

O jogo burocrático faz obstáculo às apostas democráticas? O caso do Conselho de Educação do estado de Santa Catarina (Brasil), após 1962¹

Le jeu bureaucratique fait-il obstacle aux enjeux démocratiques? Le cas du Conseil d'Éducation de l'État de Santa Catarina au Brésil, depuis 1962

Ione Ribeiro Valle²

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Florianópolis, SC, 88015-640 Brasil

Adriane Knoblauch³

Universidade Federal do Paraná – UFPR
Curitiba, PR, 80060-000, Brasil

Resumo: Este estudo aborda o processo de tomada de decisões do Conselho de Educação do Estado de Santa Catarina no Brasil, conforme concebido e exercido desde sua criação em 1962 até o final dos anos 80. Nos consagramos a definir as consequências desse processo sobre a política educacional que foi implementada e a analisar as posições tomadas por alguns dos atores sociais envolvidos. Assim, procuramos reconstruir o percurso histórico desse conselho e os meios que ele empregou no exercício do poder. Estudamos tanto a trajetória profissional dos conselheiros, quanto as estratégias desenvolvidas para favorecer relações privilegiadas com a Secretaria de Educação. As perspectivas e os limites da democratização da educação são a preocupação fundamental desta análise; elas nos permitem indicar as múltiplas apostas em contextos institucionais e sociais, marcados do lado do Estado pelo surgimento de estratégias burocráticas e, do lado da sociedade civil, pelas expectativas em relação à educação.

Palavras-chave: Conselho de Educação; autoritarismo; burocratismo; poder.

Résumé: Cette étude porte sur le processus de prise de décisions du Conseil d'Éducation de Santa Catarina au Brésil, tel qu'il a été conçu et exercé, depuis sa création en 1962 jusqu'à la fin des années 80. Nous nous consacrons à définir les conséquences de ce processus sur la politique éducative qui a été mise en pratique et

¹ Traduzido do francês para o português por Adriane Knoblauch. Título original: “Le jeu bureaucratique fait-il obstacle aux enjeux démocratiques? Le cas du Conseil d'Éducation de l'État de Santa Catarina au Brésil, depuis 1962”. *Revue Histoire et Sociétés de l'Amérique Latine. Le siècle des États éducateurs*. Paris: ALEPH (Amérique Latine: Expériences et Problématiques d'Histoire), n° 12, p. 111-124, 2000(2).

² Doutora em ciências da educação pela Universidade René Descartes (Sorbonne Paris V) e professora titular do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7496-3959>. E-mail: ione.valle@ufsc.br.

³ Professora associada do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, onde atua como docente no curso de Pedagogia e na pós-graduação em Educação. Possui mestrado e doutorado em Educação, pela PUCSP, programa EHPS, e estágio de pós-doutoramento em Educação pela USP. É coordenadora do GEPPEDOC (grupo de estudos e pesquisas sobre práticas escolares, docência e cultura). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8842-4128>. E-mail: adrianeknoblauch@gmail.com.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

à analyser les positions prises par certains des acteurs sociaux concernés. Ainsi, avons-nous essayé de reconstruire le parcours historique de ce conseil, et les moyens qu'il a employé dans l'exercice du pouvoir. Nous étudions à la fois la trajectoire professionnelle des conseillers et les stratégies développées pour bénéficier de relations privilégiées avec le Secrétariat d'éducation. Les perspectives et les limites de la démocratisation de l'éducation sont le souci fondamental de cette analyse; eles nous permettent d'indiquer les multiples enjeux dans des contextes institutionnels et sociaux, marqués du côté de l'État pour l'émergence de stratégies bureaucratiques et, du côté de la société civile, par les attentes de la population vis-à-vis de l'éducation.

Mots clés: Conseil de l'Éducation; autoritarisme; bureaucratisme; pouvoir.

No início do terceiro milênio, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴ garantiu enfim a todos os brasileiros o direito sagrado à educação, e prometeu quitar definitivamente a dívida do Estado com os cidadãos aos quais esse direito ainda não havia sido reconhecido. Na verdade, as elites brasileiras jamais consideraram a educação como prioridade, ainda que ela sempre seja mencionada como tal nos programas governamentais. O Brasil sofre ainda hoje ao mesmo tempo com um sistema escolar inacessível a uma parte importante da população e com uma educação de baixa qualidade, caracterizada pelo fracasso escolar das camadas sociais desfavorecidas.

A pesquisa em educação no Brasil concedeu pouca atenção ao estudo dos Conselhos de Educação, mesmo que eles exerçam papel fundamental na definição das políticas educacionais do país. Essa situação nos levou a analisar seu percurso histórico, a partir do estudo de caso do Estado de Santa Catarina. No seio deste Conselho, tentamos compreender o papel dos diferentes atores, as disputas de poder e as estratégias de tomada de decisões. Realizado no início dos anos 1990 num contexto marcado pelas reivindicações democráticas, este estudo se propôs a confrontar essas reivindicações com a resistência à mudança engendrada pelo Conselho por meio de uma pesada burocratização de suas estruturas de decisão: enquanto os setores sociais tradicionalmente excluídos entravam em cena, pressionando o aparelho de Estado para exigir seja um melhor acesso à escola pública, seja para melhorar sua qualidade, o Conselho se enrijeceu e intensificou a burocratização das diferentes instâncias do sistema de ensino.

O objetivo deste estudo primeiramente consistiu em reconstituir as razões para a criação do Conselho de Educação e em retratar as estratégias de poder, considerando a conjuntura sociopolítica

⁴ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: "O golpe de 1964 e a educação"

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

da época. Partimos da hipótese de que ele procurava proteger os interesses de certos setores, de certos grupos privilegiados; essa hipótese permitiu explicar a incapacidade do Conselho de responder às expectativas de democratização de educação emanadas da sociedade civil.

Também levantamos as imposições às quais o Conselho foi submetido e as estratégias utilizadas para preservar sua hegemonia e garantir suas condições de exercício do poder. Em razão da diversidade dos elementos de análise, apoiamo-nos numa pluralidade de fontes que permitem cruzar as perspectivas, ampliar as informações e fortalecer as possibilidades de comparação e objetividade. Em nenhum momento esquecemos das dificuldades do pesquisador ao descrever esses fenômenos, tentando abranger a complexidade e a riqueza no campo de pesquisa definido.

Da concepção à criação dos Conselhos de Educação

O Conselho de Educação apareceu pela primeira vez na legislação brasileira com a Reforma Rivadávia⁵ de 1911, que também criou o Conselho Superior de Ensino. Este foi abolido em 1925, por ocasião da Reforma Luiz Alves/Rocha Vaz⁶ que instituiu o Conselho Nacional de Educação. As atribuições do novo Conselho não possuíam caráter administrativo, mas unicamente uma função consultiva, e consistiam em deliberar sobre questões técnicas e didáticas em relação às universidades e aos institutos de ensino superior.

O domínio da competência do Conselho Nacional de Educação foi completamente modificado pela Constituição Federal de 1934, que o considerava como o órgão de definição da política educacional. Entre suas competências primordiais figurava a elaboração de um plano nacional de educação e a promoção da descentralização do sistema de ensino, por meio da criação dos Conselhos de Educação no Distrito Federal e em todos os Estados da federação. Entretanto, após a Revolução de 1930 (golpe de Estado orquestrado por Getúlio Vargas, então presidente da república), esta constituição foi totalmente ignorada, e depois substituída em 1937 por uma nova Constituição Federal que suspendeu toda medida destinada a implementar um novo Conselho de

⁵ Essa reforma, implantada em 1911, associou o princípio da "liberdade espiritual" à noção de "liberdade de ensino", abrindo-a para a iniciativa privada. Maria S. RIBEIRO, *História da educação brasileira: a organização escolar*, São Paulo: Vértice, 1987 (7ª ed., p. 73).

⁶ Essa reforma, implantada em 1925, consolidava a legislação já em vigor. Ela faz parte das primeiras tentativas de "difusão do ensino" e pode ser vista como o equivalente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação antes da Revolução de 1930". (Lima, L. de O., s/d, p. 118).



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Educação. É somente em 1948 que um projeto de lei sobre a educação foi apresentado ao Congresso Nacional. Ele evolui ao curso de treze longos anos de debates que levaram, finalmente em 1961, à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Voltemos aos anos 50, década ao longo da qual toda sociedade brasileira se mobilizava em favor do desenvolvimento econômico. Nesta perspectiva, o conjunto das instâncias do aparelho de Estado foi mobilizado a fim de planejar a fazer avançar esse projeto. A educação era considerada a via privilegiada para assegurar essa transformação. Podemos distinguir, entre as iniciativas postas em prática, a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, subordinado ao Ministério da Educação. Este instituto propunha estudos críticos da sociedade que ofereciam fundamentos teórico-filosóficos para as estratégias de desenvolvimento. Estas deviam ser capazes de promover transformações na sociedade, e criar uma nova mentalidade em relação à produção e ao consumo de bens, seguindo o modelo dos países industrializados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, finalmente adotada em 1961, colocava assim os objetivos desse projeto de desenvolvimento. Ela previa, tanto nos seus princípios, quanto em suas aplicações, um tipo de desenvolvimento econômico no qual a educação exercia um papel fundamental. Em consequência, a educação representava um investimento econômico importante, até mesmo de formar os recursos humanos indispensáveis à concretização do projeto.

Esta lei foi concebida num clima de profundas divergências: de um lado, os defensores do ensino público reivindicavam uma maior autonomia para os Estados, o que lhes permitiria promover a democratização da educação, de outro, os defensores do ensino privado desejavam concretizar “o princípio da liberdade de ensino”⁷.

Do ponto de vista político-administrativo, a lei atribuía reais poderes ao Conselho Federal de Educação, o que implicava uma diminuição dos poderes do Ministério da Educação. Isso conduziu a disputas concernentes tanto à definição da política educacional em geral, quanto à atribuição de competências respectivas às duas instâncias.

⁷ Segundo L. Cunha, “o princípio da liberdade de ensino” foi garantido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: foram incluídas disposições relativas ao financiamento da rede privada pelo Estado, além da autorização concedida às escolas privadas para conferir diplomas e a liberdade de ofertar um ensino religioso em todos os estabelecimentos. Luiz Antônio CUNHA, Educação e desenvolvimento social no Brasil, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Do ponto de vista social, D. Saviani define a lei como uma solução “de compromisso” entre uma elite que desejava um ensino privado parcialmente financiado pelo Estado, e as classes médias, favoráveis à expansão da rede pública⁸. A estratégia de conciliação prevaleceu nas discussões do projeto, visando satisfazer esses interesses. Na realidade, essa lei foi inscrita no quadro de uma “democracia restrita”, ou mais propriamente de “exclusão”: ela era o registro próprio de um regime político que conservava princípios democráticos, mas os restringia a uma parte da sociedade. Embora não haja dúvidas de que essa lei favoreceu a elite socioeconômico e cultural, é igualmente inegável que ela se comprometeu com as expectativas dos setores populares.

Voltemos ao novo “poderoso” Conselho de Educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional previa a representação de todas as regiões do país e de todos os níveis de ensino. Entretanto, a designação de seus membros dependia exclusivamente da escolha pessoal do presidente da república, o que restringia significativamente o espírito de representatividade. Na verdade, essa lei concedia ao poder executivo todos os meios legais, o que lhe permitia manter o Conselho sob seu controle; por consequência, a independência da instância encarregada de definir a política educacional não estava assegurada.

Uma das tarefas do Conselho Federal de Educação consistia em promover a descentralização do sistema de ensino, por meio da criação dos Conselhos de Educação dos Estados. Tratava-se da aplicação, várias décadas depois, de um dos princípios da Constituição de 1934.

A descentralização era, segundo Newton Sucupira⁹, um ideal a ser alcançado, juntamente com a democracia representativa e a autonomia (princípios fundamentais da lei). Ele a descreveu como uma “descentralização articulada”, propícia ao intercâmbio entre os diferentes níveis do sistema de ensino (federal, estadual e municipal). Isso conferia aos Estados especificidades que os afastavam da tradicional submissão hierárquica e funcional às instâncias federais.

A democratização do ensino era muito cara a esse conselheiro, pois ele concebia a educação como um bem individual e não como privilégio de setores restritos da sociedade. Era, portanto, necessário aumentar as capacidades do sistema de ensino para concretizar essa democratização, fator de desenvolvimento econômico e social. Assim, a política educacional previa a expansão das redes

⁸ Dermeval SAVIANI, *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*, São Paulo, Cortez, 1988, (2ª ed.).

⁹ Membro do Conselho Federal de Educação.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

de ensino, enquanto os dispositivos complementares preconizavam a formação profissional para permitir o aumento da produtividade econômica do país.

Esse espírito, manifesto na Lei de Diretrizes e Bases, teve consequências diretas na criação dos Conselhos de Educação dos Estados. Analisamos o caso de Santa Catarina onde o primeiro Conselho de Educação foi criado em 1961¹⁰ e entrou em vigor em maio de 1962.

A criação desse Conselho foi aguardada com muita expectativa. Ele seria o ponto de partida para mudanças educacionais consideradas fundamentais à concretização do projeto de desenvolvimento econômico que o governo do Estado estava implementando, projeto para o qual a modernização do aparelho de Estado era indispensável. Este envolvia medidas capazes de melhorar a eficiência e a produtividade do sistema de ensino. O sistema, na verdade, era considerado improdutivo, porque incapaz de acolher uma grande parte da população; o acesso à escola permanecia, portanto, muito limitado.

Uma trajetória invertida: o controle do Estado autoritário sobre os Conselhos de Educação

Assim que foram criados e antes mesmo de serem estruturados, os Conselhos de Educação sofreram com intervenções do regime militar, instaurado logo após o golpe de Estado de 31 de março de 1964, tendo permanecido em vigor até 1985.

O novo regime recorreu ao modelo de Estado autoritário, promovendo a concentração do poder econômico, político e ideológico, bem como, a reprodução das estruturas de controle. Esse estilo de autoridade tornava possível o clientelismo, que já fazia parte das estruturas tradicionais de poder e reforçava a complexa rede de privilégios.

A fim de assegurar a legitimidade das decisões tomadas pelos dispositivos legais, o Estado autoritário se apoiou na Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, a saber “na difusão da ideologia do regime e no controle coercitivo das manifestações sociais”¹¹. O objetivo era ao mesmo tempo persuadir a sociedade civil dos perigos dos movimentos de organização social, no que se

¹⁰ Lei nº 2.975, de 18 de dezembro de 1961.

¹¹ VALLE, Ione Ribeiro. *Burocratização da educação: um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1966, p. 22.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

referia especificamente ao sistema de ensino, e justificar as medidas contrárias à descentralização, à autonomia e à democratização (medidas que o regime adotaria posteriormente).

Nesse contexto de profundas modificações, as reformas do Ensino Superior (1968) e do Ensino de 1º e 2º graus (1971) abalaram o sistema de ensino. Essas reformas tinham um caráter nitidamente político. Aliás, a primeira foi qualificada por Saviani como “estratégia do autoritarismo desmobilizador”, implicando a exclusão sistemática e deliberada de membros dos sindicatos, de associações profissionais, de certos setores da Igreja etc. Concretamente, todos os conhecimentos e as disciplinas que favoreciam a reflexão crítica e o debate, tais como a filosofia, a sociologia, a história, algumas línguas, ou tiveram seus programas reduzidos ou foram completamente suprimidas dos currículos escolares. A segunda reforma foi, por sua vez, batizada por Saviani de “estratégia do autoritarismo triunfante”¹², isto é, favoreceu a marginalização forçada tanto das classes trabalhadoras quanto dos intelectuais dissidentes. Ao promover a expansão do ensino privado, a reforma limitava o acesso das classes operárias ao ensino de 2º. grau. Paralelamente, a especialização decorrente da “profissionalização obrigatória” suprimia as disciplinas de caráter geral, eliminando qualquer dimensão crítica da formação prática.

Essas reformas delinearão assim o novo contexto político-educativo ao qual os Conselhos de Educação deveriam se adaptar.

O Conselho de Educação de Santa Catarina: múltiplas estratégias de poder

O caso particular do Estado de Santa Catarina é representativo dos outros Estados. Com efeito, o Conselho de Santa Catarina, como os outros, teve que reorganizar o exercício do poder em função das restrições impostas pelo regime autoritário. Introduzimos aqui a instância fundamental que é a Secretaria de Educação, cujo poder de decisão corresponde, no nível estadual, ao do Ministério da Educação no nível federal.

O Conselho de Educação modificou a estrutura hierárquica do poder de decisão em três fases distintas, mas complementares:

¹² Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino, op. cit.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

- I. A primeira teve início com a criação do Conselho de Educação em 1961 e continuou até 1970. Caracterizou-se pela busca de consenso entre o Conselho de Educação e a Secretaria de Educação. O Conselho de Educação era, portanto, naquele momento, uma "instância político-decisória";
- II. A segunda fase continuou até o início dos anos 1980; ela correspondia à adaptação às restrições impostas pela Secretaria, bem como à introdução de mecanismos de controle de todos os atores do ensino (do pessoal administrativo aos professores). O Conselho de Educação funcionou então como uma "instância técnico-burocrática";
- III. A terceira fase ocorreu a partir dos anos 1980 até a abertura do regime em 1985, no contexto dos movimentos de democratização da educação que ocorreram em alguns Estados, especialmente em Santa Catarina. Esta fase foi paradoxalmente caracterizada pelo endurecimento das estruturas internas de poder dos órgãos educacionais e pelo fortalecimento das alianças entre o Conselho e um setor educacional privado cada vez mais poderoso. O Conselho de Educação correspondia então a uma "instância de resistência às mudanças".

Uma instância político-decisória (1961-1970)

No início da década de 1960, o Conselho de Santa Catarina apenas reportava-se ao Conselho Federal de Educação. Tratava-se de uma “subordinação técnica”, para usar os termos oficiais, uma vez que o primeiro somente recebia instruções do segundo, permanecendo livre para implementar ou não essas recomendações. Encontramos aqui os princípios de descentralização e autonomia que inspiraram a criação dos Conselhos de Educação.

Durante esta primeira fase, o Ministério da Educação criou condições favoráveis à autonomia formal dos Conselhos de Educação em relação às outras instâncias do sistema de ensino. No nível estadual, o Conselho ocupava uma posição de destaque, sendo qualificado como uma "instância de orientação e coordenação do ensino".

Atribuir tanta importância ao Conselho na formulação da política educacional implicava paralelamente em uma redução do poder político da Secretaria de Educação, que era responsável apenas por funções essencialmente administrativas, uma vez que as tradicionais funções políticas eram de competência do Conselho.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

Os critérios de composição do Conselho foram definidos por dispositivos legais, especialmente pelo primeiro regulamento interno (1962), os quais acrescentaram aos critérios federais relativos à representatividade, à duração dos mandatos e ao número de membros (titulares ou suplentes), certas exigências relativas ao perfil esperado desses membros. Esses critérios tinham por objetivo restringir a escolha do governador ou, ao menos, incentivar certa prudência na sua seleção. Assim, os membros deveriam desfrutar de uma certa notoriedade intelectual e de reconhecimento no campo da educação. É evidente que os interesses de certos grupos privilegiados (aqueles que defendiam o ensino privado) foram favorecidos por essa nova definição dos critérios de seleção.

Ao analisarmos as atas das sessões plenárias do Conselho de Educação, que se definiam como “espaços superiores de deliberação coletiva”, constatamos que, até meados da década de 1960, reinava um clima absolutamente consensual em torno da sua estruturação e de suas áreas de competência. Os objetivos eram comuns aos membros do Conselho e da Secretaria. Os princípios de descentralização e autonomia que presidiram a criação dos Conselhos de Educação foram constantemente evocados. Durante essas sessões, os membros gostavam de ressaltar a distinção associada à sua função e o prestígio pessoal que ela lhes conferia.

Uma instância técnico-burocrática (1970-1980)

Os princípios que inspiraram a criação dos Conselhos de Educação tornaram-se inadequados à ideologia imposta em 1964 pelo regime militar. A estratégia desse regime não consistia em provocar mudanças bruscas na organização do ensino, mas sobretudo, em persuadir os Conselhos a adotar e promover sua ideologia. Observa-se que houve um movimento de adaptação suave dos Conselhos às restrições do regime. De fato, alguns conselheiros receberam positivamente as medidas tomadas pelo governo; aqueles que não o fizeram foram gradualmente afastados. Como não manifestaram seu descontentamento publicamente, não foram imediatamente destituídos, e alguns até conseguiram chegar ao fim de seu mandato. Posteriormente, foi implantada uma dinâmica política e administrativa favorável à aplicação dos dispositivos legais implementados.

Os primeiros efeitos do regime militar foram sentidos durante a III reunião anual dos Conselhos de Educação em 1966. Esta reunião tinha por temas centrais a educação cívica e o



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

desenvolvimento de planos educacionais dos Estados. O regime estava agora exibindo sua ideologia. Em primeiro lugar, o Estado decidiu incluir no currículo escolar disciplinas preconizadas pela Doutrina de Segurança Nacional e destinadas a promover a “integração social”. Elas foram apresentadas como recomendações, embora vinculadas a dispositivos legais. A educação cívica é o exemplo mais marcante de uma disciplina que fornecia as bases filosóficas para a política educacional dos anos posteriores. Conforme evidenciado pelo artigo 2 do decreto discutido durante esta reunião de 1966:

A educação cívica visa desenvolver nos alunos e na população em geral um sentimento de gratidão pela pátria, de respeito às suas instituições, de fortalecimento da família, de obediência à lei, de fidelidade ao trabalho e de integração na comunidade, de modo que todos se tornem, num clima de liberdade e responsabilidade, de cooperação e solidariedade humana, cidadãos sinceros, convictos e fiéis no cumprimento de seu dever.¹³

Outra preocupação da ideologia do regime consistia em planejar o sistema de ensino, o que justificava a introdução de mecanismos de controle em todos os níveis. A necessidade de elaborar planos de educação não era uma ideia nova. Inseridos no contexto do projeto de desenvolvimento da década de 1950, esses planos estavam entre as recomendações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Restava ao regime militar apenas colocar em prática um discurso amplamente difundido que exprimia as expectativas de desenvolvimento e de modernização da sociedade.

Durante a "III reunião anual"¹⁴, exigências para a elaboração de planos educacionais foram "propostas" aos Estados. Na realidade, eles eram obrigados a cumpri-las. Isso representava um retrocesso em relação ao princípio da autonomia: voltava-se ao momento em que o poder político da Secretaria, ou mais precisamente do Secretário da Educação, era indiscutível. Assim, o Executivo se mantinha no centro da cena política, não apenas controlando os Conselhos, mas também utilizando-os para legitimar as ações do Ministério e das Secretarias de Educação.

Ao analisar o tema da IV reunião anual¹⁵, “implicações e limites da autonomia dos sistemas de ensino dos Estados”, constata-se mais uma vez a centralização do poder no Executivo, assim como os mecanismos de adaptação forçada dos Conselhos de Educação à nova ordem política.

¹³ Decreto Federal nº 58.023, de 23 de março de 1966.

¹⁴ Esta reunião foi realizada de 5 a 9 de dezembro de 1966, no Rio de Janeiro.

¹⁵ Esta reunião foi realizada de 4 a 8 de setembro de 1967, no Rio de Janeiro.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

A reunião procurou demonstrar que os Conselhos podiam cumprir suas funções sem infringir a nova ordem política e institucional; eles podiam até mesmo contribuir para a consolidação dos princípios dessa ordem, a ideologia da Segurança Nacional. Dessa forma, a ênfase foi dada à importância da solidariedade dos Conselhos com as decisões das Secretarias de Educação que, em contrapartida, deveriam reconhecer a legitimidade dos primeiros. Retomemos as atas dessa reunião:

As resoluções dos Conselhos de Educação deveriam ser ouvidas e seguidas; elas deveriam ser homologadas pelas Secretarias num clima de profunda harmonia. O poder Executivo, através das suas instâncias, deveria reconhecer que os Conselhos estão no topo do sistema de ensino e, portanto, manifestar a seus membros toda a autoridade e respeito que merecem.

Entre os numerosos discursos dessa reunião, gostaríamos de destacar os de três membros do Conselho de Educação do Estado de Santa Catarina¹⁶, os quais se apresentaram como porta-vozes do Executivo federal. Esses conselheiros lembraram a importância da reorganização administrativa (“adaptação” ou “remodelação” dos Conselhos de Educação) para estar em conformidade com os princípios da Segurança Nacional: eles falaram de “poder de auto-organização e autoadministração, o que, no federalismo contemporâneo, tem como limite a questão da segurança e da unidade nacional, assim como o processo de desenvolvimento global da Nação”. Segundo eles, a competência dos Estados quanto à “organização e administração de um sistema próprio de ensino não devia ser delegada sem restrição, mas condicionada a um conjunto de princípios e de normas que os disciplinavam e os ordenavam para o bem comum”¹⁷. Esses discursos fazem, na verdade, uma apologia disfarçada à burocratização e à subordinação.

Ao final dessa IV reunião, os Conselhos de Educação engajaram-se em um processo de modificação de seus estatutos. De instâncias principais na definição da política educacional, eles se tornam solidários ao Executivo, mas também agentes de propaganda de sua ideologia e de legitimação de suas decisões.

Numa análise mais detalhada, o futuro dos Conselhos de Educação estava desde então traçado: eles redefiniram suas funções, com a preocupação de não se confrontar com a ordem institucional do Estado militar. Os conselhos se empenharam, assim, na implementação de princípios

¹⁶ Orlando Ferreira de Mello, Francisco Brasinha Dias e Osvaldo Ferreira de Mello (conselheiros de Santa Catarina).

¹⁷ IV Reunião Anual dos Conselhos de Educação, realizada no Rio de Janeiro, de 4 a 8 de setembro de 1967.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

baseados, especialmente, no respeito absoluto, na centralização do poder, contrários à autonomia e à democratização iniciais.

Voltando ao caso particular de Santa Catarina, observamos um grande movimento de reestruturação interna, que não se reduz somente à burocratização da organização, mas diz respeito também à implementação de estratégias de tomada de decisões clandestinas. Na verdade, havia um jogo de alianças oficiosas entre os decisores do Conselho e os da Secretaria: as sessões plenárias do Conselho apenas legitimavam as decisões tomadas previamente nos bastidores. Além disso, constatamos que não havia uma renovação real dos membros do Conselho e que estes eram personalidades poderosas que ocupavam cargos-chaves na administração pública e privada. Eles se sucediam nesses cargos e, às vezes, chegavam a acumular várias funções, como o de Conselheiro e de Secretário de Educação.

O Conselho se submeteu dessa forma ao poder executivo da Secretaria, numa relação de subordinação aparentemente absoluta. Essa situação podia ocultar divergências, mas havia se instalado um período de terror e todos procuravam se proteger. É preciso lembrar que o regime militar se caracterizava pelo uso ostensivo de ameaças e repressão. Deve-se lembrar também que, na época, alguns conselheiros haviam sido formados na Escola Superior de Guerra (E.S.G.), que materializava a Doutrina de Segurança Nacional. A dissidência era, portanto, reprimida.

Uma instância de resistência à mudança (1980-1987)

Enquanto a sociedade civil se organizava e ampliava suas demandas por expansão e melhoria da qualidade do ensino público (processo então conhecido como Movimento pela Democratização da Educação, que levou, em 1985, à elaboração de um novo Plano de Educação), o Conselho de Educação de Santa Catarina permanecia tão fechado quanto antes e preocupado em manter suas relações privilegiadas com a Secretaria de Educação. Como vimos, essas estratégias eram operadas por meio de alianças, concretizadas pela permuta circular das pessoas que ocupavam os cargos-chave nos setores mais poderosos do Executivo. Essas alianças permitiram que o Conselho de Educação resistisse às pressões de uma sociedade civil cada vez mais organizada contra o exercício autoritário do poder.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.
Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”
<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>
<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

Observamos, à luz da análise da composição do Conselho de Educação de Santa Catarina no período compreendido entre 1977 e 1987, que os grupos de interesses foram se reagrupando essencialmente em três categorias: os representantes da alta burocracia do Estado, os do ensino privado e os das instituições de ensino superior. Esses grupos eram tão próximos uns dos outros a ponto de formarem um todo homogêneo, pouco sujeito a eventuais divisões internas que pudessem enfraquecer sua influência. Evidentemente, o Conselho e a Secretaria de Educação representavam instâncias distintas, mas faziam parte da mesma esfera de poder.

Nesse contexto de emergência de novos atores sociais, os Conselhos de Educação se abrigaram sob a racionalidade técnica a fim de defender os interesses de determinados setores privilegiados quanto ao acesso aos bens econômicos e culturais. Essa situação perdura até os dias de hoje¹⁸. Para que seja possível responder às expectativas da sociedade e aplicar novos dispositivos legais, é indispensável a transformação desses órgãos de poder. O desafio, num contexto onde ocorrem profundas transformações no sistema de ensino brasileiro, consiste em eliminar a via burocrática substituindo-a por uma via democrática, capaz de garantir a igualdade e a liberdade dos cidadãos.

Fontes e Referências

ALVES, Maria, H. M. **Estado e oposição no Brasil (1946-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1987.

COVRE, Maria de L. M. **A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático (1946-1981)**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

Decreto n. 51.504, de 05 de fevereiro de 1962. Dispõe sobre a criação do Conselho Federal de Educação.

Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média.

Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹⁸ (N. da T.) O artigo foi elaborado no final da década de 1990. Sendo assim, a leitura precisa considerar o contexto em que foi produzido.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>

MEC/CFE/CEEs (1980). Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação: quinze anos de intercâmbio e colaboração.

Actes des Sessions Plenières n° 701, du 03 février 1976 à la Session n° 1269, du 20 octobre 1987.

Recebido em maio de 2024.

Aprovado em agosto de 2024.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Atribuição 4.0 Internacional.

Revista Tópicos Educacionais, Pernambuco, v. 30, n. 1, p. 343-356, 2024. ISSN: 2448-0215.

Dossiê Temático: “O golpe de 1964 e a educação”

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/index>

<https://doi.org/10.51359/2448-0215.2024.262896>