

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: DESENCONTROS DA LÓGICA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990

SILVA, Antonia Almeida – UEFS – antoniasilv@gmail.com

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Da crise à reforma do Estado: a nova lógica administrativa

A década de 1990 irrompeu no Brasil trazendo para a pauta a contraposição entre o Estado provedor de benefícios e serviços e o Estado ágil e eficiente em suas funções de regular e fiscalizar os serviços. Nesse movimento os discursos compostos na década de 80, tendo como eixo a democratização, foram na década de 90 progressivamente recompostos, para dar lugar a um outro tipo de argumentação centrada nas exigências do mercado e na reestruturação produtiva. Trata-se de uma visão de mundo cujos delineamentos sustentam um novo pacto político orientado ao desenvolvimento capitalista mais recente, no qual a modernidade/modernização aflora como sinônimo de uma forma de capitalismo. Bresser Pereira (1996), como um dos mais influentes representantes dessa visão no Brasil, sustenta, por exemplo, que

A modernidade significa democracia, a primazia da eficiência e uma preocupação efetiva com a equidade social. Os conservadores moderados e modernos, que gostam de ser chamados de democratas liberais, aceitam uma grande intervenção do Estado nas questões sociais e limitada intervenção do Estado nos assuntos econômicos. Os social-democratas modernos, que estou identificando com a esquerda moderna, aproximam-se cada vez mais de uma perspectiva social-liberal e mesmo de uma visão liberal-democrática, na medida em que privilegiam a alocação de recursos por meio do mercado, estimulam o individualismo – entendido como consistente com os direitos sociais – e vêem uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado como essencial à democracia. Mas, em contraste com os conservadores, inclusive os liberal-democratas, os social-democratas e também os social-liberais são mais comprometidos com a equidade e têm como utopia pessoal algo como um socialismo democrático ou como um mercado relativamente autocontrolado, em que o terceiro setor das organizações públicas não-estatais é cada vez mais significativo. Nesse quadro, o capitalismo, apesar de todas suas deficiências, pode ser a forma mais eficiente de atingir essa utopia, embora com ela não deve ser confundido (Bresser Pereira, 1996, p. 197).

Sob esta perspectiva, ainda que a democracia permanecesse aclamada como base política do Estado de direito e da organização social, o discurso da justiça social

apresenta-se esvaziado e em rota de colisão com a perspectiva de desenvolvimento que se tornou mais visível na transição política brasileira, mais precisamente na Nova República. O desgaste político-social acumulado pela Nova República, que no seu momento final dava a impressão de que tudo era um caos – o Estado em crise, a governabilidade em crise, o estancamento das políticas sociais e o “fim das utopias” –, era um momento fecundo para a proclamação da crise do Estado e a defesa incisiva de sua reforma como condição de governabilidade e de governança, entendidas como “a legitimidade e a capacidade financeira e administrativa de governar” (Bresser Pereira, 1996, p. 20). Consoante a isso, desde o último terço da década de 80, intensificar-se-iam as críticas à estrutura administrativa do Estado brasileiro e aos serviços públicos em geral, fortalecendo o discurso da reconstrução nacional e as idéias de desenvolvimento orientado ao mercado e de reforma fiscal, encarnadas pelo presidente eleito em 1989, Fernando Collor (gestão 1990-1992).

No plano estadual, as lideranças políticas do carlismo – grupo que se fortaleceu na Bahia como expressão política da fração mais importante da classe dominante sob a liderança de Antônio Carlos Magalhães (ACM) - souberam tirar proveito das mudanças nas formulações políticas que surgiam como alternativa à suposta crise do Estado, assumindo uma oposição agressiva ao governador que ascendera num momento de entusiasmo pela redemocratização e que, além de uma gestão conturbada, ainda se mantinha mais identificado com um projeto de desenvolvimento que não mais agregava os setores empresariais.

Nas eleições de 1990, ACM saiu vitorioso. Ele, que já havia sido governador do Estado por duas vezes, mas em nenhuma delas tinha sido eleito, enfim conseguia a consagração das urnas. A eleição de ACM se deu num contexto de descrédito do governo do estado e coincidiu com um período de intensificação da cruzada antidesenvolvimentista e pró-social-liberalismo, deflagrada desde a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, um ano antes das eleições para governador. Assim, a Bahia, em 1991, voltava a ser comandada pelas forças políticas antes rejeitadas e historicamente vinculadas aos setores econômicos dominantes.

Desta feita, porém, ACM se lançava como mensageiro de uma nova ordem mundial, em que a Bahia precisava se inserir para sair do fosso a que fora submetida, supostamente, pelos gestores que lhe antecederam. Agregado à tônica salvacionista, apoiada na exploração política do quadro socioeconômico do estado e na supervalorização da figura do governador, ACM passaria a professar a adequação do

Estado à uma nova lógica de administração pública e, em tese, começaria a concretizar uma nova onda de modernização da Bahia. Todavia o governo passaria a exortar uma ação rigorosa para alinhar o Estado a um padrão de desenvolvimento diferenciado daquele que pautou as ações governamentais em períodos anteriores, assumindo as perspectivas de:

- *redução do nível de intervenção estatal* e a liberalização do mercado, com crescente internacionalização, exigindo aumento da produtividade e da competitividade;
- *alterações marcantes no papel do Estado* e na estrutura das finanças públicas, compreendendo formas de atuação substancialmente diferentes daquelas vigentes nas últimas décadas (Bahia, 1991a, p. 15 – grifos nossos).

É nesse cenário que tematizamos as políticas públicas para a educação básica na Bahia na década de 1990, com o fito de explicitar se e em que medida tais políticas se constituíram em mecanismos operatórios de adesão ativa às formulações que se tornaram dominantes nos anos 90. Para isso empreendemos uma análise de conteúdo qualitativa, tomando como fontes os relatórios de governo. Com o intuito de dirigir o nosso olhar sobre as peças analisadas, procuramos explorar na análise a presença e/ou a ausência de alguns índices selecionados: qualidade/quantidade; valorização da carreira; controle pedagógico/administrativo; e centralização/descentralização.

As políticas para a educação básica: percursos e desencontros da lógica governamental

Embora a educação fosse recorrentemente citada como prioridade máxima do governo, as políticas para esse setor levaram algum tempo para serem consolidadas e tenderam a se concentrar em torno de eixos mais convencionais. No ano de 1991, por exemplo, a recuperação e a ampliação de unidades escolares destacaram-se como carros-chefe das ações governamentais. Após um ano de idas e vindas para estabelecer as linhas de ação e as metas para o quadriênio, o ano de 1992 despontava com perspectivas de diversificação e direcionamento das ações para a educação. Os dados sumariados no Quadro 1 não deixam dúvidas quanto a isso. Ali se observa que, ao lado dos projetos e

atividades objeto de parcerias com o FNDE/SENEB/MEC¹, voltados para recuperação e ampliação de unidades escolares, apoio organizacional e acesso, o governo expandiria as suas frentes de intervenção. Notadamente o rol das intervenções concernentes à qualidade/quantidade, proporcionalmente se equipara às de assistência aos estudantes, concentrando mais investimentos. No entanto, se correlacionarmos os demais índices (descentralização/recentralização; controle pedagógico-administrativo e valorização da carreira) essa percepção se inverte, verificando-se menos iniciativas e mais ações inconclusas e/ou interrompidas no curso.

Quadro 1
SÚMULA DAS AÇÕES DO GOVERNO ACM PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA,
SEGUNDO ÍNDICES – 1991-1994

| ÍNDICES | AÇÕES |
|---|---|
| Qualidade/quantidade (acesso/apoio técnico-pedagógico/revisão didático-pedagógica) | <ul style="list-style-type: none"> - Construção, ampliação e recuperação de salas de aula na capital e no interior; - Informatização da matrícula; - Implantação de 14 Núcleos de Alfabetização (9 na capital e 5 no interior); - Elaboração de novas diretrizes curriculares em todas as etapas da educação básica; - Acompanhamento pedagógico em 14 escolas de referência; - Apoio e assessoria pedagógica às DIRECs; - Assessoramento técnico-pedagógico para implantação de curso técnicos de Turismo e Processamento de Dados (capital); - Apoio técnico-pedagógico e material às Comissões Permanentes de Avaliação – CPA (capital e interior) para realização de Exames Supletivos; - Implementação do Centro de Informática em Educação no Colégio Central, em Salvador; - Implementação de 2 Institutos de Língua Estrangeira na Capital (Colégios Severino Vieira e Anísio Teixeira); - Implementação das ações do Centro de Educação Especial na capital; - Implantação de 90 bibliotecas em Unidades Escolares de grande e médio portes; - Reativação de 96 salas de leitura e 35 bibliotecas; - Aquisição e distribuição de 100.514 carteiras escolares (capital e interior); - Aquisição de microcomputadores, impressoras e mobiliário p/ micros e impressoras; - Implantação de cantinas escolares em 62 Unidades Escolares; - Implementação de oficinas pedagógicas para alunos com necessidades especiais (254 alunos da capital e interior); |
| Descentralização/re-centralização (organização financeira, pedagógica e administrativa) | <ul style="list-style-type: none"> - Assinatura de Acordo Internacional com o Banco Mundial, BIRD, visando execução do Projeto Nordeste III (1994/99); - Aprovação da Lei 6.332, de 21/10/91, dispendo sobre colegiados escolares; - Implantação de 154 colegiados escolares; - Criação de 146 escolas-unidades gestoras; - Elaboração do “Plano Escolar” – suporte para objetivação da autonomia das unidades-gestoras. |
| Controle pedagógico/administrativo | <ul style="list-style-type: none"> - iniciou, mas não deu seqüência à capacitação de grupo de trabalho que implementaria sistema de avaliação do ensino |
| Valorização da carreira (formação e plano de carreira) | <ul style="list-style-type: none"> - iniciou estudos para revisão do Estatuto do Magistério e Reorganização da Carreira, mas não deu seguimento; - Capacitação de 54.659 professores, sendo 3.765 de Educação Infantil, em seminários e cursos de atualização; - Capacitando 89 professores nas diversas áreas de deficiência (Salvador e Feira de Santana). |
| Assistência ao estudante | <ul style="list-style-type: none"> - Aquisição e distribuição de livros técnicos e de literatura infantil (3.765 classes da capital e interior); - Distribuição de 5.607.541 módulos de material escolar para alunos dos ensinos |

¹ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; MEC – Ministério da Educação; SENEb – Secretaria Nacional de Educação Básica.

| | |
|--|--|
| | <p>fundamental e médio;</p> <ul style="list-style-type: none"> - distribuição de material didático para 1.772 alunos com necessidades educativas especiais; - Distribuição de 3.266 módulos de recursos didáticos a unidades Escolares; -Elaboração, impressão e distribuição de material didático para Educação Especial; - distribuição de 5.000 óculos; - implantação de ações de primeiros socorros em 138 Unidades Escolares; - Implantação de 07 corais, envolvendo 140 alunos da capital; - Produção do disco “Marinhas” com corais de 05 Unidades Escolares da Capital; - Distribuição de instrumentos musicais para 8 DIRECs ; - Distribuição de bandeiras a 200 Unidades Escolares da capital; - expansão do acesso dos educandos aos serviços artísticos-culturais, 2500 alunos da capital; - Montagem de 12 exposições, no Espaço SEC, com participação de 1.600 alunos (capital e interior) - Produção e impressão de documentos didáticos em articulação com o Instituto Radiodifusão Educativa (24.000 livros didáticos; 32.000 exemplares de material com apoio pedagógico para professores nas diversas disciplinas e etapas da educação básica; - Aquisição de 4.113.314,61 Kg de alimentos, distribuídos entre alunos das redes estadual e municipal; - Aquisição de 423.484 Kg de pão e 1.476.280 litros de leite <i>in natura</i>, distribuídos entre alunos da Capital e da RMS. |
|--|--|

Fonte: Bahia. (1994a); Bahia (1994b); Bahia (1994c); Bahia (1994d); Bahia (1994e).

Convém chamar a atenção para o fato de que parte das ações concernentes à expansão do acesso tiveram continuidade com a construção, ampliação e recuperação de salas de aula. Um empreendimento que reforçava a política de expansão do acesso ao ensino e que logo ganhou destaque entre as ações do governo foi a implantação, em 1992, do programa de informatização da matrícula, o qual visava à racionalização dos meios. O sistema adotado era o mesmo implantado pela Secretaria Municipal de Educação do Recife, um dos espaços escolhidos para buscar fórmulas para a modernização da área educacional da Bahia, como previa ACM logo no início da gestão. Ainda em agosto de 1991, começaram as movimentações para a publicação do Manual de Matrícula e o Registro de Matrícula, com vistas à implantação do Sistema de Administração Escolar da Secretaria da Educação e Cultura (SEC). Estas movimentações implicaram treinamento de pessoal; regulamentação do sistema por meio da Portaria nº 16.942, de 3 de dezembro de 1991, que estabelecia as diretrizes para formalização do processo de matrícula da rede estadual de ensino.

Simultaneamente a esse processo, foram viabilizados os sistemas de informatização da SEC e das Diretorias Regionais de Educação (DIRECs), como de resto de todos os órgãos das administrações direta e indireta do estado. Cabe registrar, entretanto, que desde o governo Waldir Pires-Nilo Coelho (1987-1991) alguns estudos nessa direção já vinham sendo realizados, mesmo porque, com a difusão dos meios eletrônicos, esse era um processo inevitável.

Como parte das estratégias para a melhoria da qualidade do ensino, ainda no ano de 1992, teriam acontecido negociações entre o MEC, representantes do Banco Mundial, consultores do Ministério da Educação e a então secretária de Educação da Bahia, professora Dirlene Matos Mendonça, com o intuito de discutir as ações do Projeto Nordeste na Bahia. Tal projeto deveria ser executado em cinco anos, com financiamento do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e do governo federal, além de contrapartida do governo do estado, e tinha a previsão de aplicar US\$ 300 milhões, nos nove estados da região, com o objetivo de reverter o alto índice de evasão e repetência nas escolas. O Projeto de Educação Básica para o Nordeste – NEBE III, que resultou dessas negociações e foi consubstanciado nos Acordos 3.663 e 3.636, só deslancharia entre 1994 e 1998.

Por iniciativa do governo do estado, entretanto, seriam deflagradas, ainda em 1992, ações visando à reestruturação curricular de todas as etapas e modalidades da educação básica. Essa reestruturação, além de ter em vista a melhoria da qualidade do ensino, era assinalada como meio para a consecução de mudanças socioculturais e tecnológicas exigidas pelo mundo moderno.

Uma das primeiras propostas de reestruturação curricular apresentada foi para a educação infantil, a qual teria sido elaborada no curso do ano letivo de 1992, sob a orientação de uma consultora - Monique Deheinzelin -, com a colaboração de técnicos da Gerência de Educação Infantil e dos professores de pré-escola. Estes teriam participado do processo por meio dos eventos para atualização e “requalificação” profissional realizadas no período.

A organização de tal proposta, entretanto, resultava dissonante na cena educacional baiana, uma vez que, na contra-mão das discussões em curso no país, assim como da Constituição de 1988, o governo delegou parte da responsabilidade com a educação infantil para as Voluntárias Sociais². Assim, embora produzisse uma ferramenta que se aproximava de uma concepção de educação infantil sintonizada com o debate em alta naquele momento – construtivismo-interacionismo –, na prática tais diretrizes já nasciam dentro de uma estrutura que as descaracterizava e desautorizava como referência, uma vez que as creches permaneciam vinculadas às ações de assistência social. Portanto, as ações tangentes às crianças de 0 a 3 anos, desde a

² Grupo de senhoras, liderado pela mulher do governador (primeira-dama), que desenvolvia ações de assistência social. Nesta gestão as Voluntárias estavam vinculadas à Secretaria de Trabalho e Ação Social.

recuperação das instalações que as abrigavam, passando pela alimentação, até o acompanhamento pedagógico/assistencial, eram conduzidas pelas Voluntárias Sociais, sob a coordenação da primeira-dama do estado.

Seguiu-se à publicação das diretrizes curriculares para a educação infantil a publicação de diretrizes para o ensino médio propedêutico, para o curso de magistério de nível médio, então definidas como diretrizes para Escola Normal, para os cursos técnicos de Contabilidade, Mecânica e Agropecuária, além de diretrizes pedagógicas para o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries e para educação de jovens e adultos (suplência de educação básica). Atuaram na formulação de tais diretrizes consultores vinculados a diversas universidades, entre as quais Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Estadual de Campinas-SP, Universidade Católica de Salvador e Universidade Federal da Bahia. Os documentos, entretanto, não indicam qualquer parceria institucional entre o governo do estado da Bahia e essas IES, o que nos leva a supor que os consultores agiram em tal processo como prestadores de serviços particulares. Como se teria dado o processo de contratação de tais serviços? Ou quais os critérios adotados para a contratação deste ou daquele consultor? Estas são algumas das questões por serem respondidas. Cabe reconhecer que esse empreendimento logrou a integralização do processo de elaboração das referidas diretrizes. A continuidade do programa, entretanto, previa a divulgação, implantação e acompanhamento das ações projetadas, e isto não seria possível naquela gestão. Entre a contratação das consultorias, a elaboração das diretrizes e sua publicação transcorreria boa parte da gestão. A impressão da maioria das diretrizes só seria concluída no segundo semestre de 1994 e isso inviabilizaria a integralização das ações do programa.

Outro investimento que informava a dinamização das ações na educação referiu-se ao Plano de Capacitação de Dirigentes, Docentes e Especialistas, gestado em articulação com o Plano do Centro de Aperfeiçoamento de Professores”. Estes planos foram elaborados pelas professoras Agnela da Silva Giusta e Lilian Maria Gardenal da Silva Pereira, ambas de Belo Horizonte. O plano de capacitação seria voltado para a alfabetização, conteúdos das séries iniciais do ensino fundamental, docentes de magistério e dirigentes do sistema estadual (Bahia, 1994a). Nos relatórios da gestão foram destacadas as seguintes ações de capacitação:

a) atualização de dirigentes escolares – compreendendo noções sobre a racionalidade do trabalho escolar e descentralização administrativa e pedagógica;

b) requalificação dos alfabetizadores – Curso de Especialização *lato sensu* para um contingente de 186 professores graduados, com vistas à constituição de um grupo de multiplicadores (curso iniciado em dezembro de 1993);

c) implantação de núcleos de alfabetização e de estudo em Salvador e em 25 DIRECs, definidos como espaços de difusão, discussão, construção e socialização das práticas pedagógicas dos professores que atuavam nas séries iniciais do ensino fundamental;

d) capacitação de docentes dos institutos de educação e demais escolas com cursos de habilitação para o magistério – duração de 120 horas;

e) programa de aperfeiçoamento para professores das séries iniciais do ensino fundamental – convênio com o Delta Curso Universitário contemplou 560 professores com cursos de 220 horas.

Veja no Quadro 2 que um grande número de profissionais da educação seriam envolvidos em cursos de capacitação e aperfeiçoamento no período, sobretudo a partir da inauguração do Centro de Aperfeiçoamento, em novembro de 1992, o qual passou a concentrar a maioria das atividades dessa natureza. O Plano do Centro de Aperfeiçoamento, embora tenha sido concebido segundo o modelo estrutural de Fundação de Direito Público, “com o intuito de fazê-lo responder com mais fluência, mais eficiência e eficácia às suas demandas de captação de recursos, realização de pesquisas e experimentações, contratação de consultorias e realização de cursos, seminários e simpósios” (Bahia, 1994a, p. 19), acabou sendo integrado ao Instituto Anísio Teixeira, órgão em regime especial da administração centralizada da SEC.

Quadro 2

CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS – 1991-1994 – CAPITAL E INTERIOR

| CLIENTELA | Nº DE PARTICIPANTES | Nº DE CURSOS |
|-------------|---------------------|--------------|
| Professores | 54.659 | 839 |
| Dirigentes | 13.650 | 99 |
| Técnicos | 11.006 | 98 |
| Total | 79.315 | 1.036 |

Fonte: Bahia (1994d); Bahia (1994f).

Seguramente, as atividades de qualificação e a criação do centro de aperfeiçoamento eram mais dois vivos exemplos de que a partir de 1992 o governo do estado dinamizaria as intervenções na educação em relação ao ano anterior. Isto, no entanto, não revertia o sentido e as características da forma e do conteúdo das

intervenções na área. Assim, num cenário em que 23,1% dos docentes do estado não tinham sequer formação de nível médio (IBGE, 1993), em vez de promover tal formação, o governo optaria pela pulverização de cursos de treinamento, reproduzindo um padrão precário de “reciclagem” dos docentes, só para citar um exemplo. Uma exceção era o curso de especialização em alfabetização, iniciado em dezembro de 1993, embora ao final da gestão ainda não circulassem notícias sobre a conclusão desse curso e muito menos se comentasse sobre a colocação dos docentes envolvidos nele.

Some-se a essas investidas enviesadas o engavetamento do anteprojeto do Estatuto do Magistério e do Plano de Carreira do Magistério, duas metas do quadriênio que não tiveram seguimento, apesar de serem citadas com recorrência como prioridades e de o movimento docente ter concentrado esforços em torno dessas bandeiras. Embora não tenha sido alvo de nossa investigação, é digno de registro o tom de ameaça com que o governo se dirigia aos movimentos reivindicatórios, especialmente em relação aos professores, conforme se verifica em matérias publicadas no “Diário Oficial do Estado”, em diferentes momentos daquela gestão, uma delas estampada com o título *Secretária não aceita paralisação*.³ Aliás, essa gestão também ressuscitaria instrumentos de coibição da organização dos servidores públicos por meio do Decreto nº 724, de 2 de dezembro de 1991. Segundo esse decreto, os servidores públicos não poderiam fazer greve e aqueles que fizessem poderiam ser punidos, entre outras coisas, com o corte de salários.

Ainda no tocante à diversificação das ações, merecem destaque os passos dados para a implantação do Sistema de Avaliação da rede estadual de educação. Esta frente começaria a ser viabilizada por meio de contatos com a professora Elba Sá Barreto, no período de 17 a 19 de março de 1993, em São Paulo, “quando foram trocadas as primeiras idéias sobre o tema e definiu-se o contrato institucional com a Fundação Carlos Chagas” (Bahia, 1994e, p. 2).

Pela proposta da FCC, seriam realizados quatro módulos de trabalho junto aos agentes indicados pela SEC e o projeto seria desenvolvido com base na premissa de:

[...] desenvolvimento de uma avaliação que permita aos sujeitos analisarem a sua prática com vistas à melhoria do desempenho organizacional e pedagógico, esperando-se como resultados que a

³Secretária não aceita paralisação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.766, 22 mai. 1991. Caderno 1, p. 3.

Unidade Escolar possa repensar sua prática pedagógica e o Órgão Central da SEC, rever suas políticas e diretrizes (Bahia, 1994e, p. 2).

Nesse sentido, os resultados dos alunos deveriam orientar a SEC “quanto a um melhor ajuste e adequação das ações propostas”. Segundo o mesmo relatório citado, dos quatro módulos previstos, três chegaram a ser realizados, mas algumas dificuldades impostas pela própria engrenagem da SEC teriam impedido a continuidade dos trabalhos da equipe gestora. Em julho de 1994, “o grupo decidiu que o trabalho seria encerrado, nessa gestão, com o levantamento e registro dos indicadores encaminhados pelos órgãos da SEC e um relatório apreciativo sobre o trabalho realizado” (Bahia, 1994e, p. 8).

Com esse desfecho, uma das metas mais representativas de um esforço de adequação das políticas públicas de educação à nova racionalidade administrativa, consoante a introdução de mecanismos de controle pedagógico e administrativo, era abortada pelo governo.

Olhando para o conjunto dos investimentos não é difícil perceber que, ao cabo de quatro anos, as ações consubstanciadas nos exemplos listados não se sustentavam como expressão da incorporação dos pressupostos educacionais emergentes nos anos 90. Pelo contrário, a longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como provedor parecia pesar no processo de substituição dessa lógica.

Aliás, a ação mais contundente nessa direção, e que sobreviveu às idas e vindas da SEC, referiu-se à organização de 146 escolas-unidades gestoras, abrangendo, segundo os relatórios analisados, todas as escolas de grande porte (16 a 25 salas de aula) e de referência especial (mais de 25 salas de aula). Cabe lembrar que o primeiro passo nessa direção foi dado ainda no primeiro ano do governo, com a sanção da Lei nº 6.332, de 21 de outubro de 1991, que dispôs sobre os colegiados escolares. Mas, mesmo tendo principiado no primeiro ano de gestão, a investida não funcionou como se esperava, como de resto ficou registrado no relatório “Síntese das atividades do Gabinete”, quando se aborda o tema do fortalecimento da unidade gestora:

[...] Não funcionou na sua plenitude pelo curto espaço de tempo da sua implantação *não sendo possível se alterar a cultura centralizadora da Secretaria*. Mas as condições administrativas, organizacionais e financeiras foram asseguradas. O trabalho está montado e acreditamos na vontade política dos que vierem a nos suceder, em termos de ir gradativamente ampliando o número de escolas que já integram o Sistema de Contabilidade Estadual. É o

caminho para se possibilitar à Unidade Escolar gerir o seu Projeto Pedagógico aliado a outras medidas como a implantação dos Colegiados Escolares e a qualificação dos Recursos Humanos, ações essas, voltadas sempre para a melhoria da qualidade de ensino (Bahia, 1994a, p. 22 – grifos nossos).

Note-se que a cultura centralizadora da SEC vem à luz como um dos elementos que atuaram para frear as iniciativas previstas para o desenvolvimento desse projeto. Esse balanço, para nós, mais do que a confirmação de uma certa cultura administrativa é expressão das contradições do processo de incorporação da lógica de administração pública por aquele governo. Com essa avaliação, não pretendemos reduzir a política a movimentos unilaterais e seqüenciais, e muito menos desprezar o papel desempenhado por diferentes atores na consecução das políticas governamentais. Certamente a incorporação e subordinação das bandeiras educacionais à nova cultura estatal ensejada não poderiam ser esperadas de movimentos mecânicos e/ou operacionalizados automaticamente.

Não obstante, os elementos reunidos e apresentados até aqui nos fornecem alguns indícios de que, diante do novo pacto de realinhamento político conservador, o governo agiu procurando equilibrar antigos procedimentos e um vocabulário novo, sem se descolar do estilo político remanescente. O resultado prático disso é controvertido, pois, ao desencadear ações desprovidas de suporte técnico-instrumental que indicasse não só quais problemas seriam enfrentados, mas por que e como seriam enfrentados, os investimentos acabaram sendo diluídos no emaranhado de problemas que circunstanciavam a rede estadual e a própria educação no estado.

Cabe ressaltar que a timidez com que o governo se lançou no processo de redirecionamento/modernização conservadora da educação nem de longe era o principal entrave dessa gestão na área, mas, ao que indica, a falta de projeto. O governo ACM notabilizou-se na área educacional, inicialmente, pelo retardo na formulação das diretrizes que dariam suporte à sua política. Dado esse passo, no entanto, a política educacional passou a ser notabilizada pela desintegração e pela falta de perspectivas educacionais da equipe do governo (não tinha horizonte, não tinha projeto, não tinha diagnóstico). Houve um movimento intermitente de recomeço em que sobressaíram: grandes intervalos na estruturação dos programas administrativos e pedagógicos, ausência marcante dos setores organizados envolvidos com a temática da educação e, principalmente, dispersão das ações. Isto é, faltava um eixo diretor que articulasse as ações desencadeadas.

Ademais, naquele período de despolitização do debate educacional e de simultânea recomposição dos discursos disseminados nos anos 80, não era só o governo ACM, entre os defensores do ajuste do Estado às dinâmicas econômicas mundiais, que estava fora do compasso na formulação e encaminhamento das políticas públicas para educação. Em estudo empreendido por Vieira (1998), verifica-se situação semelhante em relação ao governo do presidente Fernando Collor de Mello, aliado de ACM. Entre os autores que analisam aquele governo, e citados por Vieira, emerge a avaliação de que o projeto educacional daquele presidente ainda se ressentia de “uma proposta coerente com o novo papel da educação no contexto de uma reforma voltada para a competitividade e para a internacionalização da economia” (Vieira, 1998, p. 74).

Com o *impeachment*, no entanto, Collor sairia de cena em dezembro de 1992, sem chegar a dar corpo às ações educacionais. No governo de seu sucessor, Itamar Franco, o quadro da falta de projeto e da falta de centralidade da política começaria a ser revertido (Vieira, 1998). Na Bahia, ACM e seu vice, Paulo Souto, permaneceriam até 2 de abril de 1994, quando se desincompatibilizaram dos seus cargos para concorrerem ao Senado e ao governo do estado, respectivamente. O deputado Antonio Imbassahy e o ex-deputado Barbosa Romeu sucederiam seus correligionários, respectivamente como governador e vice, e cumpririam os mandatos até 31 de dezembro daquele ano, sem fazer alterações no quadro da SEC e na forma de condução das políticas para o setor. Exceto pelo processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que começou a ser consolidado no estado em julho de 1994, nada de diferente surgiu nesse período.

Mas, apesar da atuação controvertida na área da educação, ao contrário de Collor, ACM sairia do governo prestigiado pelos setores que sempre o apoiaram e com um lastro político ainda mais consolidado. Não só lograria sua eleição para o senado como faria seu substituto, ajudando a eleger o governador da gestão 1995-1998, Paulo Ganem Souto.

Considerações finais

A análise dos documentos permitiu-nos verificar que o governo teve algumas iniciativas efetivas na área educacional no período. Tais iniciativas, embora não traduzissem um redirecionamento mais profundo das ações governamentais na área da educação e a sua compatibilização com a avaliação de que era necessário adequar o Estado às mudanças mundiais, fazem alguns ensaios nessa direção, de que são exemplos a tentativa de organizar um sistema de avaliação da educação e a implantação de algumas escolas unidades gestoras. Não obstante, as ações governamentais, além de não informarem um papel específico das políticas públicas para educação básica no programa de racionalização administrativa preconizado, reportavam à trajetória de autocontentamento dos governos com políticas educativas marcadas por golpes de cena de repercussão na mídia e baixo impacto sobre a realidade educacional.

Olhando para a situação específica da Bahia e sem perder de vista sua condição periférica na engrenagem produtiva, uma explicação possível para o quadro configurado na educação talvez possa ser buscada não na contradição de fundo que marca o processo de realinhamento desse período, qual seja a incorporação da nova lógica de administração pública por um governo de matriz política conservadora e de longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como aparelho privado a serviço das grandes ambições, mas na tênue organização de forças sociais que pudessem fazer frente ao poder constituído. Sem a pressão sistemática da sociedade civil-popular, os governos podem-se dar ao luxo de se autoproclamarem salvadores da pátria, sem sequer disporem de um projeto de intervenção, rogando “idéias fora do lugar” como inovadoras, tal qual esse governo procedeu ao apresentar a educação como eixo prioritário de intervenção e relacioná-la à concepção integradora, que alimentava a ênfase na função da escola como âmbito de formação para o emprego⁴. Porém, é bom lembrar que esse governo investiu na desarticulação dessas forças, seja pela repressão ou pela cooptação.

Não se confunda, nesse processo, falta de projeto e confusão estratégica, como querem fazer crer alguns intérpretes. João Batista Araújo e Oliveira, por exemplo, sustenta que

A maioria dos políticos e administradores se perde diante da multiplicidade, variedade e gravidade dos problemas educacionais. Três tentações são mais comuns; *tentar fazer tudo ao mesmo tempo*, com o discurso demagógico de que tudo em educação é prioritário. O

⁴ Cf. sobre a concepção integradora referida: Gentili (2002).

fracasso é certo. *Procurar um milagre*, um projeto de impacto – seja alfabetização de adultos, seja a construção de prédios com determinadas características, seja uma nova abordagem pedagógica ou a saída fácil e demagógica da promoção automática dos alunos: o fracasso é igualmente certo. A terceira tentação é a mais grave de todos [sic]: *não querer fazer o óbvio*. E qual é o óbvio? Começar pela base e estabelecer prioridades (Oliveira, 1999, p. 12 – grifos meus).

Para a interpretação que se defende nesta pesquisa, o que se observa no período em questão não se explica por nenhuma das três tentações, como se tais escolhas ocorressem voluntariamente e independentemente de uma visão de mundo. Desse ponto de vista, a falta de um projeto sistêmico não se deu por confusão estratégica, mas em consequência de uma opção por manter certo padrão de oferta e manutenção da educação. Desta forma, o que se observa na educação é que o governo não chegou sequer a ser pragmático, escorando-se na demagogia. O demagogo, diz Gramsci,

em sentido negativo põe-se a si mesmo como insubstituível, cria o deserto em torno de si, sistematicamente esmaga e elimina os possíveis concorrentes, quer entrar em relação direta com as massas (plebiscito, etc., grande oratório, golpes de cena, aparato coreográfico fantasmagórico: trata-se daquilo que Michels chamou “líder carismático”) (Gramsci, 2000, p. 248).

Esta parece ser a face dominante de ACM e do carlismo no período 1991-1994. Ali, as formas exacerbadas de organização, antes traduzidas na tensão e violência dos golpes e contragolpes que marcaram a evolução da República brasileira, cediam gradativamente às “formas políticas democráticas” adotadas a partir do fim do regime militar, sem romper com as formas mais elementares de transformismo institucional e de intervenção corretiva, características dos realinhamentos políticos conservadores.

Nesse cenário, a estratégia demagógica era mais que necessária, era vital para inibir as reações adversárias e, simultaneamente, permitir a acomodação dos grupos econômicos e sociais, assim como a consolidação do grupo carlista como mensageiro de uma nova ordem e credenciá-lo como portador da capacidade de planejar e conduzir as ações governamentais no interior da correlação de forças dadas no período. Os limites observados por nós na estratégia de estruturação das políticas educacionais, nesse processo, estiveram longe de se constituírem em empecilho à consecução dos objetivos de poder que moveram o grupo, não obstante a intervenção

sistemática na área ainda estivesse por vir e o quadro educacional do estado permanecesse intrincado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. **Bahia**: reconstrução e integração dinâmica. Salvador: Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE), 1991a.

_____. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994a.

_____. **Departamento de Ensino**: relatório 1991/1994. Salvador: SEC, 1994b.

_____. **Departamento de Organização Escolar**: relatório 1991-1994. Salvador: SEC, 1994c.

_____. **Relatório anual da Secretaria da Educação e Cultura**: exercício 1994. Salvador: SEC, 1994d.

_____. **Avaliação de desempenho**: relatório. Salvador: SEC, dezembro, 1994e (Mimeo).

_____. **Governo da Bahia 1991-1994**. Salvador: SEC, 1994f.

_____. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. Modifica a estrutura organizacional da administração pública estadual e da outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, 23 de maio de 1991. Disponível em : <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 05 de ago. 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José C., SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs.) **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

Governador expõe suas metas. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.712 e 14.713, 16 e 17 mar.1991, Caderno 1, p. 3.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, vol. 3 (Maquiavel: notas sobre o Estado e a política).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993, vol. 53.

OLIVEIRA, João B. A. Reforma educacional na Bahia: a bola da vez. **BAHIA Análise & Dados**. Salvador: SEI. v. 9, n° 1, p. 12-13, jul./1999.

Secretária não aceita paralisação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, n° 14.766, 22 mai. 1991. Caderno 1, p. 3.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. 1998. 193 f. Tese de Concurso para Professora Titular, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 1998.