

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA: A PROPOSTA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

OLIVEIRA, Maria Neusa de. – UESC / BA – mneusa@uesc.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

1 INTRODUÇÃO

Nos anos de 1990, como resultado do movimento de reordenamento do capitalismo mundial, a política educacional brasileira passou por uma série de mudanças nos padrões de gestão e de financiamento, inclusos no novo paradigma de gestão pública e de Reforma do Estado.

Seguindo o modelo desenhado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pelas instituições financeiras multilaterais, no Estado da Bahia, podemos visualizar como decorrência dos tempos neoliberais, a existência de um amplo programa de “Modernização e Reforma do Estado”, no qual se enfatiza uma concepção de “administração pública gerencial”, voltada para a contenção dos gastos públicos, que inclui a descentralização, tanto no âmbito dos níveis federativos (municipalização), como no âmbito da relação entre o Estado e a sociedade (privatização, terceirização, publicização e participação).

No setor da educação, entre as principais medidas pelas quais se operacionalizam esse processo de descentralização está a implementação de uma política de municipalização do ensino, através da transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os municípios. Trata-se da proposta de Bresser Pereira (MARE, 1995) sobre a “substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços e do controle centralizado do conjunto das atividades sociais em funções de coordenação e regulação legal”.

O marco de referência desse processo descentralizador concretiza-se no sistema estadual de ensino da Bahia, através das políticas e reformas educacionais realizadas nesse Estado, na segunda metade da década de 1990, propalado pelos vários governos neoliberais alinhados no bloco hegemônico¹ que se sucedem nesse período, os quais não

¹ No plano político-partidário baiano, os governos alinhados no bloco hegemônico, “retomam” o poder com a eleição de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994), que dessa feita, exerce pela terceira vez o cargo de governador pela Bahia, sendo o primeiro mandato de 1971 a 1975 e o segundo de 1979 a 1983, com os quais ele alterna vários mandatos de deputado federal e/ou de senador da República (desde 1995), além de exercer também cargos federais, tais como o de Presidente da Eletrobrás e o de Ministro das Comunicações. No entanto, desde a década de 1970,

somente tornam o Estado da Bahia pioneiro em algumas ações de “modernização” institucional, como também tornam mais próximas e efetivas as políticas expressas pelo governo federal e pelos organismos internacionais, quanto à reforma do Estado e ao papel dos municípios², ao implementarem a descentralização/municipalização do ensino fundamental, como eixo central das políticas educacionais nesse Estado.

Como medida alternativa, o processo de descentralização vem também transferindo, gradativamente, função do setor público para o setor privado lucrativo (ou não), com base na instauração de parcerias e convênios, nos quais novos atores e conceitos entram em cena: as ONGs, as organizações sociais, os conselhos e os vários modelos de compartilhamento de ações com sociedade, alguns dos quais, enfatizando-se os mecanismos de privatização, terceirização, publicização e participação.

As fontes de pesquisa mais relevantes nessa análise são as ações programáticas, referentes ao período de 1996 a 2002, que compreendem gestão de dois governos estaduais: a do Governo Paulo Souto/César Borges (1995 -1998); e a do Governo César Borges (1999-2002). Trata-se de planos plurianuais, relatórios, programas e projetos educacionais, bem como medidas legais que regulamentam o processo de municipalização.

2 O QUADRO CONTEXTUAL: AS POLÍTICAS ATUAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DA BAHIA (1996-2002)

sucedem-se no governo da Bahia, Antônio Carlos Magalhães e os seus afilhados políticos, (salvo apenas o mandato de Valdir Pires/Nilo Coelho do PMDB, 1988-1991): Paulo Souto/César Borges (1995-1998), César Borges (1999-2002) e, atualmente, volta Paulo Souto (2003-2006), todos do PFL. No quadro político-partidário, Antônio Carlos Magalhães transitou pela ARENA, que foi substituído pelo PDS e hoje PFL, de forma, que nunca perdeu o status de forte aliado dos governos federais de plantão, desde a ditadura militar até o governo atual, do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (eleito em 2002).

2 Em Relatório, elaborado em consulta com o MEC no Brasil, em 2003, o Banco Mundial aponta para os benefícios da municipalização do ensino quanto ao gerenciamento dos recursos. Comparando-se com os estados, “os municípios gastam menos e melhor”. Para essa instituição, as vantagens da municipalização estariam nos baixos salários dos professores municipais e no reduzido número de pessoal administrativo, mas que pela proximidade, tem mais contato com as escolas. Diz o documento: “A alocação das despesas municipais com educação e os conseqüentes resultados apontam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal dos recursos” (BANCO MUNDIAL, 2003).

Diante da constatação (Plano Plurianual - PPA de 1995-2000) de um “quadro significativo de seletividade no sistema educacional baiano, espelhado no número de sobreviventes do sistema” expressos no “elevado índice de analfabetismo, altos índices de repetência e evasão escolar, baixa qualidade do ensino, deficiências no atendimento ao aluno e de qualificação do professor”, a educação passa a ser ressaltada no discurso oficial como “prioridade maior da ação governamental no Estado”. Enquanto “instrumento de promoção social, capaz de construir a cidadania e fazer do cidadão o principal alvo das estratégias de desenvolvimento”, enfatizam-se ações voltadas para “a universalização do acesso ao ensino fundamental, a estruturação do ensino médio e da educação profissional, a redução das taxas de evasão e repetência escolar, a regularização do fluxo escolar e a diminuição dos índices de analfabetismo” (Relatório de Atividades 1995-1998, p.140).

Na concepção desses governantes, “somente a educação é capaz de servir como instrumento para a elevação real da qualidade de vida dos baianos, elevando os demais indicadores sociais” (Plano Plurianual – PPA de 2000 a 2003, p. 30).

Nada demais, numa época em que existe certo consenso em reconhecer a centralidade da educação³ nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, para melhorar a competitividade nacional, inclusive, para dar respostas aos organismos internacionais. Conforme reafirma o Documento citado anteriormente:

Fruto de convergência da reflexão técnica e da avaliação política, a definição pela **prioridade absoluta** para a educação reflete a consciência, por parte do poder público na Bahia, da demanda inadiável da sociedade baiana por uma participação efetiva no processo de desenvolvimento e modernização do país. (Grifo nosso) (Plano Plurianual – PPA de 2000 a 2003, p. 30).

Na busca pelo desafio de “elevar o desempenho da educação pública”, declara em documento oficial, que “a determinação política do Governo da Bahia é a de garantir uma equidade maior na distribuição e aplicação dos recursos públicos para a educação, de modo a assegurar atendimento escolar para todos, qualidade do ensino público e

3 Todas as Agendas dos planos de ação decorrentes de Fóruns Mundiais, (Jontiem, Copenhagem, Dakar, etc.) afirmam a prioridade da educação para superar a pobreza e a desigualdade nos países em desenvolvimento e para ampliar as oportunidades e a competitividade num mundo globalizado. Ver a respeito: CEPAL (1992, p. 17); Plano Trienal para a Educação – do MERCOSUL (1995); Banco Mundial (1992, p. 2); Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990); Oliveira & Castro (1993, p. 6), todos, ressaltadas algumas diferenças, tem influenciado a política educacional em curso no Brasil.

autonomia das instituições públicas na ação educativa” (Relatório de Atividades 1995-1998, p.139). Esse discurso de priorizar medidas de (re)distribuição de recursos como condição de garantir serviços educacionais de qualidade para todos (focalizando os mais pobres), testemunha a racionalidade administrativa, presente na formulação das políticas educacionais desde a instância federal, que na perspectiva da falta de recursos justificou, inclusive, a criação do FUNDEF, principal instrumento de financiamento do ensino fundamental, a partir de 1996/98, que pretende garantir esse nível de educação para todos, sem que, para isto tenha de aumentar os gastos.

Dessa forma, ao reduzir os problemas educativos a questões técnicas e gerenciais, as ações governamentais estratégicas para “revolucionar a educação baiana” estão pautadas, entre outras diretrizes, numa “gestão moderna e profissional para a educação”, na qual, segundo o discurso oficial,

O setor educacional passará a ser administrado a partir de critérios profissionais e modernos de gestão, voltado para a eficiência, com a alocação de recursos sendo feita a partir de prioridades e critérios definidos tecnicamente, sem discriminações ou ingerências de qualquer espécie (Plano Plurianual - PPA de 2000-2003, p. 31).

Nesse sentido, encontra-se entre os objetivos apresentados, no PPA de 1995-1999, para a elevação dos níveis da educação na Bahia, a ser alcançada nesse período: “assegurar a articulação do Estado com os municípios como forma de atingir um ensino de qualidade em nível estadual, através do controle de qualidade dos serviços educacionais prestados”.

Para tanto, leva em consideração a idéia de que a educação é “prioridade absoluta”, não sendo, portanto, apenas do Estado a responsabilidade de promover a dita “revolução na educação”, mas requer a participação da sociedade, cabendo também aos municípios, enquanto “parceiros efetivos dessa mudança da cultura educacional do Estado”, grande parte dessa responsabilidade, já que asseguram a oferta do ensino fundamental para a maioria absoluta dos alunos (57,79%, em 1998), devendo os municípios, na concepção dos governantes do Estado, serem “capacitados” (pelo próprio Estado) para garantir a qualidade dos seus sistemas de ensino, conforme referências feitas pelo Superintendente de Articulação Estado-Município numa palestra proferida na UESC, em 1999.

É nesse contexto, que o Governo da Bahia, visando administrar a escassez de recursos e o empenho em melhorar a qualidade do ensino no Estado, tem na

descentralização/municipalização do ensino fundamental um dos princípios de sua reforma educacional, configurando-se na transferência das responsabilidades na provisão desse nível de ensino e na definição de ações específicas para fortalecer os municípios, para que estes sejam capazes de gerenciar com eficiência suas redes de escolas e/ou sistemas de ensino. Se o eixo da reforma descentralizadora (pela via da municipalização) é o fortalecimento da gestão, o foco da gestão, por sua vez, passa a ser o monitoramento da qualidade da escola fundamental municipal.

Isso caracteriza a política de municipalização do ensino fundamental como uma ação prioritária dos governos baianos e, para a qual, de certa forma, vai convergir toda a política de educação no Estado, a partir de 1997.

3 PROGRAMAS E AÇÕES VOLTADAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA BAHIA

Vários programas e ações foram implementados ao longo do período analisado (1996-2002), entre os quais se destacam:

3.1 Programa de Integração das Redes de Ensino Estadual e Municipal (Inter-Redes)

Induzido pela criação do FUNDEF e pelo tão propalado discurso da “mudança de cultura educacional do Estado”, o processo de municipalização do Estado da Bahia foi iniciado a partir da definição, pela Secretaria da Educação do Estado, do Programa de Integração das Redes de Ensino Estadual e Municipal (Inter-Redes), em setembro de 1997, “com o propósito de estabelecer uma prática de parceria e de reverter ações das diversas esferas do poder público que sempre tenderam a se caracterizar pela negação de um processo de colaboração mútua” (SILVA & MEIRELES, 1999, p. 46).

Este Programa (Inter-Redes) teve ampla divulgação no início de 1998, quando foram promovidas pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA) duas grandes reuniões na Capital baiana (Salvador), sendo uma com todas as DIREC's, as quais deveriam servir de agentes repassadores dos resultados junto aos coordenadores estaduais e estes, por sua vez, aos Secretários Municipais de Educação; e outra com a participação dos Prefeitos. Essa última reunião revelou-se um sucesso, não só pelo número significativo dos presentes (353 prefeitos, dos 415), mas pelo que resultou de imediato: um acordo verbal sobre a municipalização de cerca de 1.600 escolas (SILVA & MEIRELES, 1999, p. 47).

Embora esse Programa (Inter-Redes) não tenha atingido totalmente seus objetivos, nos termos inicialmente ambicionados, considera-se que ele contribuiu para possibilitar um conhecimento mais efetivo sobre a situação real da rede municipal, em razão dos levantamentos de dados realizados (convênios, cessões de salas, número de servidores de municípios na rede estadual etc.) (Idem).

3.2 Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município

Dando continuidade ao Inter-Redes, foi instituído, pelo Decreto nº 7.274 de março de 1998, o “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município” que tem como objetivo “assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito”. Considera, para tanto, além da “necessidade da melhoria da qualidade do ensino fundamental e do aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios”, as “reconhecidas vantagens decorrentes do processo de descentralização da gestão” (Decreto nº 7.274/98), e remete para a necessidade de firmar convênios entre Estado e Municípios interessados, “observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnico-administrativa e administrativo-financeira do Município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos” (Idem, Art. 2º).

Esse processo é, no discurso oficial, “irreversível”, mesmo considerando serem levadas em conta “estratégias de municipalização progressiva”, sendo definido como parâmetro (ou critério) com vistas a que os municípios recebam essas escolas “uma sistemática de avaliação da qualidade da educação”, ou seja: “os municípios que tiverem mantendo os patamares dos índices educacionais estarão obviamente aptos a terem um reforço, tanto do Estado quanto das entidades parceiras, dentro dessa política de cooperação mútua”, afirmou o Superintendente de Articulação Estado-Município na palestra referida anteriormente.

Esse argumento que é apresentado como vantajoso (só) para os municípios, aparentando que o Estado pretende estender a sua responsabilidade pela educação dos baianos, pode representar o contrário, ou seja, um mero desengano de sua responsabilidade pelo ensino fundamental (como já o fez a União), uma vez que o Estado, através da sua Secretaria de Educação, mantém-se apenas nas funções de controle e monitoramento, repassando para os municípios (e as escolas) as funções de administração e manutenção das unidades escolares. Conforme consta no Termo do Convênio para a implementação do Programa de Ação de Parceria, escola municipalizada (transferida), implica para o

Município, a responsabilidade pela sua gestão, “inclusive despesas de capital e consumo necessárias à sua adequada operação” (Cláusula Segunda).

3.2.3 Sobre o termo de convênio

O Termo de Convênio para a implementação do Programa de Ação de Parceria, tem como objetivo “articular as ações educacionais da Secretaria e do Município, visando à universalização e a oferta de educação básica de forma eficiente e com elevação constante do padrão de qualidade do ensino nas respectivas redes”, o qual estabelece dentre outras cláusulas, as seguintes:

(Para tanto) os componentes comprometem-se a:

(I) elaborar o PME, com duração de quatro anos, e revê-lo anualmente até o mês de agosto de cada ano, segundo **as orientações gerais da Secretaria;**

(II) assegurar o atendimento progressivo das matrículas do ensino pré-escolar e fundamental pelo município, desde que atendidos os pré-requisitos de qualidade **estabelecidos pela Secretaria;**

(III) assegurar prioridade do atendimento ao ensino fundamental e, dentro destes, às crianças de 7 a 14 anos;

(IV) corrigir o fluxo escolar no município num prazo de quatro anos;

[...]

(VII) assegurar, em articulação com os pais e com o Ministério Público, a frequência diária dos alunos do ensino fundamental às escolas em todos os dias letivos do ano escolar, adotando imediatamente as medidas necessárias, caso o aluno não compareça à escola;

(VIII) publicar relatórios relativos aos gastos e desempenho do sistema educacional, na forma e periodicidade estabelecidas no PME, e de acordo com **as orientações da Secretaria** (Grifos nosso).

As metas do Programa de Ação de Parceria, contidas no Termo de Convênio, apontam para a necessidade dos municípios executarem determinadas atividades de gerenciamento e manutenção das escolas de ensino fundamental, de preferência, dentro dos padrões estabelecidos pela SEC/BA, reforçando um modelo autoritário e centralizador de formulação de políticas educacionais, com o controle (tutela) do

Estado, podendo para isto, também “incluir e/ou manter o município nos programas da SEC” (Termo do Convênio, Cláusula Segunda). Refere-se ao Programa Educar para Vencer, cujas metas prioritárias estão inclusas no Termo do Convênio, como: “corrigir o fluxo escolar no município num prazo de quatro anos”; “implementar mecanismos que assegurem a efetiva autonomia das unidades escolares das respectivas redes nas áreas administrativa, financeira e pedagógica”; desenvolver “programas de correção do fluxo escolar para as séries de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª” além de outras.

3.3 A criação da Superintendência de Articulação Estado-Município (SUPAM)

Com a finalidade de “orientar os municípios na organização e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino, auxiliando-os na integração das políticas e planos educacionais da União e do Estado”, foi criada, na nova estrutura da Secretaria de Educação, a Superintendência de Articulação Estado-Município (SUPAM), composta de três Coordenações de Articulação Municipal: uma para a Região Metropolitana de Salvador (CAM-RMS), outra para municípios de grande e médio porte (CAM-MGP), e uma terceira para municípios de pequeno porte (CAM-PEP).

Vale destacar o papel dessa Superintendência, não só pelo sucesso alcançado no avanço do processo de municipalização, mas principalmente pela importância que adquiriu a política de municipalização do ensino fundamental, no contexto das políticas públicas do Estado na Bahia, constituindo-se uma das metas prioritárias dos sucessivos governos da Bahia (a partir de 1997), principalmente do governo de Cezar Borges⁴ (1999 a 2002) que tinha a proposta de municipalizar todo o ensino fundamental até o final da gestão.

3.4 Portal Webpam – o Portal da Articulação Municipal

Ainda, visando fortalecer o Programa de Ação de Parceria Educacional foi implantado o Portal Webpam – o Portal da Articulação Municipal, que estabelece um canal de comunicação *on-line*, entre Estado e Municípios. Este Portal disponibiliza serviços e informações técnicas, indicadores e informações educacionais, versões eletrônicas de manuais, notícias e *links* educacionais para auxiliar as Secretarias Municipais de Educação na gestão da educação do município e facilitar o intercâmbio entre a SEC/BA e as Secretarias Municipais de Educação.

4 Esse Programa de Parceria e Ação teve grande impulso nessa gestão (Cezar Borges -1999 a 2002) contando com o empenho de Eraldo Tinoco, como Secretário de Educação e de Cláudio de Melo como Superintendente de Articulação Estado-Município. Este, talvez também por força do cargo, tornou-se um assessor direto do Secretário.

O Portal Webpam reúne quatro sistemas operacionais e gerenciais que permitirão o controle efetivo dos dados educacionais, possibilitando a tomada de decisões em tempo hábil, cujo acesso está disponibilizado inicialmente para os municípios que fazem parte do Programa Educar para Vencer:

- Sistema Inter-Redes – Contempla as principais informações relativas ao Convênio de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, servindo como apoio técnico ao processo de Municipalização do Ensino Fundamental.
- Sistema de Gestão Municipal – Possibilita às Secretarias Municipais de Educação o gerenciamento administrativo e pedagógico da educação do município.
- Sistema de Pleitos – Permite o registro e o acompanhamento on-line das solicitações por parte dos municípios, garantindo maior agilidade nas respostas.
- Cadastro de Servidores - Sistema utilizado pela Secretaria da Educação que tem como função o registro e o acompanhamento da movimentação de servidores permutados entre Estado e Municípios, através do Convênio de Ação de Parceria.

3.5 Projeto de Educação da Bahia

O “Projeto de Educação da Bahia” é desenvolvido pela Secretaria da Educação – SEC/BA, com o apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães e financiado pelo Banco Mundial. Visa promover a melhoria do ensino, através do fortalecimento das escolas, em consonância com a nova realidade e tendências decorrentes da implantação do FUNDEF, do processo de municipalização do ensino fundamental e da prioridade dada ao fortalecimento da gestão educacional nos níveis: estadual, regional e da própria escola. O referido projeto, financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tem ações previstas para os níveis de ensino fundamental e médio, diretorias regionais de educação, diretorias das escolas e órgão central, além das ações de "Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª Séries" e de "Fortalecimento da Gestão Escolar”.

3.6 Programa Educar para Vencer (e a municipalização do ensino)

Em 1999, inicia-se a gestão de César Borges, que através da SEC/BA, assumiu o desafio de transformar a educação pública, numa “educação inclusiva e de qualidade”. Para tanto, concebeu o Programa Educar para Vencer que, partindo de “novas formas de

articulação entre a rede estadual e as redes municipais de ensino”, assim como de “uma política de modernização e estruturação das unidades municipais de ensino”, vai se constituir num dos principais instrumentos do Governo do Estado (a partir da gestão 1999-2002), na sua política de descentralização/municipalização da educação.

O referido Programa reúne ações que se complementam e articulam-se em torno de cinco projetos⁵, visando atingir três ações estratégicas: “fortalecer o município; fortalecer a escola⁶ e criar recursos para reforma via regularização do fluxo escolar” (Documento disponível em <<http://www.sec.ba.gov.br/educarparavencer/htm>>. Acesso em 24/08/2004).

Ao nível do município, o Programa Educar para Vencer inclui ações que articulam uma política de modernização gerencial à sua política de municipalização do ensino fundamental, desenvolvendo nesse âmbito a estruturação das unidades municipais de ensino e “novas” formas de articulação entre a rede estadual e as redes municipais de ensino. E como esse Programa de governo, liderado pela Secretaria Estadual da Educação da Bahia, tem como principal objetivo “oferecer um ensino fundamental de qualidade para todos os baianos”, sua viabilização vai depender da participação e da adesão dos municípios.

Assim, a expansão do Programa Educar para Vencer “envolve uma série de compromissos mútuos do Estado e dos Municípios”, em que são estabelecidos alguns critérios, que podem ser mecanismos de indução (ou de imposição). Os municípios que aderirem ao Programa se comprometem a seguir um conjunto de normas e adotar prioridades e ações pré-estabelecidas, a serem definidas no Plano Municipal de Educação, conforme o termo de compromisso (Manual de Gestão Municipal, Módulo III, p. 154):

- Regularizar o fluxo escolar nas redes estadual e municipais, num prazo máximo de quatro anos;

5 São os seguintes os projetos prioritários desenvolvidos no âmbito do Programa Educar para Vencer: Regularização do Fluxo Escolar no Ensino Fundamental; Capacitação Gerencial das Escolas (ou Fortalecimento da Gestão Escolar); Capacitação Gerencial das Unidades Municipais de Educação; Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação; e Avaliação Externa do Ensino.

6 O Programa Educar para Vencer, ao nível da escola implementou uma série de medidas (colegiado, certificação, contrato de gestão, avaliação, autonomia financeira), algumas delas, através do Projeto de Fortalecimento ou Capacitação da Gestão Escolar, que trata de promover simultaneamente a autonomia (e a responsabilidade) das escolas para que junto com as comunidades atendam os problemas do cotidiano escolar, inclusive os financeiros.

- Fortalecer a gestão escolar, de forma a permitir a operação de escolas autônomas e dotadas de insumos e recursos básicos;
- Fortalecer a gestão municipal, de forma a compatibilizar e otimizar as ações do poder público e a promover a operação de escolas autônomas;
- Implementar mecanismos de avaliação bimestral e anual dos alunos, como forma de promoção da qualidade e de avaliação do desempenho;
- Implementar mecanismos de certificação de dirigentes escolares e especialistas.

O governo do Estado, por sua vez, se compromete a assegurar aos municípios que aderirem ao programa:

- Os recursos adicionais envolvidos em programas de correção de fluxo escolar;
- A avaliação, nos mesmos moldes propostos para as escolas estaduais;
- A certificação de dirigentes e especialistas;
- Participação no programa de fortalecimento de gestão escolar e gestão municipal;
- Elaboração conjunta do plano municipal de educação;
- Renegociação do convênio de municipalização.

3.7 Projeto de Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação

Partindo de “novas formas de articulação entre a rede estadual e as redes municipais” que, no entanto, não dispensa a tradicional ascendência (tutela) do Estado sobre os Municípios, conforme nos referimos anteriormente, desenvolve no âmbito do Educar para Vencer, um Projeto de Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação, que “tem como foco de atuação o fortalecimento das Secretarias Municipais da Educação do Estado da Bahia para operarem redes e sistemas municipais de ensino com maior eficiência, eficácia e efetividade”, integrando-se à proposta de municipalização do ensino, que prevê a “transferência gradual da responsabilidade do ensino fundamental para os municípios, iniciando com as séries de 1ª a 4ª” (Projeto de Educação do Estado da Bahia, versão 2001, p. 23). Esse Projeto de Capacitação tem como meios de ação, capacitar secretários e pessoal administrativo, através do uso de

um Manual de Gestão Municipal⁷ e acompanhamento e apoio às Secretarias Municipais de Educação.

4 PARA FINALIZAR

Conforme apresentado no presente trabalho, nunca se falou tanto em autonomia dos municípios, em fortalecer os municípios e a gestão municipal, pelo contrário, o que ocorre é o fortalecimento da tutela do Estado, que através da Secretaria de Educação, coloca-se como o gerenciador da educação na Bahia (assim como o MEC está para toda a educação nacional), tendo a pretensão de querer estabelecer desde a quantidade até uma suposta qualidade da educação que os municípios devem oferecer, além de colocar-se na posição de “ensinar” e de “orientar os municípios” elaborando manuais ou cartilhas de orientações básicas, e cursos de capacitação para as Secretarias Municipais da Educação.

Desenvolve-se, portanto, um processo de “gestão cooperada” (distorcida), em que prevalece uma separação entre planejamento e ação, e uma relação hierárquica de comando: o Estado planeja e os municípios executam; enfim, a União e o Estado mandam e os municípios obedecem. Ou seja, ao invés de ampliar o processo descentralizado e democrático de decisões, como instrumento de reestruturação do poder local e controle social na busca da qualidade do sistema educacional, reforçam um modelo centralizado e autoritário de formulação das políticas públicas.

Aliás, essa concepção de “gestão cooperada” entre os sistemas (estadual, federal, municipal e particular), que deverá se tornar realidade com a municipalização do ensino fundamental, está prevista no atual Plano Estadual de Educação da Bahia (2004, p.108), segundo o qual “com base no regime de colaboração, os sistemas federal e estadual devem assumir o papel de apoio e orientação aos sistemas municipais”.

Contudo, os mecanismos de indução (ou imposição) empreendidos na direção da municipalização do ensino na Bahia resultaram em expressivo avanço do processo de municipalização. Entre 1996 e 2002 houve uma expansão da participação das redes

7 O Manual de Gestão Municipal é um guia prático para ensinar aos gestores municipais o que devem saber e fazer para gerenciar o sistema municipal de educação e suas escolas de forma eficaz. Encontra-se disponível em PDF: <<http://webpam.sec.ba.gov.br/portal/>> (Em 22/05/2004). Contém cinco módulos. Principais temas abordados: MÓDULO I (82 p.) Escolas Eficazes; Autonomia das Escolas; Ensino Fundamental; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; MÓDULO II (52 p.): Questões do Magistério (Carreiras e Salários, Políticas de Capacitação, Estatuto do Magistério, Escolha do Diretor); MÓDULO III (42 p.): Plano Municipal de Educação; MÓDULO IV (154 p.): Funções de uma Secretaria Municipal de Educação; A Secretaria e as Escolas; MÓDULO V (34 p.): Mobilização da Sociedade e Opinião Pública; Voluntários e Parceiros; Como tornar úteis os Conselhos Escolares.

municipais de 46% para 63,74%, seguindo-se da redução da participação da rede estadual, nesse nível de ensino, de 45 para 30,98%, sendo que, em relação à matrícula de 1ª a 4ª série, essa “municipalização” chega a alcançar um índice de 75,42%, contra apenas 19,35% da rede estadual. De fato, o Estado além de fazer transferências das matrículas vem, progressivamente, deixando de oferecer na sua rede escolar, esse nível de ensino, do qual é constitucionalmente co-responsável, junto com os municípios.

Dessa forma, as políticas de descentralização/municipalização do ensino na Bahia, desenvolvem-se a partir da iniciativa da esfera estadual, planejando e definindo as ações, os encargos e serviços educacionais que devem ser transferidos ao Município, salvaguardando mais os princípios do centralismo e do controle na formulação de políticas públicas do que os da descentralização e autonomia municipal (e da escola) e da democratização da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo Paulo Souto: 1995-1999**. Salvador, 1995.

_____. Governo do Estado. **Relatório de Atividades: 1995-1998**. Salvador, 1999.

_____. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo César Borges: 2000 a 2003**. Salvador, 2000.

_____. Governo do Estado. **Relatório de Atividades: 1999-2002**. Salvador, 2003.

_____. Governo do Estado. **Decreto Estadual nº 7.254 de 20 de março de 1998**. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. Publicado D.O.E. Em 21 e 22.03.98.

_____. Secretaria da Educação. **Programa Educar para Vencer**. Salvador, BA. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br/educarparavencer/htm>>. (Acesso em 2004).

_____. Secretaria de Educação. **Manual de Gestão Municipal**. Salvador, BA. Disponível em: <<http://webpam.sec.ba.gov.br/portal/>>. (Acesso em 2004).

_____. Secretaria de Educação. **Projeto de Educação na Bahia – 2000 a 2003**. Salvador, BA.

_____. Secretaria da Educação. **Portal Webpam** – o Portal da Articulação Municipal. Salvador, BA. Disponível em: <<http://webpam.sec.ba.gov.br/portal/>>. (Acesso em 2004).

_____. Secretaria da Educação. **Termo de Convênio** para a implementação do Programa de Ação de Parceria. Salvador, BA. Disponível em: <<http://webpam.sec.ba.gov.br/portal/>>. (Acesso em 2004).

_____. Secretaria da Educação. **Plano Estadual de Educação da Bahia**/Secretaria da Educação. Salvador, BA, out./2004.122p. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br/>> (Acesso em janeiro de 2005).

BANCO MUNDIAL. **Educação Primária**. Documento de política do Banco Mundial. Washington D. C., 1992.

_____. **Educação Municipal no Brasil. Recursos, incentivos e resultados**. (Em dois volumes). Relatório n. 244413-BR, 2003.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: DF, 1995.

CEPAL. UNESCO. **Educacion y Conocimiento: ejes de la transformación produtiva com equidad**. Santiago, 1992.

DE TOMMASI, L.; HADDAD, S.; e WARDE, M. J. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1995.

MERCOSUL, **Plano Trienal para a Educação**, 1995.

SILVA, M. S. & MEIRELLES, J. C. D. **A Educação da Bahia**. Brasília, Unicef, Mec/Fundescola, Banco Mundial/Undime. Abril de 1999.