

# CONSELHOS DE EDUCAÇÃO CONSTITUÍDOS COMO AUTARQUIAS DE REGIME ESPECIAL – VIABILIDADE E ASSERTIVIDADE

Roberto Ferraz Barreto<sup>1</sup>

Suely Melo de Castro Menezes<sup>2</sup>

Maria Beatriz Mandelert Padovani<sup>3</sup>

Karina Melo de Castro Menezes<sup>4</sup>

## RESUMO

O objeto do presente estudo é a análise da situação dos Conselhos de Educação no Brasil, partindo-se da premissa, aceita e reafirmada em diversas instâncias educacionais pátrias, de que tais órgãos devem caminhar da condição de entes governamentais e assumir o posto de órgãos autônomos capazes de exercer, além das clássicas atribuições de regulação, a representatividade dos múltiplos atores sociais (órgãos de estado). Para tanto, foi analisada a evolução histórica dos Conselhos de Educação, de seu nascedouro até os dias atuais. A partir de tais elementos, que indicam a necessidade de ruptura de paradigmas para a consecução das novas atribuições conferidas pela sociedade democrática aos Conselhos de Educação, foram examinados os precedentes nacionais quanto às Instituições que exercem funções públicas com autonomia, verificando-se que, em sua maioria, a respectiva constituição dá-se na forma de autarquias de regime especial. Em vista destas conclusões, sugere-se o estudo da conversão dos Conselhos de Educação, órgãos desprovidos de personalidade jurídica e integrantes da administração pública direta e, portanto, não detentores de autonomia, em autarquias, constituídas em regime especial, com o objetivo de contribuir para a obtenção de novos modelos que viabilizem a esses entes o cumprimento de suas novas atribuições junto à sociedade.

**Palavras-chave:** Conselhos de Educação. Sistema Nacional de Educação. Autarquias. Autonomia. Órgão de Estado.

---

<sup>1</sup> Doutor em Matemática Aplicada (USP/SP). Presidente do Conselho Estadual de Educação do Pará. robertoferrazbarreto@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Diretora Geral do Grupo Ipiranga e Conselheira Estadual de Educação do Pará. suely@idepa.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Diretora Pedagógica do Grupo Ipiranga. beatrizmpadovani@gmail.com

<sup>4</sup> Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Vice-diretora Geral do Grupo Ipiranga. karinamcmenezes@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A temática do Sistema Nacional de Educação, que já havia sido objeto de intensos debates no final da década de 1980, até a promulgação da atual Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN), em dezembro de 1996, na qual prevaleceu a posição daqueles contrários à inclusão dessa nomenclatura no ordenamento jurídico pátrio, voltou à pauta dos debates educacionais brasileiros, especialmente no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), sendo, posteriormente, incorporado ao contexto normativo brasileiro a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº. 59, de 2009, que deu nova redação ao artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

A referida Emenda Constitucional remete a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, a ser articulado em regime de colaboração, para a Lei que estabelecer o próximo Plano Nacional de Educação, a ser implementado a partir de 2011.

Neste contexto, de forma quase uníssona, os estudiosos da área educacional manifestam-se pela necessidade de fortalecimento dos Conselhos de Educação, de transformá-los em efetivos órgãos de estado, superando-se a atual condição de submissão de tais entes ao poder executivo, como forma de garantir a gestão democrática e de efetivar o regime de colaboração no âmbito da educação brasileira, de conformidade com o que preconiza a legislação em vigor.

Corroborando tais afirmações, dispõe o texto do Documento-Base Volume I da CONAE 2010:

Assim, é preciso recuperar a constituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação da política nacional de educação, constituído pela ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação (sociedade civil organizada), com os correspondentes fóruns em âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como fortalecer autonomia e as atribuições dos Conselhos Nacional, Estaduais, do DF e Municipais de Educação, como órgãos de Estado. (Grifos nossos) (CONAE, 2010).

Entretanto, muito embora prevaleça essa posição quanto à necessidade de fortalecimento dos Conselhos de Educação, não se vislumbra, no cenário de debates educacionais brasileiro, propostas tendentes à construção de novos

modelos aptos ao enfrentamento das demandas atuais e à garantia de que tais órgãos realmente venham a se organizar como entes autônomos e capazes de exercer suas funções de estado, se constituindo **na voz e no voto dos diferentes atores sociais** e, portanto, preparados para a representação dos seus distintos pontos de vista (BORDIGNON, 2005).

Ressalte-se, quanto à natureza jurídica, que, atualmente, os Conselhos de Educação não são órgãos governamentais. Eles integram a estrutura organizacional do poder executivo – da secretaria de educação –, possuindo estruturas jurídicas próprias, tendo composição e organização fixadas em lei específica. São, portanto, órgãos estatais especiais ou, mais amplamente, espaços públicos institucionais.

Entretanto, tal configuração não se mostrou, até o momento, capaz de garantir aos Conselhos de Educação a desejada e indispensável autonomia administrativa, deliberativa, financeira e orçamentária. Tal situação é evidenciada pelo próprio Conselho Nacional de Educação, que não possui a mais basilar competência inerente à autonomia, a deliberativa, tendo em vista que a eficácia de seus atos depende de homologação ministerial.

Desta forma, quando os educadores clamam por Conselhos de Educação caracterizados como órgãos de estado, há que se ponderar que a realidade indica que a formulação e a constituição desses órgãos nos moldes atualmente adotados não podem ser consideradas acertadas, pois tais colegiados, na prática, ainda se assemelham muito mais a órgãos de governo, estando a ele subordinados, do que se caracterizam por instâncias de representação e controle social, como sinalizado pela legislação em vigor, no que tange aos novos contornos exigidos para a plena gestão democrática da educação nacional.

A partir de tais constatações, o presente estudo objetiva contribuir com o necessário debate sobre o fortalecimento dos Conselhos de Educação no Brasil, numa conjuntura de construção do Sistema Nacional de Educação, avaliando formas de constituição de entes educacionais autônomos e aptos ao exercício pleno de suas funções legais, com independência política, administrativa, deliberativa, financeira e orçamentária, representativos dos diversos segmentos sociais e, portanto, capazes de, realmente, se constituir

em órgãos de representação dos distintos pontos de vista dos atores sociais (órgãos de estado).

## **2 ASPECTOS HISTÓRICOS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL**

A figura dos Conselhos de Educação no Brasil não é nova, remontando ao Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca que, em 02 de janeiro de 1892, por meio do Decreto nº. 1.232 G, criou o Conselho de Instrução Superior (CURY, 2006). Segundo o mesmo autor, em 1911, no âmbito da reforma Rivadávia, foi criado o Conselho Superior de Ensino que, em 1925, foi transformado em Conselho Nacional de Ensino.

Para Teixeira (2004), esses órgãos constituíam figuras de fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior, sendo compostos por representantes dessas próprias Instituições, com competências vinculadas ao funcionamento desse nível de ensino.

Em 1931 foi Instituído o Conselho Nacional de Educação, estabelecido pelo Decreto nº. 19.850, de 11 de abril de 1931. Tal órgão foi regulamentado em pela Lei nº. 174/36, sob influência do Manifesto dos Pioneiros de 1932, sendo definido como órgão colaborador do Poder Executivo, tendo como principal atribuição a confecção do Plano Nacional de Educação (TEIXEIRA, 2004).

Segundo a mesma autora, essa concepção conferiu relevância ao CNE, que se transformou em responsável pela organização da estrutura de ensino no país.

A Constituição de 1932, no parágrafo único de seu artigo 152, constitucionalizou o CNE, elevando-o à dignidade constitucional, diferentemente das experiências anteriores, cujos órgãos foram instituídos por leis ordinárias ou, até mesmo, por decretos (CURY, 2006).

A Lei nº. 4.024/61, fruto da Constituição de 1946, instituiu os sistemas federal e estaduais de ensino e criou o Conselho Federal de Educação (CFE) em substituição ao CNE, prescrevendo a instituição de conselhos congêneres nos Estados da Federação. Além disto, a referida Lei atribuiu, pela primeira

vez, ao Conselho Federal de Educação o caráter de órgão normativo, condição assimilada pelos Conselhos Estaduais de Educação (TEIXEIRA, 2004).

Ainda segundo a mesma autora, a legislação subsequente, Lei nº. 5.692/71, acolheu e, inclusive, expandiu o caráter normativo dos Conselhos de Educação no país, atribuindo-lhes competência para realizar a regulamentação complementar de vários preceitos referentes à organização dos currículos de primeiro e segundo graus e à adequação do ensino às peculiaridades locais e regionais.

Destaca Cury (2009) que a Lei nº. 5.692/71 permitiu a criação dos Conselhos Municipais de Educação que poderiam, mediante autorização, usufruir de delegação de competências oriunda dos Conselhos Estaduais de Educação.

A análise do histórico dos Conselhos de Educação no Brasil, portanto, indica que tais órgãos sempre estiveram subordinados ao poder executivo, possuindo um caráter fortemente burocrático (TEIXEIRA, 2004).

Durante a década de 1980, à luz dos anseios democráticos, consolidam-se propostas de participação da sociedade civil nas diversas instâncias da administração pública, que inspiram debates sobre a constituição de Conselhos de Educação representativos dos diferentes atores sociais.

Neste contexto, antecipando-se à promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº. 9.131/95 introduz alterações na LDB vigente (de 1961) e cria um novo CNE, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Segundo Teixeira (2004), pela primeira vez foi mencionada em um texto legal a participação da sociedade na composição do Conselho Nacional de Educação, o que significou um avanço, mesmo considerando que o executivo tenha mantido sua prerrogativa de indicar metade dos membros do órgão. A autora ressalta que a referida lei inovou no tocante à nomeação dos Conselheiros por categoria, mediante consulta a entidades da sociedade civil,

relacionadas às áreas de atuação dos colegiados – Câmaras de Educação Básica e Superior.

A LDBEN de 1996 (Lei nº. 9.394/1996) recepcionou o CNE, já constituído por lei, no parágrafo 1º de seu artigo 9º, atribuindo-lhe funções normativas e de supervisão, não nominando outros Conselhos de Educação, muito embora a existência desses órgãos esteja implicitamente admitida nesse diploma legal em decorrência da menção ao estabelecimento de normas próprias de cada sistema de ensino (TEIXEIRA, 2004).

Desta forma, tem-se que, em relação à evolução histórica dos Conselhos de Educação, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, naquele subsequente à aprovação das Leis nºs. 9.131/1995 e 9.394/1996, o país ambiciona a instituição de Conselhos de Educação capazes de representar os diversos segmentos da sociedade e cuja atuação não se limite às funções burocráticas e cartoriais desempenhadas precipuamente pelos órgãos que os antecederam.

Para exercer tais novas atribuições, os Conselhos de Educação, de conformidade com o espírito da legislação brasileira em vigor, deveriam possuir funções de representação, mobilização e controle social e competências de natureza consultiva e deliberativa, pressupondo-se, para tanto, que tais órgãos tenham autonomia política, administrativa e financeira.

Vale destacar que o exercício dessas atribuições – representação, mobilização e controle social e competências de natureza consultiva e deliberativa – ganha contornos ainda mais significativos, considerando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação, a ser articulado em regime de colaboração entre os entes federados e que, para tanto, demandam Conselhos Estaduais e Municipais de Educação efetivamente representativos, autônomos e atuantes.

Os Conselhos de Educação, a partir desse modelo de federalismo inovador e da propositura (imposição constitucional a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº. 59/2009) de criar um Sistema Nacional de Educação, de gestão democrática, devem assumir a condição de órgãos de estado e, para o cumprimento de suas atribuições advindas dessa nova

natureza, é necessário, além do desempenho das tradicionais competências consultiva e normativa, que tais órgãos constituam-se nos mediadores do diálogo entre as aspirações da sociedade e os governos. Implica, portanto, em um renovado perfil de composição e de atuação dos Conselhos de Educação, com vistas à necessária inversão das posturas tradicionais, pois impõe-se a eles o abandono da situação de órgãos de governo como condição para o pleno exercício das ações de controle e de mobilização social (BORDIGNON, 2009).

Outro relevante argumento que deve ser trazido para o centro dos debates sobre a necessidade de conferir autonomia aos Conselhos de Educação é o referente à auto-regulação. Os órgãos executivos, como mantenedores das instituições escolares públicas, reinam absolutos nos Sistemas de Ensino no que diz respeito, principalmente, à fiscalização e avaliação de suas próprias escolas e instituições e, em muitas situações, exercem funções de credenciamento e autorização.

Essa situação acarreta a auto-regulação da oferta da educação pública, tendo em vista que o mantenedor – poder executivo – é criador, avaliador, fiscalizador e promotor da inspeção de suas próprias instituições escolares. Tal condição faz com que a regulação tenha características de governo e não de estado, como preconizado pelo espírito da lei, posto que, na atual formatação dos Conselhos de Educação, à sociedade é negado o direito de exercer, por meio de representantes legítimos, a avaliação e fiscalização da educação pública que lhe é oferecida.

Desta forma, inegavelmente, sob todos os ângulos que se analise a questão, para a consecução de seus objetivos de órgãos de estado, é mister que aos Conselhos de Educação seja conferido expressivo grau de autonomia e representatividade social e política, sendo imprescindível que eles contem com recursos financeiros, humanos e materiais próprios, que lhes confirmem sustentabilidade e autonomia de gestão, normas específicas que disciplinem os seus objetivos, competências, níveis de independência decisória e funcionamento, incluindo-se a escolha livre e democrática de seus dirigentes e as regras operacionais relativas aos seus fluxos e procedimentos internos.

Porém, como já explicitado na parte introdutória do presente estudo, os modelos institucionais adotados não foram capazes de garantir aos Conselhos de Educação a desejada e indispensável autonomia administrativa, deliberativa, financeira e orçamentária. Tal situação é evidenciada pelo próprio Conselho Nacional de Educação, que não possui, dentre outras, a mais basilar competência inerente à autonomia, a deliberativa, tendo em vista que a eficácia de seus atos depende de homologação ministerial.

Em condição semelhante encontram-se os demais Conselhos de Educação instalados no país, pois, em alguns casos, se lhes foi conferida autonomia deliberativa, lhes é subtraída a orçamentária e/ou a administrativa, por meio da interferência direta na escolha de membros e/ou em sua constituição diretiva.

Consigna-se, para fins deste estudo, que, dentre os diversos Conselhos de Educação analisados, não foi localizado nenhum contemplado de forma plena com as necessárias autonomias administrativa, deliberativa, financeira e orçamentária, mantendo-se tais órgãos sempre vinculados, de forma mais ou menos acentuada, às vontades políticas oriundas do poder executivo.

Acrescente-se que as atribuições dos Conselhos de Educação sofreram significativas mudanças a partir dos instrumentos normativos em vigor, bem como daquilo que lhes é demandado pela sociedade atual. Porém, os modelos e as formatações jurídicas de constituição de tais órgãos permanecem iguais às adotadas em relação aos seus antecessores.

Neste sentido, propõe-se o estudo e o debate relativo à constituição de órgãos educacionais de controle social efetivamente autônomos, partindo-se da análise de precedentes encontrados no Brasil para superar o histórico centralizador e totalitário que ainda se faz presente na condução de diversas políticas públicas do país e que, num contexto de construção do Sistema Nacional de Educação, ganha contornos de expressivo relevo e significância.

Em relação ao tema, ensina Cury (2002, p. 171):

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a



não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade.

Dando continuidade ao estudo, no que se refere à constituição de entidades públicas dotadas de autonomia, é interessante observar que, quando há vontade política de constituir órgãos públicos efetivamente autônomos, historicamente, no Brasil, são instituídas autarquias, notadamente as de regime especial, que possuem garantias adicionais quanto à preservação das prerrogativas de independência, razão pela qual passa-se ao exame de tais instituições, com vistas à avaliação da pertinência da constituição de Conselhos de Educação com personalidade jurídica autárquica.

### **3 BREVE ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES AUTÁRQUICAS**

Inicia-se o presente tópico examinando conceitualmente alguns aspectos de direito administrativo, com vistas à contextualização do tema a ser abordado. Neste sentido, tem-se que, atualmente, os Conselhos de Educação integram a administração pública direta dos entes federados aos quais estão jurisdicionados, sendo desprovidos de personalidade jurídica. Vale esclarecer que, de acordo com a legislação em vigor, admite-se como administração pública direta a realizada pelos órgãos e entidades da administração pelos próprios meios, compreendendo: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No âmbito federal, a administração pública direta abrange o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Nos âmbitos estadual e municipal, compreende os órgãos integrados das respectivas estruturas e secretarias.

Em sentido diverso, a administração pública indireta é aquela em que o Estado (União, Estados, DF e Municípios) outorga a terceiros a realização de serviço público, observadas as normas regulamentares. Do ponto de vista da Constituição Federal de 1988, a administração pública indireta abrange Autarquias (podem assumir características especiais de autonomia), Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

Quanto ao conceito da figura jurídica objeto deste estudo, tem-se que autarquia, de acordo com a lei, significa serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública que, para seu melhor funcionamento, demandam gestão administrativa e financeira descentralizada. As autarquias podem ser federais, estaduais ou municipais, dependendo, para tal caracterização, da natureza de seu ente instituidor – União, Estado ou Município.

Para corroborar o presente estudo, utiliza-se a lição de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 326):

A autarquia não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de direito público interno, autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que ele deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz de que, por isso, passa a exercer, um controle legal, expresso no poder de correção finalístico do serviço autárquico.

No que se refere à autarquia de regime especial, verifica-se que assim se caracterizam aquelas a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumento de autonomia, comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade jurídica pública.

Considerados tais conceitos, tem-se que o Brasil possui variados modelos de autarquias de regime especial, constituídas para cumprir diversas atividades típicas e inerentes ao Estado, cujo funcionamento é mais eficaz, em razão da independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e orçamentária, personalidade jurídica e patrimônio próprios de que se beneficiam tais entidades.

Como exemplo inicial, cita-se o dos Conselhos Fiscais de Profissões regulamentadas, entidades criadas por lei federal e beneficiadas com autonomia administrativa e financeira, e que objetivam zelar pelos princípios da ética e da disciplina da classe dos que exercem atividades profissionais afetas

à sua existência (QUEIROZ, 2006). Tais instituições, após longos debates, atualmente são consideradas autarquias, na medida em que a elas foram delegadas atividades típicas do poder do Estado, incluindo até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais.

Outro interessante exemplo é o relativo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que se caracteriza como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

Ainda no que concerne aos exemplos de autarquias criadas com a finalidade de garantir a autonomia para a obtenção de melhores resultados na gestão de atividades típicas do Estado, menciona-se o caminho encontrado pelo Governo Federal, no que se refere às agências reguladoras.

Para Madeira (2002), o legislador, imbuído pela importância da despolitização da gestão estatal, buscou de forma incansável a aplicação do modelo gerencial na Administração Pública no que tange, num primeiro momento, aos serviços prestados à coletividade, entendeu por bem criar agências reguladoras sob a forma de autarquias de regime especial, tendo como modelo de tal regime o Banco Central do Brasil. As agências reguladoras criadas pela União abrangem diversas áreas, destacando-se as de energia elétrica, telecomunicações, produção e comercialização e petróleo, recursos hídricos, mercado de fármacos, vigilância sanitária, dentre outras.

Quanto ao regime de contratação de pessoal, a partir da aprovação da emenda constitucional nº. 19/1998, o ente federado possui autonomia para escolher e instituir, mediante lei específica, o regime jurídico de contratação dos servidores públicos. Neste sentido, admite-se, inclusive a convivência de regimes distintos no âmbito da administração pública brasileira, podendo existir concomitantemente empregados e servidores públicos, sendo os primeiros contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho e os segundos, pelo regime estatutário.

Porém, qualquer das hipóteses admitidas para a contratação no âmbito da administração pública direta, incluindo suas autarquias e fundações, demanda a aplicação das regras contidas no art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal, que normatizam a acessibilidade e investidura, além das regras relativas à criação de vagas e empregos, bem como os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido dispõe o Artigo 37, II da Constituição Federal:

Art. 37 .....

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Quanto aos Conselheiros, dada a especificidade das atribuições a eles conferidas, a legislação abre concessões à exigência de concursos públicos, de acordo com o teor do dispositivo supra transcrito, desde que haja previsão legal para tanto.

Em relação ao tema, novamente deve-se verificar os exemplos encontrados no país, com vistas ao estabelecimento de parâmetros para a construção de uma nova formação para os Conselhos de Educação no Brasil. Cita-se, para este fim, a forma de contratação dos dirigentes das agências reguladoras – autarquias de regime especial –, valendo-se da lição de Madeira (2002, p. 13):

As leis instituidoras das agências reguladoras estabeleceram um processo peculiar de nomeação de seus dirigentes, não sendo através de concurso público, provimentos de cargos de confiança através da livre nomeação ou contratação excepcional de mão-de-obra temporária.

A diretoria é composta através da escolha dos dirigentes (pessoas de reputação ilibada e notório saber do setor regulado) pelo Chefe do Poder Executivo, passando em seguida pela aprovação do Poder Legislativo, conhecido como sabatina.

Trata-se, portanto, de agentes políticos e não de agentes administrativos, não tendo que estar submetido às condições de contratação do servidor público nas formas vistas (concursos, livre nomeação ou temporário). Submetem-se, os dirigentes das agências reguladoras, a critérios definidos em lei, que determina a forma e as condições de sua contratação e sua exoneração, não podendo sê-la feita senão nas hipóteses legalmente estabelecidas e autorizadas.

Transpondo a forma de contratação dos dirigentes das agências reguladoras para a situação dos Conselhos de Educação, a título meramente

exemplificativo, os Conselheiros de tais órgãos poderiam ser indicados, em lista tríplice, por cada uma das entidades de representação social civil, relacionadas à área educacional, para o chefe do executivo ou dirigente da secretaria de educação municipal ou estadual, sendo que o candidato indicado pelo representante do executivo, retirado das referidas listas tríplexes, se submeteria à avaliação do poder legislativo (sabatina).

Para a definição desses critérios, bem como de toda a estruturação jurídica e operacional da entidade autárquica, como a sua própria criação demanda a promulgação de lei específica, a regulamentação dessas matérias poderia ser inserida nos dispositivos da referida norma de instituição da pessoa jurídica de direito público – autarquia de regime especial.

Desta forma, a legislação brasileira admite, com considerável flexibilidade, a organização de autarquias, inclusive as de regime especial, circunstância que favorece o estudo da conversão dos Conselhos de Educação em entidades autárquicas de regime especial, constituídos de acordo com as especificidades de cada ente federado, incluindo diversas características dos Conselhos de Educação em operação, observados os objetivos maiores e democráticos de que tais órgãos necessariamente devem ser revestidos.

Em virtude das características das entidades autárquicas e levando-se em conta os precedentes existentes no país, em meio a um cenário que indica claramente a existência de significativas dificuldades para a implementação de Conselhos de Educação autônomos e efetivamente representativos dos distintos segmentos sociais a partir de um modelo caracterizado, historicamente, pela concepção de órgão governamental, propõe-se o debate referente à transformação destes órgãos em autarquias de regime especial, constituídas por leis específicas.

Vale destacar que tal possibilidade, de transformação dos Conselhos de Educação em autarquias, é admitida por educadores de renome, como Cury (2006, p. 2):

O CNE não é, nos termos de sua criação, órgão da administração indireta, o que só seria possível sob o inciso XIX do artigo 37 da CF/88 (grifos nossos). Apesar de não ser nem fundação e nem autarquia, ele, como órgão público, deve se submeter aos ditames do caput do art. 37 e aos princípios de especialidade e de controle.

Seguramente a análise da questão remete à necessidade de encontrar novos modelos para a constituição dos Conselhos de Educação, que garantam a esses órgãos autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e orçamentária, além de patrimônio e personalidade jurídica próprios.

Tais atribuições são inerentes ao instituto jurídico da autarquia, razão pela qual o diálogo baseado nessa proposição – avaliação da possibilidade e da conveniência da transformação dos Conselhos de Educação em entidades autárquicas –, salvo melhor entendimento, apresenta-se pertinente e adequada.

Destaca-se, também, que na qualidade de instituições autárquicas, seria possível aos Conselhos de Educação estabelecer normas e regras para a remuneração, por parte das instituições escolares, especialmente as mantidas pela iniciativa privada, dos encargos relativos aos procedimentos de fiscalização e avaliação – regulação dos sistemas de ensino –, tendo em vista que essa modalidade de constituição da pessoa jurídica de direito público admite a existência de receitas oriundas do cumprimento de suas atribuições, a exemplo do praticado pelo INEP, com sucesso, em matéria de ensino superior.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil, de acordo com o disposto pela nova redação do artigo 214 da Constituição Federal e com as deliberações da CONAE 2010, constituirá, no âmbito do Plano Nacional de Educação a ser implementado para o decênio que se inicia em 2011, o Sistema Nacional de Educação.

O mesmo diploma legal, a Carta Magna de 1988, intencionalmente, estimula a participação e as práticas sociais, buscando superar a herança paternalista que ainda se faz presente no inconsciente coletivo. Nesse contexto, o Brasil se esforça para liquidar seus *déficits* sociais e educacionais, e se depara com o imperativo de instituir, por força de lei, relações interfederativas e não hierárquicas, sob pena de não lograr êxito em oferecer à população a almejada educação básica pública universalizada e de qualidade.

Porém, em matéria educacional, os sistemas de ensino, se abordados restritivamente como sistemas escolares – redes estadual e municipal –, avançaram consideravelmente, fato evidenciado pelo crescimento quantitativo do atendimento escolar estadual e, especialmente, municipal. Entretanto, se analisados numa percepção mais abrangente, como conjunto de atividades organizadas e desenvolvidas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada (SAVIANI, 1999), a conclusão é distinta.

De forma genérica, não se vislumbra no contexto dos sistemas estaduais e, principalmente, municipais – quando constituídos como tais – o exercício autônomo de suas competências a partir de uma organização sistêmica orientada e normatizada a partir das demandas nacionais e locais. Ao contrário, ressalvando-se as exceções, o cenário encontrado no país evidencia a dificuldade brasileira para o exercício de práticas sociais de cidadania ativa, sendo que a organização dos sistemas de ensino, quando formalmente constituídos, padece de normas fundamentadas nas efetivas demandas locais, sendo para esse fim reproduzidas as normas emanadas da União.

Acrescente-se, relativamente aos Conselhos de Educação, que o país igualmente não logrou êxito na sua construção como órgãos autônomos e independentes, aptos ao pleno exercício de suas atribuições enquanto entidades de estado – e não de governo. Vale destacar que a eles foram atribuídos novos contornos, oriundos das demandas da sociedade atual, sem, contudo, serem propostas revisões nos modelos de constituição desses entes, que continuam em funcionamento com base em estruturas jurídicas do passado.

Nessa conjuntura, reiterando posicionamentos anteriormente manifestados pelos autores em estudos recentes sobre a temática, face à inércia dos entes federados, no que se refere ao exercício de suas competências, a União tende a ampliar sua área de atuação, invadindo os espaços gerados pelos Estados e Municípios, em lugar oferecer-lhes a competente assistência técnica para a superação dessas dificuldades, atitude que, igualmente, evidencia a herança cultural paternalista de nosso país.

Diante disto, o fortalecimento dos Conselhos de Educação é medida de singular importância para que se constitua um Sistema Nacional de Educação pautado em princípios democráticos, que respeite o princípio fundamental do federalismo, além de possibilitar a efetiva prática da representatividade social e política em matéria educacional.

Entretanto, a constituição de Conselhos de Educação efetivamente autônomos e representativos – órgãos de estado – demanda o rompimento dos paradigmas históricos, que sempre os mantiveram com espaços institucionais integrados e a serviço do poder executivo. É imperiosa, para a consecução das novas atribuições desses órgãos, a revisão desse modelo, conferindo aos Conselhos de Educação personalidade jurídica e autonomia, prerrogativas inerentes às entidades autárquicas.

Em razão disto e, ainda, considerando os precedentes nacionais, indicativos da assertividade da constituição de autarquias de regime especial para executar atividades típicas da Administração Pública, com vistas ao seu melhor funcionamento e a flexibilidade de organização dessas pessoas jurídicas de direito público, que admitem sua instituição a partir de variados formatos, abrigando as peculiaridades locais e regionais, bem como sistemáticas operacionais diversas, propõe-se a reflexão, o estudo e a análise da possibilidade da conversão dos Conselhos de Educação em autarquias de regime especial, com vistas ao rompimento dos paradigmas históricos e à possibilidade de efetivamente constituírem-se no Brasil órgãos educacionais aptos a exercer suas funções de estado, assim compreendida, especialmente, a representação dos distintos pontos de vista dos múltiplos atores sociais (BORDIGNON, 2005).



## Referências Bibliográficas

BARRETO, Roberto Ferraz et. al. **O papel dos Conselhos Estaduais de Educação no Sistema Nacional Articulado**. Apresentado na Reunião Plenária da Região Norte do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Belém, Pará. 2009.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Nacional de Educação: Origem dos Debates Contemporâneos, Aprovação da PEC Nº 96-A, De 2003, E suas Repercussões**. Apresentado na Reunião Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Salvador, Bahia. 2009.

BORDIGNON, G. Proposta Pedagógica: Gestão democrática na educação. **Gestão democrática na educação**. Boletim 19. out. 2005. p. 3-13. MEC.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação**. Documento produzido para discussão no Encontro Nacional de Conselheiros de Educação e UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 out. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.394/1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº. 59/2009**. Congresso Nacional, 2009. Aprovada em 28 out. 2009. Disponível em: Sistema de Tramitação de Matérias – Senado Federal.

\_\_\_\_\_. **Documento-Base vol I CONAE 2010**. Ministério da Educação. 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf). Acesso em: 13 out. 2009.

\_\_\_\_\_. **Documento-Base vol II CONAE 2010**. Ministério da Educação. 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf). Acesso em: 13 out. 2009.


\_\_\_\_\_. **Documento Referência CONAE 2010** – Encarte. Ministério da Educação. 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf). Acesso em: 13 out. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Leda (orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010** – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. p. 11-31.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Educação: Fundamentos e Funções. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da educação**. Porto alegre, vol. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200 169. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 15 maio 2010.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Agência reguladora . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3339>>. Acesso em:  20 maio 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A natureza jurídica dos conselhos fiscais de profissões regulamentadas . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1211, 25 out. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9082>>. Acesso em:  20 maio 2010.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação & Sociedade**. Ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 13 out. 2009.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: LDB – trajetória, limites e perspectivas.** 10. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2006 (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Leda (orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. p. 33-74.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.