi aprovada em 1967, a qual, mais uma vez, não abordou a questão dos Conselhos em Educação. Todavia, em 1971, sob a influência de acordos internacionais, foi aprovada a Lei N° 5.692, de 11 de agosto de 1971, a qual possibilitou a criação dos Conselhos Municipais de Educação, conforme previsto em seu Art. 71: “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, p. 6377).

Pelos desígnios da Lei N° 4.024/1961, que permitia a livre escolha dos conselheiros por parte do presidente da República e dos governadores dos estados, os Conselhos de Educação tornaram-se instrumentos de privatização da educação, conforme já amplamente abordado por Cunha (2014), Saviani (2008) e Lira (2010). Nesse sentido, é possível afirmar que os Conselhos, no período da ditadura militar, não contribuíram para a democratização do processo de tomada de decisões em relação aos rumos da educação brasileira, visto que tais órgãos serviram de centro de difusão de interesses privatistas alinhados ideologicamente ao governo, em contraposição aos interesses da classe trabalhadora, público-alvo da escola pública.

O fim do regime ditatorial militar foi marcado pelo desgaste governamental e pela efervescência por mudanças e por participação social, fatos que contribuíram para o texto da Constituição Federal de 1988. Essa Carta Magna ficou conhecida como “Constituição Cidadã” em razão de expressar ideais de democracia e de cidadania, além de estabelecer

princípios para a participação popular nos espaços públicos, ampliar os direitos sociais e indicar a modernização das relações econômicas, dentre outras questões (BRASIL, 1988).

O texto constitucional de 1988 apresenta a educação como um direito social e o ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo, quer dizer, “[...] aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado o cumprimento de um dever e de uma obrigação” (CURY, 2006, p. 21). A Constituição Federal estabelece, em seu Art. 205, que a educação é um “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 137). Entretanto, mesmo sob a égide do espírito democrático que marcou o período, a Constituição Cidadã não mencionou os Conselhos de forma explícita.

Sob os auspícios democráticos que marcaram os anos posteriores à promulgação da Constituição, foi promulgada a nova LDBEN – Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual foi marcada por alguns avanços significativos na organização da educação no país, especialmente no que diz respeito à definição da Educação Básica (composta pela Educação Infantil, pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio), à participação da sociedade nos processos de gestão, por meio de conselhos escolares e/ou equivalentes e, ainda, à ampliação da escolaridade obrigatória (BRASIL, 1996). No entanto, tal diploma não mencionou de forma explícita os CEEs. Essa menção só se fez presente em 2017, com a Reforma do Ensino Médio estabelecida pela Lei N° 13.415, de 16 de fevereiro do mesmo ano, em razão da necessidade de reconhecimento de cursos técnicos experimentais (BRASIL, 2017).

Tendo em vista o vácuo legal em relação à organização, ao funcionamento e à atuação de CEEs, a próxima seção procura discutir a produção acadêmica sobre tais órgãos colegiados no contexto brasileiro.

CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O QUE DIZEM AS PRODUÇÕES

Considerando a necessidade de melhor conhecer os Conselhos Estaduais no Brasil, a revisão de literatura a respeito da temática fez-se necessária. Para tanto, foram realizadas buscas nas seguintes plataformas digitais: Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Portal de Periódicos da Capes e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), visando identificar produções que tratassem da temática. Para tanto, foram analisados títulos, resumos e/ou palavras-chave, com o fito de selecionar aquelas que versavam sobre o tema e indicavam alguma análise ou descrição sobre os CEEs em algum momento dos textos.

Ao final dessa busca, 16 trabalhos foram selecionados: Valle (1991), Garcia (2004), Elias Sobrinho (2007), Garrossino (2007), Lui (2007), Pelisser (2008), Hoff (2008), Aquino

(2009), Dias (2010), Grossi Júnior (2011), Carvalho (2012), Bigarella (2015), Durli e Schneider (2015), Vasconcelos, Almeida e Peixoto (2017), Oliveira, Souza e Câmara (2018) e Bigarella e Oliveira (2018). É importante destacar que, além da reduzida produção sobre a temática, não foram localizadas discussões amplas sobre os CEEs, especialmente que tratassem das funções, da organização e da estrutura dos CEEs como esforço de sistematização de dados sobre as especificidades desse tipo de Conselho frente a outras instâncias de gestão da educação. Todas as produções tratam sobre o Conselho Estadual de Educação (CEE) de uma unidade federativa específica.

Essa baixa expressividade indica uma grande lacuna em relação ao desenvolvimento de pesquisas sobre CEEs. Corroborando a queixa sobre a pouquíssima produção na área, Oliveira, Souza e Câmara (2018, p. 683) afirmam que, em relação aos CEEs, “[...] pouco se conhece, no contexto da literatura acadêmica, e mesmo dos debates nacionais, sobre sua organização e funcionamento”. Para melhor entender sobre o conteúdo das produções selecionadas sobre a temática em questão, discorreremos, a seguir, sobre os aspectos essenciais identificados nos textos analisados.

Valle (1991) investigou o CEE de Santa Catarina, no interregno entre 1962 e 1987. Para a autora, desde a sua criação, em 1962, até o início da década de 1970, esse órgão tinha maior autonomia no processo de tomada de decisões. Entretanto, com os anos mais ferrenhos do período ditatorial, a instituição sofreu um esvaziamento, tornando-se um órgão muito mais burocrático, subordinado à Secretaria de Estado da Educação (SEED) e às políticas educacionais do regime autoritário-burocrático, que se atrelaram, cada vez mais, aos setores privilegiados da sociedade. Tratando sobre conceito e função, Valle (1991) considerou o CEE como “extensões do Poder Executivo” e como “mais uma organização burocrática do Sistema de Ensino” (VALLE, 1991, p. 103).

A autora identificou, ainda, aspectos em relação ao processo de tomada de decisões pelos conselheiros, dentre os quais podem ser destacados: a forte influência das instituições religiosas bem como das instituições privadas de ensino; o caráter técnico e burocrático da tomada de decisões; e a pseudoneutralidade em prol de decisões harmônicas. Segundo a análise empreendida, o processo de tomada de decisões dentro do referido CEE eradesvinculado dos interesses das categorias que indicaram os nomes dos conselheiros sob a justificativa de defesa de um bem comum, quer dizer, da educação estadual, como se houvesse a possibilidade de atuação neutra.

Valle (1991) também percebeu uma cultura de conciliação que não abria espaço para posições contrárias, pois as sessões plenárias tinham a função central de legitimar decisões já tomadas em outras instâncias burocráticas, as quais fortaleciam a estrutura de poder. Nesse sentido, a permanência prolongada dos conselheiros favorecia a manutenção dessa forma de organização, conferindo relações de ordem pessoal e homogênea, sem considerar interesses das instâncias sociais que os indicaram como representantes, o que garantia um controle das atividades individuais em benefício de uma visão unitária e apa-

rentemente neutra, em que as atividades dos conselheiros tinham caráter essencialmente técnicos.

A autora ainda destaca que, entre 1962 e 1970, o CEE tinha o caráter de instância político-decisória. Entretanto, após os anos mais ferrenhos da ditadura militar, o CEE de Santa Catarina tornou-se uma instância subordinada ao Poder Executivo baseada na verticalidade, no controle, no planejamento e na funcionalidade técnico-racional, reproduzindo procedimentos do então Conselho Federal de Educação, resultando um esvaziamento do poder político do Conselho. Segundo a autora:

A conformidade dos conselheiros é resultado da burocratização do exercício do poder. Esta acabou por engolfar a variabilidade dos interesses mais coletivos representados no órgão colegiado numa pseudo-visão consensual, capaz de assegurar o fechamento desse órgão em si mesmo e torná-lo mais permeável a influência dos setores sociais privilegiados. (VALLE, 1991, p. 279).

Valle (1991) identificou o caráter de associatividade dos membros do CEE, visto que o critério de seleção foi fortemente marcado pelo notório saber e pela livre escolha do governador do estado. Dessa feita, no período investigado, a grande maioria dos membros atuava há mais de 12 anos dentro do Conselho, revezando entre titularidade e suplência. Assim, a autora considerou que o CEE de Santa Catarina era permeado por práticas conservadoras que colaboravam para a manutenção e a reprodução dos interesses do Poder Executivo Estadual.

Garcia (2004), ao investigar a função do CEE de Mato Grosso do Sul no período de 1995 a 2002, identificou a mesma subordinação ao Executivo evidenciada por Valle(1991). Para a autora, os CEEs foram criados para exercer assessoramento do Poder Executivo, mas “[...] passaram a atuar fortemente como instância normativa, expedindo as regulamentações necessárias para operacionalizar a nova política educacional” (GARCIA, 2004, p. 115). Nesse sentido, segundo a autora, o CEE de Mato Grosso do Sul pouco interferiu nas definições das políticas educacionais do Estado, sendo suas ações marcadas fortemente pelo Poder Executivo, reduzindo sua função basicamente à normatividade, dedicando-se a conceder autorizações de funcionamento e aos estabelecimentos de ensino, quase como um “emissor de alvarás” que pouco age no âmbito dos reais interesses sociais (GARCIA, 2004, p. 67).

Em relação ao processo de escolha dos conselheiros, Garcia (2004) evidencia que as indicações estavam centralizadas pela decisão do governador. No período investigado, as alterações legais mais significativas em relação à indicação dos conselheiros foram o acréscimo do texto sobre a necessidade de observar-se a diversidade regional no processo de escolha e a definição de instituições da sociedade civil na composição do colegiado, conforme o Decreto Estadual Nº 9.660, de 8 de outubro de 1999, que regulamentou o processo de escolha dos membros do CEE de Mato Grosso do Sul (GARCIA, 2004). O notório

saber também foi apontado como um dos aspectos legais a serem considerados, além da representação do magistério público.

Também com locus de investigação no CEE de Mato Grosso do Sul, Bigarella (2015) analisou o papel dessa instância colegiada na definição de políticas gestoras para a Educação Básica no período de 1999 a 2014. Assim como Garcia (2004), a autora destacou o papel técnico normativo do CEE de Mato Grosso do Sul em traduzir as vontades dos governos vigentes. A baixa representatividade não permitiu que o CEE atuasse como articulador dos interesses sociais. Para a autora, em tese, os conselheiros deveriam atuar como “[...] representantes da sociedade civil e da sociedade política”, com o intuito “[...] de defender os interesses públicos e as demandas da sociedade” (BIGARELLA, 2015, p. 57), fato não corroborado pela pesquisa.

Em relação à paridade, a autora problematiza que, por um lado, se a paridade entre representantes da sociedade civil e da sociedade política é indispensável para criar um espaço de debate no qual estejam em discussão interesses distintos; por outro lado, não significa a garantia de igualdade entre essas esferas, menos ainda que os interesses de múltiplos segmentos da sociedade, principalmente os que carecem de maior representação, sejam defendidos no colegiado. Assim, a autora evidenciou que, mesmo contando com a participação de instituições da sociedade civil que representam trabalhadores da educação pública e movimentos populares, o CEE de Mato Grosso do Sul é fortemente subordinado ao Poder Executivo, na medida em que, “[...] para tomar decisões, mesmo que sejam de caráter normativo, precisa, em última instância, do aval do Executivo” (BIGARELLA, 2015, p. 116). Respalhada em Saviani (1997), a autora defende “[...] que é preciso insistir na diversificação de fontes de indicação dos conselhos, para garantir mais legitimidade, mais participação e mais representatividade” (BIGARELLA, 2015, p. 124).

Em relação à escolha dos conselheiros, a autora aponta os critérios de notório saber e a experiência em matéria de educação. Para ela, esses critérios remetem à Lei Nº 4.024/1961, na qual os conselheiros, como intelectuais notórios, se destacavam socialmente por sua grande sabedoria. Ainda segundo a pesquisadora, essa concepção contrapõe-se à Constituição de 1988 e à Lei Nº 9.394/1996, visto que [...] trazem uma concepção baseada na participação ativa do cidadão, tem a gestão democrática como princípio, requer outros valores e espaços de participação da sociedade. Após a Constituição e a abertura democrática no país, os conselhos de educação exigem pluralismo representativo, para exercer papel decisório nas políticas públicas educacionais. Assim, nesse novo contexto, a composição dos conselhos exige não mais unicamente o saber acadêmico, mas a demonstração dos vários e diversos saberes sociais. A composição expressa à representatividade e a correlação de forças de um Conselho. (BIGARELLA, 2015, p. 113).

Como conclusões da pesquisa, Bigarella (2015) evidenciou o *status* de órgão de governo e não de Estado, posto que o CEE, no período investigado, reagiu de acordo com os paradigmas dos governos vigentes, ora ignorando a necessidade de aperfeiçoamento de

políticas democráticas, ora incorporando interesses do setor empresarial que privilegiaram a racionalidade técnica na educação.

Em artigo que trata sobre a trajetória histórica também do CEE de Mato Grosso do Sul, Bigarella e Oliveira (2018) enfatizaram aspectos como organização, composição e representatividade. As autoras evidenciaram que o CEE foi criado com base na ordem político-institucional do regime militar; assim, suas atribuições eram fundamentalmente fiscalizadoras e de caráter econômico-financeiro.

O trabalho de Elias Sobrinho (2007) trata sobre o papel do CEE da Paraíba entre 1962 e 2002. O autor aponta o papel democrático do CEE da Paraíba e suas significativas funções nesses 40 anos de atuação, com destaque para as funções normativas e de promoção e implementação de políticas educacionais a partir de relatos de ex-conselheiros do CEE da Paraíba. O referido trabalho destoa, em certa medida, dos demais aqui apresentados, pois não problematiza de forma esclarecedora os limites e as fragilidades desse Conselho, concentrando-se mais em aspectos descritivos e em tecer elogios sobre a atuação dessa instância colegiada. Além disso, essa produção, quando cotejada com as demais, apresenta divergências em relação ao surgimento dos CEEs³.

O artigo apresentado por Durli e Schneider (2015) trata da ampliação do Ensino Fundamental na região Sul do Brasil e enfatiza as necessárias revisões das propostas curriculares. Como resultado da pesquisa, as autoras evidenciaram que as orientações, tanto dos CEEs quanto das SEEDs nos três estados, apresentam um “caráter pouco expressivo”, predominando “[...] a reprodução dos textos normativos e de orientação nacionais como princípio balizador da proposta de implantação adotada pela rede estadual de cada um dos Estados sulinos” (DURLI; SCHNEIDER, 2015, p. 243).

Nem as Secretarias Estaduais de Educação nem os CEEs apresentaram propostas curriculares consistentes para a Rede Estadual, atribuindo essas responsabilidades às escolas ou aos Sistemas Municipais de Ensino, demonstrando, assim, a falta de tensionamento da realidade no âmbito da educação nas unidades federativas. As autoras destacam, também, que elementos como a imprecisão, a inconsistência e a pouca expressividade das SEEDs e dos CEEs nesse processo revelam “[...] certo privilégio do contexto de influência da política educacional na articulação entre o contexto macro e micro” (DURLI; SCHNEIDER, 2015, p. 244).

3 O autor aponta que os Conselhos de Educação foram criados entre os anos de 1962 e 1965, instituídos pela Lei N° 4.024/1961. Há divergências consideráveis nessa datação, reveladas pelos dados bastante distintos em relação ao surgimento dos CEEs encontrados. A título de exemplo, destaca-se o CEE do Rio Grande do Sul, com data de criação em 1946, o do Amapá, em 1985, o de Tocantins, com criação em 1989, o de Roraima, em 1982, sem contar o Conselho de Educação da Bahia, datado ainda do Brasil Imperial, todos fora da periodização apresentada por Elias Sobrinho (2007). Acredita-se que a data inicial de 1962 está posta em relação à normatização dada pela LDB de 1961. Não se encontrou justificativas para o estabelecimento da data final como 1965, uma vez que a dissertação de Elias Sobrinho foi defendida no ano de 2007, posteriormente à criação de CEEs como o de Tocantins e de Roraima, os quais foram desconsiderados pelo autor ao definir o ano de criação dos CEEs entre 1962 e 1965.

Aquino (2009) analisou a construção do CEE do Rio de Janeiro pós-processo de fusão entre os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara no período de 1975 a 1979. A autora apresenta o cenário da educação brasileira na década de 1970, os desafios do processo de fusão dos dois estados supracitados, bem como os aspectos a respeito da construção da Secretaria Estadual de Educação e do CEE. Todavia, Aquino (2009) posiciona-se favoravelmente à atuação da Secretária de Educação do Governo Estadual, a qual contraditoriamente defende autonomia e gestão democrática e, ao mesmo tempo, expressa posturas centralizadoras e hierárquicas. Em relação à participação, a autora destaca que as ações empreendidas não evidenciam defesas de participação social mais ampla no CEE analisado. Cabe destacar que a análise feita por Aquino (2009) tem como recorte temporal o período de 1975 a 1979, anos em que a ditadura civil-militar estava ainda fortemente estabelecida. Nesse sentido, é pouco prudente cobrar dos sujeitos daquele tempo históricas posturas democráticas e defesa de representação social mais ampla, tendo em vista que isso poderia lhes custar a vida.

Ainda sobre o CEE do Rio de Janeiro, mas sob outra perspectiva, Vasconcelos, Almeida e Peixoto (2017) analisaram a trajetória dessa instância colegiada no ínterim de 1975a 2014. Como resultado dessa análise, os autores apontam que o CEE em questão foi marcado por descontinuidades no que diz respeito às políticas, “[...] tendo como consequência que a condição de órgão de Estado seja quase imperceptível no cotidiano e nas proposições do colegiado que, hoje, normatizam a educação fluminense” (VASCONCELOS; ALMEIDA; PEIXOTO, 2017, p. 701).

Para os autores, é significativa a interferência política no CEE do Rio de Janeiro, tanto na sua configuração quanto na composição do colegiado. A grande maioria dos conselheiros é indicada pelo governador do Estado e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Mesmo a legislação tratando sobre a necessária paridade entre Executivo, Legislativo e entidades representativas da sociedade civil, o peso da representatividade da sociedade política é muito maior. Conforme Vasconcelos, Almeida e Peixoto (2017), a Lei Nº 6.864, de 15 de agosto de 2014, elevou o CEE do Rio de Janeiro à condição de órgão de Estado (RIO DE JANEIRO, 2014). Todavia, essa forte interferência política e a falta de outras observações legais como menção a não interrupção de mandatos e de critérios para as indicações da sociedade política comprometem a garantia dessa condição.

Os autores ainda problematizam que, contraditoriamente, a desvinculação do CEE do Rio de Janeiro da Secretaria de Estado de Educação não conferiu maior autonomia ao órgão, mas permitiu mais proximidade com o Poder Executivo. Além disso, “[...] notadamente, manteve-se a prática de ouvir o secretário de Estado de Educação, tanto na composição do colegiado, como em qualquer assunto que diga respeito ao órgão normativo da educação fluminense”, e, ainda, “[...] todos os funcionários lotados no CEE/RJ são, majoritariamente, pertencentes aos quadros dessa Secretaria, bem como ela fornece os mecanismos básicos para o seu funcionamento, sem os quais é inviabilizada qualquer ação” (VASCONCELOS;

ALMEIDA; PEIXOTO, 2017, p. 714). Essas constatações demonstram a dependência do CEE do Rio de Janeiro ao Poder Executivo Estadual, e como essa situação confere ao CEE um caráter de órgão de governo e não de Estado, como foi possível perceber a partir da leitura do trabalho de Aquino (2009).

A guisa de conclusão, Vasconcelos, Almeida e Peixoto (2017) apontam que esses limites não são exclusividade do CEE do Rio de Janeiro. Respaldados em pesquisas sobre os CEEs de outras unidades federativas, os autores indicam que tanto o caráter normativo quanto a significativa influência da sociedade política são continuidades nos CEEs de todo o Brasil.

A dissertação de Grossi Júnior (2011) trata do regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira. O autor assinala que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei Nº 9.394/1996 preconizam a cooperação entre as instâncias Federal, Estaduais e Municipais para a construção e a organização dos sistemas de ensino. Contudo, ambas as legislações não tratam de forma clara sobre como esse regime de colaboração deve se efetivar. Segundo Grossi Júnior (2011), a LDB de 1996 dá poucos indícios a esse respeito em seu Art. 5º, quando expõe a necessidade de cooperação entre estados e municípios para realizar o recenseamento da população, fazer chamadas públicas e zelar pela frequência escolar (GROSSI JÚNIOR, 2011). Entretanto, a Constituição Federal de 1988 aponta para a necessidade da criação de Leis Complementares que fixem normatizações para o regime de colaboração.

Levando em conta o exposto pela Constituição Federal de 1988, o autor evidencia a fragilidade dos instrumentos legais normativos para que essa cooperação se efetive, dado que os Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino, os CEEs e os Conselhos Municipais de Educação, por meio dos seus representantes no Fórum Nacional dos Conselhos de Educação e na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, “[...] têm assinado Pactos de Cooperação, Termos de Cooperação ou Cartas” (GROSSI JÚNIOR, 2011, p. 85).

Para o autor, é preciso um maior esforço para regulamentar o regime de colaboração a partir da criação de Leis Complementares, pois só depois do estabelecimento de uma legislação é que faria sentido a elaboração de termos, de cartas e de pactos de caráter mais orientador e com menor valor legal. Nesse sentido, o autor defende a necessidade de inclusão dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação na LDB de 1996, fixando aspectos como objetivos, autonomia financeira e administrativa, eleição do presidente e composição que leve em conta diferentes segmentos sociais.

Grossi Júnior (2011, p. 86) também defende um processo formativo entre os membros dos CEEs e dos Conselhos Municipais de Educação que “[...] deve ser encarado em caráter de urgência pelo Fórum Nacional dos Conselhos e pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação”. Conforme o autor, é preciso desmistificar relações de hierarquia que não deveriam existir entre os sistemas de ensino, sob o risco de não concretização desse regime de cooperação.

Ainda segundo Grossi Júnior (2011), a educação brasileira é marcada por processos de centralização e de descentralização que poderiam ser minimizados com o real estabelecimento de um regime colaborativo entre União, estados e municípios. O autor acredita que o estabelecimento do Sistema Nacional de Educação é um avanço para a descentralização e um espaço importante de diálogo e de construção coletiva para a normatização desse tipo de regime.

Carvalho (2012) investigou a mediação do CEE de Goiás no processo de eleição de gestores das escolas estaduais no período de 2003 a 2010. O autor apresenta problemáticas sobre concepções de democracia em autores clássicos, como também sobre concepções de gestão e de administração escolar, além de desenvolver discussões acerca da educação no estado e de seu Conselho de Educação.

Como conclusões de sua pesquisa, Carvalho (2012, p. 181) evidencia que “[...] a participação da sociedade civil ainda é limitada e tributária do patrimonialismo goiano”, mas, ainda que pequena, essa participação da sociedade civil “[...] colocou o Conselho Estadual de Educação como ator social do processo de gestão democrática das escolas estaduais” (CARVALHO, 2012, p. 181). O autor identificou que a mediação do CEE de Goiás, no referido período, foi positiva, ao normatizar e conferir regularidade ao processo de eleição dos gestores das escolas estaduais. Contudo, trata-se de uma democracia incipiente, apenas no âmbito da formalidade, que carece de muitos avanços, uma vez que a gestão democrática ainda não foi assumida como uma prioridade.

Em outra produção que compõe o levantamento da produção, destaca-se Garrossino (2007), que analisou as contribuições de Dermeval Saviani como membro do CEE de São Paulo durante a década de 1980. O autor utilizou como fonte de pesquisa, além de livros autorais, os Pareceres nos quais o referido educador foi relator e entrevistas com ex-conselheiros.

Como considerações acerca dos resultados da pesquisa, o autor identificou que os materiais analisados remetem ao momento de reabertura política pós-ditadura e a necessidade de discutir a natureza da educação. Contudo, é significativa a limitação da atuação de Dermeval Saviani dentro do CEE se comparada à relevância de sua produção acadêmica, limitação que Garrossino (2007) atribui ao perfil técnico do CEE de São Paulo.

Dermeval Saviani procurou nas suas conversas no CEE-SP, como foi relatado, chamar a atenção dos Conselheiros para questões mais substantivas da educação como: qualidade do ensino, uma formulação mais sólida do corpo docente, melhoria das condições de trabalho dos professores, prioridade de atendimento educativo às camadas majoritárias da população. Estas eram também as preocupações de alguns outros Conselheiros, mas como era um órgão subordinado ao Executivo e por ele controlado, carecia de autonomia. (GARROSSINO, 2007, p. 88).

Em relação à composição do CEE de São Paulo na década de 1980, o autor identificou que os conselheiros, em geral, representavam instituições educacionais públicas e privadas, bem como editoras de livros e jornais. Para Garrossino (2007, p. 42), “[...] embora os componentes do CEE sejam pessoas da área educacional, eles são escolhidos por critérios políticos por parte do governador do estado, o que prejudica a legitimidade de participação”. O autor destaca, também, que os conselheiros eram notáveis intelectuais do campo educacional, mas com pouca vivência da prática escolar. Em relação à função do CEE de São Paulo naquele período, o autor apresenta a natureza normativa, consultiva e deliberativa prescrita nos documentos legais do órgão; destaca, porém, o caráter burocrático e de funcionalidade técnica do CEE, ao salientar que, a partir das análises empreendidas, se evidenciou que “[...] não houve debates de ideias, mas sim cumprimento da lei” (GARROSSINO, 2007, p. 87).

Hoff (2008) investigou os fundamentos educacionais da Revista *Criteria* entre os anos de 1964 e 1968, a partir da análise de 12 artigos publicados no folheto sob a autoria de membros do CEE do Paraná. Nas publicações da Revista, os “[...] conselheiros constataram fraco ensino no estado do Paraná; buscaram a causa do baixo rendimento; examinaram regimentos e estatutos dos estabelecimentos de ensino, oficiais e particulares; e elaboraram subsídios à educação, textos teóricos sobre o ensino e relatos” de suas experiências educacionais (HOFF, 2008, p. 283).

Como resultados da pesquisa, o autor depreendeu que os conselheiros atrelavam o desenvolvimento econômico ao educacional, defendendo a necessidade de uma educação de melhor qualidade para conferir ao estado um avanço no campo industrial. Os artigos indicaram posturas de combate a ideologias contrárias ao desenvolvimentismo e à visão da escola como reduto de salvação da moral e da economia. A partir de uma metodologia mais descritiva, Hoff (2008) apresenta os discursos dos conselheiros e aponta para a ausência de críticas a essa escola adequada ao desenvolvimento industrial na qualidade de reprodutora do modo de produção capitalista. Entretanto, considerando que a publicação dos artigos analisados por Hoff (2008) ocorreu no contexto ditatorial, entre os anos de 1964 e 1968, seria anacrônico pretender uma postura crítica dos conselheiros na Revista *Criteria*.

Dias (2010) investigou o processo de integração dos Institutos Isolados de Ensino Superior no estado de São Paulo. A autora apresenta uma breve contextualização histórica a respeito da expansão do Ensino Superior no estado em meados da década de 1950, apontando que as faculdades enviavam à Assembleia Legislativa os pedidos de credenciamento que eram encaminhados para o Conselho Universitário da Universidade de São Paulo (USP). Com a criação do CEE de São Paulo, em 1965, os pedidos de credenciamento passaram a ser responsabilidade dele, o que não se configurou como uma grande mudança no processo de tomada de decisões, dado que, nesse período, o colegiado era composto essencialmente por professores da USP.

A autora destaca que, com a proliferação de cursos superiores e de instituições de ensino, o governo do estado julgou necessário um projeto de integração dessas entidades, o que culminou em tensões entre o governador, a Assembleia Legislativa e o CEE, visto que cada uma dessas instâncias tinha, em alguma medida, legitimidade nas decisões. Segundo Dias (2010), em 1964, o então governador do estado, Adhemar de Barros, solicitou ao CEE um estudo sobre a situação dessas instituições, que culminou no Anteprojeto de Lei acerca da criação de Universidades Regionais do Estado.

Lui (2007) problematiza as relações de poder no processo de implantação da disciplina de Ensino Religioso no Estado de São Paulo, de 1994 a 2006, apresentando o CEE como uma das instituições nesse campo de disputa. Como resultado dessa pesquisa, a autora apresenta que, no processo de normatização da disciplina, “[...] prevaleceu a visão de religião como parte da história e do contexto social e não como verdade” (LUI, 2007, p. 345), já que órgãos como o CEE, nesse caso específico, tiveram um peso político maior do que as igrejas cristãs representadas pelo Conselho de Ensino Religioso de São Paulo. No entanto, Lui (2007, p. 345) salienta que “[...] numa aparente contradição, o valor da Religião para a construção da cidadania inclui uma consideração etnocêntrica dos valores morais que o ER [Ensino Religioso] poderia transmitir e consolidar nos alunos”, uma vez que essa disciplina “[...] está calcada em valores cristãos que projetou para a totalidade das religiões”.

A dissertação de Pelisser (2008) analisou a atuação do CEE do Paraná durante o governo de Jaime Lerner, no interregno de 1995 a 2002. O autor evidenciou que o CEE contribuiu para a implementação de políticas educacionais com ênfase na privatização, dado que se omitiu ao não tomar posicionamento crítico sobre tais políticas, além de endossar medidas privatistas. Pelisser (2008) também explorou as relações de poder na escolha e na nomeação de conselheiros, apontando algumas das principais influências nesse processo de provimento dos cargos.

Para Pelisser (2008, p. 156), durante a década de 1980, o CEE do Paraná atuou como “consciência crítica do sistema de ensino” estadual, mas, durante o governo de Jaime Lerner, houve um grande retrocesso em relação a uma perspectiva democrática e o órgão foi tratado “como uma instância menor”. O autor evidencia que, nas vezes em que o CEE se posicionou contrário a algum projeto, “[...] o governo não recuou em nenhuma de suas políticas, o que colocou mais uma vez em xeque o papel e a autonomia do Conselho” e demonstrou o “[...] caráter antidemocrático e impositivo da SEED que legislou por sobre o CEE/PR” (PELISSER, 2008, p. 156). O autor também denuncia que, durante o segundo mandato de Lerner – de 1995 a 2002 – a atuação da SEED suprimiu as atividades do Conselho, o que pode ser verificado pelo “[...] número de Deliberações produzidas pelo CEE/PR neste ano, apenas cinco, o menor entre os oito anos pesquisados” (PELISSER, 2008, p. 158).

Ainda conforme o autor, o CEE “[...] incorporou a defesa dos interesses privatistas levadas a cabo pelo Governo Lerner, à medida que paulatina e progressivamente declinou

da responsabilidade de organizar, formular e avaliar as políticas educacionais”(PELISSER, 2008, p. 157), para cada vez mais se tornar um órgão burocrático, subordinado ao Poder Executivo. Essa incorporação do ideário do governo foi facilitada pela manipulação do processo de composição dos membros do Conselho, que, dentre outras estratégias, promulgou a Lei N° 12.551/1999 (PELISSER, 2008), que possibilitou mais de uma recondução ao cargo de conselheiro. “Tal manobra permitiu que conselheiros acumulassem mais de duas décadas de permanência no Conselho, o que transgride no mínimo o critério do bom senso” (PELISSER, 2008, p. 157). Dessa feita, o autor considerou a atuação do CEE do Paraná, no período de 1995 a 2002, “[...] como apêndice importante dos interesses vigentes no governo do Estado do Paraná que por sua vez atendeu às demandas do movimento maior do capital” (PELISSER, 2008, p. 157). O autor encerra suas conclusões sobre a pesquisa apontando que a indicação dos conselheiros, quase que exclusivamente por critérios do próprio governador, demonstra o caráter antidemocrático da gestão estadual, na medida em que deixa de fora do processo decisório importantes segmentos que defendem a educação pública.

A análise da produção sobre CEEs indica que os processos democráticos no interior de tais órgãos são limitados e as discussões e as decisões tomadas, na maioria das vezes, são vinculadas aos interesses do Poder Executivo. No entanto, as fragilidades destacadas nas produções analisadas podem colaborar para a luta por espaços de participação e de representação social, visto que tais espaços colegiados devem ser essenciais para o pleno exercício da democracia e para a defesa da educação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A pesquisa sobre CEEs sinaliza a importância de espaços democráticos priorizarem a atuação popular com vistas à superação de práticas elitistas que marcam a configuração de tais espaços. Por isso, tanto a possibilidade de extinção de muitos Conselhos quanto à revogação da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social precisam ser vistos como alertas ao exercício democrático e severamente combatidos nos espaços sociais e políticos.

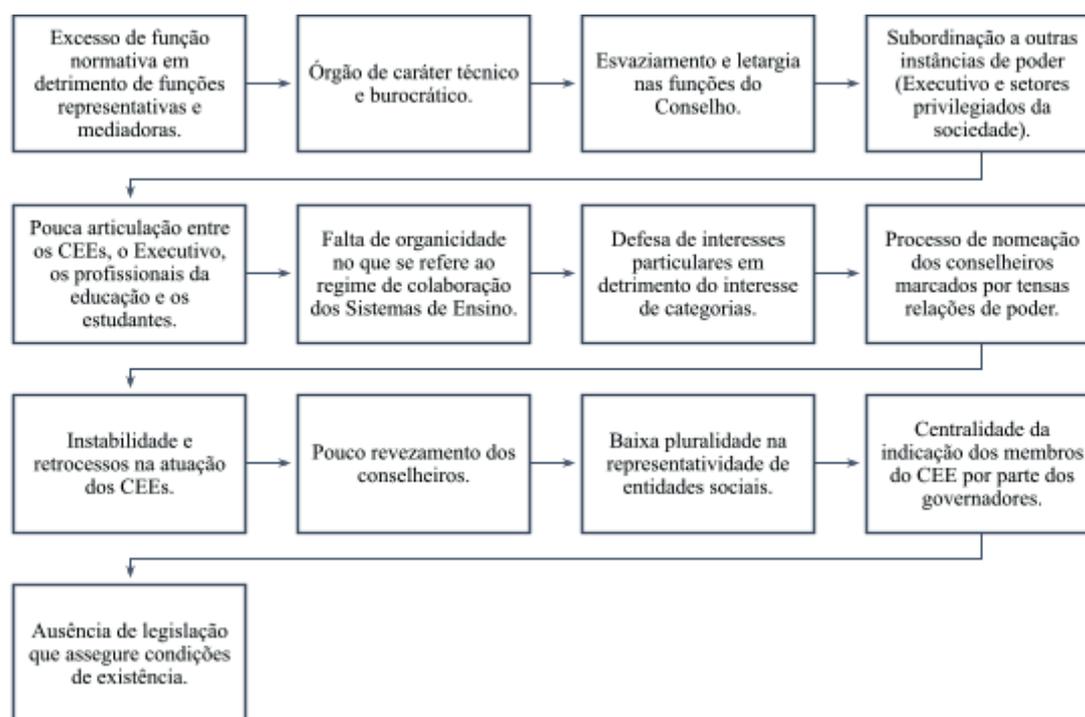
Os CEEs no Brasil têm história. Seus embriões foram os conselhos provincianos de educação, ainda na época do Império, os quais foram precursores dos demais Conselhos de Educação no país. No que diz respeito aos marcos legais, os CEEs – próximos do formato que conhecemos hoje – foram mencionados pela primeira vez na legislação nacional com a Constituição Federal de 1934, negligenciados pelas Cartas Magnas posteriores, retornaram à pauta legal com as Leis N° 4.024/1961 e N° 5.692/1971, e, mais uma vez tornaram a ser ignorados até serem lembrados na Lei N° 13.415/2017.

Esse vácuo não ocorre apenas no âmbito legal, mas também fica evidente na produção acadêmica sobre a temática. Há poucos trabalhos sobre os CEEs e os que existem não

tratam da instituição dos CEEs de forma a sistematizar como esse tipo de Conselho opera. Os poucos trabalhos existentes têm como foco a história de CEEs de unidades federativas específicas.

A partir da revisão de literatura, foi possível verificar muitas das fragilidades, conforme expressas na Figura 1.

Figura 1 – Limitações acerca dos Conselhos Estaduais de Educação evidenciadas pela revisão de literatura



Fonte: Extraída de Jensen (2021, p. 100).

Para concluir, o estudo da produção acadêmica sobre os CEEs evidenciou que a função deliberativa é comumente dependente dos interesses de setores sociais privilegiados. A função representativa deixa a desejar, pois os representantes da sociedade política têm muito mais assentos. O excesso da função normativa esvazia o sentido do órgão na qualidade de uma instância colegiada. Sua natureza pode ser considerada muito mais técnico-burocrática do que orgânica em relação às demais instâncias na organização da educação estadual. No que diz respeito à composição e à escolha dos conselheiros, a literatura acadêmica aponta para a significativa intervenção do Poder Executivo na figura dos governadores dos estados e as manobras para a manutenção na recondução dos conselheiros que engessam a diversidade e o debate, privilegiando posturas conciliadoras e pouco expressivas.

Embora os espaços democráticos, no interior dos Conselhos de Educação, se mostrem limitados, a defesa de sua manutenção e da ampliação de representação da classe trabalhadora precisa ser retomada, pois a democracia não é algo dado automaticamente

por meio de previsão legal ou de discursos vazios, mas precisa se constituir em processo permanente de vida, de forma a contribuir que toda a sociedade usufrua de seus efeitos e, assim, se torne justa, livre e igual. Só assim, outra forma de vida deixa de ser possibilidade e se torna realidade.

REFERÊNCIAS

AQUINO, R. G. **Políticas educacionais pós-fusão: a construção do CEE/RJ (1975-79)**. 2009. 129 f. (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BAHIA. Conselho Estadual de Educação da Bahia. Apresentação. **Conselho Estadual de Educação**, Salvador, 2020a. Disponível em: <http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>. Acesso em: 8 maio 2020.

BAHIA. **Lei Nº 172, de 25 de maio de 1842**. Joaquim José Pinheiro de Vasconcellos, Presidente da Província da Bahia. Faço saber á todos os seus Habitantes, que a Assembléa Legislativa Provincial Decretou [...]. Salvador: Secretaria do Governo da Bahia, [2020b]. Disponível em: <http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16>. Acesso em: 8 maio 2022.

BIGARELLA, N. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas de gestão para a Educação Básica (1999-2014)**. 2015. 252 f. (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BIGARELLA, N.; OLIVEIRA, R. T. C. de. A trajetória histórica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: organização, composição e representatividade. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 184-211, jan./mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v18i1.8645890>

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 38, de 4 de abril de 1935**. Define crimes contra a ordem política e social. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0038.htm. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1961]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6377, 12 ago. 1971.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2014]. Disponível em:

Conselhos Estaduais de Educação e Democracia...

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis Nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho -CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 35, p. 1-3, 17 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

CARVALHO, S. D. de. **A mediação do Conselho de Educação de Goiás no processo de eleições de gestores das escolas estaduais de Educação Básica (2003 a 2010)**. 2012. 242 f. (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr./jun. 2014.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

DIAS, M. T. De dispersos a justapostos: uma solução de integração para os institutos isolados do ensino superior do Estado de São Paulo. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 28, p. 221-237, 2010.

DURLI, Z.; SCHNEIDER, M. P. Ampliação do ensino fundamental na região Sul do Brasil: pontos e contrapontos da proposta curricular. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 223-247, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698129093>

ELIAS SOBRINHO, S. **Papel do Conselho Estadual de Educação da Paraíba como órgão normativo do sistema de ensino no período de 1962-2002**. 2007. 264 f. (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, jul./set. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300006>

GARCIA, K. C. de L. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição das políticas públicas setoriais – 1995-2002**. 2004. 116 f. (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004.

GARROSSINO, S. R. B. **A contribuição de Dermeval Saviani no Conselho Estadual de Educação de São Paulo (1984-1987)**. 2007. 94 f. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2007.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GROSSI JÚNIOR, G. G. **O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira**. 2011. 93 f. (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

HOFF, D. Os fundamentos educacionais da Revista Criteria – 1964 a 1968. **Roteiro**, Joaçaba, v. 33, n. 2, p. 283-304, jul./dez. 2008.

JENSEN, K. C. Limites e possibilidades da participação e representatividade da classe trabalhadora nos Conselhos Estaduais de Educação em tempos de pandemia. 2021. 219 f. (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021.

LIRA, A. T. do N. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas**. 2010. 364 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

LUI, J. de A. Entre crentes e pagãos: ensino religioso em São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 131, p. 333-349, maio/ago. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000200006>

OLIVEIRA, R. de F.; SOUZA, D. B. de; CÂMARA, A. P. Conselhos Estaduais de Educação nos Novos Planos Estaduais de Educação. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 669-690, abr./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623666162>

PELISSER, J. B. **O Conselho Estadual de Educação na era Lerner: secundação e coonestação das políticas para a escola paranaense**. 2008. 192 f. (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v2i3.15020>

RAGGIO, A. Z. Considerações sobre o caráter dos Conselhos e o princípio constitucional da soberania popular. **Caderno IPARDES**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 15-37, jul./dez. 2014.

RIO DE JANEIRO. **Lei Nº 6.864, de 15 de agosto de 2014**. Altera dispositivos da Lei Nº 4.528, de 28 de março de 2005, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, [2014]. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/133902336/lei-6864-14-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 25 maio 2022.

SAVIANI, D. **Escola e democracia: teoria da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação política**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622008000300002>

SILVA, F. *et al.* Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

Conselhos Estaduais de Educação e Democracia...

VALLE, I. R. **Burocratização da educação**. Um estudo sobre o conselho estadual de educação do estado de Santa Catarina e seu papel na política de expansão do ensino de segundo grau. 1991. 349 f. (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

VASCONCELOS, M. C. C.; ALMEIDA, N. N.; PEIXOTO, L. F. Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro: heranças, marcos legais e limites políticos de um órgão do Estado. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 96, p. 701-720, jul./set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362017002501290>

ZANETTI, R. B. F. A trajetória dos conselhos de educação e a democratização do ensino. In: AMOSTRAACADÊMICA UNIMEP, 5., 2007, Piracicaba. **Anais eletrônicos** [...]. Piracicaba: Unimep, 2007. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostraacademica/anais/5mostra/5/11.pdf>. Acesso em: 28 maio 2022.