

Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina: exercício do poder e legitimidade *

Ione Ribeiro Valle **

1 Introdução

A origem dos Conselhos de Educação pode ser encontrada no início deste século com a criação do Conselho Superior de Ensino. Este aparece na chamada Reforma Rivadávia, implantada em 1911, com a finalidade de retomar a orientação positivista, tanto no sentido de infundir um critério prático ao estudo das disciplinas, quanto para possibilitar a aplicação do princípio da liberdade espiritual, justificada na pregação da “liberdade do ensino”.

A Reforma Luiz Alves/Rocha Vaz, implementada em 1925, criou o Conselho Nacional de Educação. Esta Reforma procurou sistematizar as leis do ensino e as opiniões dos responsáveis pela educação nacional. As atribuições deste Conselho tinham caráter deliberativo sobre assuntos técnicos e didáticos de relevância das Universidades e dos Institutos Singulares de Ensino Superior.

A Constituição de 1934 considerou o Conselho Nacional de Educação como órgão máximo na definição da política educacional e estabeleceu como sua competência primordial a elaboração do Plano Nacional de Educação. Previu, ainda, a necessidade de organização de Conselhos de Educação nos Estados e no Distrito Federal, com funções análogas às do Conselho Nacional de Educação, resguardadas as esferas de atuação.

* Este tema foi desenvolvido na Dissertação de Mestrado, apresentada em 1991 no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina, com o título: Burocratização da Educação; um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação e seu papel na política de expansão do ensino de 2º grau.

** Professora do Centro de Ciências da Educação - FAED da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC.

Todavia, foi no decorrer dos treze anos de discussão para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1961) que se consolida a idéia de criação do Conselho Federal de Educação – CFE e dos Conselhos Estaduais de Educação – CEEs; estes em cada unidade federada.

Amado (1973), ao tratar da delimitação da esfera de poder dos Conselhos de Educação, enfatiza, em sua análise sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o caráter conciliatório que assumiram as discussões no Congresso Nacional. Há que se considerar a conjuntura político-econômica dos anos 50, marcada pelo princípio do jogo democrático aberto, apesar de, de fato, circunscrito às elites.

Esse dispositivo legal é considerado por Saviani (1988) como expressão da “estratégia da conciliação”. Esta engendrou um “pacto de dominação”, visando acomodar as divergências, “pelo alto”, segundo os interesses da elite.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu alguns parâmetros a serem observados, quanto à composição e funcionamento dos órgãos colegiados da educação, especialmente no âmbito federal. Tais parâmetros basearam-se nos princípios legais prescritos pelo Direito Administrativo Brasileiro.

Assim, os Conselhos de Educação, enquanto órgãos colegiados, caracterizaram-se formalmente pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros, sem a predominância da vontade individual de seu chefe, presidente ou de seus integrantes, isoladamente. Prevalece, como valor jurídico, a decisão da maioria, sempre que expressa na forma legal, de acordo com as prerrogativas regimentais.

O exercício do poder justifica-se por estar em conformidade com as leis estabelecidas. Esse poder, na organização do Estado, é hierárquico e singulariza-se pela distribuição e escalonamento das funções dos órgãos, determinando e recriando a atuação de seus agentes e a relação de subordinação entre os diferentes órgãos.

O poder hierárquico gera um amplo controle sobre os órgãos subordinados; esse controle encontra um forte aliado na estratégia do planejamento governamental, utilizada para elaboração e implantação dos Planos de Educação, nas décadas de 60 e 70, mais precisamente.

O golpe civil-militar de 1964 objetivou, desde o início, legalizar a sua posição de força. Relembre-se que, tão logo instalado, o alto Co-

mando Militar deu a público uma série de declarações nas quais se anunciava o programa de governo. Na oportunidade, o novo governo prometia “restaurar a legalidade”; mas breve a nação compreenderia que não se tratava de legalidade democrática, mas de um tipo de legalidade que (via principalmente Atos Institucionais, Decretos e Decretos-leis), buscava ampliar sua base de legitimidade face à sociedade nacional – a legitimidade oriunda não do apoio popular, mas de dispositivos legais. Em harmonia com essa postura, no âmbito interno da administração burocrática, o aparelho de Estado buscou igualmente ampliar a sua legitimidade. Esta legitimidade estribou-se na lei para assegurar um tipo peculiar de administração de Estado e possibilitar a intervenção do mesmo, especialmente na figura do Poder Executivo, determinando a composição, funcionamento e processo de tomada de decisão dos diversos órgãos públicos.

Os Conselhos de Educação, enquanto parte integrante do poder hierárquico do Estado, necessitaram ajustar-se à nova situação e passaram a responder em conformidade com os interesses, compromissos e estratégias de ação dos atores sociais contemplados no novo modelo de aparelho de Estado. A política educacional em geral passou a ser incrementada a partir destes interesses, explicitados nos Planos Nacionais de Desenvolvimento; essa política foi, ainda, objeto de uma legislação de ensino, que visava ampliar as bases de legitimidade das ações governamentais mediante dispositivos legais, principalmente postos em vigência em 1968 (Reforma do Ensino Superior) e em 1971 (Reforma do Ensino de 1o. e 2o. Graus).

2 Política educacional e Planos de Educação

A análise da política educacional dos anos 50, no âmbito federal, demonstra que a intenção do Governo era promover a convergência entre o pensamento liberal e o projeto desenvolvimentista, priorizado naquele momento. Nesta perspectiva, foram acionadas as diferentes instâncias do Sistema de Ensino e implementadas variadas estratégias, que visavam redirecionar a prática educacional brasileira.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961) incumbiu-se de disciplinar a organização dos Sistemas de Ensino e definir as competências das diferentes instâncias.

Nesse quadro foi criado o Conselho Federal de Educação como órgão colegiado da educação (Decreto no. 51.404, de 05 de fevereiro de 1962 e regulamentado provisoriamente, até a elaboração e aprovação de regimento próprio, pela Portaria no. 60, de 21 de fevereiro de 1962). Suas competências abrangiam a esfera nacional e consistiam, fundamentalmente, em promover a descentralização, que, no dizer do Conselheiro Newton Sucupira (membro do Conselho Federal de Educação) deveria caracterizar-se como “descentralização articulada”. Esta visava promover um intercâmbio, que transcendia à condição de subordinação hierárquico-funcional com as unidades federadas e assegurava a especificidade dos diferentes níveis (nacional, estadual e local) de organização do Sistema de Ensino Brasileiro.

Convém ressaltar que os Conselhos Estaduais de Educação surgiram, em todas as unidades federadas, como a alternativa viável e capaz de introduzir uma nova prática política no processo decisório dos Sistemas Estaduais de Ensino. Assim, atendendo às prerrogativas legais, estes Sistemas de Ensino passaram a estruturar-se em conformidade com os princípios da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e implantaram seus Conselhos Estaduais de Educação, com base no princípio federativo que trata do respeito à autonomia dos Estados.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional evidenciou a necessidade de promover essa “descentralização articulada”, através de mecanismos de interação real entre os órgãos colegiados, de forma a evitar ações isoladas e estimular a troca de experiências entre as diversas unidades federadas. As Reuniões Conjuntas dos Conselhos de Educação, realizadas anualmente, deveriam constituir-se em fórum decisivo destinado às discussões e deliberações referentes às grandes questões nacionais. Todavia, essas reuniões praticamente limitaram-se à divulgação das decisões emanadas do Executivo Federal (via Ministério da Educação), e das diretrizes expressas pelo Conselho Federal de Educação.

A política educacional do Estado de Santa Catarina foi delineada nos Planos de Educação, pois, no âmbito oficial, o planejamento foi considerado como estratégia essencial a ser aplicada na administração pública, com a finalidade de assegurar sua eficiência e ampliar sua produtividade.

Os Planos de Educação formulados por iniciativa da burocracia educacional foram os seguintes: Plano Estadual de Educação PEE, 1969/1980 (primeiro Plano); Plano Setorial de Educação PSE, 1973/1976 e

Plano Setorial de Educação PSE, 1977/1980 (visavam a adaptação da política educacional, expressa no Primeiro Plano à política educacional federal, expressa na legislação federal de ensino); Plano Estadual de Educação PEE, 1980/1983 (influenciado pelas idéias democratizantes do contexto nacional e estadual); Plano Estadual de Educação PEE, 1985/1988 (documento “Democratização da Educação; a opção dos catarinenses), elaborado com ampla participação da sociedade, porém não convertido em dispositivo legal como os Planos anteriores.

O Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina teve um papel fundamental na determinação da política educacional, via Planos de Educação. O primeiro Plano, 1969/1980, foi elaborado por uma “Comissão Superior de Estudos”, constituída pelo então Secretário da Educação Galileu Craveiro de Amorim.

A Comissão foi presidida pelo então Presidente do Conselho Estadual de Educação, Conselheiro Osvaldo Ferreira de Melo, na qualidade de representante do órgão. Fizeram parte da referida Comissão os Conselheiros Eugênio Rohr (Vice-Presidente do Conselho), na condição de representante do órgão; Clóvis de Souto Goulart (membro do Conselho), representante da Secretaria de Estado da Educação; Francisco Brasinha Dias (membro do Conselho, na qualidade de seu representante), como Secretário Geral da Comissão, o ex-Conselheiro Celestino Sachet, na condição de representante da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

O Plano Estadual de Educação 1969/1980 apresentou como meta prioritária a reestruturação do Sistema Estadual de Ensino. Tal reestruturação visava adequá-lo aos parâmetros determinados pelo governo civil-militar, que intervinha intensamente nas organizações da sociedade, especialmente naquelas ligadas ao aparelho de Estado; esta intervenção consistia na implementação de estratégias administrativas e políticas, expressas em dispositivos legais, cujo ideário era a Segurança Nacional.

Na verdade esse Plano objetivou estabelecer bases à viabilização da política educacional empreendida pelo Governo Federal. Para tanto, a Secretaria de Estado da Educação e o Conselho Estadual de Educação buscaram a assistência de órgãos internacionais para assessorar a definição das diretrizes básicas da política educacional, a nível estadual; estas apresentavam-se centradas, também, nas orientações emanadas do Conselho Federal de Educação e tinham como tônica básica o planejamento enquanto garantia da eficácia do Sistema de Ensino; e, ainda,

como mecanismo de controle das ações educacionais desenvolvidas em todos os níveis do ensino.

O segundo Plano Estadual de Educação, 1980/1983, foi elaborado e aprovado no Governo de Jorge Konder Bornhausen. Este Plano contemplou alguns indicadores do novo contexto político nacional e estadual, impregnado pelo recrudescimento das forças democráticas.

A elaboração deste Plano foi iniciativa do então Secretário da Educação Antero Nêrcolini. Também aqui foi constituída uma da “Comissão Superior de Estudos”, com a finalidade de planejar a política educacional e os programas e projetos a serem desenvolvidos nos anos subseqüentes. Esta Comissão foi composta por doze membros, representantes de instituições entendidas como as que possuíam a maior “gama de responsabilidade no processo educacional catarinense”.

Nota-se que dos doze membros constituintes da referida Comissão, sete eram membros titulares ou suplentes do Conselho Estadual de Educação, embora representassem, naquele momento, outros órgãos da burocracia educacional pública ou privada.

Em 1983 ficou patente a necessidade de elaboração de um novo Plano de Educação, considerando-se que a vigência do Plano anterior se esgotara. O então Governador Espiridião Amin constituiu, em maio de 1983, uma Comissão com representantes de entidades ligadas ao setor educacional, com o objetivo de efetuar estudos para a elaboração de um novo Plano. Segundo Amorim et. alii. (1985), havia, por um lado, o desejo do próprio Governador em compor uma Comissão representativa dos interesses das várias categorias profissionais (ao contrário do que caracterizara a composição das Comissões responsáveis pela elaboração dos Planos anteriores). Este procedimento lhe proporcionaria dividendos políticos e responderia às pressões exercidas pelas entidades dos profissionais da educação, no sentido de possibilitar-lhes maior participação na elaboração da política educacional para o Estado.

O Conselho Estadual de Educação fez-se presente com vigor na Comissão, através dos Conselheiros Lauro Ribas Zimmer, na qualidade de representante da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE (este presidiu, também, a Comissão responsável pela elaboração do Plano Estadual de Educação, 1980/1983); Waldir Berndt e Nilton Severo da Costa, na qualidade de representantes do próprio Conselho de Educação; Norma Feuser, na qualidade de representante

do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Santa Catarina – SEEESC; e o ex-Conselheiro Alcides Abreu (membro titular do Conselho Estadual de Educação em sua primeira composição, em maio de 1962), na qualidade de representante da Academia Catarinense de Letras.

Todavia, o complexo contexto político dos anos 80 e a heterogeneidade de interesses presentes na Comissão responsável pela elaboração do respectivo Plano acabaram originando um clima de acaloradas discussões. O fato, comparativamente ao planejamento tecnocrático tradicional, gerou o que muitos consideraram uma “dificuldade”. Assim, a Comissão acabou centralizando o Plano em torno de valores e posições relacionadas com a democratização da educação; e, para isto, entendia-se necessária a ampliação da participação da população, com a finalidade de promover a concretização de dois grandes projetos: “a) político-filosófico do governo e da educação, democratização do ensino no Estado, nas diversas redes (...), e b) administrativo – projetos administrativos pedagógicos, conceituais, etc” (Amorim et. alii., 1985:39-40).

Convém ressaltar que o Conselho Estadual de Educação, embora representado na respectiva Comissão por quatro Conselheiros, em um primeiro momento, rejeitou o processo adotado para elaboração do novo Plano de Educação, que se caracterizara pela via do processo participativo. O fato deu-se no decorrer da reunião conjunta entre a Comissão e o órgão, realizada em 08 de novembro de 1983. Alguns Conselheiros explicitaram sua crítica ao processo participativo proposto. Para o Conselheiro Flávio Roberto Collaço, a Comissão havia “já no seu trabalho preliminar, se afastado das diretrizes enunciadas na Carta dos Catarinenses. (...) O título do documento – A democratização da educação – aliás, diz bem da estreiteza da proposta que será levada à nossa gente, em detrimento da intenção mais ampla, de “inovar” e “renovar”, que emergiu das urnas de 1982. Com efeito, a Carta preconiza a democracia, porém, mais sábia, não apenas a democracia, pois ela não é tudo, simplesmente um dos caminhos que devem ser perseguidos. Dizer como diz o documento ora questionado, com insistência, “educar para a democracia, pela democracia”, é dizer menos do que sugere a carta: “para a educação e pela educação”. É estranho, pois que a douta Comissão, ainda que não intencionalmente tenha se desviado dos rumos que deveria percorrer, tenha rompido as balizas previamente traçadas com a aprovação da sociedade catarinense, para regredir, fechando-se numa proposta plutocrática” (Amorim, et. alii, 1985:52-3).

A fala do Conselheiro explicita adequadamente a posição do Conselho Estadual de Educação no conjunto das forças presentes no Poder Executivo. Ou seja, o órgão limita-se a executar as deliberações constantes nos propósitos do Governo Estadual em detrimento das questões educacionais mais amplas e que dizem respeito a toda a sociedade catarinense. Também cabe lembrar que o Conselho distanciou-se muito do princípio da “descentralização articulada”, que justificou sua criação, juntamente com os demais Conselhos de Educação, no âmbito federal e estadual.

Em um segundo momento, o Conselho Estadual de Educação, ao prosseguir a rejeição do processo participativo para a elaboração do Plano, não reconheceu ao documento *Democratização da Educação; a opção dos catarinenses*, a qualidade de Plano de Educação.

A concepção de Plano de Educação é controvertida entre os Conselheiros, porém o entendimento predominante baseia-se nas características técnico-burocráticas, tradicionalmente utilizadas no planejamento educacional. Tais características acabaram por justificar a rejeição do referido documento, embora alguns Conselheiros tenham insistido na necessidade de que o órgão o aprovasse, tendo em vista o processo participativo que envolveu sua elaboração.

No que tange à política educacional, pode-se inferir que os Conselhos de Educação conviveram, sem maiores problemas, com o regime civil-militar; breve, constituíram-se em eficientes instâncias de difusão da ideologia do mesmo. Enfim, estes órgãos colegiados desempenharam um papel relevante na legitimação do poder emanado do Executivo.

O Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina não se manteve à margem da nova situação político-ideológica do novo regime, e logo se adaptou, estabelecendo diretrizes para a incrementação dos diversos dispositivos legais originários do Executivo federal e estadual. Todavia, o Conselho Estadual de Educação manteve-se à margem do processo de democratização da educação e da sociedade – não empreendeu nenhum movimento no sentido de recriar-se, mediante o contexto sócio-político dos anos 80.

Por isso, para compreender a dinâmica de seu funcionamento e o seu processo decisório é necessário situá-lo nos diferentes momentos históricos; estes foram definindo seus contornos e possibilitando a cristalização de arcaicos esquemas de exercício do poder.

3 Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina

O Conselho Estadual de Educação (CEE/SC) foi criado pela Lei no. 2.975, de 18 de dezembro de 1961, que dispôs sobre a reorganização da então Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Cultura. Saliente-se que esse fato antecedeu (em dois dias) a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no. 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

O Conselho Estadual de Educação constituía-se, segundo esta Lei, “em órgão de complementação” das ações empreendidas pela Secretaria de Educação.

A implantação do Conselho Estadual de Educação não ocorreu imediatamente após sua criação, mas somente no ano de 1962 (Lei no. 3.030, de 15 de maio de 1962). Suas funções foram ampliadas, visando atender às exigências da recente legislação federal. O Conselho Estadual de Educação passou a ser a instância mais relevante no sentido de coordenação e orientação do ensino; de “órgão de complementação” das ações da Secretaria de Educação passou a “órgão máximo de orientação e coordenação do ensino”, no Estado de Santa Catarina.

Sua implantação foi cercada pela expectativa de vir a ser, a nível estadual, o órgão impulsor de mudanças educacionais” consideradas indispensáveis à concretização do projeto de desenvolvimento econômico, preconizado na época.

O Conselho Estadual de Educação foi implantado como órgão máximo de deliberação da política educacional, no âmbito do Estado. Todavia, este órgão colegiado veio a passar por processos de recriação, mediante a conjuntura político-econômica dos diferentes momentos históricos. A recriação do Conselho visou legitimar a sistemática de exercício do poder e manter o estilo de autoridade do órgão colegiado da educação.

Para efeito de análise este estudo levantou, nos diferentes dispositivos legais, esses processos de recriação do Conselho Estadual de Educação. A análise de tais processos evidenciou que o órgão colegiado da educação, em distintos momentos históricos, apresenta características que “marcam” a sua atuação: enquanto instância político-decisória, entre os anos 1962 e 1970; como instância técnico-burocrática, a partir de 1970.

Nesse primeiro momento, o Poder Executivo estadual, respeitando o espírito da LDB, criou condições para que o Conselho Estadual de Educa-

ção pudesse resguardar sua autonomia face às demais instâncias do Sistema Estadual de Ensino, especialmente em relação à Secretaria de Estado da Educação; esta se constitui, nos moldes prescritos pelo Direito Administrativo Brasileiro, na instância ligada diretamente ao Poder Executivo estadual e, portanto, tem a incumbência de promover a política educacional do Governo do Estado. Esta autonomia tinha como finalidade assegurar ao Conselho a condição de órgão máximo no processo de tomada de decisão, quanto às questões educacionais, no âmbito estadual.

Daí pode ser caracterizado como instância político-decisória, o que implica em reconhecer, nos princípios que motivaram sua criação e implantação; aspectos estes fundamentais ligados à perspectiva liberal da democratização do ensino.

No processo de criação e recriação do Conselho Estadual de Educação, o início dos anos 70 marcou a passagem formal de instância político-decisória (1962/1970), para instância técnico-burocrática, adaptando-se, assim, às prerrogativas do regime civil-militar, cuja característica fundamental gerou o fortalecimento do Executivo, esvaziando claramente os órgãos de caráter legislativo e colegiado.

A mudança na posição do Conselho Estadual de Educação na estrutura hierárquica do Sistema Estadual de Ensino, expressa-se, primeiramente, na Reforma Administrativa do Estado, ocorrida em 1970. Esta promoveu uma mudança formal, que visava implementar a “racionalidade” das atividades administrativas ligadas à educação e aprimorar o controle sobre as ações educacionais, em todos os níveis. Do ponto de vista organizacional, a Reforma Administrativa de 70 subordinou o Conselho Estadual de Educação à Secretaria de Estado da Educação. A condição de subordinação expressa-se, também, na ampla reforma interna, ocorrida no órgão em 1974, via aprovação de um novo Regimento Interno. Isto se deu a partir da valorização da racionalidade burocrática, e através da ampliação das suas funções técnicas e da sua nova delimitação de papéis. Os diferentes papéis exercidos na estrutura hierárquica do Conselho Estadual de Educação passaram a representar um grande número de obrigações e privilégios, estreitamente definidos por uma racionalidade técnico-burocrática.

Destaque-se, ainda, que a condição de instância técnico-burocrática gerou a complexidade dos procedimentos de rotina administrativa e a ampliação de “canais competentes”, distribuídos hierarquicamente.

Contudo, a estrutura formal de tomada de decisão foi mantida: Plenária, Presidência, Vice-Presidência, Secretaria e Comissões.

Depreende-se que, a partir dos anos 70, descaracteriza-se a condição de órgão máximo de deliberação sobre a política educacional do Estado de Santa Catarina atribuída ao Conselho Estadual de Educação quando da sua implantação. Paralelamente, vai se estabelecendo uma nova sistemática de exercício do poder, no que tange às questões educacionais. Esta sistemática gerou a redução do espaço político-decisório do órgão colegiado; conseqüentemente, a sua burocratização ajustou-se à ação de grupos fragmentários, com seus interesses específicos, possibilitando o privilegiamento desses interesses.

O Conselho Estadual de Educação estabeleceu, como instância técnico-burocrática, um novo sistema de relações com as demais instâncias da burocracia educacional estadual, particularmente com a Secretaria de Estado da Educação. Esta é uma instância relevante devido a sua posição específica no Sistema Estadual de Ensino e pelo fato de, por delegação, representar o Poder Executivo estadual.

Estas relações se sobrepõem à mera influência direta da Secretaria de Estado da Educação sobre o processo decisório no Conselho Estadual de Educação; compreendem, outrossim, a conciliação dos diferentes interesses entre a cúpula da Secretaria de Estado da Educação e os grupos fragmentários que compõem o Conselho Estadual de Educação. Este, pela sua característica colegiada, possibilita a legitimação e concretização de tais interesses.

4 Exercício do poder

O exercício do poder no Conselho Estadual de Educação fundamenta-se nos critérios técnico-burocráticos. Tais critérios garantem ao processo decisório do órgão um caráter impessoal; este encobre o particularismo que se estabelece em decorrência das ligações institucionais dos Conselheiros e a conseqüente constituição de verdadeiros “anéis burocráticos”. Estas ligações institucionais caracterizam-se como canais de articulação dos interesses de grupos fragmentários, representados no aparelho de Estado.

A identificação de algumas das ligações institucionais dos membros do Conselho Estadual de Educação permitiu configurar três grandes gru-

pos de interesses predominantes no processo de tomada de decisão desse órgão: Conselheiros vinculados às instituições públicas; Conselheiros vinculados às instituições privadas educacionais e Conselheiros vinculados às instituições de ensino superior. Estes grupos não se excluem, ao contrário, se articulam e estabelecem uma complexa teia de interconexões que envolve setores da sociedade e órgãos do aparelho de Estado.

A análise das ligações institucionais dos Conselheiros permite inferir que a renovação do órgão, expressa pela nomeação de novos membros, apresentou características peculiares nos diferentes momentos históricos; ou seja, consistiu em uma renovação limitada de nomes, porém manteve a hegemonia dos grupos de interesses ligados às instituições públicas, às instituições privadas educacionais e às instituições de ensino superior, com as nuances propiciadas pelos diversos momentos históricos. Assim, no ano de 1977, a configuração dos novos Conselheiros foi marcada pelos religiosos e representantes das instituições públicas. Já, em 1981, os novos Conselheiros eram, fundamentalmente, oriundos das instituições de ensino superior, com ampla tramitação pela burocracia pública. E, em 1987, a renovação dos membros do Conselho Estadual de Educação caracterizou-se, novamente, pela hegemonia da burocracia pública e das instituições privadas educacionais vinculadas, especialmente, ao ensino de 2o. grau.

A análise da trajetória dos Conselheiros possibilitou inferir que os mesmos não são, necessariamente, figuras ligadas à educação no momento de sua nomeação para membro do Conselho Estadual de Educação; fato este que não lhes garante ampla “experiência em assuntos educacionais”. Alguns Conselheiros vinculam-se à educação somente ao assumirem o respectivo cargo. Assim, os critérios referentes ao “notório saber”, único a ser observado pelo Governador do Estado ao nomear os membros do órgão, mostram-se inconsistentes face ao forte poder de pressão dos grupos de interesses.

A tramitação dos Conselheiros pelas mais variadas instituições e instâncias do aparelho de Estado foi identificada através das ligações institucionais dos mesmos. Esta tramitação traz no seu bojo a interconexão entre os diferentes grupos de interesses, visando desenvolver uma sistemática peculiar de exercício do poder. A preservação dos interesses desses grupos fragmentários, presentes no Conselho Estadual de Educação, baseia-se, também, no período de permanência dos membros do

órgão no exercício do cargo de Conselheiro; este caracteriza-se pela recondução para vários mandatos consecutivos.

5 Recondução dos membros

A recondução aos cargos de membros titulares e/ou suplentes do Conselho Estadual de Educação e, também, a possibilidade de reeleição para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Secretário estão formalizadas nas leis que dispuseram sobre o Conselho Estadual de Educação, especialmente seus Regimentos Internos. Esta se constitui em uma das táticas mais eficazes utilizadas para a manutenção do poder dos grupos de interesses.

O mandato dos Conselheiros é de seis anos, período de duração que se manteve desde a implantação do Conselho Estadual de Educação. Assim, a permanência dos membros manteve-se, via de regra, em torno de doze anos, quando caracterizada por uma única recondução. É comum dentre os Conselheiros o exercício de mandatos prolongados, superiores a quinze anos, em alguns casos, chegando aos vinte e quatro anos.

A permanência no cargo de Conselheiro, por mais de um mandato, tende a gerar uma cristalização do poder em torno de algumas figuras; este fenômeno por certo sofre a influência da capacidade em absorver e melhor ajustar-se ao ritualismo presente nas Sessões Plenárias do Conselho Estadual de Educação; e diz respeito a parâmetros do saber técnico-burocrático, adotado permanentemente pelo órgão. Tal saber faz-se presente enquanto estratégia de distanciamento das bases, onde supostamente se encontram aqueles que estão na “ignorância”; conseqüentemente, não estão aptos a participar do processo de tomada de decisões, por não haverem alcançado “maturidade política”. Esta só poderá ser adquirida pela vivência burocrática.

A prolongada permanência dos membros do Conselho Estadual de Educação no exercício do cargo possibilita aos Conselheiros a formação de um grupo mais coeso entre si, com base nos objetivos coincidentes, no ideal da homogeneidade e unidade, na relação de solidariedade e lealdade com o grupo mais amplo, na associatividade gerada pela semelhança dos seus interesses e na capacidade em sustentar um padrão de ação contínuo e estável, no decorrer do processo de tomada da decisão. Esta estabilidade acaba praticamente por eliminar as divergências de posição,

comum nos novos membros, ainda não socializados na cultura do grupo. Assim, através da tática da recondução busca-se o “consenso”; e acredita-se no caráter “impessoal” no tratamento das questões educacionais. Estes são considerados requisitos básicos no “compromisso” do Conselho Estadual de Educação com a coletividade.

Depreende-se destas considerações que a tática da recondução viabiliza a continuidade e legitimidade no exercício do poder e possibilita ao órgão colegiado resistir às mudanças que se efetivaram na sociedade civil, após os anos 80. Assim, enquanto tais mudanças ocorriam – democratização da sociedade, a busca de novas formas de planejamento – o órgão apresentava procedimentos técnico-burocráticos profundamente cristalizados e o poder interno encontrava-se muito fortalecido.

O processo de recondução dos Conselheiros, caracterizado como conservador, lançou por certo sua influência nos rumos da recriação do Conselho Estadual de Educação, expresso em seus diversos Regimentos Internos. São processos que se articulam. Assim, constata-se que o jogo de influências, que cerca a recondução de um Conselheiro, tem se revelado pouco sensível (ou mesmo insensível) às mudanças que possam estar ocorrendo na política educacional no âmbito do Estado, oriundas de outros setores da sociedade. A escolha ou recondução de um Conselheiro parece receber as mais fortes influências oriundas do interior do próprio órgão colegiado. Tudo indica que quando ocorre uma renovação “interna”, isto acontece à margem das forças sociais mais amplas.

6 Conclusão

O Processo de tomada de decisão no Conselho Estadual de Educação apresenta um caráter formal, no sentido de que atende aos critérios técnico-burocráticos e cumpre os preceitos legais. Há uma legitimidade de natureza legal que justifica os interesses inseridos na lógica de funcionamento da sua estrutura organizacional; esta encontra-se fechada em si mesma, e paralelamente, atrelada às deliberações do Poder Executivo emanadas do Governador do Estado e convergentes com os grupos fragmentários que compõem o órgão colegiado da educação.

Tais grupos controlam o processo de reprodução e recriação do Conselho Estadual de Educação através de táticas especiais, que se fortalecem pela permanência prolongada dos Conselheiros nos cargos de

membro titular e/ou suplente do órgão. Estas táticas possibilitam ao órgão colegiado resistir às mudanças originárias da sociedade.

Depreende-se, da análise destas táticas e das posições que o Conselho Estadual de Educação assumiu mediante os sucessivos movimentos de democratização da sociedade civil, que este órgão constitui-se em grupo de pressão voltado à preservação da sua condição na hierarquia do Sistema Estadual de Ensino. Esta é alcançada, todavia, através da conciliação dos interesses com as demais instâncias da burocracia pública e educacional e, especialmente, pela possibilidade de manter os “anéis burocráticos” que fortalecem sua estrutura de poder.

A partir dos anos 70, o órgão concentrou maior autoridade na figura do Presidente e o processo de tomada de decisão passou a privilegiar mais acentuadamente o ritualismo burocrático em detrimento de efetivas discussões a respeito das diferentes questões educacionais. As Sessões Plenárias passaram a constituir-se em mais um espaço de legitimação das decisões tomadas não no interior do órgão; em outras palavras, pode-se dizer que o Conselho, via ritualismo das Sessões Plenárias, passou a simplesmente aprovar, sem efetivas discussões, as decisões tomadas pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Governo do Estado.

Para finalizar, pode-se afirmar que o Conselho Estadual de Educação se moveu e se recriou, desde a sua implantação (1962); porém, na sua recriação, o órgão colegiado da educação incorporou e fortaleceu os esquemas autoritários de exercício do poder; o que permite concluir que estes integram a vida institucional do órgão.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, J. A. G. **Instituição e poder**. 2.ed. Rio de Janeiro, Graal, 1986.
- ALVES, Ma. H. M. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis, Vozes, 1987.
- AMADO, G. **Educação média e fundamental**. Rio de Janeiro, Liv. José Olímpio Editora. Brasília. 1973.
- AMORIM, Ma. das D. D. de et. alii. A democratização da educação em Santa Catarina; um outro estilo de diagnóstico. **Cadernos do CED**. Florianópolis, UFSC, (1/2): 11-222, 1985.

- _____. **Plano Estadual de Educação; concretização das orientações políticas da educação.** Florianópolis, UFSC, 1984 (Dissertação de Mestrado).
- BRASIL. MEC/CFE/CEEs. **Reunião conjunta dos Conselhos de Educação; quinze anos de intercâmbio e colaboração.** Brasília, MEC/DDD.
- COLLIER, D. (org.). **O novo autoritarismo na América Latina.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- COVRE, Ma. de L. M. **A fala dos homens; análise do pensamento tecnocrático (1964-1981).** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CROZIER, M. **O fenômeno burocrático.** Brasília, Ed. UNB, 1981.
- DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias.** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- DIAS, J. de S. (org.). **Santa Catarina em perspectiva: os anos do golpe.** Petrópolis, Vozes, 1989.
- DREIFUSS, R.A. **1964: a conquista do estado; ação política, poder e golpe de classe.** Petrópolis, Vozes, 1987.
- FARIA, J. E. **Poder e legitimidade.** São Paulo. Perspectiva. 1978.
- FERNANDES, H. R. (org.). **Wright Mills; sociologia.** São Paulo, Ática, 1985.
- FIORI, N. A. et. alii. **Acesso ao ensino superior; articulação entre ensino superior e ensino de 2o. grau.** Florianópolis, UFSC/ INEP, 1980.
- KOCH, Z. Ma. **Uma prática de avaliação participativa na Secretaria da Educação de Santa Catarina.** *Cadernos do CED.* Florianópolis, (2/6): 160-177, 1985.
- LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições.** Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1989.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 15.ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.
- MILLS, W. **A elite do poder.** Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- ROCHA, L. Ma. da F. **A expansão do ensino superior e o Conselho Federal de Educação 1968-1980.** Brasília, UNB, 1984 (Dissertação de Mestrado).
- SANTA CATARINA. CEE. **Ano Vinte.** Florianópolis, 1982.
- _____. **Democratização da Educação; a opção dos catarinenses: Plano Estadual de Educação, 1985-1988.** Florianópolis, 1984.

- _____. **Avaliação e planejamento educacional**. Florianópolis, 1981.
- _____. **Planejamento participativo**. Florianópolis. SEE/UFSC, 1982 (mimeo.).
- _____. **Plano Estadual de Educação, 1969/1980**. Florianópolis, 1969.
- _____. **Plano Estadual de Educação, 1980/1983**. Florianópolis, 1980.
- _____. **Plano Setorial de Educação, 1973/1976**. Florianópolis, 1975.
- _____. **Plano Setorial de Educação, 1977/1980**. Florianópolis, 1977.
- SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo, Cortez, 1988.
- SCHEIBE, L. et. alii. **Publicização do ensino privado ou privatização do ensino público**. **Cadernos do CED**. São Paulo, Cortez, 1988.
- THIOLLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo, Polis, 1980.
- _____. **Opinião pública e debates políticos**. São Paulo, Polis, 1986.
- VALLE, I. R. **Burocratização da educação: um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1996.