

ARTIGOS

CRIAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO DA BAHIA*

*Edivaldo M. Boaventura, Ph.D.
Prof. da UFBA*

RESUMO - *Usando-se a metodologia histórica combinada com a pesquisa legal, investigou-se o Conselho Estadual de Educação da Bahia em dois períodos significativos. Partiu-se da sua criação, em 1963, em conformidade com as duas influências marcantes: as idéias de Anísio Teixeira de uma agência autônoma, administrativa e financeiramente, e as diretrizes e bases da educação nacional de 1961. Nessa primeira fase, havia três figuras conflitantes na administração da educação baiana: Conselho, Departamento Estadual de Educação e Cultura e Secretário de Estado. O segundo período é da sua reorganização, em 1967, em face do modelo nacional de Conselho de Educação e da Constituição Baiana daquele ano. Uma vez reorganizado, o Conselho seguiu sua evolução até ser estruturado legalmente em 1968.*

ABSTRACT - *In this study the author applied a historical methodology for the research in order to look into the State Council of Education of Bahia including two significant periods. Initially, the research focused the Council's creation, in 1963, considering two basic influences: the ideas of Anísio Teixeira concerning an autonomous agency, and the 1961 law which establishes rules and directions for the Brazilian education. During the first period there were three conflicting elements in the administration of education in Bahia: The Council, the State Department of Education and Culture, and the State Secretary. The second period pertains to the Council's rearrangement in 1967, as a consequence of the national model and of the Constitution of Bahia in that year. Once rearranged, the Council evolved and became legally structured in 1968.*

CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO

A volta do Conselho de Educação teve início no movimento geral das idéias

* Este trabalho (Projeto financiado pelo CNPq, como pesquisador I-B) foi apresentado à 13ª Reunião Anual da ANPED, Belo Horizonte-MG, 15 a 19 de outubro de 1990.

expressas na Constituição Federal de 1946. O mais significativo marco político e legislativo foi a lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1961 (LDB), como primeira lei geral de educação, abrangendo os vários tipos e níveis de ensino (HARRELL, 1968), previu o desempenho de determinadas tarefas e proporcionou a coordenação das entidades dos sistemas educacionais. Uma das mais importantes contribuições da LDB de 1961, ao regulamentar o dispositivo constitucional, foi a institucionalização dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação.

A lei facilitou a descentralização do ensino pela mudança de responsabilidades da esfera federal para a estadual. Os conselhos procuraram efetivar a descentralização pelas decisões tomadas relativas aos seus problemas. Para que esses colegiados operassem efetivamente, a LDB de 1961 especificou certas funções a serem desempenhadas pelos Estados. Segundo essa lei, a educação seria administrada: (1) pelo sistema federal, composto do Ministério e do Conselho Federal de Educação e outros órgãos; e (2) pelos sistemas estaduais de educação, integrador das escolas públicas e particulares do ensino primário e médio, das escolas municipais, das instituições estaduais e municipais de educação superior. Assim, segundo o modelo da LDB, os sistemas federal e estadual têm os seus próprios conselhos com funções normativas, deliberativas e opinativas (BOAVENTURA, 1980 e 1981; CARVALHO, 1976; FACHIN, 1977; HORTA, 1975; LIMA JR., 1967; PONDÉ, 1978; SANDER, 1974 e 1977; SANTOS, 1973; TOWARD, 1966; VASCONCELOS, 1972). A reforma educacional de 1971 incluiu algumas atribuições novas aos Conselhos, reforçando a responsabilidade estadual na educação (BOAVENTURA, 1977).

Conforme planejado, o Conselho Estadual de Educação da Bahia foi encarado, especificamente, pelos dois períodos mais significativos de seu funcionamento. Cronologicamente, partiu-se da sua criação com as devidas referências às tendências e choques que antecederam e examinou-se a reorganização, em face do modelo nacional de conselho, para se alcançar aspectos de sua evolução. Antes, porém, do exame dessas duas fases na vida do colegiado, objeto deste trabalho, far-se-á uma referência à metodologia utilizada.

METODOLOGIA HISTÓRICA COMBINADA COM A PESQUISA LEGAL

O principal procedimento de investigação utilizado neste trabalho foi o histórico. Considerando a natureza dos dados, a metodologia vinculada intrinsecamente ao tratamento dos documentos é a histórica, conforme a orientação de LEEDY (1974, 68). Quer parecer o mais apropriado tipo de investigação requerido quando os dados e informações procedem de documentos. A pesquisa histórica foi utilizada como um processo de análise dos dados sobre a vida de uma única organização, principalmente as etapas de criação e evolução do Conselho. No caso, como os dados consistiram principalmente de legislação, a investigação histórica combinou-se com a pesquisa legal. Tratando, precisamente, do emprego do método histórico em

educação, TRAVERS (1969) afirmou que muitas dissertações escritas nesta área utilizaram a pesquisa histórica e que a revisão da literatura correlata numa tese convencional é um exercício de pesquisa histórica; por último, observou que houve uma aproximação entre a pesquisa histórica e a investigação em Antropologia, Sociologia e Psicologia.

A pesquisa histórica, neste trabalho, consistiu especialmente em três procedimentos sucessivos: (1) a coleta de informações, privilegiando as fontes primárias e tanto quanto possível as secundárias; (2) a avaliação das fontes pela crítica externa e interna; e (3) finalmente, a apresentação dos dados, incluindo arranjo, análise e interpretação (BRICKMAN, 1949; CANTOR e SCHNEIDER, 1967; GARRAGHAN, 1957).

COLETA, ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS SOBRE O CONSELHO

Tendo em vista, portanto, a dupla condição de dados históricos e legais, foi possível estabelecer as principais fontes para o conhecimento da criação e reorganização do Conselho. Dentre aquelas podem ser consideradas as Constituições Federais de 1946, principalmente as disposições sobre educação, bem assim as de 1967 e 1969, não mais em vigência, mas importantes como fontes históricas para o estudo dos sistemas educacionais. Do mesmo modo, as chamadas leis de diretrizes e bases da educação nacional. No concernente a de 1961, já em grande parte revogada, contudo, do ponto de vista histórico, tem significado, além das decisões do Conselho Federal de Educação e normas outras de carácter administrativo. Tais documentos governamentais influenciaram na origem e no desenvolvimento do Conselho de Educação da Bahia.

A nível estadual, apareceram as Constituições: de 1947, que previu o Conselho Estadual de Educação e Cultura, trazendo um minucioso capítulo sobre educação, como também a de 1967, que reduziu as funções do Conselho. Destas Constituições, saíram as leis orgânicas do ensino do Estado da Bahia. É na legislação estadual que se encontraram as principais fontes para o estudo da criação e da reorganização do Conselho. Dentre os documentos públicos, a revista *Redacta*, seu órgão oficial, publicou atos constitutivos, leis, decisões e relatórios de atividades. O carácter oficial dos documentos deu autenticidade e credibilidade como fonte. Ainda quanto aos documentos estaduais, levaram-se em consideração os planos, diretrizes publicadas, relatórios e projetos referentes à educação baiana, nos diversos níveis educacionais, na administração e no planejamento. O estudo utilizou também depoimentos do Governador do Estado, Secretário de Educação e presidente do Conselho de Educação (1980), alcançando-se, ainda, o testemunho de um membro do extinto Conselho de 1935. Várias outras fontes, secundárias no caso, como estudos de história da educação baiana, e demais publicações relativas ao problema investigado foram utilizadas (Documentação governamental, de 1935 e 1983, Bahia e Brasil).

A análise dos dados incidiu em documentos obtidos em Salvador, Rio de Janeiro e Brasília, cuja autenticidade pode ser assegurada pela autoria, lugar e tempo de publicação, de igual modo a credibilidade das informações vindas de certas pessoas relacionadas com as etapas do Conselho. A análise completou-se de acordo com os principais períodos do colegiado – primeiro, a criação, em 1963; depois a reorganização, em 1967; e, em seguida, a sua evolução com a lei 5 692, de 1971, e a lei estadual que estruturou o Conselho, em 1983.

A coleta, análise e apresentação de dados originários de várias fontes proporcionaram confiabilidade no estudo e na sua organização para se chegar às conclusões. Em suma, a metodologia histórico-legal foi trabalhada em função da natureza dos documentos disponíveis para a pesquisa. As informações reunidas em tópicos enriqueceram a investigação sobre o comportamento do colegiado durante cada um dos períodos analisados.

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO EM 1963

Como é notório, a Constituição Federal de 1946 colocou maiores responsabilidades educacionais para os estados-membros, entretanto, tudo estava muito na dependência da regulamentação do dispositivo sobre a competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Nesse processo de descentralização, os conselhos estaduais deveriam representar, como organismos colegiados, importante papel. A idéia central foi a de que só haveria sistema de educação, previsto na Lei Maior, com o respectivo colegiado, traçando normas deliberativas, opinando e decidindo à base de resoluções próprias.

Apesar do Conselho de Educação da Bahia não se encontrar em funcionamento regular, desde final da década de quarenta, contudo, constituía-se em uma tradição centenária. Para a sua criação (ou recriação) no após 1961, concorreram dois fatores preponderantes: a influência das idéias de Anísio Teixeira, que propugnava por um colegiado poderoso, como previu a Constituição Baiana de 1947; e o impacto das políticas federais para a organização dos colegiados estaduais, expressas na lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1961. Do encontro dessas duas orientações organizou-se o Conselho Estadual de Educação e Cultura da Bahia, em 1963 (TEIXEIRA, 1965).

ANTECEDENTES NACIONAIS E ESTADUAIS

Durante o período da República Velha, o Ministério da Justiça e Negócios

Interiores, com a assistência de outras instituições educacionais, foi o encarregado de administrar os problemas da educação, não obstante o curto período de existência do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, criado no governo provisório, por Benjamin Constant Botelho de Magalhães. Especificamente quanto aos conselhos de educação, em âmbito nacional, LEÃO (1924) criticou o Conselho Superior de Ensino. TOWARD (1966), por seu turno, identificou, antes de 1930, alguns colegiados, entre eles o Conselho Diretor de Instrução Pública e o Conselho Nacional de Instrução.

FERNANDO DE AZEVEDO (1958) esclareceu que depois do *Pedagogium*, criação de Benjamin Constant, em 1890, somente 1911, com a lei orgânica, surgiu o Conselho Superior de Ensino. E mais, pela reforma Rocha Vaz, em 1925, foi transformado em Conselho Nacional de Ensino. Após 1930, funcionou permanentemente o Conselho Nacional de Educação, definido por ALMEIDA JÚNIOR, (1956) como "órgão colaborador do Poder Executivo no preparo de ante-projeto de lei e na aplicação de leis referentes ao ensino e consultivo dos poderes federais e estaduais em matéria de educação e cultura", concepção que tem por base a lei n. 174, de 6 de janeiro de 1936. Uma das atribuições desse Conselho era estabelecer o Plano Nacional de Educação. Competência que cumpriu, enviando-o ao Presidente da República, desafortunadamente, às vésperas do golpe de estado de 1937. O Conselho Nacional de Educação continuou operando até a promulgação da lei de diretrizes e bases de 1961.

Os antecedentes do Conselho da Bahia, no âmbito da organização estadual, remontam ao tempo da província a partir de 1842. Segundo estudos do professor e conselheiro Raimundo MATTA (1982), o primeiro colegiado foi instituído pela lei provincial n. 172, de 25 de maio de 1842, com o nome de Conselho de Instrução Pública, posteriormente criando o cargo de Diretor Geral dos Estudos, em 1849. Em 1861, todavia, a Bahia passou a contar com o Conselho Superior de Instrução Pública, reestruturado pela reforma do doutor em Medicina João Barbosa de Oliveira, líder da educação provincial e pai de Rui Barbosa. Em 1881, com a reforma Aragão Bulcão, o colegiado baiano passou a denominar-se Conselho de Ensino Provincial, dele fez parte o próprio Rui, na qualidade de "cidadão distinto nas letras e nas ciências". Na República, a tradição colegiada se manteve. O governador Manuel Vitorino reformou inteiramente o Conselho e o dividiu em comissões, tendo dele participado, dentre outros, Antônio Pacífico Pereira e Ernesto Carneiro Ribeiro. O governo Hermes da Fonseca assumiu "a suprema direção do ensino ... que a exercerá por intermédio do Diretor Geral da Instrução Pública", conforme o Regulamento de agosto de 1890, que relacionou o Conselho Superior de Ensino. Tempos depois, na reforma de 1925, no governo Góes Calmon, o Conselho foi estruturado e permaneceu até mesmo depois de 1930 (TAVARES, 1959, 1968 e 1981).

A Constituição Federal de 1934 instituiu a parêntese de Conselhos Nacional e Estaduais de Educação. Dando curso a essa diretriz, o governo da Bahia, ao criar a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Pública, pelo decreto n. 9 471, de

22 de abril de 1935, estabeleceu o Conselho Superior de Educação. Conforme Raimundo Matta, foi a primeira vez que a palavra Educação passou a denominar o colegiado, substituindo o vocábulo Instrução, que vinha desde o Império. A terminologia logo foi mudada para Conselho de Educação e Cultura, de acordo com a segunda Constituição da Bahia, promulgada em 20 de agosto de 1935. Esse conselho era um dos Conselhos Técnicos previstos pela própria Lei Fundamental da Bahia. O texto constitucional preconizava outros, como o Conselho de Assistência Municipal. O Conselho de Educação e Cultura - a primeira vez que os dois vocábulos apareceram juntos - foi regulamentado pela lei n. 18, de 12 de dezembro de 1935 e composto de acordo com o decreto n. 9 844, de 26 de dezembro do mesmo ano. Edith Mendes da Gama e Abreu, professora e acadêmica, foi membro efetivo desse Conselho, e assim se pronunciou:

O velho Conselho foi composto de Agripino Barbosa, diretor geral do Departamento de Educação e seu presidente, dos diretores da Escola Normal e do Ginásio da Bahia, do Presidente da Associação dos Professores Primários e de duas pessoas notoriamente dedicadas aos estudos de problemas sociais ... Nós não recebíamos nada pelos serviços prestados tão somente reconhecimento dos relevantes serviços prestados à educação baiana. (GAMA e ABREU, 1980).

Esse Conselho foi, por seu turno, reformado, em 1940, quando secretário da Educação Isaias Alves. Assinou o decreto não o interventor Landulfo Alves, mas o interino em exercício, professor Lafayette de Azevedo Pondé que, quarenta anos depois, presidiu o Conselho Federal de Educação. Por esse decreto de n. 11 762, tornou-se um organismo técnico auxiliar da Secretária de Educação. Mantinha-se, assim, a organização básica dos conselhos de educação, conforme descreveu Agnes S. Toward: os membros selecionados da elite, as responsabilidades do conselho eram judiciais relativas às matérias pedagógicas e a natureza das decisões a tomar opinativas e consultivas.

EVENTOS QUE AFETARAM A CRIAÇÃO DO CONSELHO

A Constituição Federal de 1946 dispunha sobre a descentralização, política e administrativa, da educação. Dentre as diversas disposições, duas se referiram à organização do sistema federal pela União e dos sistemas estaduais pelos Estados-membros. Isto é, os legisladores estaduais organizariam os seus respectivos sistemas de acordo com as diretrizes traçadas pelo governo federal. Começou, então, o ciclo das leis de diretrizes e bases, enunciado na Constituição Federal de 1934, e tomou pleno curso a partir de 1948, quando o Poder Executivo enviou o projeto da LDB ao Congresso. Treze anos mais tarde, em 1961, foi aprovada a primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional, seguindo-se as demais de

1968, 1971 e 1982. Iniciava-se um lento processo de descentralização da administração Federal para os Estados.

Em 1947, o Estado da Bahia passou a refletir um clima de abertura democrática com a eleição do Governador Otávio Mangabeira (1947-1951), que convidou para Secretário de Educação o antigo diretor geral da Instrução Pública, no Governo Góes Calmon e autor da reforma do ensino de 1925, Anísio Spínola Teixeira (1965 e 1968).

A terceira Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 1947, estava plena das idéias democráticas e de descentralização do ensino. Um longo capítulo, 'Da Educação e Cultura', por direta inspiração de Anísio Teixeira, preceituava:

A função de educação e ensino compete ao Estado, na forma da Constituição Federal, incumbindo sua superintendência e direção ao Conselho Estadual de Educação e Cultura, órgão autônomo, administrativa e financeiramente, nos termos desta Constituição e da lei orgânica do ensino (Art. 117).

Determinou, ainda, a Constituição que os membros do Conselho fossem nomeados pelo governador com aprovação do Poder Legislativo. A presidência cabia ao Secretário de Estado, encarregado dos negócios da educação. Além disso, o conselho elegeria três pessoas de notório saber em questões de ensino, dentre as quais o governador escolheria o diretor da Educação e Cultura:

Ao diretor de Educação e Cultura compete as funções de administração do sistema estadual de ensino e cultura, inclusive o exercício do poder disciplinar, e, nos termos da lei orgânica e com aprovação do Conselho, nomear, promover, aposentar, exonerar ou demitir os membros do magistério e funcionários de educação e cultura. (Art. 117, §4º).

A Constituição Estadual de 1947 previu ainda a existência dos conselhos municipais. Previsto, dessa maneira, constitucionalmente, o Conselho, a discussão, de 1947 a 1963, girou em torno do projeto de lei orgânica do ensino.

Historicamente falando, não somente a Carta de 1947, como também o projeto de lei orgânica foram as fontes primárias que se constituíram para o estudo da criação do Conselho de Educação da Bahia. Os dois documentos expressaram a concepção de Anísio Teixeira, particularmente acerca do controle dos serviços educacionais pelo colegiado. O projeto de lei orgânica, retendo o conceito original de conselho de educação como apareceu na Constituição de 1947, estabeleceu que o colegiado era órgão autônomo e administrativo do sistema. Tal o conceito de conselho proposto por Anísio Teixeira, inspirado na administração norte-americana. Para Anísio, a educação deveria ser da responsabilidade de cada estado federado. Previu, ainda, que os conselhos planejavam os meios para a educação em nível federal, estadual e municipal. Acreditava que autoridade e responsabilidade deveriam ser repartidas pelas organizações administrativas compostas de leigos e representantes outros das

comunidades e, assim, a educação deveria possuir razoável grau de autonomia.

De acordo com o seu pensamento, o órgão colegiado seria composto por pessoas aprovadas pelo Legislativo. Caberia ao conselho, dentre muitas outras funções, alocar recursos financeiros derivados dos impostos estaduais, gozando, para tanto, de total autonomia. A propósito, se referiu à experiência colonial da Santa Casa de Misericórdia, que, detentora de considerável patrimônio o geriria com total autonomia em face do Estado.

Pelo seu ponto de vista, a educação era organizada e administrada pelo Conselho. O governo dever-lhe-ia delegar a responsabilidade da administração. Entre os conselhos federal, estaduais e municipais seria dividida a soma de recursos financeiros, coletados para fins educacionais. Estes três implementariam os procedimentos administrativos para prover os serviços educacionais.

No caso, o Conselho Estadual de Educação e Cultura da Bahia era dotado de poderes legislativos para formular e propor políticas. Já a implantação das suas deliberações estava a cargo do diretor da Educação, indicado, como vimos, ao governador, pelo Conselho. Essas idéias foram debatidas na Assembléia Estadual da Bahia, conforme exposição do próprio secretário Anísio Teixeira, em 1947 (TEIXEIRA, 1965).

Em suma, a concepção de Anísio Teixeira era a de um conselho autônomo, com poderes para tomar decisões legislativas e opinativas. O Conselho não prestaria assistência técnica diretamente às entidades, função do diretor que supervisionaria o sistema educacional. Além do Conselho e do diretor, estava prevista a figura do secretário de Estado da Educação, com responsabilidades distintas e encarregado de estabelecer a ligação entre o governo e essa agência autônoma. Entre as atribuições do Secretário se incluía a de presidir as reuniões do Conselho.

O projeto de lei orgânica com essas e outras atribuições foi enviado à Assembléia pelo Governador, em 1947, com a justificativa do Secretário Anísio Teixeira. Dentre as emendas, destacaram-se as do deputado José Mariani, que trouxe valiosa contribuição à proposta. Advogava um conselho autônomo, para o qual precisou uma lista de funções. Para Mariani, o Conselho seria um pequeno legislativo. Durante o período de 1947 a 1952, a Assembléia tratou da educação média e de leis sobre professores, só voltando a discutir o projeto do Secretário Anísio Teixeira muito tempo depois. Por certo período, não houve qualquer debate do projeto, especialmente de 1952 a 1959.

Por volta de 1959, o deputado Bolívar Santana reativou o projeto. Para tanto, houve colaboração da Assessoria do Secretário de Educação com a elaboração de novos documentos enviados à Assembléia. Os estudos realizados pelo assessor Francisco Pinheiro Lima Júnior mostraram o papel do secretário, bastante enfraquecido, e a necessidade de autonomia para o Conselho e para o Departamento Estadual de Educação e Cultura (LIMA JR., 1967).

O Poder Executivo estadual, em face da promulgação da lei de diretrizes e bases, estabeleceu um Conselho Técnico, pelo decreto 18 620, em novembro de

1962, que funcionou até março de 1963, respondendo, assim, às condições gerais da lei federal de 1961. A solução imediata foi adotar o antigo Conselho de Educação e Cultura reestruturado pelo decreto 11.762, de 21 de dezembro de 1940.

Enquanto o Executivo baiano deu essa solução de emergência, prosseguia no Legislativo a discussão da lei orgânica, estimulada, depois de 1961, pela promulgação da primeira LDB. Pondere-se, todavia, que os conselhos estaduais, de acordo com a lei de 1961, deveriam ser organizados pelas legislações estaduais, contanto que respeitassem certas indicações como a seleção dos membros, que deveria ser à base da reputação pessoal, nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação.

O CONSELHO NA LEI ORGÂNICA DO ENSINO DE 1963

O Conselho foi, enfim, organizado. Por influência do "Projeto de lei de organização autônoma dos serviços educacionais do Estado da Bahia" (TEIXEIRA, 1965), elaborado pelo secretário Anísio Teixeira e enviado ao Legislativo baiano em 1947 e, por outro lado, pelo condicionamento da lei complementar da Constituição Federal de 1946, surgiu a lei orgânica do ensino, de 20 de setembro de 1963. O legislador baiano procurou conciliar essas duas orientações num só texto legal, onde é bem patente a influência das juntas de educação norte-americanas. As referidas políticas federais, formuladas em 1961, tiveram mais influência no final da discussão do projeto estadual. Embora já revogada do ponto de vista jurídico, todavia, a lei orgânica de 1963 se constituiu em importante fonte para a fase de criação do Conselho. Por ela, pode-se analisar conceito, propósito, organização, composição e função do Diretor do Departamento Estadual de Educação e Cultura e bem assim do Secretário, durante os primeiros anos de funcionamento do Conselho, isto é, de 1963 a 1967. Portanto, três direções lideravam administrativamente a educação: o Conselho, o Diretor do Departamento e o Secretário de Estado, todos três funcionando ao mesmo tempo.

Quanto ao Conselho, a lei incorporou as idéias de Anísio Teixeira e do deputado José Mariani. Quando essa lei foi promulgada, a Constituição baiana de 1947 ainda se encontrava em pleno vigor. Tanto os legisladores como o Executivo tiveram de respeitar os dispositivos constitucionais que regulavam boa parte do Conselho. E, em 1963, a situação educacional era uma agência colegiada poderosa, autônoma, que legislava com funções de controlar os serviços educacionais e culturais.

Conselho e diretor eram os elementos de maior peso nas decisões. O propósito maior da legislação foi criar um organismo independente para atuar na educação. O Conselho, como corpo legislativo, tinha poderes de formular tipos de padrões e de normas para criar escolas, administrar fundos, preparar orçamento e fazer planos educacionais. Compunha-se do presidente, que era o secretário de Educação e Cultura e mais seis membros, indicados pelo governador e aprovados pela Assem-

bléia com seis anos de mandato, renovável um terço em cada dois anos.

O diretor era encarregado administrativo, com a principal função de implementar as decisões do Conselho. Era escolhido pelo governador, de uma lista de três pessoas, selecionadas pelo Conselho, servindo durante quatro anos com possibilidade de dois mandatos. Ao diretor cabiam as iniciativas dos projetos, programas, estudos e outras, dentro da estrutura legal do Conselho.

A terceira figura era a do secretário, que presidia as reuniões do colegiado e supervisionava de modo geral a educação do Estado. Não lhe era permitido interferir na esfera administrativa.

Uma vez aprovada a lei orgânica, o governador nomeou os membros do Conselho, aprovados pela Assembléia, em junho de 1964. Para tanto, os indicados expressaram aos membros do Legislativo os seus pontos de vista sobre educação. O Legislativo aprovou todos os propostos e mais os seus suplentes. Em dezembro de 1964, o governador empossou o Conselho e, em janeiro seguinte, foi elaborada a lista dos candidatos para o posto de diretor.

Decretos e depoimentos de pessoas vinculadas à educação com conhecimento de causa descreveram os aspectos positivos e negativos dessa liderança tripartida de janeiro de 1965 a maio de 1967. O primeiro diretor do Departamento Estadual da Educação e Cultura, professor Paulo Américo de Oliveira, deixou o posto de secretário de Educação para ocupar aquele cargo, permanecendo nele por pouco tempo, pois veio a falecer em agosto de 1965. O segundo, professor Alaor M. Coutinho, membro do conselho, por sua vez, licenciou-se do cargo, em fevereiro de 1966, para ocupar a Secretaria de Educação, sendo substituído por um suplente.

Na tradição política brasileira, o secretário de Educação tem sido sempre um cargo de prestígio com posição bem definida junto ao governador, o que lhe permite traçar as estratégias de governo para o setor. Com essa concepção de Conselho o secretário não desempenhava tais atribuições. Funcionava mais como elemento de ligação.

Em suma, a criação do Conselho, longamente esperado, não correspondeu às expectativas. Além das competências estipuladas pela primeira LDB, a lei orgânica agregou mais outras num total de 78 atribuições, que puderam ser classificadas em normativas, deliberativas, opinativas e judiciais.

Os dois elementos formativos entravam em contradição no funcionamento do Conselho: a concepção de Anísio Teixeira, que batalhou por uma agência autônoma, e as competências da LDB. Os legisladores combinaram essas duas tendências num organismo com três cabeças, só passível de reformar com a Constituição Estadual de 1967.

A REORGANIZAÇÃO DO CONSELHO EM 1967

No governo Luís Viana Filho, de 7 de abril de 1967 a 15 de março de 1971,

iniciou-se uma nova etapa na vida do colegiado. É o período de sua reorganização, conforme as diretrizes da política educacional expressas na quarta Constituição do Estado da Bahia, promulgada a 14 de maio de 1967, e na legislação subsequente.

Precisamente nesse período de reorganização do Conselho Estadual se fez sentir a liderança do secretário Luís Navarro de Brito, da sua posse até fins de 1969, quando se afastou da direção da Secretaria. O objetivo principal era redefini-lo como órgão normativo, ajustando suas atribuições ao modelo do Conselho Federal de Educação. Particularmente, interessa caracterizar esse segundo momento com seus antecedentes e a motivação para sanar os conflitos de competência, bem assim os resultados alcançados.

ANTECEDENTES NACIONAIS E ESTADUAIS

Evidentemente que o funcionamento dessa autarquia com três comandos trouxe dificuldades de operação durante o período de funcionamento. O governo Luís Viana Filho tomou a iniciativa de rever a situação, inclusive aproveitando a elaboração da carta constitucional baiana de 1967.

Interessante notar que já em 1966 o governo estadual propôs uma ampla reforma administrativa, onde previu três conselhos, um para a educação, outro para a cultura e um terceiro para o desporto. No referido projeto de reforma, se afirma que o Conselho Estadual de Educação teria funções normativas, deliberativas e opinativas. A reforma administrativa foi aprovada, com exceção do setor educação e cultura. Já neste projeto, o modelo conceitual é similar ao do Conselho Federal de Educação. Observou-se que, tanto o Executivo como o Legislativo que aprovaram a lei orgânica do ensino, foram os mesmos que outorgaram a reforma administrativa, ficando de fora a educação e a cultura.

Um outro antecedente próximo foi a criação do Conselho Federal de Cultura. A Bahia era talvez o estado federado que combinava num único colegiado educação com cultura. A situação baiana era diferente, não somente da federal como também dos demais estados que já dispunham de conselhos de educação em funcionamento desde o início dos anos 60. Ora, é pouco usual, no Brasil, que um Estado-membro adote uma organização educacional muito diferente do modelo federal. O Conselho projetado por Anísio Teixeira e em grande parte expresso na lei orgânica do ensino de 1963 se distanciava bastante dos colegiados existentes.

OS MOTIVOS DETERMINANTES DA REORGANIZAÇÃO

Em depoimentos, colhidos em 1980, sobre funções e responsabilidades do Conselho de Educação, tanto Luís Viana Filho, Governador no período, como Luís Rogério de Souza, Presidente do Conselho naquela época, e o próprio secretário Luís

Navarro de Brito todos três foram unânimes em afirmar a necessidade imperiosa de se reformar o Conselho, adaptando-o ao modelo federal e revogando-se o caráter tríplice e conflitivo das decisões educacionais (BOAVENTURA, 1981). A pergunta foi sucessivamente respondida pelo Governador, Secretário de Educação e Presidente do Conselho.

- Por que foi reorganizado o Conselho Estadual de Educação da Bahia em 1967?

O Conselho de Educação do Estado da Bahia foi reorganizado em 1967 porque era preciso ajustá-lo ao papel desempenhado pelos demais Conselhos estaduais no país. De fato, copiando modelo norte-americano, a legislação baiana deferia funções executivas ao Conselho, quando a legislação nacional reconhecia a esses Colegiados competência apenas de natureza normativa. (Luiz Viana Filho, 1980).

A razão maior da reorganização do Conselho Estadual de Educação da Bahia, em 1967, foi a de abandonar a estrutura de tríplice comando em que se converteu a SEC, conforme histórico às fls. 23 de trabalho "Educação e Política". (Luiz Navarro de Brito, 1980).

A Constituição Estadual da Bahia de 02 de agosto de 1947 criara um Conselho Estadual de Educação, para superintender os negócios da educação no Estado, constituído de cinco altos representantes da comunidade e que iria funcionar como uma espécie de conselho de curadores, aprovando programas de trabalho, fixando prioridades e definindo a alocação de recursos. A instalação desse conselho ficou adiada pela falta da regulamentação do texto constitucional, cujo projeto permaneceu em tramitação na Assembléia Legislativa, por cerca de 14 anos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4 024, de 21 de dezembro de 1961, criou conselhos estaduais de educação a serem constituídos de educadores representativos dos diferentes níveis de ensino, quer oficiais quer particulares, e das duas categorias, dirigentes e professores. Por essa ocasião, 1962, a Assembléia Legislativa votou a lei reguladora do Conselho Estadual de Educação, mantendo-lhe as vastas atribuições financeiras e administrativas, previstas na Constituição Estadual de 1947 e lhe acresceu os encargos de ordem técnica e deliberativa prescritos pela legislação federal. Com tal acúmulo de encargos esse colegiado se desdobrava em reuniões sucessivas onerando as finanças estaduais e comprometendo a agilidade do processo administrativo, pois todos os atos do diretor do departamento, inclusive admissão

ou transferência de professores, dependia de julgamento do Conselho. Impunha-se pois a reorganização do Conselho Estadual de Educação, para adequá-lo às atribuições em si mesmas amplas e dificultosas, prescritas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Luiz Rogério de Sousa, 1980).

OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Conforme ficou dito em depoimentos, transcritos linhas atrás, em 14 de maio de 1967, a Assembléia Legislativa promulgou a quarta Constituição baiana e determinou, além de um capítulo sobre educação e cultura, disposições específicas:

1. o Conselho Estadual de Educação terá funções normativas no que tocará à disciplinação das atividades educacionais no sistema estadual de ensino;

2. a lei criará o Conselho Estadual de Cultura que terá função consultiva no que respeita às atividades do Estado e normativas na aplicação dos recursos advindos do fundo de cultura e outras fontes;

3. a duração de mandatos de membros de conselhos e de órgãos colegiados nomeados pelo governador não excederá o período do mandato deste;

4. o Poder Executivo enviará à Assembléia projeto de reforma da lei orgânica do ensino e de reestruturação dos serviços da Secretaria; e,

5. o cargo de diretor do Departamento Estadual de Educação e Cultura fica extinto, passando suas atribuições a ser exercitadas pelo secretário até aprovação da nova lei orgânica do ensino.

A Constituição de 1967, dessa maneira, atingiu plenamente o Conselho, reduziu as suas funções, concebeu um colegiado para a educação e outro para a cultura, fez coincidir os mandatos dos conselheiros com o do governador, e extinguiu o cargo de diretor, desfazendo a autarquia que envolvia os serviços educacionais.

Do ponto de vista institucional, tanto em 1947 como em 1967, ficou patente que o Conselho de Educação foi recepcionado nos textos constitucionais. De 1947 para cá, só houve alteração mais profunda nas políticas educacionais com reforma ou substituição de Constituição.

Da Constituição baiana de 1967, resultaram a reorganização do Conselho de Educação e o ajustamento de suas funções normativas e deliberativas. Não devendo mais o Conselho tomar decisões executivas, tudo conforme as disposições previstas na lei de diretrizes e bases de 1961. E, com a Constituição, seguiu-se a legislação

que completou o quadro das normas educacionais. O Conselho definiu na nova lei orgânica do ensino de 1967 e teve as suas competências descritas pela lei que reestruturou a Secretaria, também de 1967. Dessa forma, não somente o Conselho mas igualmente a Secretaria sem alterações, no governo anterior, integraram-se na sistemática da reforma administrativa de 1966. Essa também foi uma das medidas mais proveitosas da gestão em exame, colocando o setor da educação em igualdade de condições político-administrativas dos demais.

Com a legislação de 1967 e leis subseqüentes, expressou o governo a sua filosofia educacional, passando as responsabilidades de administrar diretamente para o Executivo, com a participação do Conselho naquilo que lhe coubesse normatizar, deliberar ou opinar. O secretário recuperou a sua autoridade. O Conselho de Educação foi definido, essencialmente, como órgão normativo, que aprovou planos e programas de acordo com os postulados da Constituição da Bahia de 1967. Quanto ao mais, as leis estabeleceram as exigências e determinações cabíveis aos Estados, como requisitos para conselheiros, representação do ensino público e particular por níveis, estruturação em câmaras e comissões, permanecendo apenas um resíduo do período da fundação do Conselho, em 1963, a exigência de aprovação prévia, pelo Legislativo, dos nomes a serem nomeados conselheiros pelo governador.

O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Uma vez reorganizado, o Conselho instalou-se, em 15 de março de 1968, tendo elaborado o seu regimento, participado da parte final do Plano Nacional de Educação e começado a funcionar regularmente. Ainda em 1968, aprovou o Plano Integral de Educação 1968-1970.

No final da década de 60, já começava a discussão da reforma do ensino primário e secundário. O Conselho participou e apresentou sugestões ao projeto do Ministério da Educação. Com o advento da lei n. 5 692, de 11 de agosto de 1971, foram alteradas algumas atribuições e acrescentadas outras aos conselhos estaduais. Com a nova lei de reforma, iniciava-se a revisão das normas em vigor tendo, inclusive, o Conselho aprovado o Plano de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus, em 1972.

Em suma, com a estrutura proporcionada pela reorganização, no governo de Luís Viana Filho, o Conselho Estadual funcionou plenamente como órgão normativo e colaborador do sistema de Educação da Bahia.

A reforma do ensino de 1971, continuou o ciclo das leis de diretrizes e bases da educação. Em 1961, os legisladores visaram a organização dos sistemas educacionais em níveis federal e estadual. Em 1971, foi diretamente encarado o processo de ensino, a revisão da estrutura pedagógica, o currículo por áreas. Em termos do Conselho, praticamente todas as normas traçadas nos períodos anteriores de criação e reorganização estavam revogadas, especialmente quanto aos currículos.

A reforma de 1971 confirmou a tendência à concentração do ensino médio no âmbito do Estado. Os sistemas estaduais tenderam a crescer em todos os níveis dentro do mecanismo da 'competência-concorrente', isto é, a mesma função social pode ser exercida pelas três esferas de governo. A educação estadual vem servindo de equilíbrio dinâmico dos sistemas pelo posicionamento de responsabilidades e funções. Aliás, cada vez mais as administrações estaduais tornaram-se os sistemas de base da educação brasileira.

O Conselho Estadual de Educação passou, a partir de 1971, a atuar marcadamente no processo de oficialização do ensino de segundo grau, pelos mecanismos de autorização e reconhecimento debaixo do controle governamental do Estado-membro. Por outro lado, atenção maior foi dispensada ao ensino supletivo. A contínua ênfase dada pelo Conselho à educação de adultos evidenciou o acompanhamento normativo dos principais eventos do ensino supletivo.

CONCLUSÕES

Nos dois períodos examinados, 1963, ano da criação e 1967, de reorganização, algumas conclusões se podem evidenciar quanto ao Conselho Estadual de Educação da Bahia.

1. Primeiramente, durante o período coberto por este estudo, tornou-se claro que a legislação e a administração federais formularam padrões gerais para a organização dos conselhos estaduais como órgãos deliberativos, normativos e opinativos. No devido tempo, isto é, nos anos iniciais da vigência da lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1961, o legislador estadual tomou esses padrões e os desenvolveu no estabelecimento do Conselho Estadual. No caso baiano, conforme se verificou no período da criação do Conselho, as políticas federais afetaram diretamente a lei orgânica do ensino de 1963. Do mesmo modo, a reforma do ensino de 1971 influenciou a legislação estadual, afetando evidentemente o Conselho. Os resultados indicaram claramente que a legislação educacional do Estado seguiu os mesmos padrões previstos pelo governo federal para a organização dos conselhos estaduais. Mesmo a Bahia, que inicialmente procurou inovar, conciliado o antigo projeto Anísio Teixeira de 1947, com as diretrizes nacionais, na reorganização do Conselho, em 1967, ateve-se ao modelo federal.

2. Em segundo lugar, as leis de diretrizes e bases da educação nacional de 1961 a 1982 criaram fundamentos institucionais para a existência dos sistemas federal e estadual de educação. Ambos, no âmbito de suas competências, formularam políticas e regulamentações para suas agências executivas, o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação, bem assim, para seus organismos colegiados, o Conselho Federal e Estaduais de Educação. Eles também supervisionaram e controlaram as suas unidades de ensino e as pertencentes ao setor privado, operando direta ou indiretamente estabelecimentos de educação

primária e secundária. Os governos locais não tiveram qualquer autoridade normativa sobre suas próprias escolas, continuaram, todavia a manter as redes de escolas municipais.

3. Em terceiro lugar, a legislação estadual tendeu a desempenhar um papel complementar à legislação federal. As leis estaduais de educação, na Bahia, focalizaram, a partir de 1971, apenas os aspectos administrativos da educação. As leis orgânicas de ensino, especificamente, a de 1963 e de 1967, foram além da reforma administrativa, expressaram objetivos e colocaram o desenvolvimento das atividades educacionais no contexto da realidade humana, física e financeira da sociedade baiana. Seguindo a reforma educacional de 1971, a legislação estadual dispôs sobre a implantação administrativa das disposições federais. Não se ocupou do processo pedagógico e pareceu demonstrar que estaria esgotada a tradição das leis orgânicas e substantivas sobre o ensino estadual.

4. Como ficou evidenciado, o Conselho Estadual de Educação e Cultura foi influenciado largamente pelas idéias de Anísio Teixeira. No seu período de criação, não atendeu diretamente aos padrões federais de organização dos conselhos estaduais. Posteriormente, o funcionamento do colegiado mostrou sinais evidentes de conflito entre Conselho, Diretor do Departamento Estadual de Educação e Cultura e Secretário. Com a reorganização do Conselho Estadual, optou-se pelo modelo federal de conselho. Assim, passou a funcionar como uma agência normativa e não administrativa. O desenvolvimento do Conselho, daí por diante, foi cada vez mais se afinando com as diretrizes da reforma educacional de 1971, como no caso das escolas de segundo grau que ficaram sob o controle do sistema estadual, com exceção apenas daquelas estabelecidas por esta lei, a exemplo do Colégio Pedro II, e das escolas técnicas federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA JÚNIOR, A. *Problemas do ensino superior*. São Paulo: Nacional, 1956.
- AZEVEDO, FERNANDO de. *A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura do Brasil*. 3.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *Problemas da educação baiana*. Salvador: Gráfica Universitária/UFBA, 1977.
- _____. *Problemas da educação baiana*. Salvador: Gráfica Universitária/UFBA, 1977. 152p. p.71-96: O Conselho de Educação e o processo de planejamento.
- _____. *The legal framework of brazilian education*. A tentative classification on the school law, and its application to teaching educational administration in Brazil. Master's paper, Pennsylvania State University, 1980.
- _____. *A Study of the legal functions and responsibilities of the state council of education of Bahia, Brasil from 1963 to 1975*. The Pennsylvania State University, 1981, Ph.D. Dissertation.
- BRICKMAN, William W. *Guide to research in educational history*. New York: New York

- University Bookstore, 1949.
- BRITO, Luís Navarro de. *Educação e política*. Salvador: Beneditina, 1975.
- _____. Depoimento pessoal. Salvador, Bahia, outubro, 5, 1980.
- CANTOR, Norman F., SCHNEIDER, Richard I. *How to study history*. Arlington Heights, AHM Publishing Corporation, 1967.
- CARVALHO, José Carmello Braz de. *Organization and behavior of educational planning systems, A field study in tow brazilian states*. Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1976.
- FACHIN, Roberto Costa. *Sobre a formação de política educacional e o papel do Conselho Estadual de Educação no sistema educacional do Rio Grande do Sul*. Rio Grande do Sul, 1977. Tese (Docente Livre em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1977.
- GAMA E ABREU, Edith Mendes da. *Depoimento pessoal*. Salvador, Bahia, novembro, 9, 1980.
- GARRAGHAN, Gilberto J. *A Guide to historical method*. New York: Fordham University Press, 1957.
- HARRELL, William A. *Educational reform in Brazil: the law of 1961*. U.S., Departament of Health, Education, and Welfare N. OE-14135. Washington: Government Printing Office, 1968.
- HORTA, José Silvério Baia. *O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira*. Rio de Janeiro, 1975. Tese (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica, 1975.
- LEÃO, A. Carneiro. *Os deveres das novas gerações brasileiras*. Rio de Janeiro: Soc. Ed. de Propaganda dos Países Americanos, 1924.
- LEEDY, Paul D. *Practical research: planning and design*. New York: MacMillan Publishing Co., Inc. 1974.
- LIMA Jr., Francisco Pinheiro. Apresentação. *Redacta*, n.1, p.5-16, abr., 1967.
- MATTA, Raymundo. *Do Império à República*. 140 anos de história do Conselho Estadual de Educação da Bahia. Salvador: Conselho Estadual de Educação, 1982.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. MEC. INEP. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. *Fontes para o estudo da educação no Brasil: Bahia*. Rio de Janeiro, 1959. Tomo 1. Fontes Oficiais.
- PONDÉ, Lafayette de A. Conferência do Sr. Lafayette de A. Pondé Pronunciada na Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, no dia 18 de maio de 1978. *Projeto Brasil*. Brasília: Senado Federal, Comissão de Educação e Cultura, 1978. v.2.
- SANDER, Benno et al. *Formalismo educacional en los países em desarrolo, el caso brasileño*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1974.
- SANDER, Benno. *Educação Brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo: Pioneira, 1977.
- SANTOS, Roberto F. O papel do Conselho Federal de Educação na reformulação da educação nacional. *Documenta*, n.144, p.3-16, 1973.
- SOUZA, Luís Rogério de. *Depoimento pessoal*. Salvador, Bahia, agosto, 26, 1980.
- TAVARES, Luiz Henrique Dias et al. *Fontes para o estudo da educação no Brasil: Bahia*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, MEC, 1959. Tomo 1. Fontes Oficiais.
- TAVARES, Luiz Henrique Dias. *Duas reformas da educação na Bahia: 1895-1925*.

- Salvador: Centro Regional de Pesquisas Educacionais da Bahia, 1968.
- _____. *História da Bahia*. 7.ed., São Paulo: Ática, 1981.
- TEIXEIRA, Anísio. *Autonomia dos serviços educacionais*. Salvador: Mensageiro da Fé, 1965. (Discurso na Assembléia Legislativa da Bahia).
- _____. Exposição de Motivos, Ante-Projeto Lei Orgânica de Educação e Cultura do Estado da Bahia. *Educação e Cultura*. Bahia. Assembléia Legislativa. Salvador: Mensageiro da Fé, 1965.
- _____. *Educação é um Direito*. São Paulo: Nacional, 1968.
- TOWARD, Agnes Elisabeth. *Some aspects of the federal education council in the brazilian education system*. s.e.p. University of Texas, 1966. Tese, Ph.D. University of Texas.
- TRAVERS, Robert M. W. *An introduction to educational research*. 4.ed. New York: MacMillan, 1969.
- VASCONCELOS, José de. *Competência dos diversos órgãos dos sistemas de ensino*. In: Reunião conjunta dos Conselhos de Educação, 9. São Paulo: 1972. (Mimeo.).
- VIANA FILHO, Luís. *Depoimento pessoal*. Salvador, Bahia, Novembro, 10, 1980.