

Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Departamento de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade

Ana Maria Silva Teixeira

Regime de Colaboração:
ideologia das práticas de parceria na Bahia

Salvador - BA
2010

ANA MARIA SILVA TEIXEIRA

**Regime de Colaboração:
ideologia das práticas de parceria na Bahia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, do Departamento de Educação da Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Educação e Contemporaneidade, na área de concentração Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Avelar Luiz Bastos Mutim

Salvador - BA
2010

T266

Teixeira, Ana Maria Silva
Regime de Colaboração: ideologia das práticas de parceria na
Bahia/ Ana Maria Silva Teixeira . 2010
171 f.: il

Orientador Prof. Dr. Avelar Luis Bastos Mutim

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da
Bahia. Faculdade de Educação. Programa de Pós Graduação em
Educação e Contemporaneidade.

1.Educação e Estado - Bahia. 2.Regime de Colaboração.
3.Sistema Educacional I.Título.

CDD 379.8142

A meus pais, Vanda e João Batista, por terem colocado sempre para nós, seus filhos, que a busca do conhecimento deveria ser um princípio de vida. A meus filhos, Flora e Mauricinho, pelo incentivo e apoio que me deram; a minha sogra Fernanda, pelas orações; e a Maurício, pelo exercício da tolerância.

Agradecimentos

À Avelar Mutim, pela orientação pacífica.

A Adeum Sauer, por ter me despertado a curiosidade para a temática do regime de colaboração, por todas as contribuições teóricas e empíricas e pelas oportunidades que me foram propiciadas no percurso dessa pesquisa.

Aos professores Calmon de Passos, no outro mundo; e Miguel Arroyo, exemplos para muitas gerações de educandos e educadores, porque souberam fazer do tempo e da vida vivida aliados dos seus espíritos inconformados e rebeldes, porém repletos de generosidade e de humanidade.

Aos professores da Banca; Edivaldo Boaventura, pela generosidade de compartilhar comigo sua experiência e conhecimento; e Nádia Fialho, pela disponibilidade e perspicácia.

A todos que me concederam entrevistas ou informações: prefeitos, secretários de educação, representantes de instituições, coordenadores e técnicos da SEC e das instituições parceiras.

À Antonia, pela eficiência com que me apresentou muitos dos dados desta pesquisa; e a todos os colegas de trabalho, pelas idéias, opiniões e contribuições que me trouxeram.

À Nide Nobre, minha profunda e especial gratidão, pelas contribuições e por ter incorporado em sua vida o princípio da solidariedade e da colaboração.

Resumo

O estudo em apreço traz contribuições acerca das discussões que envolvem o regime de colaboração. Analisa a legislação onde se ancora a perspectiva de construção do Sistema Nacional de Educação. Reflete sobre as concepções de autores contemporâneos que lidam com a temática. Problematisa o conceito e as práticas de colaboração no contexto do desenvolvimento das políticas educacionais do Estado da Bahia, enfocando o Programa Todos pela Alfabetização – Topa, como exemplo do jogo das relações que permeiam as três esferas de poder (municipal, estadual e federal).

Palavras-chave: políticas educacionais - regime de colaboração – Sistema Nacional de Educação – normatização – relações de poder.

Abstract

This study aims to contribute towards the debate on the intergovernmental collaboration regimen. This objective is pursued mainly through three strategies. First, the institutional basis for the construction of a National Education System is analyzed. Second, the relevant contemporary literature is reviewed. Third, the definition and practical experiences involving Federal, State and Municipal collaboration are discussed in the context of education policy in the Bahia State . After that, the program *All for Education – TOPA* is explored, to illustrate the actual power relations driving the intergovernmental collaboration regimen.

Keywords: education policy; intergovernmental collaboration regimen; National Education System; institutional rules; power relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1: esquema 1	Organização da educação nacional	67
Figura 2: esquema 2	Regime de colaboração	70
Figura 3: esquema 3	Educação básica: os níveis e modalidades.....	99
Figura 4: mapa 1	População indígena da Bahia	115
Figura 5: mapa 2	Educação Especial na Bahia	116
Figura 6: mapa 3	Áreas de atuação do PROAM	124
Figura 7: mapa 4	Demonstrativo das taxas de analfabetismo na Bahia	134
Figura 8: mapa 5	Analfabetismo no território do Sisal	135
Figura 9: mapa 6	Analfabetismo no território do Semi-árido Nordeste II	135
Figura 10: gráfico 1	Metas de alfabetização x anos	136

Tabelas

Tabela 1	Demonstrativo de adesão à municipalização	107
Tabela 2	Matrícula no Ensino Fundamental na Bahia	109
Tabela 3	Matrícula no Ensino Médio na Bahia	110
Tabela 4	Programa Escola Ativa	118
Tabela 5	Distribuição dos alunos no Plano Piloto.....	119
Tabela 6	Programa Saberes da Terra	120
Tabela 7	Investimento em transporte escolar na Bahia	122
Tabela 8	Dados do Topa	139

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

AJA Bahia – Alfabetização de Jovens e Adultos da Bahia
 ANPED – Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
 APLB – Associação dos Professores Licenciados da Bahia.
 CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
 CEE – Conselho Estadual de Educação.
 CF – Constituição Federal
 CNE – Conselho Nacional de Educação.
 CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
 CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica.
 CONED – Congresso Nacional de Educação
 DIREC – Diretoria Regional de Educação
 DME – Dirigente Municipal de Educação.
 EJA – Educação de Jovens e Adultos.
 ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio.
 FLEM – Fundação Luis Eduardo Magalhães
 FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
 FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério.
 FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério.
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
 IES – Instituto de Educação Superior
 INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
 MEB – Movimento de Educação de Base
 MEC – Ministério da Educação.
 PAR – Plano de Ações Articuladas
 PEE – Plano Estadual de Educação.
 PEI – Programa de Enriquecimento Instrumental.
 PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
 PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação.
 PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
 PNE – Plano Nacional de Educação.
 PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.
 RC – Regime de Colaboração
 SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.
 SEB – Secretaria de Educação Básica.
 SEC – Secretaria da Educação do Estado da Bahia
 SECAD – Secretaria de Alfabetização e Diversidade.
 SNE – Sistema Nacional de Educação.
 TOPA – Todos pela Alfabetização.
 UAB – Universidade Aberta do Brasil
 UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação.

SUMÁRIO

Introdução	10
1 Delineando o objeto da pesquisa	17
2 Sistema Nacional de Educação: onde estão ancoradas as suas bases	32
2.1 As leis e a construção de um sistema nacional de educação	34
2.2 O Plano Nacional de Educação	42
2.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação	45
2.4 Concepções sobre o Sistema Nacional de Educação que nortearam a 1ª Conferência Nacional de Educação Básica	49
3 O conceito e a natureza do regime de colaboração	66
3.1 Eixos de uma política nacional de educação “em regime de colaboração”	74
3.1.1 Financiamento: base central do regime de colaboração ou de concorrência?	75
3.1.2 Avaliação dos sistemas de ensino: um reforço à competição	82
3.1.3 Gestão Democrática: ainda um princípio constitucional	85
3.1.4 Formação e valorização profissional: algumas conquistas e muitos desafios	89
4 O regime de colaboração no contexto da Bahia	95
4.1 A Educação Básica: entre o descaso, a disputa e a esperança	96
4.1.1 A municipalização na Bahia	104
4.1.2 O contexto atual da educação na Bahia	113
4.2 A percepção dos distintos atores	126
5 O Programa Todos pela Alfabetização (TOPA): regime de colaboração?	131
5.1 O surgimento do Topa	136
5.2 O papel dos parceiros	140

5.3 Avanços e desafios	148
6 Considerações finais	150
7 Referências	157
8 Apêndices	162
Apêndice A – Roteiro de entrevista com o jurista J.J.Calmon de Passos	163
Apêndice B – Roteiro de entrevista: Presidente do Conselho Estadual de Educação	164
Apêndice C – Roteiro de entrevista: Presidente da UNDIME	166
Apêndice D – Roteiro de entrevista: prefeitos	167
Apêndice E – Roteiro de entrevista: dirigentes municipais de educação	168
Apêndice F – Roteiro de entrevista: coordenadores do Programa Topa na SEC	170
Apêndice G – Roteiro de entrevista: coordenadores locais do Topa	171
Apêndice H – Roteiro de entrevista: supervisores regionais do Topa	172
Apêndice I – Roteiro de entrevista: coordenadores das Universidades	173
Apêndice J – Questionário aplicado ao DME	175
9 Anexos	179
Anexo A – Termo de Convênio: Ação de Parceria Educacional Estado-Município	180
Anexo B – Termo de Convênio: Ação de Parceria Educacional Estado-Município	186
Anexo C – Termo de Convênio: Ação de Parceria Educacional Estado-Município	197
Anexo D – Termo do Convênio: Ação para implementação do Programa Topa	198

INTRODUÇÃO

Eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a miséria da existência humana.

Brecht

O termo Regime de Colaboração passou a fazer parte do vocabulário dos gestores públicos a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, sempre que o debate gira em torno de políticas educacionais. Apesar de ter sido concebido como a maneira de disciplinar as relações entre os entes federativos na organização dos seus sistemas de educação, o regime de colaboração passou a ser o termo utilizado para definir as diversas formas de relacionamento instituídas entre as instâncias governamentais.

O direcionamento dado pela legislação educacional, no sentido de que os sistemas educacionais fossem organizados em regime de colaboração, ou seja, a partir da constituição de relações solidárias e harmoniosas entre os entes federativos, não levou em conta a complexidade dessas relações, permeadas por interesses diversos e conflitantes e pelas relações de força e de poder que caracterizam o relacionamento entre os entes da federação. Assim, na prática, para ser efetivado o regime de colaboração passou a exigir o estabelecimento de regras: sua normatização. Levando-se em conta que precisa ser normatizado para que seja efetivado e, levando-se em conta também que este deveria ser colaborativo, na essência, há uma contradição. O conceito de colaboração¹ é oposto ao de obrigatório. Esse é o ponto central na discussão das políticas educacionais: deverão ser de

¹ O estudo do vocábulo colaboração, utilizado em toda essa pesquisa, quer dizer, textualmente: segundo Houaiss (2001, p. 756), “ato ou efeito de colaborar, trabalho feito em comum com uma ou mais pessoas; cooperação, ajuda, auxílio”; segundo Aulete, (2004, p.167) “ação ou resultado de prestar ajuda; participar na realização de algo; cooperação. Contribuição para a execução de algo”; segundo Ferreira (1986, p.428), “trabalho em comum com uma ou mais pessoas; cooperação; ajuda, auxílio, contribuição”.

caráter colaborativo, compulsório ou há necessidade de repensar a educação como prática humana para o diálogo, para a convivência social e para a transformação da vida e da escola?

Na contemporaneidade, o tema central da Educação, debatido na Conferência Nacional de Educação Básica em 2008 e também a ser debatido na Conferência Nacional de Educação que ocorrerá em 2010, é a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que pressupõe, como meio para ser efetivado, a existência do regime de colaboração, com regras claras sobre o papel de cada ente federado.

Para os defensores do SNE, sem essas regras torna-se mais complexa a construção desse sistema. Porém, diante das medidas compulsórias já estabelecidas para o financiamento e a avaliação dos sistemas e, mais recentemente, para a de formação dos professores, será mesmo necessário um regime de colaboração entre estes para a implementação das políticas educacionais que interessem ao governo central?

Considerando-se que a construção de um SNE dependa da regulamentação das competências de cada ente federado no regime de colaboração, e que o financiamento seja o seu principal instrumento, ou seu alicerce, este já existindo de forma compulsória, dificilmente se consegue compreender qual a razão da insistência na regulamentação desse regime de colaboração. Assim, esse estudo traz questionamentos a respeito do conceito e da natureza do regime de colaboração.

Ao se desconhecer o conceito posto na LDB sobre esse regime, esse termo passou a ser largamente utilizado para definir qualquer forma de relação instituída entre os entes federativos e também entre os órgãos normativos da educação, tornando-se assim um termo

vago e elástico. Pensar sobre o seu conceito e a sua natureza leva a uma reflexão sobre as relações de poder e as concepções de educação que permeiam os programas desenvolvidos em regime de parceria entre esses entes. Esse é um debate contemporâneo, que está a exigir mais estudos e reflexões.

Se precisamos entender como os entes federativos podem se organizar de forma colaborativa para o estabelecimento das políticas educacionais, nacionais e locais, os pesquisadores precisam se debruçar sobre como as relações de poder entre as instâncias governamentais se constituem, na prática. Assim, poderão se questionar se essa concepção de organização dos sistemas de educação em regime de colaboração pode, na prática, ser implementada.

Para exemplificar o que se pensa usualmente sobre o regime de colaboração, esse estudo traz o contexto da Bahia, em dois momentos distintos de sua história política; alguns de seus programas em articulação com os outros entes federativos e, mais aprofundadamente o Programa Topa – Todos pela Alfabetização, considerado o maior exemplo do regime de colaboração no Estado. Ao final, uma questão se impõe: será mesmo um exemplo do regime de colaboração ou uma forma de parceria entre as distintas instâncias governamentais e não governamentais?

É a partir do olhar sobre esses programas que se delineiam as percepções de como são superficiais e frágeis as relações constituídas entre o Estado e os seus municípios, no tocante à construção e ao desenvolvimento das políticas educacionais. Pensar em se construir relações solidárias e colaborativas a partir da normatização do regime de colaboração, sem levar em conta a complexidade das relações de força, de interesses muitas vezes conflitantes, que são

características das relações instituídas entre os entes federativos, requer uma ruptura no modelo atual de relacionamento e, mais, uma mudança de concepção dos dirigentes governamentais e de outros atores envolvidos nesse processo.

Levando-se em conta as diversas e distintas realidades em nossa sociedade, não há como se acreditar que as leis, por si mesmas, definam como devem se desenvolver as práticas de colaboração que assegurem as mudanças fundamentais na educação. Há um distanciamento imenso entre as leis e as práticas socioeducacionais. É preciso, antes de leis, senso de realidade.

Ao iniciar esse estudo, estava imbuída do propósito de pesquisar a relação entre o perfil e estilos de liderança dos dirigentes municipais de educação e a qualidade da gestão dos sistemas de ensino. Depois de muitos caminhos percorridos, despertei para a necessidade de compreensão da temática do regime de colaboração entre os entes federativos no processo de construção do sistema educacional. Um tema atual, relevante e ainda bastante incompreendido, ou pouco estudado, pelo que pude verificar nas minhas pesquisas. Apesar da reorientação do interesse de estudo, considero essa questão ainda muito próxima ao meu propósito inicial, quando abordaria o papel dos sistemas municipais de educação.

Do que planejava fazer, aparentemente, nem tudo foi possível concretizar. Teria sido bastante interessante saber a respeito do desempenho pedagógico de estudantes de escolas municipalizadas, estabelecendo comparações entre municípios diferentes, com o intuito de averiguar o impacto do processo de municipalização, o que não foi possível. Interessava-me também compreender as experiências vivenciadas por outros estados em relação à implantação do sistema único de educação e ter conseguido uma entrevista com o Sindicato

dos Profissionais da Educação na Bahia (APLB) para saber da entidade como havia sido sua participação no processo de municipalização das escolas na Bahia, o que, infelizmente, não foi possível.

Estrutura da dissertação

Esse estudo está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo traz as considerações sobre o tema, a pergunta que originou o problema, a problemática, os objetivos, a justificativa do trabalho e o percurso metodológico.

No Capítulo 2 apresentamos as bases onde estão ancoradas as discussões a respeito da construção do SNE e também os resultados do levantamento de informações através dos documentos, tendo em vista a compreensão dos marcos legais da política educacional brasileira e o caráter sistêmico da organização da Educação no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 211 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no seu art. 8º, que define as competências e incumbências de cada ente federado e sua organização em regime de colaboração, exemplificado pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), assim como pela análise do Documento Referência da 1ª Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) e do que foi sistematizado nas Propostas Regionais da Bahia para esta Conferência. Traz também uma breve análise do Documento Final da Conferência.

No capítulo 3 são apresentados os resultados dos estudos sobre o conceito e a natureza do regime de colaboração, definindo-o, indicando seus principais componentes, perspectivas e

dificuldades para sua implantação, destacando também as vertentes centrais da política nacional de educação básica: o financiamento, a gestão democrática dos sistemas e das escolas, a avaliação do sistema e da escola e a formação dos trabalhadores em educação.

O regime de colaboração na Bahia encontra-se contextualizado no Capítulo 4, exemplificado pelo Programa de Ação de Parceria Estado-Município, que significa o programa de municipalização das escolas estaduais, e por programas que exemplificam a articulação entre os entes federativos. Neste capítulo também se apresenta uma análise sobre o jogo de poder entre a União, os estados e os municípios e, reportando-se à Bahia, uma análise de como essa relação se expressa.

Para exemplificar o significado corrente sobre o regime de colaboração, no Capítulo 5 foi analisado o Programa TOPA, programa do Governo da Bahia implementado em regime de parceria com o Governo Federal e os municípios, visando à redução do analfabetismo. Por ter as características de ser constituído pelos três entes federativos e por envolver repartição de responsabilidades, o Programa tem sido visto como importante para a configuração do entendimento do significado de colaboração e de parcerias. Foram também realizadas entrevistas com representantes de entidades e órgãos governamentais e não governamentais, com o propósito de conhecer suas concepções sobre o Programa, sua organização, estrutura e funcionamento, bem como as relações estabelecidas entre eles.

Em suma, nesse estudo encontram-se algumas informações essenciais sobre as bases legais para a construção do sistema nacional de educação, o conceito e a natureza do regime de colaboração e, fazendo um recorte para a Bahia, historiando a relação entre o Estado e seus municípios, trazendo o Programa TOPA para exemplificar as práticas de colaboração

estabelecidas entre os entes federativos na formulação e consecução das políticas públicas educacionais.

1. DELINEANDO O OBJETO DA PESQUISA

Nem sempre sou igual ao que digo e escrevo.
mudo, mas não mudo muito.
A cor das flores não é a mesma ao sol
De que quando uma nuvem passa
Ou quando entra a noite
E as flores são cor da sombra.

Fernando Pessoa

A Educação no Brasil organiza-se de forma sistêmica, ou seja, por meio dos sistemas de ensino. A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu art. 211 estabelece que, na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar o ensino obrigatório e gratuito. A Lei 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no seu art. 8º prescreve que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Isso posto, o regime de colaboração configura-se como a forma de relacionamento institucional que deve permear as relações entre os entes federativos, no tocante à organização, gestão, financiamento, avaliação, formação de professores, dentre outros aspectos, com o propósito de alavancar o desenvolvimento da educação nacional, tendo como mecanismo as relações cooperativas.

Para que o regime preconizado na legislação educacional possa ser concretizado, faz-se necessário o estabelecimento de uma relação harmoniosa e de reciprocidade entre instâncias de poder, que são diversas, desiguais e com interesses, em muitos aspectos, conflitantes. É esse o nó que precisa ser desfeito quando se professa o regime de colaboração. Será que existe

forma de torná-lo real, efetivo? Ou a própria concepção de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração não está a exigir ser questionada?

Pensar, como se desenvolve, na prática, esse regime de colaboração, buscando a compreensão da relação de colaboração estabelecida entre os entes federativos, tendo como recorte o Estado da Bahia e ainda o Programa Todos pela Alfabetização (TOPA), o exemplo a ser analisado, passou a ser o foco dessa investigação. Em outras palavras, esse estudo busca entender a concepção de regime de colaboração e os arranjos institucionais necessários à sua implementação entre os municípios e o Estado da Bahia, em relação aos programas de parceria desenvolvidos pelas diversas instâncias governamentais.

Interessa-me, com esse estudo, problematizar a relação da Educação na Contemporaneidade, focando na análise das formas de relacionamento instituídas entre os municípios e o Estado da Bahia, na definição das políticas públicas de educação, inquirindo sobre a natureza e a finalidade do regime de colaboração posto em prática na história recente da Bahia.

A partir da opção por esta temática, a pergunta a ser respondida situa-se no campo das relações estabelecidas entre os municípios e o Estado da Bahia, para o desenvolvimento da educação, buscando identificar se, de fato, estas estão ancoradas no regime de colaboração, conforme estabelece a legislação educacional.

Na minha experiência como gestora pública, tenho percebido questões que dizem respeito à forma de relacionamento entre as instâncias de governo que não correspondem ao preconizado pela CF e LDB no que se refere ao regime de colaboração. Ao contrário, as relações entre os entes federativos se constituem de forma muitas vezes tensionada,

exatamente pela pressão de um poder sobre o outro, ou sobre os outros, pelos impasses na gestão das políticas públicas, dos recursos, dos direitos, especialmente do direito à educação básica.

A CF, ao optar por formas de cooperação entre os entes federativos no campo da gestão da educação básica, não levou em consideração, na construção dessa colaboração, as tensões, próprias de interesses conflitantes, que se manifestam em determinadas formas de organização de cada esfera de governo. Também não considerou os limites dessa colaboração e a vulnerabilidade das relações entre as instâncias de poder, seus interesses econômicos e político-partidários. Tanto assim que, depois de 20 anos da promulgação da Constituição e de 12 anos da LDB ainda se discute formas de normatização do regime de colaboração, demonstrando a fragilidade do conceito de colaboração quando se trata das relações entre os poderes, que reclamam por regras e normas para garantir a efetivação de práticas de colaboração.

Para tentar elucidar algumas dessas questões, constituem-se como objetivos desse trabalho a busca de sistematização das informações a respeito da perspectiva de construção do Sistema Nacional de Educação (SNE); a compreensão do conceito e da natureza do regime de colaboração que permeia a relação entre a União, os estados e os municípios; a análise de como essas práticas de colaboração se expressam no Estado da Bahia e, ainda, analisar a partir de uma perspectiva crítica, o alcance do regime de colaboração no Programa TOPA.

Da perspectiva de gestora pública, vivenciando em muitos momentos a problemática da relação que se desenvolve entre as distintas esferas de governo no desenvolvimento da educação básica, faz-se necessário entender como se processa a relação entre estas esferas, no

tocante ao entendimento e à construção do regime de colaboração, e de como este se constitui e se constrói com os municípios, fator determinante na análise das políticas públicas educacionais firmadas em parceria entre os entes federativos.

Ao analisar a temática sob o prisma do Programa do Mestrado: Educação e Contemporaneidade, e da linha de pesquisa pela qual optei: Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável, pude constatar que esse estudo insere-se nessa temática, tão relevante e contemporânea, dentro da compreensão de política pública de educação, ao envolver a gestão da educação nas diferentes instâncias de governo, com o propósito de fortalecer o desenvolvimento educacional e, conseqüentemente, local.

Para corroborar o que já via como uma temática relevante e de interesse dos governos e da sociedade, o Ministério da Educação (MEC) definiu como eixo principal de discussão da 1ª Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), ocorrida em abril de 2008, em Brasília, a construção de um sistema nacional articulado de educação, tendo como meio o regime de colaboração; ou seja, a temática referente ao regime de colaboração continua pautando as discussões sobre as políticas públicas educacionais, estando assim na ordem do dia, atualíssima.

Ao pensar o regime de colaboração, outras questões foram se impondo, trazendo novos questionamentos, como a relação que se estabelece entre esse regime e a construção do SNE e de que forma ele poderia ser normatizado, passando assim a ser objeto de questionamento a natureza do regime de colaboração, os seus componentes, como ele se expressa ou se desenvolve, particularmente na Bahia. Este poderia se constituir, de fato, sem regras claras,

sem estar normatizado? Esses questionamentos estão evidenciados mais adiante, quando foi procedida uma revisão dos estudos sobre o conceito e a natureza desse regime.

Para começar a entender as relações ditas como construídas em regime de colaboração entre os municípios e o Estado da Bahia, o primeiro passo foi abordar o processo de municipalização das escolas estaduais, até então o exemplo de colaboração estabelecida entre o Estado e os seus municípios. Entretanto, a idéia de colaboração não poderia ficar restrita a este processo, já que envolve outras dimensões da educação, como formação de professores, currículo, gestão e avaliação, que estruturam, de forma sistêmica, o campo da educação básica.

Assim, analisando a idéia de colaboração que permeia instâncias governamentais, o Programa TOPA foi escolhido para ser o exemplo a ser estudado, por ser, na própria definição dos parceiros, a expressão do regime de colaboração, constituindo-se como a ação que melhor sintetiza o trabalho feito em parceria entre o Estado e os municípios, envolvendo ainda entidades da sociedade civil, universidades e instituições de educação superior.

A opção por esse Programa se dá exatamente para exemplificar uma idéia do que seria o regime de colaboração, já que este é um termo amplamente utilizado, que nomeia diversas formas de relacionamento instituídas entre os entes federativos, com o propósito de efetivarem uma ação conjunta. Por ser abrangente, englobando várias formas de relacionamento, torna-se, assim, uma expressão generalista e vaga.

No caso da municipalização, o objeto da negociação é a transferência das escolas, professores e alunos do Ensino Fundamental para os municípios; no caso do Programa TOPA é a

alfabetização de jovens, adultos e idosos o objeto da cooperação. Uma observação sobre essa diferença de objeto entre os dois programas veio da Coordenadora de Projetos Intersetoriais da SEC, ao tomar conhecimento da temática desse estudo. Segundo ela, no Ensino Fundamental é que deveria estar centrado o universo da pesquisa, já que os interesses dos gestores públicos estavam aí, nesse nível de ensino, onde havia mais financiamento, programas e projetos a serem compartilhados; portanto, onde a colaboração deveria estar acontecendo.

Essa perspectiva serve para reforçar a tese de que o regime de colaboração deveria estar restrito à definição de competências, à organização dos sistemas de educação e ao financiamento, relativo à discussão da educação básica. Ao pensá-lo apenas com esse viés, de caráter utilitarista e financeiro, não se estaria aprofundando a crença dos que pensam que a colaboração é apenas a repartição de recursos, cessão de prédios e de professores? Essa concepção de regime de colaboração poderia restringi-la apenas ao sinônimo de municipalização, limitando outras dimensões de colaboração que poderiam se efetivar na relação entre os entes federativos, as quais são abordadas nesse estudo.

Uma vez que a instituição do regime de colaboração envolveria o estabelecimento de outras formas de parceria entre as instâncias de governo, algumas delas já estando identificadas, como as políticas de formação de professores, de alfabetização de jovens e adultos, de avaliação, que já estavam sendo feitas de forma cooperativa, a questão que se impunha era saber como estava sendo estabelecida essa cooperação. Ela estava se dando através de acordos pontuais em programas e projetos ou a partir de um diálogo estabelecido entre as instâncias de governo com o propósito de definição, ou redefinição das políticas públicas? O que estava movendo, de fato, o estabelecimento dessa cooperação entre as instâncias de governo em prol

da aprendizagem dos alunos, da melhoria das condições de funcionamento das escolas e da valorização dos profissionais da educação?

O problema de pesquisa foi assim sendo constituído. Apesar de sua origem acidentada e de um processo complexo, foi se delineando a partir da percepção de que, se não existe normatização em relação ao regime de colaboração entre os entes federativos, o que esperar que aconteça em termos de regime de colaboração na Bahia? Afunilando mais, a questão seria compreender que concepções, práticas e interesses encontram-se subjacentes à implantação de planos e programas de parceria desenvolvidos pelos municípios com o Estado da Bahia, que trazem a marca da colaboração?

Depois de dois anos de busca, reflexão e incertezas quanto aos caminhos já percorridos e a percorrer no desenvolvimento dessa temática de pesquisa, todo o movimento de construção e reformulação dos conhecimentos estava indo na mesma direção. Ou seja, apesar de ter trilhado caminhos diversos, tudo estava convergindo para a questão inicial, que se traduzia em compreender a relação entre os entes federativos em um regime de colaboração. De forma surpreendente, a idéia original estava sendo reformulada para contemplar a realidade da dinâmica educacional recente, alterando, modificando, amadurecendo no tempo para o aprofundamento da reflexão.

Todo o percurso percorrido tinha um objetivo claro: conhecer a concepção dos entes federativos sobre o significado do regime de colaboração, quando da formulação dos programas e projetos efetivados entre eles, na perspectiva do desenvolvimento da educação, perpassando pelo debate que está sendo feito sobre o Sistema Nacional de Educação e pela

normatização do regime de colaboração, uma problemática atual, relevante e necessária na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de educação.

O conceito, o papel histórico e os obstáculos para a construção do regime de colaboração no Brasil continuam despertando ainda tanto interesse que foi tema de um trabalho encomendado, apresentado em um Grupo de Trabalho na 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), ocorrida em Caxambu - MG, em outubro de 2008, demonstrando a necessidade de amplificação do debate, que suscita ainda muitos questionamentos, até mesmo por parte dos seus defensores. O regime de colaboração também é utilizado como instrumento para mediar a construção do SNE.

Mas afinal, quem ainda defende a constituição de um sistema nacional de educação: o MEC ou a sociedade civil? Ou ambos? O que mudou desde a sua exclusão do Plano Nacional de Educação? Há conflito de interesses ou medo, por exemplo, de perda de autonomia? Essas perguntas não serão respondidas nesse estudo, mas são de grande relevância para a compreensão do debate sobre as políticas educacionais que se delineiam para a educação básica.

Pelo fato de não haver regras sobre os mecanismos de colaboração que deveriam pautar as relações entre os entes federativos, permeia a discussão a necessidade de sua normatização. Mas o que poderia ser normatizado? Normatizar o regime de colaboração pressupõe o estabelecimento de regras, condições e mecanismos para o atendimento das necessidades reais não contempladas na educação básica. Nesse caso, normatizar seria criar mecanismos compulsórios de organização dos sistemas de educação para o desenvolvimento das políticas educacionais nas distintas esferas de governo?

Esta dissertação, então, apresenta algumas perspectivas teóricas que contribuem para o esclarecimento dessa temática, que tem por finalidade buscar elementos para a análise das concepções sobre regime de colaboração presentes nas políticas nacionais de educação, fazendo um recorte para a Bahia, tendo como exemplo a implantação do Programa TOPA, que visa alfabetizar um milhão de pessoas em quatro anos, configurando-se como um Programa de parcerias entre as três instâncias governamentais, acrescida da sociedade civil, definido como um modelo exemplar de regime de colaboração.

Neste estudo, o referencial teórico foi se constituindo na medida em que se avançava mais nos estudos das fontes secundárias para se obter as informações fundamentais a respeito das distintas abordagens sobre o regime de colaboração, ao se investigar a legislação educacional brasileira e baiana pertinentes, além de analisar documentos variados, a exemplo dos convênios celebrados entre o Estado da Bahia e os municípios, visando à implementação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, o que possibilitou conhecer as orientações para a aplicabilidade dessas concepções sobre os quais se construíram, de 1999 a 2007, as bases para a implantação da municipalização e dos documentos de concepção e operacionalização do Programa TOPA.

A parte da análise documental, considerada mais teórica, foi complementada com um estudo de campo para estudar o papel e o perfil dos dirigentes municipais de educação do Estado da Bahia. Foram elaborados e aplicados questionários com a finalidade de obter opiniões e coletar informações dos atuais Dirigentes Municipais de Educação (DME), agrupadas em quatro categorias: 1. Informações sobre o próprio DME; 2. Informações sobre o município onde atua; 3. Caracterização da Rede Municipal de Educação; 4. Caracterização da atuação do

DME nas diferentes dimensões da gestão educacional (política, pedagógica e administrativa/financeira).

É interessante observar que, na análise da atuação do DME, na dimensão política, a relação estabelecida entre as secretarias municipais de educação e a Secretaria da Educação do Estado da Bahia foi definida pela quase totalidade de dirigentes como pontual, o que evidencia uma baixa articulação entre o Estado da Bahia e os seus municípios.

Na dimensão pedagógica, as informações são de que há recursos humanos para o desenvolvimento das ações nas equipes técnico-pedagógicas, embora seja necessária ajuda externa para o acompanhamento do desenvolvimento pedagógico de suas Redes, ficando patente, nas manifestações dos DMEs, a necessidade de apoio na construção das políticas e projetos educacionais adequados ao desenvolvimento integral dos alunos e melhoria da aprendizagem, observando as tecnologias e as relações locais e territoriais.

Já com relação à dimensão administrativa, no tocante às bases legais da educação, aos mecanismos de financiamento, à gestão de pessoal, às leis que regem a administração pública e ao orçamento do município, o tema entendido como de grande relevância, relacionado ao exercício de uma prática eficiente no campo da educação diz respeito à necessidade do conhecimento da legislação educacional e dos mecanismos de financiamento, o que evidencia que os DME estão sintonizados com a tendência atual de qualificação da gestão no sentido mais amplo, ou seja, democrática e participativa, centrada no domínio e na articulação das funções relativas às dimensões política, pedagógica e administrativa da gestão da educação.

Ao declarar que necessita conhecer a legislação, os mecanismos de financiamento, gestão de pessoal, para uma atuação mais eficiente e eficaz, o DME demonstra que incorporou as orientações do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), ao considerar que as políticas de formação para o DME que conheciam atendiam às suas necessidades e expectativas. A metade dos informantes citou o PRADIME e a outra metade fez citações que não se referiam a políticas de formação específicas para dirigentes municipais de educação.

A pesquisa de campo voltada para a análise da municipalização foi iniciada com uma observação à Coordenação de Articulação Municipal, da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), que cuida dos processos de municipalização. Foram solicitadas e adquiridas cópias dos decretos (o que criou e o que alterou o Programa de Ação de Parceria Estado-Município), a relação de municípios que haviam aderido à municipalização e a das escolas municipalizadas.

A partir daí, evidenciou-se momentos que caracterizam a municipalização: 1999 a 2002 (primeiro momento, quando o município fazia a permuta dos professores e alunos por pessoal de apoio para suprir a carência das escolas estaduais); 2003 a 2006 (segundo momento, com uma nova sistemática, quando o Estado passou a exigir o desconto, nos recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEF) destinados ao município, dos pagamentos dos salários e encargos dos professores) e a partir de 2007, quando tomou posse o novo governo, de oposição ao anterior.

No trabalho de campo foi feita a coleta de dados, em pesquisa na Coordenação de Acompanhamento, Avaliação e Informações Educacionais da SEC, para verificar os dados

sobre o desempenho dos alunos das escolas municipalizadas. Entretanto, não há, na SEC, nenhum estudo sobre o desempenho acadêmico dos alunos dessas escolas. Diante disso, a decisão foi de coletar dados das avaliações feitas a partir do último ano da escola na rede estadual e dos anos seguintes, pelo sistema de avaliação próprio da Secretaria e dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2005 e 2007. Como depois disso optei por não centrar mais na questão da municipalização e, sim, no Programa TOPA, o exemplo a ser apresentado, esses dados não seriam, pois, tão relevantes nesse estudo, ficando assim para um momento posterior a verificação da necessidade, ou não, de coletá-los.

Fontes secundárias foram utilizadas para tratar da temática da construção do Sistema Nacional de Educação, presente no segundo capítulo. Os demais capítulos foram elaborados a partir de pesquisas de campo feitas através de entrevistas na Coordenação de Articulação Municipal da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação; da Diretoria de Atendimento à Rede Escolar, da Superintendência de Organização de Atendimento à Rede Escolar e da Coordenação de Provimento e Movimentação da Superintendência de Pessoal da Secretaria de Educação do Estado, como também de entrevistas, realizadas com o Secretário de Estado da Educação, Adeum Sauer, com o jurista J.J. Calmon de Passos, com a presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) da Bahia, Adilza Carolina e com o presidente do Conselho Estadual de Educação (CEE), Astor de Castro Pessoa.

Após a reestruturação do recorte, em uma visita à Coordenação do Programa TOPA foram selecionados documentos de concepção e da operacionalização do Programa, os convênios de parceria celebrados entre os entes federativos e entre estes e as entidades da sociedade civil e as unidades formadoras para a implementação do Programa, formando assim um banco de

dados para ser utilizado na busca de respostas para as principais inquietações, objetivadas na análise do regime de colaboração.

O TOPA tem um significado paradigmático e emblemático para este estudo, por ser considerado como o maior exemplo do Governo do Estado da Bahia, no âmbito político, do regime de colaboração, elaborado e operacionalizado a partir das parcerias estabelecidas entre a União, o Estado, os municípios, entidades da sociedade civil e instituições de educação superior.

O processo de implantação do TOPA envolveu diferentes atores sociais nas distintas esferas e, com o intuito de perceber essas diferentes visões e formas de participação, foram elaborados roteiros de entrevistas para levantamento de informações a respeito do Programa e definidos os informantes a serem entrevistados, tendo como base o potencial e a diversificação de informações que estas poderiam trazer para a pesquisa. Assim, para expressar a posição da SEC foram selecionados o coordenador de mobilização e a coordenadora financeira do Programa e dois supervisores regionais; pelos municípios, dois dirigentes municipais de educação e dois coordenadores locais. Além desses, também foram selecionados dois representantes das unidades formadoras. Esse perfil dos entrevistados, contemplando toda a dimensão do Programa, deu à pesquisa uma “ampla” visão de como estavam percebendo a sua implantação e desenvolvimento.

Pela necessidade de ampliar os conhecimentos que tinha sobre o regime de colaboração e pela dificuldade de encontrar material para a pesquisa, foi solicitado do professor Miguel Arroyo sugestões para a abordagem da temática em estudo. Ele, além da extrema boa vontade, deu sugestões valiosas, como ler Dermeval Saviani e Carlos Roberto Jamil Cury e analisar o

Documento Referência da CONEB, leituras que contribuíram decisivamente para a consistência desse trabalho.

A partir dessas orientações a pesquisa foi reestruturada, com uma nova forma de organização dos capítulos, buscando uma historicização do processo de construção do SNE, definido em três momentos: no primeiro momento, as tentativas, ao longo da história, da construção de um sistema nacional de educação; no segundo momento, as tensões entre o governo, a sociedade civil e os movimentos sociais para essa construção; no terceiro, o momento atual, a posição do MEC sobre o assunto e a 1ª. CONEB, construída a partir das discussões nas etapas regionais e estaduais. O trabalho, que anteriormente parecia já organizado, foi revirado. Começaria então uma nova caminhada.

Compreender o regime de colaboração implicava em aprofundar o estudo sobre o debate a respeito da construção do SNE. Uma coisa estava atrelada à outra. Parecia, à primeira vista, tudo muito imbricado, até porque, conforme posto no documento da CONEB, o regime de colaboração seria o meio de se construir um sistema nacional articulado de educação. Então, havia a necessidade de um olhar mais cuidadoso sobre as concepções que se encontram por trás, nas esferas de governo e da sociedade, desse debate.

A partir dessa percepção foi se delineando o objeto a ser pesquisado: o regime de colaboração entre os entes federativos, tendo como recorte a implantação do TOPA no Estado da Bahia, pela concepção, pelas parcerias estabelecidas, pela forma de implementação, que levava a crer ser este o exemplo ideal. Esse Programa estava se constituindo, conforme entendimento da própria SEC, em exemplo de articulação e de estabelecimento de parcerias, elementos

essenciais à construção do regime de colaboração, conceito ainda pouco explicado, portanto passível de ser mais bem compreendido.

2. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ONDE ESTÃO ANCORADAS AS SUAS BASES

Embora se denomine a organização educacional brasileira de “sistema”, a verdade é que não existe sistema educacional no Brasil. O que existe é estrutura. E é preciso que se tome consciência disso, pois é a partir das estruturas que se poderá construir o sistema. (Saviani, 2005, p. 112)

Para entender as primeiras tentativas de construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) os estudos nos remetem a historiar a legislação, as lutas travadas, os planos, programas e as concepções dos diferentes atores, que estão expressas nos diversos documentos oficiais e nas práticas instituídas. Para a realização deste estudo foram necessárias referências às Constituições Federais de 1934 e de 1946; às leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 4.024, de 1961 e nº 5.692, de 1971, mas tendo como elementos centrais a Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96 (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172/01 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Além das bases legais, justificadas por estarem nelas contidas as referências ao regime de colaboração, tido como o meio de construção das ações de parceria entre a União, os estados e os municípios, a relevância do debate pode ser evidenciada pelo fato dessas temáticas terem sido contempladas como eixos que nortearam a 1ª. Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) e na implantação do PNE. Todo esse debate está ligado à perspectiva de construção de um sistema nacional de educação, tema central da Conferência, tendo como meio instrumental a definição de um marco referencial a partir da análise do regime de colaboração como objeto de investigação.

Há muitas definições do significado da palavra sistema. Uma delas, de Houaiss (2001), refere-se a um conjunto de idéias logicamente solidárias, consideradas nas suas relações. Essa definição será retomada ao longo desse estudo. Para definir sistemas de educação, ou de ensino, trazemos o Parecer nº 30/2000, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), que assim os considera: “sistemas de ensino são os conjuntos de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes”.

Nessa visão sistêmica não se dá centralidade aos sujeitos, aos coletivos, aos interesses, valores em conflito. Conseqüentemente, essa visão tão neutra e despolitizada não tem dado conta de entender a proposta de construção de um sistema único de educação, que se desenvolve a partir de relações concretas e de práticas fundamentadas nas contradições, nas lutas de interesses, resultantes das relações de poder existentes na sociedade. Para Boneti (2007, p. 87) “Uma política pública é o resultado de um ato intervencionista na realidade social, atingindo a vida de pessoas e de grupos sociais. Isso significa dizer que nem sempre a aplicabilidade de uma política pública trará resultados positivos para toda a população...”

As leis, via de regra, orientam-se na perspectiva de construir um sistema coeso, harmonioso, integrado, tendo, portanto, um caráter abstrato e generalizante e não revelam as lutas que são desenvolvidas na sociedade e na esfera educacional, em particular, para a construção de um sistema nacional de educação. As idéias e os valores que permeiam o discurso de construção de um sistema nacional de educação, pela via do regime de colaboração, se distinguem das

práticas efetivas, que são de centralização, de verticalização e de imposição, em oposição às noções de cooperação, partilhamento e democratização.

Após tantas lutas e debates gerados em função da construção de um SNE, o Ministério da Educação (MEC) assume, com a CONEB, o papel de protagonista na defesa deste, devendo enfrentar novos desafios. Será que os que lutaram em sua defesa e não viram sua efetivação vão encampar a batalha pela sua implantação? Será que a concepção que o MEC tem de um SNE é a desejada pela sociedade civil? Como sinaliza Boneti (2007, p. 74):

É possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa.

Construir um SNE passa pela organização dos sistemas educacionais, mas, principalmente, pelo jogo de poder que permeia as relações entre os governos e entre estes e a sociedade civil. Vencer o desafio de implementar mudanças e construir uma relação de confiança, sem as ambigüidades tão comuns nessas relações, passa a ser um dos seus maiores desafios. Em outros termos, superar visões sistêmicas neutras e avançar para análises e propostas mais politizadas, ou que dêem centralidade às tensões políticas inerentes aos jogos de poder.

2.1 As leis e a construção de um sistema nacional de educação

A idéia da construção de um sistema nacional de educação remonta ao século XIX, conforme se pode depreender dos estudos de Dermeval Saviani (2002), que faz um levantamento das propostas e projetos de lei não votados, desde a “Assembléia Constituinte e Legislativa”, em 1823. Entretanto, a primeira iniciativa concreta para um planejamento nacional da educação ocorreu em 1932, quando um grupo de educadores e educadoras da elite intelectual brasileira

lançou um documento, que teve grande repercussão e que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Eles propunham uma reconstrução educacional de “grande alcance e de vastas proporções”. Esse Manifesto apontava a educação como fragmentada e desarticulada e já tratava de temas ainda hoje presentes no debate sobre educação, como a descentralização.

Como consequência da mobilização em torno deste Manifesto foi incluído um artigo na Constituição de 1934 que afirma ser competência da União “fixar o Plano Nacional de Educação - PNE, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”(CF de 1934, art. 150). A partir daí, todas as Constituições posteriores, exceto a de 1937, passaram a abordar, de forma implícita ou explícita, a idéia de um PNE. Entretanto, o primeiro PNE surgiu não como um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação em 1962, na vigência da Lei nº 4.024, de 1961. Em 1967 a idéia de uma lei ressurgiu, mas não se concretizou.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 4.024/61 foi originada da necessidade de se atender ao dispositivo da Constituição Federal de 1946, que estabeleceu a competência da União para fixar as diretrizes e as bases da educação nacional. A partir daí, o então ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educadores para elaborar um anteprojeto que deu origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse projeto tramitou no Congresso durante 13 anos, entre discussões, arquivamento e desarquivamento, de 1948 até sua aprovação, em 1961, em uma verdadeira luta político-ideológica, tendo como principais antagonistas Anísio Teixeira, à época diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), que fazia a defesa da educação

pública e Carlos Lacerda, que apresentou um substitutivo, representando os interesses das escolas particulares. O conflito desses interesses, que polarizou a opinião pública envolvendo fortemente a sociedade civil, resultou em uma estratégia de conciliação.

Do projeto original restou a estrutura formal com outro conteúdo. Assim, no Título V, da Lei 4.024/61, destinado aos sistemas de ensino, é interessante comparar como foram propostos no projeto de lei de 1948 e como ficaram na lei de 1961 os artigos que tratam da organização e da competência dos sistemas de ensino: o art. 8º do projeto de lei define que “A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância na presente lei”, o que foi mantido integralmente no art. 11 da Lei 4.024/61.

O art. 9º do Projeto de Lei (PL), que diz: “A União organizará e manterá os sistemas de ensino em Territórios, e bem assim o da ação federal supletiva, que se estenderá a todo o país, nos estreitos limites das deficiências locais”, transformou-se no art. 13: “A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estreitos limites das deficiências locais” (Lei 4.024/61, art. 13).

Por fim, o art. 10 do PL traz que “o sistema federal e os sistemas locais poderão abranger todos os graus de ensino e todos os tipos de instituições educativas, devendo, porém, os últimos dar preferência ao desenvolvimento do ensino primário e médio”. Esse se transformou no art. 12 da Lei 4.024/61, com a seguinte redação: “Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos”.

As comparações mencionadas expressam um pouco o quanto os interesses político-partidários, inicialmente, e a luta ideológica, no segundo momento, desfiguraram o projeto original da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), demonstrando o quanto a educação não se dissocia desses interesses.

Diferente da LDB 4.024/61, que percorreu 13 anos de muito debate e polêmica, até sua aprovação, a Lei de Diretrizes e Bases para o ensino do 1º e 2º graus, a 5.692/71 levou apenas pouco mais de um ano desde que o PL foi apresentado, em 15 de junho de 1970, até sua aprovação, em 11 de agosto de 1971.

Essa característica deve-se ao fato de que essa Lei fazia parte do ciclo de reformas educacionais gestadas no bojo do regime militar instalado no Brasil em 1964. A lei que tratava das diretrizes e bases para o ensino do 1º e 2º graus se somou à Lei 5.540, de 1968, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior.

No regime de exceção vigente no Brasil, essas leis foram sancionadas como o governo desejava, não havendo espaço para debates, contestações ou manifestações contrárias. Uma parte da sociedade estava calada, com medo; outra parte acreditava no Brasil potência, apregoado pelos generais de plantão, entendendo assim que as reformas eram importantes para a consecução do milagre econômico.

Essa lei não trata dos sistemas de ensino, permanecendo o que estava estabelecido na Lei 4.024/61, já que não foi revogada. Entretanto, não é objeto desse estudo a análise da construção da legislação educacional, feita a partir das Constituições Federais, das reformas do ensino, das leis orgânicas e das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tema já

analisado fartamente em trabalhos anteriores, especialmente os de Saviani e Cury. Pretendemos apenas sinalizar, com o propósito de situar o trabalho, as bases legais onde estão ancoradas as discussões sobre a construção de um sistema nacional de educação e sobre o regime de colaboração como objeto deste estudo.

Com a Constituição de 1988, o Município passa a ser reconhecido como ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa e financeira. A LDB 9.394/96 definiu, então, as competências e incumbências de cada um dos entes federativos, atribuindo aos municípios a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental; aos estados, assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio, ficando a União com a incumbência de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.

É a partir daí, dessa divisão de competências e da autonomia na organização dos seus sistemas de ensino, que parte a necessidade de entrosamento entre os entes federados, conforme afirma Gomes (2000, p.26),

(...) deve haver entrosamento entre eles para atenderem aos sérios problemas do setor. Puxar os fios da meada é tarefa pioneira, uma vez que essa divisão é muito mais ordenada e sistematizada em convênios entre estados e municípios, portanto, com prazos limitados e sujeitos de alguma forma mais às intempéries políticas do que às leis federais e estaduais.

Apesar de constar na LDB, a opção de compor com o Estado um sistema único, por ainda não estar regulamentado, não tem sido viabilizada. Cada estado pode criar, a depender dos interesses em jogo, as condições para sua implementação, em épocas e contextos

diferenciados. Em 1989, por exemplo, um ano após a promulgação da CF, o Estado de Mato Grosso, no contexto da constituinte estadual, tentou criar o seu Sistema Único de Educação, como instrumento de democratização, de defesa de padrão único de qualidade e da gratuidade de escola pública.

Foi criada uma comissão, formada por entidades representativas de docentes, de movimentos estudantis e indígenas, que, numa campanha de mobilização intensa, conseguiu a adesão da sociedade civil e o apoio da Assembléia Constituinte na elaboração da proposta. O Sistema Único de Educação de Mato Grosso pressupunha um regime único de carreira docente, com piso salarial profissional; a unificação da forma jurídico-administrativa de todas as instituições educativas públicas, e da carreira dos profissionais da educação. Por outro lado, nesse contexto, em outros estados, como na Bahia, essa questão não teve repercussão.

A construção de uma política pública de educação é moldada a partir das tensões entre os interesses dos diversos segmentos que formam o conjunto dos “usuários” do sistema educacional. Por um lado, há os diversos atores sociais, os educandos, os pais, os profissionais da educação, os governos e os conselhos, envolvidos na construção desse sistema. Por outro, há o dever do Estado de promover o acesso à educação, com qualidade, e há o direito do cidadão a essa educação. É nesse tensionamento que a oferta da educação vai se constituindo. O planejamento, a organização e a legislação vão sendo amalgamados pelas tensões e interesses diversos. Por isso, apesar de nem sempre ser a legislação educacional que conduz o processo educativo, esta deve estar associada à vida real, contribuindo para a melhoria das relações entre os governos e a sociedade.

É nessa perspectiva que se situa o pensamento de Calmon de Passos²: “A lei não é nada. A lei só resolve quando ela é um documento resultante de uma vitória política. Em um país politizado, primeiro vem a mobilização social, e ela consegue que a sua vitória seja transformada em lei”.

No entanto, as lutas travadas entre os governos e a sociedade na construção das leis, no Brasil, demonstram uma relação desigual, moldada pelos diversos interesses, fazendo-se necessário, quase sempre, o estabelecimento de consensos. Se não houver entendimento na definição de regras mínimas, não só a tensão torna-se permanente, como pode inviabilizar a construção de acordos de cooperação que tornariam os sistemas de educação mais eficientes.

Mesmo levando-se em conta as diversas dificuldades, de naturezas variadas, resultantes de limitações financeiras, administrativas e técnicas; de recursos humanos, em quantidade e qualificação técnica, atualmente há um movimento, dos Conselhos de Educação, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da sociedade política e civil, no sentido de incentivar os municípios a constituírem seus próprios sistemas, na medida em que sistemas municipais de educação autônomos trariam mais poder de decisão para os municípios, no tocante às suas redes de educação.

De acordo com Boaventura (1996, p. 12-13), antes da Constituição de 1988 os sistemas de ensino dos municípios restringiam-se às questões administrativas e eram carentes de normas, especificamente pedagógicas, embora existissem determinados colegiados normativos:

Em verdade, no regime anterior a 1988, os Municípios tinham sistemas de ensino, de fato, funcionando apenas administrativamente. Eram, antes, muito mais serviços administrativos sem poder normativo. Os serviços locais de educação não dispunham de uma fonte geradora de normas pedagógicas,

² PASSOS, J. J. Calmon de. Entrevista concedida em julho de 2008, Salvador.

embora possuíssem órgãos executivos e alguns colegiados normativos. (...) Até a vigente Constituição de 1988, a educação municipal estava atrelada e legalmente jungida ao sistema dos Estados, que dividia com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação evidente de inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas.

Entretanto, como nem todos os municípios detêm as condições necessárias de autonomia, pela ausência de quadros técnicos preparados, por exemplo, torna-se difícil para muitos municípios dar, inclusive, o primeiro passo, no sentido de criar a lei específica que institui o sistema municipal de educação. Alguns municípios, ao se desvincularem do sistema estadual, adquirem a condição de sistema, mas, ao não apresentarem condições de elevar sua competência nas dimensões política, pedagógica e administrativo-financeira, acabam permanecendo, na prática, como redes de ensino, dependentes de apoio e orientação da Secretaria da Educação do Estado e do Conselho Estadual de Educação.

Diante do quadro de enorme carência de recursos humanos nas secretarias de educação e das fragilidades organizacionais e financeiras, constituir-se em sistema, para muitos municípios, é uma decisão difícil de ser tomada. Por isso, muitos continuam integrados ao sistema estadual, o que significa a permanência da situação anterior à Constituição Federal de 1988. Assim, criar somente leis não basta, haja vista que, como afirma Calmon de Passos, não significam nada quando não partem do desejo e da mobilização da sociedade. É preciso que estas sejam resultantes dos anseios, das necessidades e da capacidade operacional de cada sistema de educação. Diante disso, uma questão se impõe: regulamentar o regime de colaboração obrigaria os entes federativos a terem uma relação de cooperação?

2.2 O Plano Nacional de Educação

Em um país como o Brasil, de dimensões vastas e de tantas desigualdades regionais, é de fundamental importância que se tenham diretrizes que propiciem a superação ou, pelo menos, a diminuição dessas desigualdades. A consciência da importância de se construir um Plano Nacional de Educação vem desde o início do século passado, quando sua obrigatoriedade foi incluída na Constituição de 1934.

Somente no final do século XX, 54 anos depois, a partir da Constituição Federal de 1988, art. 214, a obrigatoriedade de um PNE volta ao debate. Visando à articulação e à integração entre os entes federativos em ações que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país, o Plano terá duração plurianual, estabelecido em lei própria.

Quase uma década depois, a LDB 9.394/96, em seu artigo 87, determina que: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, “cabendo à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a elaboração do Plano” (LDB 9.394/96, art. 9º).

Em 2001, treze anos depois de promulgada a Constituição e cinco depois da LDB, sancionado com nove vetos foi aprovado o Plano Nacional de Educação, criado pela Lei nº 10.172/2001 e com vigência de dez anos. O Plano apresenta diagnósticos e estabelece diretrizes, objetivos e

metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e a valorização do magistério, para o financiamento e a gestão da educação e teve como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Por essa Lei ter sido originada da pressão social, construída nos dois Congressos Nacionais de Educação – CONED, ocorridos em 1996 e 1997, em Belo Horizonte, debatida no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o PNE teve uma trajetória conturbada. Uma luta foi travada entre duas propostas de PNE: a primeira proposta, elaborada por diferentes segmentos da sociedade civil organizada – entidades estudantis e sindicais, associações acadêmicas e científicas, pais de alunos – foi transformada no Projeto de Lei nº. 4.155/98 e a segunda proposta, do governo, o substitutivo Marchezan.

Conflitantes e contraditórias, essas concepções traduziam duas perspectivas opostas de política educacional: de um lado, a proposta das entidades educacionais, que reivindicavam uma escola pública, gratuita, democrática, com alto padrão de qualidade, requerendo o aumento substantivo do gasto público em educação; a erradicação do analfabetismo; a universalização da educação básica e ampliação da educação superior; a gestão democrática da educação; a garantia do direito à educação para os que têm necessidades especiais e, o maior dos desafios: a implementação do Sistema Nacional de Educação.

Do outro lado, a proposta do governo expressava a política do capital financeiro internacional, com a centralização, na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional. Essas tendências ainda se mantêm em luta, haja vista que muitas dessas reivindicações permanecem

nos debates sobre as políticas públicas educacionais. A luta histórica entre o poder público e a sociedade civil, na defesa de seus correspondentes interesses, permanece viva e atual.

O Plano Nacional de Educação, assim, ao não contemplar as propostas e reivindicações dos setores da sociedade transformou-se em um instrumento desacreditado. Nas palavras de Valente (2002, p.105),

Esse PNE significa a recusa de um verdadeiro Sistema Educacional de Educação. Em troca do sistema educacional, reafirmou-se, conferindo-lhe o estatuto de lei, o Sistema Nacional de Avaliação – instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional. O PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino. Além de reduzir a democracia à “participação da comunidade escolar e da sociedade” na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do estado, esta é entendida como algo de economia exclusiva do ensino público.

Apesar de todas as críticas ao PNE, este traçou objetivos, mesmo que genéricos, que fazem parte dos Planos Estaduais e Municipais: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades, escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes.

Programas como Brasil Alfabetizado, com seu correspondente TOPA, na Bahia; a incorporação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no cômputo do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), os programas de elevação de escolaridade atrelados à profissionalização de jovens e adultos

demonstram que os governos estão investindo em uma política de elevação da escolaridade, ou de redução dos danos provocados pela baixa escolaridade.

Outros programas, de aumento do tempo na escola, de articulação da escola com a comunidade, de implantação de conselhos e grêmios escolares e de descentralização de recursos estão levando à escola a possibilidade de uma gestão compartilhada, democrática; assim como a legislação educacional, que vem sendo modificada, incluindo leis que garantem o direito aos socialmente excluídos, como negros, índios e pessoas com necessidades especiais, além das crianças de 0 a 5 anos, que mais recentemente vêm sendo incluídas no sistema educacional.

Planos, programas e legislação têm sido construídos para atender aos objetivos e metas postos nos planos, nacional e estadual de educação, visando atender às suas diretrizes. Conseguir efetivá-los é tarefa não só dos governos, mas de toda a sociedade. A educação pública no Brasil foi, durante décadas, sendo desvalorizada e desacreditada. Reerguê-la ou requalificá-la é papel de todos: governos, educadores, pesquisadores e sociedade civil organizada. O PNE traz os elementos com os quais se pode construir o SNE, mas para sua efetivação, pelo regime de colaboração, é preciso que se leve em conta as difíceis relações entre os entes federativos, quando se trata de divisão de responsabilidades.

2.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação

O Governo Federal, ao implantar, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) traduz o Plano Nacional de Educação em um conjunto de ações. Entretanto, mais do que ser o instrumento para a execução das ações do PNE, o PDE é apresentado como um plano

executivo, como um conjunto de programas, que busca a realização das metas estabelecidas no PNE. E é a essa pretensão que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) posiciona-se de forma crítica. Para a CNTE, o PDE é visto como um “conjunto de ações conjunturais e meritocráticas”, que não trata das questões estruturais da educação.

É exatamente por ser um plano que tem o propósito explícito de concretizar as metas quantitativas do PNE que o PDE criou, como mecanismo de garantia da continuidade das ações educacionais, em situações em que ocorra mudanças dos governos, os Planos de Ações Articuladas (PAR). Esses planos vão, não só impedir a descontinuidade das ações, mas garantir o acesso às informações educacionais de todos eles, visto que são construídos de forma conjunta, tendo o Ministério da Educação, as Secretarias, Municipais e Estaduais de Educação, e as Universidades, como co-participantes, formando assim uma espécie de memória educacional dos estados e municípios, o que servirá, no futuro, para o acompanhamento e desenvolvimento das ações contidas nos Planos. Além disso, para garantir que os municípios com os mais baixos indicadores educacionais, portanto prioritários, construíssem seus Planos, o MEC encaminhou consultores para prestar apoio técnico e financeiro a estes municípios.

Para o MEC, a concepção que inspira o PDE está ancorada no reconhecimento de que a educação “é uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa”, com o propósito da construção da autonomia. A concepção e os princípios da educação devem pautar-se na educação sistêmica, na ordenação territorial e no desenvolvimento econômico e social:

...de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à

sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (PDE, 2007, p.7).

Com isso, o Programa pretende distanciar-se da visão fragmentada da educação, que colocou em campos opostos a educação básica e a educação superior; acirrou a concorrência entre a educação infantil e a fundamental e média; distanciou o ensino médio da educação profissional; dissociou a alfabetização de adultos da educação de jovens e adultos e, por fim, não estruturou uma política transversal de educação especial na educação regular.

Torna-se evidente também que a visão sistêmica da educação deve nortear as políticas educacionais, na perspectiva da construção de uma educação básica, superior, tecnológica e na alfabetização de jovens e adultos, que fazem parte de um ciclo educacional integral, portanto, indissociável. Essa concepção ampla de educação, com níveis e modalidades de ensino que se articulam, requer que sejam propiciadas as condições de educação escolar. O direito à educação gratuita e de qualidade passou a ser inquestionável. Relacionar aos processos de formação: família, meio social e mundo do trabalho tornou-se uma exigência. Assim, a educação passa a ser vista como vital ao processo de desenvolvimento humano, social e econômico.

A Educação não pode ser vista de forma isolada, ou restrita ao campo específico da educação. A política educacional passou a ter uma abordagem intersetorial, como política estratégica, central, interligada a outros ministérios e secretarias de governo. Ela adquiriu um papel dinamizador e de democratização de programas e projetos transversais à educação. Saúde, assistência social, desenvolvimento urbano e agrário, meio ambiente, segurança pública, desenvolvimento local sustentável, segurança alimentar e nutricional, cultura, lazer e cidadania são alguns dos temas recorrentes, que são tratados de forma articulada à educação.

Assim, a implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e territorial passa também a necessitar do espaço escolar, adequado ao aprendizado de professores e de outros membros das comunidades, escolar e local.

Apesar do reconhecimento de que a escola é um lugar privilegiado, por ser espaço de conhecimentos e de aprendizagens, onde o direito à cidadania, o respeito às diferenças, as possibilidades de inclusão fazem parte do seu debate cotidiano, portanto propenso à discussão dessas temáticas, é preciso também que a comunidade escolar esteja atenta para que não se perca o foco das ações educativas.

O assédio a que os sistemas de educação e as unidades escolares têm sido submetidos, para incorporarem programas e projetos emanados de órgãos públicos e outras instituições tem sobrecarregado o programa educacional, fazendo com que a escola, em alguns momentos, tenha dificuldade de cumprir o programa estabelecido por ela própria como prioritário. Por isso a necessidade de que tenha um Projeto Pedagógico bem fundamentado, fruto do diálogo com todos os envolvidos no processo de ensino e da aprendizagem, para assim pautá-la e para equilibrar as demandas externas com as atividades estabelecidas pela comunidade escolar.

O PDE não dá a devida centralidade às tensões políticas que são inerentes a essa visão sistêmica da educação, ao fato de cada nível de ensino estar sob a responsabilidade de um ente federativo; como não trabalha com as tensões políticas que são inerentes à concepção ampliada da educação, nem sequer de desenvolvimento da educação. Essa despolitização vai ter conseqüências no sentido de não dar a devida importância às relações entre os entes federativos e suas responsabilidades.

2.4 Concepções sobre o Sistema Nacional de Educação que nortearam a 1ª Conferência Nacional de Educação Básica

O debate nacional sobre a educação básica, especialmente no que se refere à necessidade de garantir sua qualidade, vem trazendo à tona a discussão sobre a construção de um sistema nacional de educação no Brasil contemporâneo. Mas o que vem a ser um SNE? E quais os desafios para a sua construção? A decisão do Ministério da Educação de promover a 1ª Conferência Nacional de Educação Básica, tendo como tema central a Construção do Sistema Nacional de Educação é uma demonstração da importância e da dimensão do tema para o Governo Federal na atualidade. A União sinaliza que está propensa ao debate, quando convida a sociedade política e a sociedade civil para participarem da construção da Conferência, tendo este como seu tema gerador.

O Documento Referência, elaborado para servir de base para o debate nas Conferências Regionais, explicita a necessidade da adesão da sociedade civil e da esfera política na concepção, organização e implementação da Conferência Nacional, a ser precedida de Conferências Regionais, a fim de “consolidar a educação como direito social, a democratização da gestão, o acesso e a garantia da permanência das crianças, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras e o respeito à diversidade” (CONEB, ano 2007, p.1 e 2).

Para direcionar a discussão das Conferências Regionais em torno do tema central, sem prejuízo de introduzirem outras temáticas, foram propostos cinco eixos temáticos, cada um tendo uma concepção norteadora. Esses eixos serão descritos de forma sucinta nesse trabalho, pois contribuem para ilustrar o que o MEC entende como essencial na construção do SNE.

O eixo relativo aos “Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação” - tema central da Conferência - centra-se na regulamentação do regime de colaboração, tendo o SNE o papel de articulador, normatizador e coordenador dos sistemas de ensino, no sentido de garantir diretrizes nacionais comuns e de manter as especificidades de cada sistema, elegendo a qualidade como parâmetro de suas diretrizes. Para isso, recomenda que se leve em conta o art. 206 da CF, que relaciona os princípios nos quais o ensino, para ser ministrado, deverá estar ancorado. “Com base nesses princípios, a criação de um Sistema Nacional de Educação passa pelo redimensionamento das ações dos entes federados, objetivando o desenvolvimento de políticas nacionais, por meio da regulamentação do regime de colaboração” (CONEB, 2007, p. 04).

Aliado a essa questão, recomenda-se que os acordos e consensos firmados na Conferência, frente ao seu caráter de mobilização, estejam articulados ao PNE e ao PDE, no sentido de articular as ações, da proposição à materialização.

A concepção que norteia a construção do SNE passa pela regulamentação do regime de colaboração. Entretanto, o Documento não detalha de que forma essa colaboração poderia ser instituída. Está posto o redimensionamento das ações dos entes federativos, objetivando o desenvolvimento de políticas nacionais, mas não explicita por quais mecanismos, se colaborativos ou compulsórios. A única vertente que se faz referência é a da Avaliação. A estrutura do sistema e a relação de poder entre as instâncias de governo não é abordada. Subtende-se que todos os eixos temáticos presentes no Documento constituiriam a estrutura do Sistema.

O eixo sobre “Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação” tem como foco principal a defesa da necessidade de garantia do direito à educação a todos, materializada pela gestão democrática dos sistemas e das escolas, articulada com a construção de um processo educativo voltado para a qualidade social, traduzida pela transversalidade da educação especial na educação básica; pela organização, gestão e universalização gradativa da educação infantil; pela universalização e ampliação do ensino fundamental para nove anos; pela integração do ensino médio com a educação profissional; por uma política de educação de jovens e adultos pautada na garantia da formação integral; pela transformação dos sistemas educacionais em sistemas inclusivos, que contemplem a diversidade étnico-racial, de gênero, de idade e de orientação sexual; pela compreensão da escola como espaço de inclusão digital; por uma concepção ampla de currículo; pelo estímulo à formação de autores, leitores e mediadores; pelo reconhecimento das práticas culturais e sociais dos alunos e da comunidade local como dimensões formadoras, que se articulam com a educação escolar, e pelo reconhecimento ao direito às formas alternativas de gestão escolar, como as escolas do campo, indígenas, de remanescentes de quilombos e prisionais.

Essa opção da educação como um direito, tendo como uma de suas vertentes a gestão democrática dos sistemas de ensino e das unidades escolares requer uma escola identificada como lugar de participação, de exercício da cidadania, de aprendizagem e trabalho. Arroyo (2000, p. 220) acentua que “É urgente mudar as formas de gerir os sistemas escolares e as escolas, de gerir os currículos e os profissionais. É urgente também inovar as formas de gerir as inovações educativas”.

Para isso, é necessário que os órgãos gestores dos sistemas de educação avancem na percepção de que é necessário acreditar na capacidade de suas escolas de assumirem

propostas inovadoras, possibilitando que exerçam sua autonomia pedagógica. Boas práticas e maneiras diferentes de tratar o currículo precisam ser apoiadas e estimuladas. Só assim a escola pode se tornar, de fato, autônoma, inclusiva e participativa.

Um dos eixos traz os elementos para a discussão sobre a “Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação”. Nesse eixo, oito ações vinculadas ao financiamento são sugeridas para a sua regulamentação: a) aprimorar os gastos públicos; b) estabelecer mecanismos de fiscalização e controle; c) ampliar e associar os programas de renda mínima à educação; d) estabelecer uma política nacional de gestão educacional; e) promover a autonomia financeira, pedagógica e administrativa da escola; f) criar instrumentos de transparência na utilização dos recursos públicos; g) criar e consolidar conselhos; h) assegurar a elaboração e a implantação de planos estaduais e municipais de educação e de projetos político-pedagógicos escolares, explicitando assim a concepção de que o regime de colaboração se efetiva pelo financiamento.

Apesar dos outros eixos sugeridos para a discussão da construção do Regime de Colaboração nesse Documento, quando se trata da regulamentação só são feitas referências ao financiamento e à gestão (atrelada ao financiamento) demonstrando assim a concepção de que as referidas ações “contribuirão, desse modo, para a melhoria dos processos de gestão no que tange à transferência de recurso, gestão e compromisso dos entes federados com a melhoria da educação básica nacional...” (CONEB, 2007, p. 13)

Não se pode depreender dali que haja uma concepção mais ampla do significado do regime de colaboração que possa servir para disciplinar as relações entre os entes federativos. Os desafios postos para a construção do regime de colaboração, entretanto, devem ultrapassar as

questões do financiamento, uma vez que a perspectiva vigente continua apresentando uma visão conservadora e de viés economicista, ao limitar o regime de colaboração às questões associadas apenas ao financiamento. Quando se pensa em um currículo contextualizado, em programas de desenvolvimento local, em inclusão, em atendimento à diversidade local e regional, em identidade territorial é necessário que o foco seja o diálogo para o compartilhamento de vivências e de experiências sócio-educativas e para o acesso a meios e a espaços inacessíveis a outros. Sem que se perceba a necessidade da repartição, não só de responsabilidades, mas de possibilidades variadas, não se pode falar em existência de regime de colaboração.

No eixo que trata da “Inclusão e Diversidade na Educação Básica”, o Documento traz uma concepção avançada, negando a política de neutralidade, omissa e silenciosa, presente ainda nos currículos com relação à diversidade e assume, de forma radical, um posicionamento político de combate à omissão e na defesa de uma política de inclusão que contemple uma “noção mais ampla e politizada de inclusão, que tem como eixo o direito ao trato democrático e público da diversidade”, defendendo a cultura da cidadania nos sistemas e nas escolas, atendendo assim às reivindicações dos coletivos sociais historicamente discriminados e excluídos. Fica evidente a tendência ao fortalecimento dos grupos minoritários, como os grupos étnicos, religiosos, gays, lésbicas, travestis, pessoas com necessidades educativas especiais, dentre outros. Reconhece também como um dos eixos norteadores da ação e das práticas pedagógicas da escola pública a compreensão da relação entre diversidade e educação básica (CONEB, p. 14 e 15).

Atribui-se ainda aos sistemas educacionais, pelo ordenamento político-jurídico, a responsabilidade de desenvolver uma práxis educativa que promova a inclusão daqueles que

estiveram excluídos da escola, especialmente dos que têm necessidades especiais. Aos sistemas de ensino cabe a construção da “cultura da cidadania” como condição para o desenvolvimento e a consolidação de um projeto educacional inclusivo, uma vez que é através das contradições e das tensões construídas nos meios sociais, políticos, culturais, inerentes ao convívio humano e tão próprias dos conflitos deflagrados pela desigualdade econômica, social e cultural, que vão se constituindo as relações entre a escola e a sociedade.

O eixo que trouxe a temática que mais ocupou espaço no documento referência diz respeito à Formação e Valorização Profissional. Formação e valorização profissional são colocadas como indissociáveis. Há uma clara defesa de que se institua uma Política Nacional de Valorização dos Trabalhadores em Educação articulando, de forma orgânica, as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC (CONEB, p. 18).

É inegável o papel-chave que o professor desempenha, não só na escola, mas na sociedade. Além de ser um dos principais responsáveis pela transmissão de conhecimentos e pela integração e socialização dos seus educandos, ele costuma ser o aliado da família, quando não o único responsável, pela difusão dos costumes e valores do grupo social no qual aqueles estão inseridos. Sendo assim, é necessário se rever o foco dessa formação. Segundo Arroyo, temos investido mais em políticas de formação do que em políticas de trabalho docente. Para ele, é fundamental:

Dedicar mais tempo a perguntar-nos como são vividos a docência, o trabalho docente, a história de sua formação, as tensões e impasses da docência na educação básica, sobretudo pública popular, nas escolas do campo, indígenas, quilombolas, a docência na EJA, na educação da infância. Saber mais sobre a docência para a qual se preparam, seria um dos saberes mais formadores. Seria o norteador para a conformação do currículo de formação (Arroyo, 2007, p.194).

Vale registrar que o Documento Referência traz a temática da avaliação do professor de forma a que esta seja diagnóstica, somatória e formativa, com o propósito de identificar lacunas a serem sanadas no processo formativo, inclusive por meio da modalidade de Educação à Distância (EAD).

Em suma, o Documento Referência para a CONEB trata de um conjunto de ações com o propósito de articular o SNE, mas não se analisa a estrutura desse Sistema. O papel central fica com o regime de colaboração, mas não se detalha como operacionalizá-lo.

Na Bahia, textos de referência sobre os eixos postos para discussão no Documento Base da CONEB foram encaminhados aos participantes das conferências regionais, que antecederam a Conferência Estadual, que precedeu a Conferência Nacional. O texto referente à construção do Sistema Nacional de Educação articulado foi escrito pelo Secretário da Educação do Estado da Bahia, Adeum Sauer (2007, p. 07 - 08) que, referindo-se às estruturas institucionais do sistema federal de ensino, como o Conselho Nacional de Educação, sinaliza:

Tais estruturas institucionais poderiam ser transformadas e ampliadas e outras novas poderiam ser criadas para servir à construção de um novo arranjo institucional capaz de dar conta das necessidades da educação - o Sistema Nacional de Educação que traduza a necessária articulação entre os sistemas. Evidentemente, tal construção não pode reduzir-se a um novo instituto burocrático-jurídico, senão deve refletir a dinâmica e os interesses da educação por meio da participação da sociedade.

Na construção de um SNE várias barreiras e desafios precisam ser transpostos. Pelas indicações dos eixos da CONEB, a diversidade e a inclusão na educação, a democratização da gestão e qualidade social da educação, o financiamento, a formação e valorização profissional são os mais relevantes. Alguns, como os três últimos, são recorrentes, presentes em todas as discussões. Entretanto, outros desafios são postos, como a discussão sobre o currículo, os tempos e espaços de aprendizagem, que se constituem em desafios de grande magnitude. Por

isso é preciso garantir a participação das diversas instâncias da sociedade, civil e política, na deliberação conjunta das demandas educacionais.

Para o MEC, ainda tomando como base o Documento da CONEB, a construção do SNE limita-se a um conjunto de ações que devem ser articuladas visando, principalmente, a avaliação, o financiamento, a formação de professores e a gestão democrática.

A defesa da construção de um sistema nacional de educação pode estar centrada em pressupostos políticos, ideológicos e corporativistas. Para estudiosos, como Saviani³, a construção de um sistema nacional de educação é “o instrumento para superar as visões fragmentárias, as soluções parciais e os desencontros que têm marcado a política educacional em nosso país.” Segundo o autor, isso exige a definição dos objetivos básicos da educação brasileira e uma reflexão sobre os problemas que estão exigindo resposta, para se chegar, assim, a uma Teoria da Educação Brasileira.

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), entidade que congrega várias federações setoriais de educação, a implementação de um sistema nacional de educação, por meio do regime de colaboração, seria a alternativa para a superação da fragmentação da educação, dando condições de disseminação das políticas que, de acordo com a CNTE, constituem um projeto nacional de educação emancipadora: financiamento público; aprendizagem e avaliação; gestão democrática; valorização profissional e regulação do setor privado. Para a entidade, em um plano de maior dimensão, o currículo escolar deveria fazer parte do sistema nacional de educação.

³ - SAVIANI, Dermeval. A idéia de sistema nacional de ensino e as dificuldades para sua realização no Brasil no século XIX. www.google.com.br. Internet. Acesso em 20.03.2008.

Para o presidente do Conselho Estadual de Educação da Bahia, Astor Pessoa⁴, a criação de um Sistema Único de Educação não seria viável:

Acreditamos que não é o sistema mais adequado para o estado democrático de direito, embora esteja previsto na Lei de Diretrizes e Bases. É de difícil operacionalização, uma vez que somente através da autonomia municipal podem ser adotadas as medidas mais adequadas para atender as demandas específicas para cada região ou para cada município. Nesse sentido, o Conselho Estadual de Educação tem incentivado a criação dos sistemas municipais de ensino, para o pleno exercício da autonomia.

A construção de um SNE precisa estar baseada em uma concepção ampla da educação. É necessário refletir sobre todos os aspectos já abordados, mas é fundamental pensar um currículo contextualizado, inclusivo, que valorize a diversidade social, a arte e a cultura no processo de aprendizagem; garantir um percurso escolar digno aos alunos, o acesso à escola para quem a ela não teve acesso. Assim, a articulação torna-se fundamental para o desenvolvimento das políticas educacionais. Articulação que vai desde a relação entre os níveis e modalidades da própria educação, passando pelos temas transversais, pelos programas e projetos externos à escola oriundos de outros órgãos de governo, por outras instâncias educacionais e, principalmente, articulação com a sociedade civil e entre os entes federativos.

É preciso que essa articulação, para se tornar efetiva, tenha a disposição para o diálogo e, mais do que isso, para o conhecimento e reconhecimento das necessidades e possibilidades dos parceiros, para a diversidade territorial e para os diferentes meios de cooperação. Entretanto, depreende-se desse Documento que o papel das outras instâncias de poder continuaria sendo apenas de executoras das políticas gestadas no poder central, sendo o regime de colaboração, por ser considerado apenas pelo viés do financiamento, um reforço ao pensamento dos que

⁴ - PESSOA, Astor de Castro. Presidente do Conselho Estadual de Educação da Bahia. Entrevista concedida em novembro de 2008.

entendem que o foco principal do atendimento do direito a uma educação básica de qualidade só se efetiva se estiver atrelado às questões econômicas e de mercado.

É significativo que os eixos destacados sejam: superar as visões fragmentárias e a articulação no interior da política educacional, como se a fragmentação fosse uma questão interna ao sistema escolar, e como se a solução fosse a articulação em torno de objetivos básicos do sistema. Mais uma vez não é dada a relevância à fragmentação e às tensões de poder que se dão na dinâmica social e especificamente entre forças políticas, sociais e econômicas que se articulam em torno do controle de cada um dos entes federativos. Essa visão idealizada, apolítica, à parte da dinâmica social e política tem sido uma limitação para equacionar politicamente a construção do Sistema Nacional de Educação.

O documento da CONEB reforça os eixos, já citados, considerados centrais para o debate em torno da construção do SNE, enquanto silencia sobre currículo, tempos e espaços de aprendizagem, estes sim, temas imprescindíveis no debate sobre o direito a uma educação de qualidade para todos. Talvez esse seja um indicativo da opção do MEC, de privilegiar o viés econômico e a avaliação no desenvolvimento da educação, mas talvez indique também a desatenção dos coletivos sociais envolvidos na elaboração do Documento, com a essência do processo educativo destinado a crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, que têm o direito ao acesso e à conclusão dos seus estudos, em todas as fases da vida. Pensar em qual currículo é mais apropriado para cada fase da vida, em quanto e qual o tempo e os espaços de aprendizagem é tarefa mais complexa, pois muda completamente os caminhos da política educacional.

No Documento Final da Conferência, consolidado pela sua Comissão Organizadora, foram incorporadas as deliberações das plenárias de eixos e plenária final, consensuadas ou majoritárias nas assembléias, pelos diferentes atores sociais participantes da sua construção, com o propósito de servir de parâmetro para o estabelecimento e consolidação das políticas educacionais no Brasil. Esse Documento referencia o Documento Referência, pois os eixos propostos para as discussões nas conferências foram validados, ampliando-se apenas o debate sobre cada um deles.

O eixo I, que trata da construção do SNE, traz a proposição de que o PNE seja tratado como principal prioridade pelo Estado e pela sociedade, com suas metas sendo cumpridas, priorizando as regiões de mais baixo IDH. Defende também que o SNE seja coordenado e fiscalizado pelo CNE (devendo este ter autonomia administrativa e financeira) e refere-se à construção de uma política nacional de avaliação que considere, além do desempenho, fluxo e evasão, variáveis relativas à infra-estrutura das redes de educação.

O eixo II (Gestão Democrática e Qualidade Social da Educação) reforça o fortalecimento do controle cidadão sobre a gestão, das escolas e dos sistemas, por meio dos mecanismos de participação social dos conselhos (CNE, CEE, CME, escolares). Outro fator levado em consideração é a valorização da escola de educação integral, que articule os saberes científicos, tecnológicos e sócio-históricos; que reflita as necessidades do mundo do trabalho, em contraposição ao mercado de trabalho, que leve em conta o desenvolvimento humano na perspectiva do engajamento social e político. O direcionamento é que “A gestão democrática precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais como políticas de Estado” (p. 15).

No eixo III, sobre a construção do regime de colaboração é enfatizada a necessidade de sua regulamentação, reforçando as oito ações ligadas ao financiamento, já explicitadas no Documento Referência; a redefinição do modelo de financiamento; e o aprimoramento dos mecanismos de controle social para o cumprimento das metas do PNE e do PDE. Três problemas foram considerados relevantes no processo de regulamentação do regime de colaboração: transporte escolar; estadualização e municipalização; e funcionamento dos conselhos municipais de educação.

Quanto ao eixo IV, que trata da diversidade e inclusão, reforça-se a necessidade de se construir políticas afirmativas, superando a visão assistencialista, promovendo ações sistemáticas voltadas para a superação do racismo, sexismo, homofobia, xenofobia, desigualdade e discriminação no currículo escolar, nas práticas pedagógicas e na formação docente.

No eixo V, que traz a discussão sobre a formação e valorização profissional, defende-se a criação de uma política nacional de formação e valorização dos trabalhadores de educação, articulando a formação inicial com a formação continuada, pautada em sólida formação teórica e interdisciplinar, unindo teoria e prática, centrando-se no trabalho como princípio educativo e na pesquisa como eixo norteador da formação, concebendo-a como processo construtivo e permanente.

Considerando a defesa de um currículo inclusivo, que leve em conta as necessidades dos alunos durante o seu percurso educacional, a valorização das experiências docentes e o estímulo às transformações pedagógicas das escolas, postas no Documento, a referência ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, centrado na medição de competências e

habilidades, em larga escala, mostra-se incoerente, ainda que sejam pontuados aspectos que devem ser levados em consideração nessas avaliações.

Como encaminhamento final, os acordos e consensos resultantes da CONEB servirão de base para a Mobilização Nacional pela Qualidade e Valorização da Educação Básica, fazendo-se necessário envolver os diversos segmentos sociais com a realização da Conferência Nacional de Educação, a ocorrer em 2010.

Esse documento reforça a concepção de que a construção do SNE passa, necessariamente, pela regulamentação do regime de colaboração e co-responsabilidade das três esferas de governo em todos os níveis e modalidades da educação, levando-se em conta a participação da comunidade escolar, embora sem considerar as tensões inerentes a esse processo de divisão de responsabilidades.

Em síntese, o Brasil se constitui como um estado federativo, onde a sociedade civil e a sociedade política têm assento nos fóruns de decisões. Entretanto, a democratização do acesso e da gestão da educação está atrelada ao respeito à diversidade e à construção de um projeto de sociedade que os brasileiros necessitam e anseiam, porém o jogo de poder, os interesses político-partidários, ideológicos e econômicos provenientes da elite dominante e da sociedade civil são determinantes na concepção, elaboração e instituição das leis. A legislação educacional não foge à regra. A participação da sociedade civil organizada nos debates sobre as políticas públicas educacionais foi sempre permeada de muito tensionamento com os poderes públicos, invariavelmente resultando em leis “possíveis”, mas nem sempre contemplando as reivindicações sociais.

A legislação educacional não se dissocia do projeto político do governo como um todo. A concepção ideológica que norteia o governo, ciente da necessidade de contemplar as demandas sociais, mas com seu alto nível de comprometimento, econômico e ideológico, com os organismos internacionais, constituindo-se em uma correlação de forças que conformam a legislação educacional aos seus interesses, faz das políticas educacionais um caldo de tensões e conflitos insolúveis. Ainda que a sociedade civil organizada participe, mobilize-se, se insira no debate, no final, o que tem vigorado é a legislação que foi possível ser feita, consensuada ou não, de acordo com as possibilidades do momento da vida política nacional.

Ainda assim, as lutas travadas no conflito de interesses que permeiam todo o debate em torno da construção da legislação educacional apontam para, cada vez mais, a necessidade da atenção e da participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento do cumprimento dessa legislação. Afinal, as políticas públicas devem ser pensadas a partir das demandas e necessidades reais emanadas da sociedade, e as leis, apenas a forma de regular suas práticas. Pensar no ordenamento jurídico como condutor das ações educacionais é negar a dinâmica das relações de força e de poder que movimentam e dinamizam essas relações. Os interesses, diversos e contraditórios, subjacentes ou explícitos dentro das camadas sociais determinam a própria dinâmica da legislação, mesmo que esta, afinal, traduza os interesses das elites dominantes globais e que, em muitas dessas batalhas, as leis resultantes sejam desconfiguradas.

O PNE é um exemplo da desconfiguração a que são submetidas as propostas da legislação educacional, quando sancionadas. Sem levar em conta os anseios, as expectativas e, muitas vezes, as necessidades reais da sociedade ou dos coletivos educacionais envolvidos na sua elaboração, o governo, atendendo a interesses de organismos internacionais, que desde a

formação de nossa sociedade vêm ditando e ainda influenciam a política educacional brasileira na formulação, no financiamento e na gestão de programas e projetos destinados ao desenvolvimento da educação básica, assumiu uma posição subalterna na condução das políticas educacionais, optando pela educação para o mercado. Assim, o PNE, em conformidade com os interesses dos formuladores das políticas públicas, traduziu a concepção neoliberal, que permeia todas as políticas públicas gestadas nas últimas décadas.

Como o PDE é a tradução do PNE em ações, conseqüentemente ambos têm a mesma concepção. Mas o que permeia seu processo de construção é essa idéia de envolvimento colaborativo entre os entes federativos. Nesse caso, pode-se dizer que o MEC, na construção do PDE, tem tentado ouvir e respeitar as demandas provenientes das outras instâncias governamentais na formulação das suas ações? Aparentemente sim, mas como o PDE é uma espécie de guarda-chuva, com muitos projetos abrigados, o que poderá resultar em escolhas, principalmente por causa da crise econômica mundial na qual já estamos inseridos, só com sua efetivação é que os estados e municípios vão saber se, nesse caso, ao serem respeitados os acordos para o cumprimento das metas estabelecidas conjuntamente, vigorou uma espécie de regime de colaboração ou, no caso de mudanças, mais uma vez as decisões foram tomadas de forma verticalizada, ignorando-se os acordos firmados.

Vale registrar também que, como o PDE professa uma visão sistêmica da educação, em um ciclo integral, indissociável, com níveis e modalidades que se articulam, pode ser que esteja aí também, no conjunto das ações articuladas do PAR, um embrião para a construção do sistema nacional de educação. Porém, as ações previstas, apesar de serem importantes para a melhoria das condições de trabalho, de acesso e da qualidade da educação, ainda não vão ao âmago do

problema. É preciso chegar às questões estruturantes: o currículo, os tempos e espaços de aprendizagem, a carreira do magistério, dentre outros.

Com a CONEB, ao contrário do que ocorreu na elaboração da legislação educacional, já citada neste capítulo, o MEC chamou as instâncias de governo e as entidades da sociedade civil para o debate sobre a construção do SNE, já deixando implícito seu interesse no desenvolvimento efetivo desse sistema. É interessante observar que, no PNE, a relevância ficou com o Sistema Nacional de Avaliação e, mais recentemente, após sete anos, a discussão sobre a criação do SNE está de volta, incentivada pelo MEC.

No entanto, deve-se observar que o papel de articulador, normatizador e coordenador dos sistemas de educação já está definido pelo MEC. Além disso, o Documento Referência recomenda que os acordos e consensos estejam articulados com o PNE e com o PDE, para que estes sejam materializados. Isso significa que o MEC assume seu papel de definidor das políticas públicas educacionais, restando aos estados e municípios o papel de executores dessas políticas. Afinal, se a Conferência só deve deliberar sobre o que já está posto no PNE e no PDE, o que ficou anteriormente fora do debate, por omissão, supressão ou veto não pode mais voltar a ser tema de interesse dos coletivos sociais?

Evidencia-se também a influência da CNTE na formulação do Documento Referência e nos espaços da CONEB, pelo destaque e espaço dado à formação e valorização do magistério. Sem entrar no mérito da relevância dessa temática para o desenvolvimento e a qualidade da educação básica, chamou a atenção o destaque, apenas considerando não ser este o tema central da Conferência.

A opção pela educação como privilégio de alguns ou como direito subjetivo de todos faz desta um fator determinante para o desenvolvimento da sociedade, e é esta opção, da educação como direito, que a sociedade brasileira tem feito. Mesmo que haja toda sorte de pressões, influências e até de formulações contrárias, a concepção de educação como direito tem se mostrado próxima à sua consolidação, por meio das políticas educacionais que estão sendo construídas: a política de inclusão, a entrada da EJA no cômputo do FUNDEB e a proximidade da universalização da educação básica mostram alguns desses avanços. Entretanto, a luta pelo direito a uma educação de qualidade para todos ainda está no começo.

O que se pode depreender dos documentos analisados é que, apesar de representarem os marcos legais, por meio dos quais as políticas públicas educacionais devem se efetivar, estes, em consequência do jogo de forças que permeia as suas formulações, tendem a ser mais o retrato dos detentores de maior poder nesse jogo, impondo ou fazendo acordos pontuais, transformando as leis em retalhos representativos dos segmentos envolvidos na sua elaboração, formando assim os “consensos” que estruturam os sistemas de educação.

3. O CONCEITO E A NATUREZA DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Nunca vi uma fase tão triste quanto essa. As pessoas perderam a noção da força da luta política.

Calmon de Passos, 2008

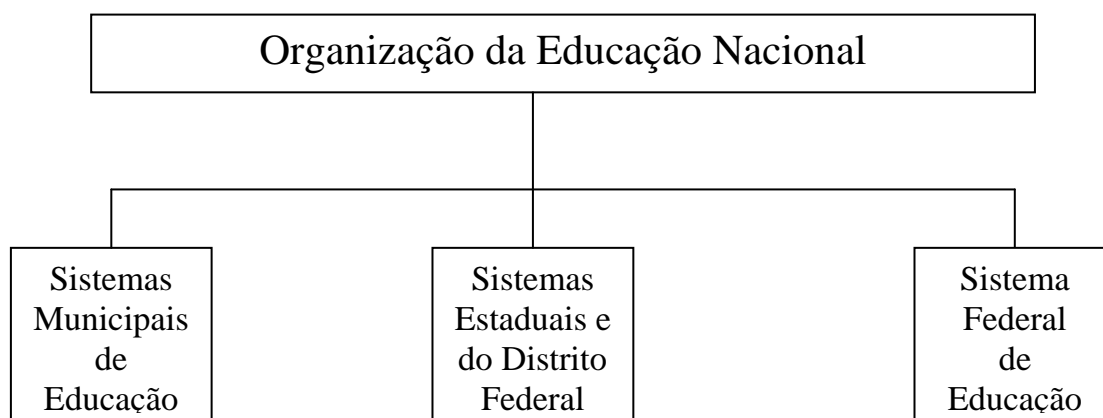
O regime de colaboração, termo largamente difundido a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e, especialmente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, passou a ser utilizado de forma generalizada, tornando-se sinônimo de toda espécie de relacionamento instituído entre os entes federativos com relação à educação escolar. Desse modo, qualquer ação de parceria estabelecida entre as instâncias governamentais é classificada e associada à noção do regime de colaboração. Essa popularização do termo faz com que este se torne generalista, a ponto de não identificar exatamente o que estabelece a legislação, local onde se situa originalmente o termo regime de colaboração, que é a maneira pela qual a União, os Estados e os Municípios organizam os seus respectivos sistemas de educação. A ampla apropriação do termo não veio com a noção precisa do significado contido na legislação educacional.

O Art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº. 9.394/96 estabelece que os municípios poderão optar pela forma de organização das suas redes de ensino, indicando três possibilidades: instituir seu próprio sistema de ensino; integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com o Estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica.

Essa possibilidade de escolha revela que o município goza de autonomia na decisão sobre a organização da sua rede de educação e é um avanço na Lei, ao reconhecer a competência do

município para gerir seu próprio sistema de educação. No entanto, essa autonomia para criar seu próprio sistema de educação não faz dos municípios soberanos nas suas decisões. É necessário que suas ações estejam de acordo com suas competências legais e que as relações instituídas com os outros entes federativos sejam consolidadas em forma de colaboração e parceria.

Quadro Esquemático n° 1: A Organização da Educação Nacional



Para que essa organização da educação nacional seja efetivada, o meio encontrado para permear as relações entre as instâncias de governo foi o regime de colaboração, que tem como pressupostos a constituição dos sistemas; o relacionamento entre sistemas iguais; a autonomia de cada ente federativo; a não subordinação de um sistema ao outro e, acima de tudo, a vontade política de colaboração, com deliberações compartilhadas, sem transferência de encargos de um ente para o outro.

A definição e distribuição de competências, assim, deve vir precedida do entendimento das possibilidades e limites de cada ente federativo. Como assinala Cury (2008, p. 22):

O pacto federativo dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca: com unidade, com divisão de competências e responsabilidades, com

diversidade de campos administrativos, com diversidade de níveis de educação escolar, com assinalação de recursos vinculados.

Além de se constituir como uma diretriz legal, a instituição do regime de colaboração seria uma forma de se evitar a fragmentação na organização da educação nacional, tendo em vista que a descentralização e a municipalização reforçam a gestão autônoma, mas não garantem a eficiência, visto que muitos municípios ainda não têm estrutura organizacional, administrativa e de planejamento, nem recursos humanos, com condições de atuar de forma a garantir a eficácia das suas políticas educacionais. O regime de colaboração entraria como recurso a um planejamento mais articulado e eficiente, evitando o desperdício de recursos, de tempo e a sobreposição de ações. Em termos de concepção, parece ser a forma ideal, só que não leva em conta que, estabelecer um relacionamento harmonioso e cooperativo dentro de uma relação que é, historicamente, baseada no jogo de interesses, de poder e de força, definidora das relações entre os poderes constituídos, soa de forma ingênua.

A Constituição Federal de 1988 inspirou-se na experiência constitucional alemã, onde se origina a idéia do federalismo cooperativo. Entretanto, o modelo da Federação brasileira tem uma peculiaridade: o município aparece como ente federado no texto constitucional. Essa característica passou a exigir novos arranjos políticos, trazendo no seu bojo a descentralização e um grande número de competências conjuntas entre os três entes federados, o que lhes impõem esforços comuns.

A expressão regime de colaboração deriva do modelo federativo brasileiro, tomando por base o federalismo cooperativo alemão. Esse modelo federativo cooperativo exige que as negociações sejam baseadas na cooperação voluntária e em decisões consensuais, o que remete a uma relação de solidariedade, no compartilhamento dos mesmos interesses e

objetivos. Entretanto, como os arranjos federativos também se caracterizam por relações competitivas e tensionadas, exigindo a imposição de regras disciplinadoras, a normatização do regime de colaboração passou a ser vista como a solução. Conforme Abrucio (2000, p. 100) “A nossa história federativa do século XX pode ser, grosso modo, resumida na dificuldade de adequarmos os princípios de autonomia republicana e da interdependência, da cooperação e da competição”.

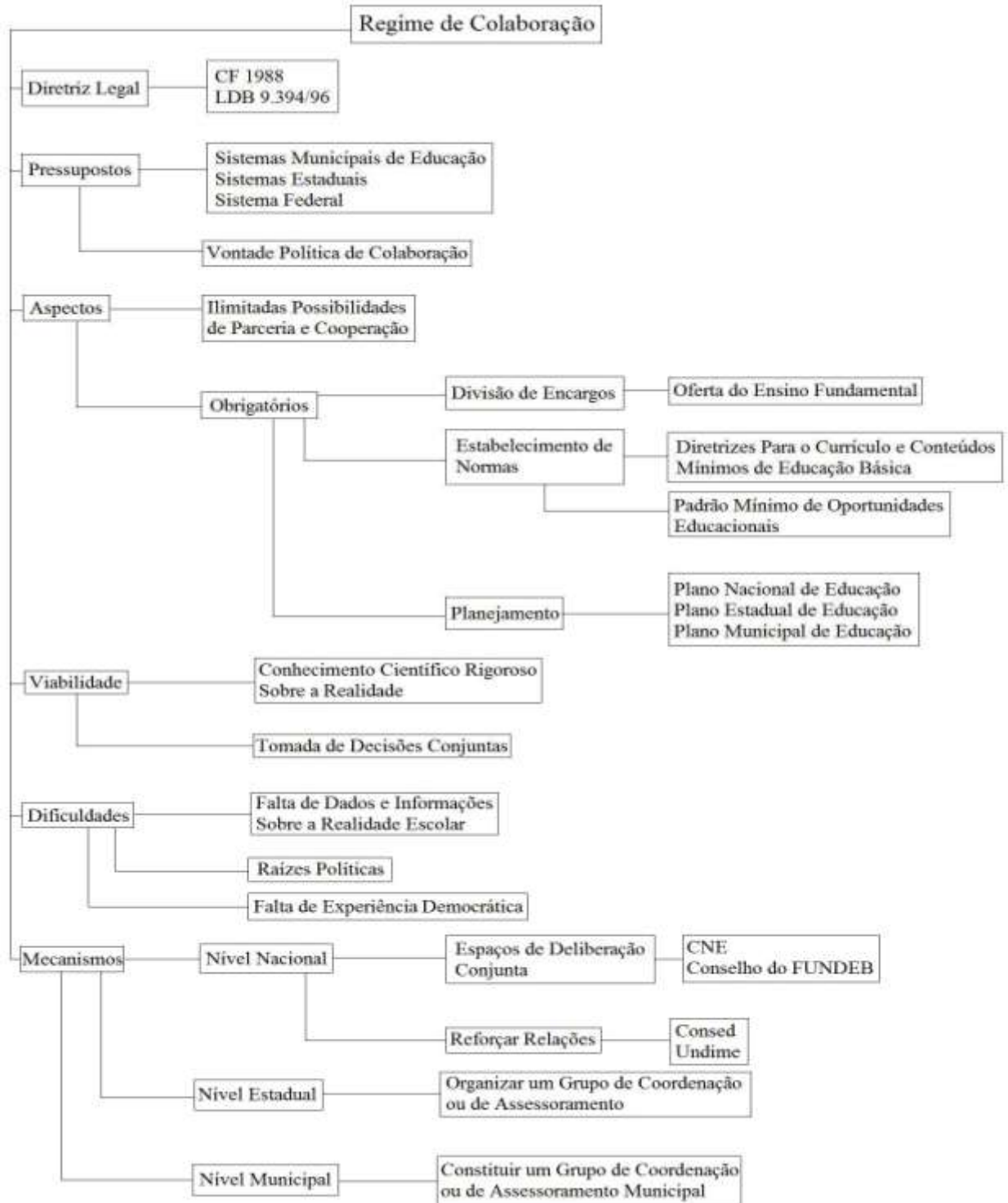
No contexto educacional, o que seria necessário para que o regime de colaboração fosse implementado? Primeiro que os sistemas de educação se debruçassem sobre sua própria realidade: pedagógica, política, financeira, organizacional; que conhecessem sua estrutura e funcionamento com profundidade. Segundo que, ao pensar em reorganizar seus sistemas, as decisões tomadas fossem de forma conjunta, compartilhada. Esse então é o maior entrave, por razões de toda ordem, mas especialmente, política, e pela tradição de decisões verticalizadas da sociedade brasileira, onde as instâncias de poder só são iguais na Carta Constitucional.

As análises mais frequentes sobre o regime de colaboração se orientam pela crença na possibilidade de sua instituição, entendido como um pacto federativo, da coexistência considerada pacífica, pela crença na divisão de competências e responsabilidades etc. Essa tendência das análises secundariza a longa história de tensões políticas e de interesses conflitantes entre as forças organizadas pelo controle das diversas instâncias do poder.

Para ilustrar a complexidade de se constituir um regime de colaboração entre os entes federativos foi elaborado o quadro esquemático apresentado na página seguinte, baseado no

documento contribuição da UNDIME do Rio Grande do Sul”⁵.

Quadro Esquemático n° 2: O regime de colaboração.



⁵ SARI, Marisa Timm, ABREU, Mariza, RODRIGUES, Mercedes. *Regime de colaboração entre os sistemas de ensino*. Texto encontrado no documento O Sistema Municipal de Ensino na Organização da Educação Nacional. Contribuição da UNDIME do Rio Grande do Sul.

Lembremos que a UNDIME nasceu para fortalecer as redes de educação municipais, expressando a consciência do coletivo de secretários municipais de educação. Nesse documento, as autoras pretendem trazer algumas contribuições para os municípios, no sentido de compreenderem a natureza do regime de colaboração e as formas possíveis de implantação.

O regime de colaboração, conforme demonstrado no quadro esquemático nº 2, está ancorado na lei maior do país, a CF, e na lei maior da educação, a LDB e concebe que sua efetivação se dará pelos sistemas de educação, a partir da vontade política destes. Além disso, ressalta que tem possibilidades ilimitadas de parceria e colaboração, não se limitando aos eixos centrais da política educacional do Ministério da Educação (MEC). Deve ainda obedecer a regras e normas e aos planos de educação das três esferas de governo.

Para a implementação do regime de colaboração, um rigoroso conhecimento da realidade dos que se dispõem a efetivá-lo é necessário, assim como o estabelecimento do diálogo para a tomada de decisões. A falta de diagnóstico e de dados é tida como uma das maiores dificuldades dos municípios para o planejamento da gestão da educação. As secretarias não têm tradição de registro de dados nem do material que concebe. Por outro lado, a própria referência do texto da UNDIME às raízes políticas e falta de experiência democrática como dificuldades para a efetivação do regime de colaboração explicita o papel central das relações de poder nessa construção.

Ainda assim, mesmo reconhecendo as dificuldades para sua efetivação, no texto são ressaltados alguns mecanismos necessários para que isso ocorra, a exemplo da criação de conselhos e o fortalecimento das relações institucionais com outros parceiros.

O termo colaboração, conforme demonstrado no esquema, quer dizer ajudar, contribuir com o outro, auxiliar, compartilhar; portanto, se opõe a práticas autoritárias, centralizadas e isoladas. Como então se constituir um regime de colaboração entre os entes federativos, com tantos conflitos de interesses, tão presentes nas relações entre as instâncias de poder? Sabe-se que não deve caber mais à União, nem tampouco aos Estados, o papel de formuladores unilaterais, dissociados dos municípios, das ações que deverão necessariamente ser executadas nestes, mesmo que sejam em instituições ou escolas da esfera estadual. Entretanto, os municípios têm participado efetivamente da formulação das políticas educacionais? Há uma relação de respeito às competências, aos limites e às dificuldades de cada um quando se delineiam ou instituem essas políticas públicas?

O regime de colaboração poderia significar muito mais do que parcerias em programas e projetos pontuais, no financiamento, na descentralização, na municipalização do ensino fundamental ou na delimitação das redes de educação. Poderia se constituir como um caminho para a construção de uma nova forma de relacionamento entre os entes federativos. Pensar a educação de forma compartilhada significa a construção de uma nova mentalidade e de uma nova forma de organização, de planejamento e de acompanhamento das políticas educacionais em todos os seus níveis e modalidades. Seria isso possível, frente à complexidade das relações de poder e das desigualdades sócio-espaciais e econômicas?

Deixar que o regime de colaboração seja efetivado de acordo com a boa vontade dos governantes, sem normatizá-lo, torna-o inviável, conforme Abicalil (2002, p. 256):

O regime de colaboração entre sistemas não conhece regulação clara, objetiva, universal e validada para todo o território nacional. A tradição patrimonialista ganha farto espaço de teimosa persistência, regulando-se caso a caso, na forma de convênios pontuais e temporários, decretos ocasionais e, até mesmo, acordos informais entre “autoridades educacionais”. É evidente que, num quadro destes, os princípios

proclamados pela Constituição ficam sumariamente relativizados ao sabor do entendimento político dos governos de turno em cada unidade federada.

Mas, para que esses problemas apontados sejam sanados, seria mesmo preciso normatizar o regime de colaboração? E mais, somente a normatização seria suficiente para garantir sua efetivação? É fato que mecanismos de regulamentação são necessários no estabelecimento do convívio democrático; normatizar cria regularidade, facilitando a difusão do conhecimento. Mas, será que é mesmo necessário que haja lei específica para que haja regime de colaboração? A normatização direciona o caminho, mas não obriga a caminhada. Leis, por si só, não resolvem problemas. É preciso também a utilização de outros mecanismos de persuasão. Mas quais? Sensibilização, diálogo ou medidas compulsórias? Por que não se chega a um entendimento sobre a forma de se instituir o regime de colaboração?

São tantos os questionamentos para esse problema que dificilmente se chegará a uma convergência nas respostas. Entretanto, talvez o único consenso seja a crença de que, para se mudar uma prática como essa, instituída na sociedade política, de centralismo, de imposição, é preciso uma mudança de cultura. E essa é a mais complexa, difícil e idealista de todas as crenças. Desenvolver uma nova mentalidade, que possibilite uma mudança cultural, implica no desenvolvimento de princípios baseados em participação efetiva, em democratização das práticas educativas, com vistas a uma educação emancipadora. Quantos estarão realmente interessados em desempenhar esse papel?

Ao pensar na correlação de forças entre os entes federativos, sendo o município o ente mais frágil, seria necessário que se partisse do pressuposto de que é a partir dele, de sua capacidade administrativa, financeira, técnica, organizacional e humana, que essa articulação nacional para a regulamentação de um regime de colaboração deveria ser pensada. A maneira mais

fácil, encontrada pelo governo central e pelas unidades da federação foi a descentralização, ao passar atribuições, responsabilidades e recursos dos governos federal e estadual para a esfera municipal, sem levar em conta as especificidades locais ou regionais.

No Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) o regime de colaboração é colocado como um imperativo, visto que é um dos seis pilares no qual o Plano está ancorado.

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Os outros: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, responsabilização e mobilização social, também estão intrinsecamente ligados à cooperação, ao compartilhamento, à necessidade de planejamento conjunto (PDE, 2007, p. 10).

Esse conceito representa um ideal de construção de sistema, porém, na prática, a complexidade que envolve essa temática não pode ser solucionada com receitas simplificadas, porque não basta convidar os municípios para parcerias na execução de projetos preconcebidos, pontuais, fragmentados, sem dispor de condições econômicas, educacionais e humanas para a concretização desses ideais.

3.1 Eixos de uma política nacional de educação “em regime de colaboração”

Para que o Sistema Nacional de Educação (SNE) seja constituído, a institucionalização do regime de colaboração passou a ser fundamental, visto que as principais políticas educacionais de abrangência nacional, consideradas prioritárias pelo MEC: o financiamento, a avaliação, a gestão democrática e a formação dos profissionais da educação, são efetivadas pelas três esferas de governo, exigindo acordos e parcerias para sua implementação e operacionalização. Outras vertentes, já citadas anteriormente, estão de fora da discussão atual.

Assim, além de ter de se ampliar a discussão para essas outras temáticas, outra questão fundamental é saber quando sairemos do debate e entraremos na concretude dessas problemáticas.

3.1.1 Financiamento: base central do regime de colaboração ou de concorrência?

A temática do financiamento vem sendo tratada como o eixo central das discussões sobre o regime de colaboração. Entretanto, exatamente porque a base de cálculo para o financiamento são os recursos destinados aos estados e municípios a partir do número de alunos matriculados em cada rede de educação, o que se verifica, desde a implementação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) é uma competição entre as escolas para atrair alunos, gerando conflitos, agravados pelo fato de que a população de crianças e adolescentes, específica do ensino fundamental, está diminuindo, especialmente em decorrência das mudanças demográficas recentes.

Depois da universalização do ensino fundamental e da obrigatoriedade de inserção das crianças de 07 a 14 anos no sistema educacional, houve um expressivo aumento do número de alunos nesse nível de ensino. Entretanto, depois do primeiro momento de aumento nas matrículas, esse número vem diminuindo. Essa redução está associada, principalmente, à queda da taxa de fecundidade, que consiste em um dos fenômenos mais relevantes da contemporaneidade e que traz implicações para o processo de reprodução social e, conseqüentemente, educacional.

As mudanças nos processos de trabalho, que levam as mulheres ao exercício de funções que exigem dedicação do seu tempo às atividades profissionais contribuem para que estas, cada

vez mais, protelem a decisão de procriar. Com isso, as escolas têm perdido um potencial significativo de estudantes, implicando na incapacidade de repor esse contingente, tendo como consequência a perda de recursos financeiros para a garantia das condições de manutenção das escolas, gerando assim uma concorrência acirrada entre estas e entre os sistemas de educação, transformando o direito ao acesso à educação em um negócio competitivo e lucrativo para os segmentos envolvidos no processo educacional. Esse fato comprova que não há divisão de competências, planejamento conjunto e que o diálogo preconizado pela CF de 1988 não existe.

Analisando o que determina a CF, no seu artigo 211, quando define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino e que a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, o financiamento aparece como o principal vetor de desenvolvimento da educação, atrelado ao número de alunos de cada rede.

Ao delegar aos estados e municípios a competência para organizarem seus próprios sistemas educacionais, em regime de colaboração, indica que o caminho a ser seguido na questão do financiamento é o do diálogo, da repartição de responsabilidades e da racionalidade na oferta da educação. Entretanto, como o financiamento está diretamente relacionado à capacidade que cada rede de educação tem para atrair alunos, o que acontece, de fato, é o acirramento da concorrência, não a cooperação, entre os sistemas. Por outro lado, o FUNDEF trouxe contribuições fundamentais para o desenvolvimento do ensino fundamental no país.

Criado em 1996, o FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96 e pelo Decreto 2.264/97, provocou mudanças significativas na forma como estava estruturada a educação brasileira: primeiro, porque garantiu um valor por aluno matriculado, complementando a receita dos estados e municípios mais pobres e, com isso, garantindo a universalização do ensino fundamental. Segundo, porque determinou o percentual de 60% da receita para o pagamento dos professores, gerando assim um expressivo aumento no salário dos professores das regiões e municípios também mais pobres. Terceiro, porque destinou recursos para a manutenção do ensino, forçando os municípios e estados a investirem na aquisição de materiais, equipamentos e investimentos na infra-estrutura das escolas.

Para fiscalizar a aplicação dos recursos foram criados os conselhos de acompanhamento do FUNDEF nos municípios, envolvendo a sociedade política e civil, gerando assim uma consciência social em torno da Educação.

Entretanto, a implementação do FUNDEF provocou também uma grande disputa entre estados e municípios pelos alunos. Como reflexo dessa política de financiamento do ensino fundamental, as demandas da Educação Infantil e do Ensino Médio ficaram reprimidas. Os municípios não se interessavam por construir creches nem escolas de Educação Infantil; nem em promover formação inicial ou continuada para os professores que atuavam nesse nível de ensino, visto que não podiam arcar com essas despesas com recursos do Fundo.

Os estados, com a mesma lógica, começaram a priorizar a matrícula do Ensino Fundamental, passando a disputar alunos com os municípios, consolidando um regime de competição acirrada, contrário à colaboração preconizada pela legislação.

O aumento da oferta da educação infantil, por parte dos municípios e a expansão do ensino médio, por parte dos estados, ficaram relegados às possibilidades da sobra dos recursos, já que o foco de atenção dos governos passou a ser o Ensino Fundamental. Os estados e municípios, nesses dez anos de FUNDEF estiveram reivindicando e aguardando a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para investirem na universalização da Educação Básica.

A aprovação da Lei nº. 11.494/07, criando esse Fundo, abriu novas perspectivas para a Educação Infantil e para o Ensino Médio, assim como para a Educação de Jovens e Adultos. Há, de maneira geral, por parte dos governos e das comunidades, escolar e local, uma expectativa de maior oferta nas etapas da Educação Infantil, por parte dos municípios e do Ensino Médio, por parte do Estado. E mesmo da Educação de Jovens e Adultos, visto que agora seus alunos também fazem parte do cômputo dos alunos atendidos pelo FUNDEB.

A organização educacional, hoje, caracteriza-se pela autonomia relativa das três esferas de governo na definição dos seus sistemas de educação e pela descentralização das políticas educacionais. Pensar em um sistema nacional de educação significa pensar em uma nova estrutura organizacional, onde as esferas de poder possam dialogar não apenas com base em regras e normas específicas, mas também com base em relações democráticas, voltadas para atender aos reais interesses daqueles que estão, de fato, comprometidos com o desenvolvimento educacional, fugindo da concepção de colaboração como ato de boa vontade, mas atento ao jogo de interesses que permeia a relação entre os entes federativos.

O regime de colaboração, pensado pela lógica do financiamento, mais do que nunca vem sendo a tônica dessas discussões, pois há agora a possibilidade de se atender, do ponto de vista econômico, toda a demanda por matrícula na educação básica, da Educação Infantil ao Ensino Médio, não havendo, portanto, mais nenhuma razão em se disputar alunos de um mesmo nível ou etapa, já que, de forma articulada, os estados e municípios podem organizar seus sistemas de ensino a partir de suas competências e capacidade de atendimento. A partir da criação do FUNDEB, todos os alunos matriculados na educação básica serão computados para efeito da receita da educação. Entretanto, apesar de ser fundamental, não é somente a lógica econômica que norteia as relações entre os governos. E os diversos e conflitantes interesses não nos permitem vislumbrar uma mudança de perspectiva quanto ao relacionamento entre os entes federativos, com um planejamento baseado na definição, não de competências, mas da capacidade de atendimento de cada ente federado.

Não é sensata nem inteligente a disputa por alunos do ensino fundamental quando tantos outros, da Educação Infantil e do Ensino Médio, estão fora do sistema escolar. Seria preciso um reordenamento das redes de educação para não haver sobreposição, nem ausência de vagas na oferta da matrícula. Esse poderia ser um caminho a ser trilhado, dentro da perspectiva econômica, mas outras questões se impõem: De que tipo de educação necessitamos? Que tipo de homens queremos formar? Quais currículos nos interessam?

Apesar das questões sobre recursos financeiros terem sido sempre a maior preocupação dos dirigentes, em todas as esferas administrativas, a discussão sobre o regime de colaboração não deve centrar-se no financiamento da educação, na repartição de recursos ou mesmo na municipalização. Ela perpassa pelo entendimento sobre o significado da noção de cooperação, de repartição de responsabilidades, mas, sobretudo, de possibilidades conjuntas, baseada em

diagnósticos do quadro social e educativo, com vistas à ampliação da participação social, para alterar o quadro vigente em que se encontra a educação pública e, de fato, atingir os objetivos preconizados para a construção de uma educação de qualidade, e não apenas em termos numéricos, com base na lógica da oferta. Entretanto, pelo histórico das relações construídas entre as instâncias de governo, essa visão parece mais utópica do que real.

Não se pode pensar numa relação calcada no bom senso ou na boa vontade quando se sabe que, historicamente, os que têm pouca ou nenhuma força são forçados a aceitar as regras impostas pelos que têm mais poder. É preciso avançar nessa discussão e propor arranjos institucionais inovadores e regras claras na pactuação e gestão de políticas educacionais mais abrangentes e essenciais para a construção de relações sociais comprometidas com o desenvolvimento de uma escola onde todos aprendam a ler e a escrever uma nova história na sociedade contemporânea.

Perceber a importância das instâncias locais nos processos de decisão significa uma mudança radical na condução das ações dos governos. A definição das ações e a gestão, quando ocorrem de forma democrática, participativa, facilitam a implantação e implementação das políticas públicas educacionais. Quando as instâncias de governo sentam-se à mesa para decidir o papel de cada um na oferta da educação pública, não é por condescendência, mas porque esse gesto significa “melhor aproveitamento da sua capacidade de oferta”, “melhor gestão administrativa, financeira e de pessoal”, “mais recursos”, “mais programas”, enfim, “mais vantagens para todos”. Conseqüentemente, a partir dos avanços administrativos e financeiros, em última instância, aborda-se a possibilidade de melhoria da qualidade da educação.

Se a lógica for invertida, ou seja, se começarem a perceber que estabelecer parcerias e articulações com ações integradas pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação, os ganhos financeiros virão como consequência, não como causa primeira da necessidade de cooperação. A educação não pode continuar sendo entendida a partir da lógica mercadológica, dos lucros e das vantagens. A educação, nem o estudante, podem ser concebidos a partir dessa perspectiva de mercadoria ou de moeda de troca.

É preciso superar a lógica convencional, de disputa por alunos a partir do cálculo financeiro e da obediência à vontade do governante, ainda presentes na política educacional atual e pensar em uma lógica que contemple a autonomia dos entes federativos e os critérios universalistas e democráticos da educação como direito fundamental.

Privilegiar o aspecto econômico em detrimento do social é contribuir para concentrar e centralizar práticas excludentes e antidemocráticas, assim como sobrepor o nacional ao local. Faz-se necessário criar mediações que regulem esses interesses e as relações sociais, o que pode ser atribuído prioritariamente aos conselhos da área educacional, promovendo inclusive ações integradas entre eles.

A centralidade dada à questão do financiamento não é gratuita. O poder se concretiza hoje, não tanto em aspectos simbólicos, mas no controle de recursos que permitem mostrar serviços e controles de votos, de influência política, de poder. O financiamento é um campo central de tensões políticas. Sendo esse o ponto central da colaboração entre os entes federativos, apenas revela as dimensões políticas que articulam esse regime de colaboração – disputa, confronto de interesses.

O caráter compulsório do FUDEF-FUNDEB pode ser visto como uma forma de compreensão do regime de colaboração, de voluntarioso para compulsório, o que pode significar que se aponta para ter como referentes da cooperação a garantia do direito dos alunos à educação. O número de alunos atendidos, ou garantidos em seu direito a estar no sistema escolar é mais objetivo, compulsório do que discursos que apelam à boa vontade de cada prefeito, governador ou presidente. Em outros termos, o caráter compulsório do financiamento e dos critérios de financiamento terminam desconstruindo o próprio regime de colaboração ou a base voluntarista, cooperativa, que o inspira, dado o seu caráter de obrigatoriedade.

3.1.2 Avaliação dos sistemas de ensino: um reforço à competição.

Para dar suporte a um sistema de educação articulado, no tocante à avaliação, o PNE traz, no seu artigo 4º, que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE. Acrescenta ainda no seu art. 5º que os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais. Com isso, fica estabelecido que a União exercerá seu papel de coordenar a política nacional de educação, convocando os outros entes federados para dar suporte às metas estabelecidas no Plano.

Para subsidiar a formulação e implementação de políticas educacionais, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao MEC, promove estudos e pesquisas sobre o Sistema Educacional Brasileiro, da educação básica à educação superior, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB),

do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), do Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES), dentre outros.

Os critérios para a avaliação dos indicadores educacionais do Sistema Nacional de Avaliação, por exemplo, têm provocado insatisfações no país inteiro. No entanto, a estrutura de poder, centralizada na União, faz dos estados e dos municípios (estes muito mais) reféns da política definida pelo poder central. Em que momento os municípios e os estados se articularam para discutir a concepção de avaliação do MEC/INEP?

A avaliação, também, deve ser pensada a partir de outra lógica, ou seja, como resultado do processo educativo e não das instituições apresentarem receitas correspondentes aos interesses em resultados, dados quantitativos que não revelam alterações significativas na qualidade da educação. O que significa esse tipo de avaliação? O que estamos avaliando? Quando avaliaremos a qualidade dos currículos e das práticas educacionais e menos os resultados quantitativos?

A cada divulgação dos resultados dos indicadores da qualidade da educação, os governos, instituições de ensino e os meios de comunicação entram em polvorosa, todos buscando justificativas para seus índices e acusando o INEP de utilizar critérios de avaliação dissociados da realidade da escola e da sociedade.

No entanto, apesar dos protestos, pressionam suas equipes técnicas para encontrarem maneiras rápidas de reversão do quadro antes da próxima avaliação, conscientes, ou não, dos perigos e da inutilidade de fórmulas rápidas e milagrosas para a solução do problema da baixa qualidade da educação, mas reféns do ranking das Pesquisas.

Como consequência dessa política de avaliação, cada vez mais está se acirrando a concorrência entre os estados da federação e nestes, entre os municípios, visando um melhor posicionamento no ranking da pesquisa, para assim poderem superar os indicadores uns dos outros. Some-se a isso o fato de que esse fenômeno está atingindo também a rede privada, especialmente em épocas próximas ao ENEM, quando as escolas utilizam mecanismos preparatórios para seus alunos enfrentarem os exames, o que só demonstra o potencial de competição desse tipo de avaliação.

Por tudo que foi dito anteriormente, conclui-se que o Sistema Nacional de Avaliação não está, definitivamente, contribuindo para o estabelecimento do regime de colaboração entre os sistemas de educação. Ao contrário, está fomentando ainda mais a competição, demonstrando assim a sua fraqueza, pois quando confrontado com a realidade, esta demonstra que o estabelecimento das políticas educacionais são originadas mesmo é do poder central. No caso da avaliação, cabe analisar, em futuras pesquisas, se essa posição do MEC contribuirá para a tão almejada melhoria da qualidade da educação básica ou se está contribuindo para uma educação direcionada para o sucesso nas provas de avaliação.

O Sistema Nacional de Avaliação revela a fraqueza do regime de colaboração quando um dos entes federativos, neste caso a União, define políticas compulsórias em qualquer aspecto da organização educacional (caso do financiamento), às quais os outros entes federativos são obrigados a se submeterem. A colaboração cede lugar a essas políticas compulsórias. No entanto, é através dessas políticas ou estratégias compulsórias que o sistema único de educação vai avançando ou vai sendo configurado como nacional e não como atomizado, à mercê de localismos, jogos de barganhas. Teremos de reconhecer que esse é o caminho para ir

configurando um Sistema Nacional de Educação? Substituir a fraternal colaboração por medidas mais compulsórias?

A ênfase nesse estilo mais compulsório que passou a conduzir as políticas educativas pode implicar no comprometimento do processo de construção do regime de colaboração instituído na Constituição Federal e na LDB.

3.1.3 Gestão Democrática: ainda um princípio constitucional

As duas diretrizes mais evidentes na concepção de gestão educacional atualmente são a gestão democrática e a descentralização. É a partir da concepção de gestão democrática que se pensa em participação da sociedade na definição dos objetivos e metas da educação, especialmente da educação municipal, onde a comunidade está mais próxima do poder executivo.

Essa gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional (art. 206), confirmado pela LDB (art. 3º), que também atribui aos sistemas de educação a definição das normas da gestão democrática. Além disso, estabelece princípios a serem considerados: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos.

Esse movimento começou a partir da redemocratização do país, por meio das pressões populares, quando começaram a ser implementadas políticas públicas de descentralização, com o propósito de subsidiar a participação popular nas decisões e controle da gestão pública. Porém, tendo em vista a falta de uma cultura de participação, a resistência às mudanças pela

classe dominante e a atuação dos conselhos ainda ser, em muitos casos, meramente formal, esse processo tem avançado de forma lenta.

A participação da sociedade civil em conselhos paritários tem sido apregoada e demonstrada como uma das formas mais eficazes de articulação entre a sociedade civil e o poder público, na busca de decisões coletivas que visem enfraquecer as práticas clientelistas, tão comuns nas relações do poder público com essa mesma sociedade civil, embora haja ainda muita dificuldade para a consolidação dessa cultura de participação. Mas, como afirma Paro (2001, p. 40),

Se a escola tem por finalidade a educação do indivíduo, visando a sua constituição como ser histórico, portanto social, ela não pode ignorar a perspectiva de que essa formação não se restringe à escola, recebendo influência de toda a sociedade, em particular dos pais ou responsáveis, com quem a escola precisa dialogar e de quem ela precisa receber apoio em sua função pedagógica.

Na educação, a implantação dos conselhos foi o ponto de partida para a descentralização da gestão e foi se dando de forma gradual, a partir de programas específicos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fomentou a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); o FUNDEF (agora FUNDEB) fomentou a criação dos Conselhos do FUNDEF, agora transformados em Conselhos do FUNDEB; assim como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) levou à criação dos Conselhos Escolares.

A criação e atuação desses conselhos têm contribuído para uma reflexão sobre o papel da sociedade civil e da comunidade escolar na definição e no acompanhamento das políticas educacionais e no estabelecimento do controle social sobre as decisões que afetam diretamente a vida da população. Assim, o que tem sido mais visível, de forma geral e

acentuada nos municípios, é a participação da sociedade civil de maneira formal, pontual, pouco dialógica, na maioria das vezes se reunindo apenas para aprovação de contas.

A gestão democrática dos sistemas e das escolas passa a ter papel preponderante na garantia do direito universal à educação, com qualidade. De acordo com Portela e Atta (2007, p.15),

O conceito de gestão é compreendido como a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução dos objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e por todos compartilhada. Tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa que, por sua vez, passa a ser um dos elementos da gestão.

Nessa perspectiva, a gestão educacional assume um novo papel, que ultrapassa a administração do processo educacional, em seu sentido mais tradicional. Isso porque a gestão educacional agrega uma complexidade de ações a serem desenvolvidas pelo gestor que vão, desde o conhecimento da função social da educação, até as formas mais adequadas de condução do trabalho, para que se aumentem as chances de ensino-aprendizagem nos ambientes educativos.

Na realidade, a gestão escolar, além da dimensão administrativa, precisa desenvolver as dimensões pedagógica, financeira e política. Isso requer dos gestores escolares uma boa formação e capacidade de liderança, mas acima de tudo, que exerçam uma gestão com e em prol da comunidade escolar.

Sendo a gestão escolar fator preponderante para o alcance da qualidade da educação, uma concepção moderna de gestão educacional pressupõe que esta seja estruturada nos pilares da democracia, da transparência e da participação; organizada pedagógica e administrativamente;

focada na aprendizagem, no preparo para o exercício da cidadania; na produção e reprodução de valores da sociedade e na preparação para o trabalho.

Dessa forma, a escola tem uma função social da maior importância, sendo imprescindível que a comunidade escolar participe das suas decisões. Conforme Mutim (2000, p. 19),

A democratização da gestão escolar pode ser o início do caminho para as transformações que levam à melhoria da qualidade do desempenho escolar, mas certamente não é o único. É preciso ter condições legais, políticas e estruturais para que o processo educacional ocorra em ambiente favorável.

Uma gestão democrática precisa conhecer e atuar sobre a realidade do contexto escolar e do entorno da escola, que corresponde ao conhecimento do perfil dos estudantes, das famílias, das relações de vizinhança, para que possa desenvolver sua função social. A escola não pode estar dissociada da vida moderna, contemporânea, das condições de existência, trabalho e de habitabilidade de seus educandos. Por outro lado, essa gestão tem que contribuir para a melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação, incentivando a participação na reestruturação dos processos educativos, nas formas e nas relações de produção e reprodução do conhecimento, assim como nas condições de materialização desses processos. Esse processo é lento, pois necessita de uma tomada de consciência coletiva, de mudanças profundas na concepção de gestão que ainda vigora nas escolas. Como acentua Silva (2001, p.132):

A gestão democrática da escola configura-se, ainda, como uma conquista a ser alcançada. Sem dúvida é preciso ir além. É preciso avançar de forma a romper com a lógica do controle e da dominação que perpassa a organização e funcionamento da escola e as relações sociais que se constroem e reconstroem em seu interior.

Afinal, romper com práticas autoritárias e arraigadas no inconsciente coletivo, pela falta de hábito de participação na vida democrática, ou pela acomodação, não é tarefa simples, muito menos vai ocorrer de forma espontânea. É preciso muita prática, muitas tentativas, para que a

escola vá ganhando confiança e autonomia e vá também criando vínculos de afetividade com a comunidade, processos fundamentais para a consolidação de uma gestão aberta à participação efetiva da comunidade na vida escolar.

Levando as análises para o foco de nossa reflexão, podemos perguntar se a bandeira da gestão democrática, participativa e de descentralização tem contribuído durante as últimas décadas para a consolidação do Sistema Nacional de Educação. Poderíamos levantar a hipótese de que a forma como têm sido interpretadas essas bandeiras: autonomia das escolas, dos professores, dos diversos agentes escolares, tem contribuído para enfraquecer, mais do que fortalecer avanços na conformação de um Sistema Nacional de Educação. Em nome da autonomia, cada escola, cada professor, cada Rede define currículos, processos de ensino-aprendizagem, de organização de tempos e processos de avaliação, aprovação, reprovação e retenção. Faltam políticas que definam essas dimensões do sistema de educação, em função da garantia do direito de todo cidadão à educação, a um percurso de formação digno, não truncado. A garantia ou a negação dos direitos humanos não pode ficar vulnerável a uma suposta autonomia de cada escola, Rede ou professor.

3.1.4 Formação e valorização profissional: algumas conquistas e muitos desafios

Historicamente, no Brasil a condição docente caracteriza-se pelos baixos salários, condições de trabalho precárias, frágil formação inicial e formação incompatível com as disciplinas lecionadas, gerando uma série de conseqüências negativas, tanto para o docente quanto para o desempenho de sua função. A luta por melhores salários e condições de trabalho é amplamente divulgada, diferente das discussões sobre a formação dos professores, que só nos

anos mais recentes ganhou importância fundamental no debate sobre a qualidade da educação brasileira. No entanto, é nesse ponto que se situa uma das maiores fragilidades da educação.

A partir da instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no seu art. 62, o qual preconiza a obrigatoriedade da formação docente em nível de Licenciatura Plena para atuação na Educação Básica, e ao estabelecer, no capítulo nas Disposições Transitórias, art. 87, a década da educação, a partir da sua publicação, subentendeu-se o ano de 2007 como o limite para que os professores tivessem a formação inicial em cursos de licenciatura plena. Houve então, por parte das universidades e Institutos de Educação Superior (IES), uma profusão de oferta de cursos para os professores das séries iniciais, mas também cursos para outras áreas da educação, especialmente os semipresenciais, sendo os municípios os principais financiadores desses cursos.

Entretanto, a despeito da caça do setor privado às verbas do FUNDEF para o financiamento desses cursos, ainda há uma enorme demanda nos municípios baianos para a obtenção do curso superior para seus professores, incluindo-se aí os das redes públicas, estadual e municipais, como também os da rede privada. Há um verdadeiro comércio de cursos, nas suas mais variadas modalidades.

É contra o modelo de formação concebido por esses programas que se insurgem algumas vozes, dentre elas a de Dourado (2001, p. 54):

É possível depreender do quadro atual uma clara indução de políticas que facultam o aligeiramento na formação dos docentes, sobretudo do ensino fundamental, com financiamento público... essas políticas têm possibilitado, ainda, verdadeira engenharia do setor privado mercantil à caça dessas verbas, o que tem-se materializado com o crescente número de IES que protocolam a cada dia no Ministério da Educação (MEC) pedidos de autorização de cursos de Pedagogia e normal superior, dentre outros.

Dados do MEC estimam em 1,6 milhão o número de professores no Brasil em exercício na educação básica. O debate sobre a formação e valorização desses professores tem ganhado destaque no cenário educacional brasileiro, perpassando as discussões sobre a baixa qualidade da educação básica. Uma política nacional de formação de professores, inicial e continuada, vem sendo reivindicada pela sociedade e seus ecos têm chegado ao Ministério da Educação. A constatação de que menos de 15% dos professores das escolas públicas se graduaram em instituições públicas contribuiu para que o ministro da Educação, Fernando Haddad declarasse: “Temos que ter como meta superar 50%⁶”. Essa deverá ser a meta do Sistema Nacional Público de Formação de Profissionais do Magistério, que está sendo construído pelo MEC.

O Conselho Técnico Científico da Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) analisou as propostas apresentadas pela sociedade civil à minuta do decreto de criação desse Sistema, disponibilizado no portal do MEC para consulta pública.

O Sistema de Formação, a ser constituído pelas instituições públicas de ensino superior, tem como meta a formação de 600 mil professores – 300 mil em cursos de formação inicial, para os professores sem graduação e para os que lecionam disciplinas incompatíveis com a sua formação e 300 mil em cursos de formação continuada, tendo como pressuposto o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios.

A ampliação da oferta de vagas para a formação inicial e em serviço e o diálogo entre a escola, as universidades e os centros de pesquisa na definição das políticas de formação

⁶ Portal MEC. Formação para 600 mil professores. Disponível em: www.mec.gov.br: Acesso em: 10/10/2008.

acadêmica e profissional continuam sendo nós a serem desatados. A vontade política dos governantes, aliada à sensibilidade dos dirigentes desses centros de formação configuram-se como essenciais na consecução desses propósitos. Requalificar a educação é tarefa para todos: governantes e sociedade civil.

Entretanto, pressionado pelo movimento docente; pela legislação educacional, que exige, com prazos estabelecidos, a licenciatura plena para os docentes do ensino fundamental e médio; pelos municípios, que precisam atender a legislação, mas não têm condições de oferta e, na maioria dos casos, condições de acesso aos programas de formação das universidades, o MEC lançou um programa de parceria com os estados, municípios e universidades, o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinado a professores das redes públicas estaduais e municipais, que visa à formação inicial na modalidade à distância, objetivando o aumento do número de professores com a qualificação mínima exigida para atuação no magistério.

Outros programas, de formação continuada, têm sido desenvolvidos pelo MEC, por meio da Secretaria de Alfabetização e Diversidade (SECAD), como os voltados para a Educação Especial, de Jovens e Adultos, Magistério Indígena e do Campo, dentre outros, assim como também da Secretaria de Educação Básica (SEB), mas são pontuais e não atendem toda a demanda.

No campo da valorização do magistério, a luta por melhores salários é também histórica. É sabido que a carreira docente é muito mal remunerada e desprestigiada. Os professores há muito deixaram de ser vistos como profissionais intelectuais. Ao contrário, a carreira docente no Brasil não proporciona dinheiro nem prestígio. A sociedade brasileira, de um modo geral, não valoriza a carreira do magistério, e em todos os níveis da educação, do professor da

educação infantil ao professor universitário, há uma descrença com a carreira, reflexo desse desprestígio econômico e social.

Nesse quesito, a conquista mais recente dos docentes foi o estabelecimento do piso salarial nacional, no valor de R\$ 950,00. Apesar de ser uma reivindicação antiga dos educadores, essa conquista tem gerado controvérsias, visto que, para alguns, além de não garantir uma melhor remuneração, ou a elevação dos salários, ainda pode provocar a estagnação dos salários já superiores ao piso. Para esses, o raciocínio é este: para os estados e municípios mais pobres, pesa; para os mais ricos, desobriga.

O estabelecimento de um piso salarial nacional é, sem dúvida, uma medida que contribui para a conformação de um Sistema Nacional de Educação e aponta como uma medida a mais na direção de superar a fraternal colaboração que deixa por conta de cada gestor de plantão a garantia, ou não, do direito ao trabalho dos trabalhadores da educação. Essa medida compulsória poderia fazer avançar a conformação de um coletivo profissional mais coeso, menos segmentado, pré-requisito para ir avançando na conformação do Sistema Nacional de Educação.

Hoje, a organização educacional se caracteriza pelo alto grau de autonomia das três esferas de governo e pela descentralização das políticas educacionais. Mas essa autonomia deve vir precedida de um entendimento do conjunto dessas políticas, acrescida do componente de colaboração, e este, da forma que está posto, pressupõe um ato de boa vontade dos governantes, o que, evidentemente, restringe o regime de colaboração apenas àqueles que desejarem trabalhar de forma cooperativa.

Os eixos estruturantes da política nacional de educação, já citados anteriormente, que pressupõem uma relação de colaboração, já foram definidos pelo poder central. Cabe aos estados e municípios acatarem a concepção e operacionalizarem, dentro dos seus sistemas de educação, as diretrizes emanadas dessas políticas educacionais.

Em síntese, abrir este capítulo sobre o regime de colaboração, que pressupõe partilhamento e cooperação entre as partes envolvidas, com uma frase provocativa de Calmon de Passos, incitando à luta política como forma de conquista de direitos ou, indo mais além, de relacionamento a ser instituído entre os entes federativos, aparentemente uma contradição, teve o propósito mesmo de demonstrar o quanto é incoerente se pensar em um regime de colaboração entre instâncias de poder tão desiguais e, mais ainda, de relações políticas tão frágeis.

O que se tentou demonstrar, neste capítulo, foi que as determinações legais, ou atos normativos, não são determinantes na construção de relações entre forças políticas. O que movimenta a dinâmica das relações entre os poderes é a luta política, a correlação de forças, o confronto de idéias, posições, concepções e o jogo de interesses que permeia as relações entre os entes federativos.

É esse entendimento que deve nortear as discussões na formulação das políticas educacionais. Entendimento que deve ser estendido a todos, governos e sociedade civil. O Brasil já produziu uma imensa quantidade de leis e normas, que organizam, disciplinam, regulam quase tudo. É hora de fazer cumprir aquelas que emanam das necessidades e anseios da sociedade.

4. O REGIME DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DA BAHIA

Triste Bahia! Oh quão dessemelhante
Estás, e estou do vosso antigo estado!
Pobre te vejo a ti, tu a mi empenhado,
Rica te vejo eu já, tu a mi abundante.

Gregório de Matos

Na Bahia, como na sociedade brasileira, tivemos um avanço significativo da consciência dos direitos: à terra, moradia, alimentação, trabalho, saúde e também à educação, à escolarização, a um percurso escolar formador digno para os educandos. Garantir a oferta, a permanência e o percurso regular desses educandos são princípios que permeiam as políticas educacionais, fazendo com que estas contribuam de fato para o aprimoramento do conhecimento, para a construção da cidadania e para o desenvolvimento do Estado.

A Bahia, desde a sua formação, se constituiu como um dos estados mais importantes do Brasil, e até da América Latina. Entretanto, seu desenvolvimento social não tem acompanhado a dinâmica de desenvolvimento do país, especialmente na educação. Por isso, cada vez mais o Governo do Estado e os municípios estão sendo chamados à responsabilidade para a construção de políticas educacionais que garantam aos seus educandos o direito a uma educação pública com qualidade.

Levando-se em conta os indicadores educacionais oficiais, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷, o Estado está classificado entre os últimos, no ranking dos estados brasileiros, na medição dos indicadores de qualidade da educação, tendo também o maior número de analfabetos do país: 2.057.907 (IBGE – Censo 2000), se

⁷ - IDEB – Indicador de qualidade da educação básica, medido através do fluxo escolar e das avaliações de desempenho do Inep – Saeb e Prova Brasil.

configurando, assim, como um estado prioritário para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais voltadas para a reversão desse quadro.

Na construção do objeto de estudo aqui proposto, ou seja, a análise das relações construídas entre o Estado e seus municípios, no tocante a ações de parceria entre suas redes de educação para a reversão desse quadro constrangedor da educação pública do Estado, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre as relações políticas na Bahia, tendo em vista serem estas determinantes no jogo de poder entre as instâncias de governo. Uma vez evidenciado, no capítulo 2, o complexo processo de discussões para a construção de um sistema nacional de educação, a ser consolidado por meio de um regime de colaboração entre os entes federativos, tratar-se-á agora de situar o debate acerca do desenvolvimento institucional entre os sistemas de educação.

Assim, desenvolveremos, neste capítulo, uma revisão das relações estabelecidas pelos governos da Bahia, no período de 1999 a 2006, a partir de uma breve descrição dos programas de parceria entre o Estado e os municípios e a perspectiva de um novo padrão de relação entre o Estado e os municípios, fundamentada na idéia de parceria, de cooperação entre as instâncias governamentais, ou seja, na mudança paradigmática que passa a vigorar a partir de 2007, quando da posse do governo Wagner, face do novo ordenamento político que surge nesse contexto.

4.1 A Educação Básica: entre o descaso, a disputa e a esperança.

Para contextualizar as relações de poder entre os entes federativos na Bahia, não se pode deixar de citar o grupo político comandado por Antonio Carlos Magalhães, que depois de um

período de quatro anos de ausência do poder no governo do Estado voltou, de 1991 a 2006, a comandar a política na Bahia e permaneceu durante mais dezesseis anos. Os prefeitos, em sua esmagadora maioria, mesmo quando ganhavam as eleições por partidos de oposição, logo aderiam ao governo. A força política de Antonio Carlos Magalhães estava condicionada às relações que mantinha com os Poderes da República, em Brasília e na Bahia. Era voz corrente na Bahia a submissão dos Poderes Judiciário e Legislativo baianos ao chamado coronel da Bahia.

Como as “forças” políticas locais não tinham, de fato, força, as relações eram estabelecidas sempre de cima para baixo, pautadas pela subserviência dos governantes locais ao governo estadual. O Estado decidia e o município acatava, mesmo quando não lhe convinha, política ou economicamente. Essa relação política entre o governo do Estado e os municípios era sempre permeada pela barganha, pela troca de favores, pela visão política mercantilista.

Essa prática política foi introduzida não somente nas relações entre instâncias de governo, mas também se fez presente nos sistemas educacionais, configurando-se como práticas autoritárias e centralizadoras, nas escolas e nas suas relações com a comunidade escolar. As relações entre os sistemas e no interior das escolas e, entre estas e a comunidade escolar quase sempre têm sido pautadas pelo distanciamento entre a gestão, a docência e a participação social.

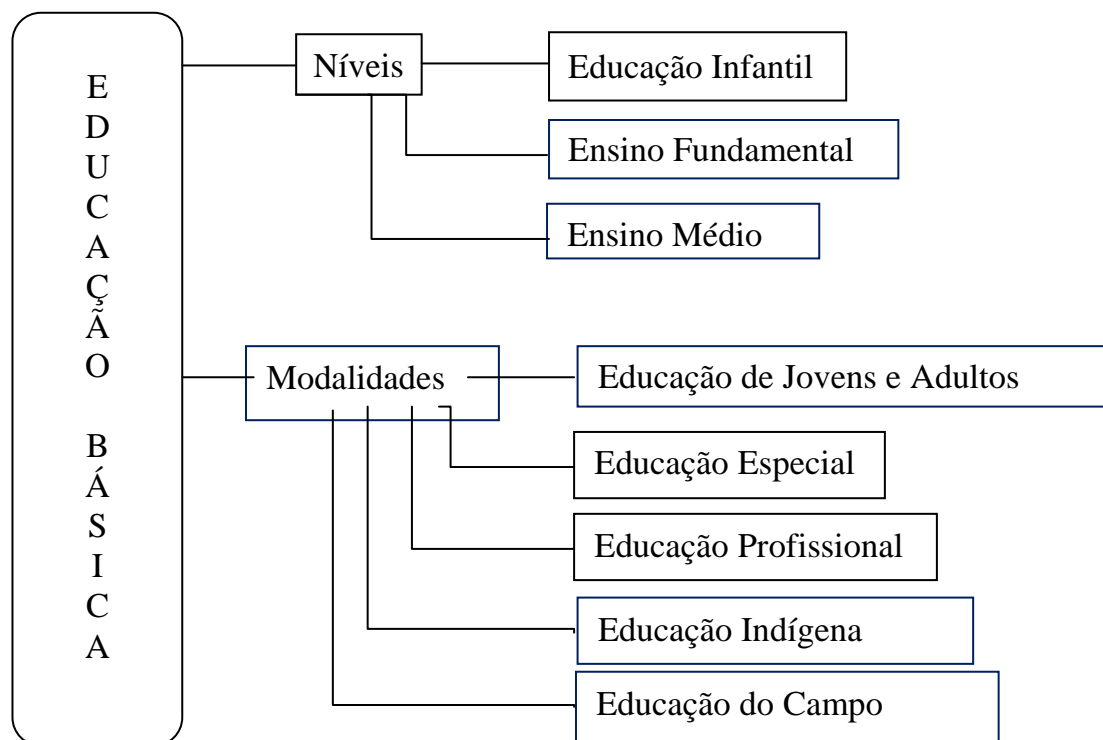
A análise de Abádia (2003, p. 285) corrobora, com precisão, esse entendimento, quando compreende que: “A concepção de gestão racional do sistema educacional brasileiro, ainda hoje, revitaliza o autoritarismo, a verticalidade, o gerenciamento, o apadrinhamento e o clientelismo nas relações sociais e políticas”.

Sendo assim, com práticas autoritárias historicamente instituídas, que concepção de partilhamento, cooperação e respeito estavam presentes na relação entre o Estado e os municípios na definição dessas políticas públicas educacionais? Essa questão é importante, particularmente quando se trata de organização dos sistemas de educação, quando se discute que devem ser constituídos e regidos em regime de colaboração.

Fundamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº. 9.394/96, no seu artigo 8º, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, acrescentando ainda que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Assim, a LDB de 96 consolida o que está na Constituição Federal de 1988 - CF, no seu art. 211.

A educação básica, cuja responsabilidade, estabelecida pela legislação educacional, é dever dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e direito de todo cidadão, compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e tem sido objeto de discussão, mas nem sempre de atenção, por parte dos governos municipais, estaduais e federal. A sua oferta nem sempre tem correspondido à demanda nem às reais necessidades da população, configurando-se assim em um campo privilegiado para o debate ou embate travado entre governos, mercado de trabalho e sociedade civil. Na Bahia, ela está organizada por níveis e modalidades, conforme demonstrado no esquema a seguir:

Quadro Esquemático n° 3: Educação básica: os níveis e modalidades



Conforme estabelece a CF, no seu Art. 211, a educação infantil, nível de educação de competência prioritária dos municípios e o ensino médio, de competência prioritária dos estados, são os níveis da educação básica aos quais a população escolar tem tido mais dificuldades de acesso. Já com relação ao ensino fundamental (competência dos estados e municípios) a oferta foi universalizada graças ao advento do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, mas gerando, na disputa por alunos, concorrência entre as escolas e redes de educação, ao invés da cooperação preconizada pelas leis.

Equacionar uma política educacional pautada no direito do educando e que atenda ao mercado de trabalho é o desafio enfrentado pelos governos. A pressão social, movida pelas entidades

civis por uma concepção de educação como direito, pautada no desenvolvimento da cidadania, e a pressão do mercado, para que esta esteja voltada para o atendimento às necessidades do capital, tem gerado um conflito de interesses ainda longe de ser solucionado, apesar das tentativas feitas pelo MEC no sentido de dar um direcionamento para o problema. As políticas de inclusão das camadas mais excluídas da sociedade, como índios, negros, população do campo, conduzidas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC, com apoio e suporte das secretarias de educação dos estados e municípios, têm contribuído para o atendimento, ainda que parcial e, muitas vezes, pontual, dessas reivindicações.

Por outro lado, outras influências e articulações são construídas entre as agências internacionais e o próprio MEC, no sentido do cumprimento de uma agenda internacional de reforma educacional, que vem sendo pactuada desde o início dos anos de 1990, a partir dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos⁸, como também no desenvolvimento de projetos financiados por essas agências de “cooperação”, especialmente pelo Banco Mundial. Para Krawczyk e Vieira (2008, p.15):

Na última década do século XX, quase todos os países da América Latina iniciaram reformas educacionais resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa liderado pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento -, que condicionavam a concessão de empréstimos aos estados nacionais da região⁹ à implantação dessas reformas.

O Brasil faz parte da agenda de reformas educacionais. É neste caminho que o MEC tem pautado sua política de financiamento, de avaliação e até de gestão pelos indicadores balizados pelos organismos internacionais, o que tem gerado críticas de pesquisadores e

⁸ - Realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, nessa Conferência 155 governos assumiram o compromisso de uma educação para todos até o ano 2000.

⁹ - Utiliza-se a palavra região para se referir à América Latina.

educadores, que vêem nisso uma forma de utilização da educação como mecanismo de desenvolvimento econômico, mas dissociada do desenvolvimento social e do direito das camadas populares ou excluídas da sociedade a uma educação inclusiva e centralizada. No entanto, para Vieira (2001, p. 85):

Estamos atravessando um processo onde existe uma articulação mútua entre cooperação e intervenção. Ou seja, seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e os países simplesmente as acata sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim; mais oportuno seria, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela globalização das agendas internacionais.

Na Bahia, todo esse movimento de reforma educacional encontrou terreno fértil para se desenvolver nas gestões sob o comando do Partido da Frente Liberal, desde o início dos anos de 1990. As recomendações internacionais, que orientavam para a descentralização na gestão da educação e a incorporação da lógica da gestão privada para os programas educacionais foram incorporadas, conforme se constata por meio do que foi o principal programa da SEC: o Educar para Vencer.

Até 2006, as políticas educacionais para o desenvolvimento da educação básica vinham sendo pautadas pelos programas emanados de órgãos e instituições de fora da SEC, a exemplo do Programa Educar para Vencer e do Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI, desenvolvidos, para a Secretaria de Educação - SEC pela Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM), estando a Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica (SUDEB), setor da SEC responsável pelo desenvolvimento da educação básica, ausente da concepção, elaboração, operacionalização e acompanhamento desses programas desenvolvidos na rede estadual de educação.

O PEI, programa de intervenção multidimensional, fundamentado na “Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural” e na “Experiência de Aprendizagem Mediada”, de Reuven Feuerstein¹⁰ era desenvolvido pela Fundação Luis Eduardo Magalhães e o Educar para Vencer, o maior programa do governo para o desenvolvimento da educação básica, estava sob o comando da Coordenação de Projetos Especiais (COPE)¹¹, setor da SEC responsável por acompanhar os programas da educação básica que, como o próprio nome revela, era uma coordenação de projetos, e especiais, portanto pontuais. Além disso, constituída totalmente por pessoas de fora dos quadros da Secretaria, em cargos em comissão ou contratadas pelos programas desenvolvidos.

O Programa Educar para Vencer se constituiu, para o Governo do Estado, como o mais importante da política educacional, assumido pelo próprio Governo como estratégico para o fortalecimento da escola pública de Ensino Fundamental e Médio. Financiado pelo Projeto Bahia, com recursos do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD) e do governo estadual, o Programa agregava projetos voltados, dentre outros, para a regularização do fluxo escolar, a certificação de dirigentes escolares, avaliação externa e a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Para o desenvolvimento das ações foram estabelecidas estratégias de gestão, com a participação de instituições, (especialmente a FLEM), as Universidades Estaduais, as

¹⁰ - Reuven Feuerstein - psicólogo, judeu-israelense, criador da Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural.

¹¹ - Em janeiro de 2008, a COPE foi extinta, suas ações foram direcionadas a outros setores afins da Secretaria e sua estrutura de cargos foi transferida para a Superintendência de Educação Profissional, criada a partir daquela estrutura, para construir uma política de educação profissional no Estado.

Prefeituras Municipais, como também as equipes gestoras, professores e alunos das escolas públicas do Estado da Bahia.

Vale registrar a atuação de técnicos do Banco Mundial nas instituições educacionais brasileiras e as relações de poder estabelecidas entre as equipes das Secretarias de Educação e do Banco Mundial. Com o Educar para Vencer não foi diferente. O consultor do Programa trabalhou no Banco Mundial.

Entre a constatação da necessidade de um olhar atento para o desenvolvimento da educação básica, percebida como fator de crescimento e desenvolvimento social e econômico e a efetivação de políticas públicas orientadoras para esse propósito, há um fosso. Em um estado do tamanho do Bahia, pensar uma política séria de investimento na qualidade da educação básica exige um nível de articulação, de comprometimento político e financeiro, de competência técnica e de concepções sobre a educação que ainda não estamos sendo capazes de efetivar.

Por um lado, as políticas educacionais da SEC foram direcionadas para a realização de projetos e programas pontuais e fragmentados, atingindo alguns níveis e modalidades e algumas parcelas do público que necessitava ser contemplado, ao invés de atingir a raiz do problema; por outro lado, na tentativa de desobrigar o Estado da responsabilidade pela solução dos problemas amplamente diagnosticados e base dos baixos indicadores de aprendizagem, o governo tentou a transferência de sua responsabilidade para os municípios, através do processo de municipalização, que ganhou status de principal política pública na instituição do regime de colaboração.

Esse estilo de formular políticas, com o peso de agências nacionais e internacionais, vem intervindo na “cooperação” entre os entes federados. A articulação buscada foi menor entre os outros agentes federados do que com agências externas, que garantem recursos condicionados à imposição de políticas e programas. Por isso, a parceria com essas agências tem deslocado o regime de colaboração, já que os governos têm se articulado mais com essas agências do que com os municípios para a formulação das políticas educacionais.

4.1.1 A municipalização na Bahia

O conceito de municipalização é sempre associado ao conceito de descentralização. Se municipalização e descentralização são conceitos polissêmicos, para efeito deste estudo o conceito de municipalização é percebido como expressão dos processos de descentralização política e administrativa, configurando-se na transferência e na distribuição de encargos entre as diferentes instâncias governamentais, da federal para a estadual e, de ambas, para a municipal, pelo seu potencial político, pela importância dentro das reformas educacionais, pelo atrelamento à idéia de redução dos gastos públicos com a educação,

O processo de municipalização na Bahia coincide com o contexto nacional, quando da redefinição das políticas educacionais, em função da descentralização dos recursos financeiros, tendo em vista os percentuais constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento da educação brasileira, de pelo menos 18% da receita federal e 25% das receitas estaduais e municipais, sendo a divisão de responsabilidades condição necessária para a consolidação da política de organização e constituição dos sistemas educacionais, culminando em um processo progressivo de descentralização e municipalização.

Relaciona-se também ao desenvolvimento de medidas externas, que demonstram o esforço do governo federal de estar em sintonia com as mudanças mais gerais pelas quais passa o mundo globalizado, no sentido de atender as exigências, no campo educacional, do movimento neoliberal, já presente na política de descentralização da educação na América Latina, a exemplo da Argentina, ocorrida de 1978 a 1992; da Bolívia, a partir de 1994; no Chile, iniciada no início dos anos 80; da Colômbia, a partir de 1993 e no México, com a estadualização das escolas, em duas etapas: 1978 e 1982.

Como enfatiza Rodriguez (2000, p. 109), ao analisar a conjuntura latino-americana:

Os governos latino-americanos enfrentaram a crise econômica do setor público, adotando a descentralização dos serviços educativos como uma estratégia para melhorar a “qualidade da prestação”, constituindo, além disso, um recurso de caráter econômico e político.

A descentralização da educação, pautada na lógica de mercado e nos princípios do neoliberalismo, tornou-se um imperativo. Poderia se afirmar que, do ponto de vista histórico, essa é uma das principais características das políticas públicas descentralizadoras que se materializam nas leis, decretos, portarias, programas e projetos políticos educacionais implementados pelas três esferas de governo.

No entanto, o universo normativo jurídico, que orienta as políticas descentralizadoras no Brasil não tem, por si mesmo, a capacidade de uma mudança na prática da gestão da aprendizagem de alunos e professores. É necessário que se perceba que a descentralização é um processo que se desenvolve, principalmente, na relação entre desiguais, e, por isso mesmo, não tem força suficiente para superar as práticas clientelistas, autoritárias e corporativistas, ainda muito presentes nas relações entre os governos e a sociedade civil.

Assim, deve-se acrescentar que, apesar dos investimentos feitos desde os anos de 1980, as experiências de descentralização nem sempre conseguem superar o centralismo, pela tradição de uma cultura política de caráter centralizador na gestão dos sistemas de ensino, nas suas dimensões político-pedagógica e administrativo-financeira, como também não conseguem chegar às escolas com o apoio logístico e técnico necessário. Embora tido como importante, o processo de descentralização tem sido implementado de forma irregular, comprometendo as suas possibilidades de superação dos problemas e atrasando a adoção de medidas que possam propiciar novos modelos de gestão. Novaes (2002, p. 4-5) considera que,

o processo de descentralização da gestão dos sistemas de ensino e, em particular, da escola no Brasil, apresenta-se ligado ao contexto das reformas educacionais ocorridas no mundo. Embora muitos países tenham adotado medidas de descentralização com a perspectiva de melhorar a gestão educacional, isso não nos leva a crer que os resultados tenham alcançado um padrão uniforme. A descentralização, conforme pensamos, é um fenômeno que pode desenvolver-se sob condições favoráveis ou desfavoráveis, segundo se apresentam alguns fatores históricos, políticos, administrativos, econômicos e culturais de um país, região ou mesmo de organização específica. Isso implica dizer que, a depender da maneira como se apresenta um ou mais fatores aqui mencionados, os resultados esperados com o processo de descentralização podem ser bem ou mal sucedidos.

Na Bahia, a descentralização, entendida como o processo de municipalização, iniciou em 1999, formalizando-se pelo Decreto nº. 7.254, de 20 de março de 1998, que criou o Programa de Ação de Parceria Estado-Município. Posteriormente foi alterado pelo Decreto nº. 7.685, de 8 de outubro de 1999. O Programa foi criado com o objetivo de assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório. Previa-se a observância das peculiaridades locais e regionais e a capacidade técnica, administrativa e financeira do município.

Esse processo de descentralização, manifestado através da municipalização do ensino fundamental ocorreu, no primeiro momento (1999 a 2002), pela permuta de professores por

peçoal de apoio. Durante esse período, 1.600 escolas e 300.252 alunos passaram para as redes de ensino dos 350 municípios que aderiram ao Programa.

No segundo momento, a partir de 2003, mudou-se a sistemática. O município ficou responsável pela administração e manutenção das unidades escolares municipalizadas, pelos professores de nível I e II (com Magistério e Licenciatura Curta) das escolas municipalizadas, autorizando o desconto dos salários e encargos desses professores dos repasses do FUNDEF. Entre os anos de 2003 e 2006, mais 510 escolas e 160.190 alunos foram repassados aos 173 municípios que aderiram a essa segunda etapa do Programa.

Tabela 1: Distribuição dos municípios e escolas de acordo com a série e adesão ao processo de municipalização*

Ano/Período	Municípios	Escolas	Alunos		
			1ª à 4ª série	5ª à 8ª série	Total de Alunos
1999 a 2002	350	1600	200.932	99.320	300.252
2003	57	199	55.232	2.636	57.868
2004	66	208	73.749	6.082	79.831
2005	30	57	12.982	-	12.982
2006	20	46	8.899	610	9.509
2003 a 2006	173	510	150.862	9.328	160.190
2007	17	22	4.280	-	4.280
Total Geral		2.642	506.936	727.366	624.912

Fonte: Supav/SEC-BA, 2008

* Nota: Alguns municípios são contados mais de uma vez, portanto, não correspondem de fato ao total geral por município.

Os dados da tabela 1 demonstram que a municipalização ocorreu de forma intensa no primeiro momento, reduzindo a sua intensidade, mas sem deixar de ocorrer ainda com força no segundo momento, até o final do período. Com exceção do ano de 2005, a municipalização ocorria não só nas escolas de 1ª à 4ª série, mas também, mesmo que em escala muito menor, com os alunos da 5ª à 8ª série.

Esse processo não ocorreu de forma democrática, com a participação de todos os envolvidos. Como não houve discussão preliminar com os municípios sobre a forma como se daria a municipalização, a consequência dessa nova forma de hierarquização de definição das políticas educacionais foi que os municípios se deram conta, tardiamente, de que teriam que arcar com custos de professores com salários e encargos superiores aos de sua própria rede, gerando surpresa e a insatisfação em muitos prefeitos. Alguns deles chegaram a devolver professores, que ficaram sem condições para dar aula, aumentando as estatísticas de excedentes.

Em busca de informações sobre o que havia acontecido com as escolas municipalizadas e seus professores foram percorridos vários setores da SEC. Ficou evidente que não há, ainda, o levantamento de dados sobre os professores devolvidos pelos municípios devido à municipalização ou, pelo menos, esses dados não estão sistematizados nesta investigação.

Vale registrar ainda que não existem, de acordo com informações da Coordenação de Acompanhamento, Avaliação e Informações Educacionais da SEC, da parte de nenhuma instância governamental, pesquisas que revelem uma avaliação pedagógica dessas escolas municipalizadas. Outras questões referentes à aprendizagem, currículo e rendimento escolar também não foram levadas em conta, uma vez que na municipalização interessava

principalmente o quantitativo de alunos, que passaram a ser vistos como fonte de recursos, como forma de aumento da receita.

O movimento da municipalização se deu a partir da análise das vantagens ou desvantagens econômicas. Nesse processo, os professores e o sindicato da categoria criticaram duramente o governo. Entretanto, as vozes levantadas eram mais em função das perdas das vantagens salariais dos professores, do que em função de concepções pedagógicas, métodos de ensino ou da aprendizagem dos alunos.

Conforme se pode depreender dos dados das tabelas 2 e 3, a municipalização, atrelada a uma política do governo federal de universalização do ensino fundamental, forçou a um remanejamento da matrícula desse nível de ensino, não encontrando, entretanto, um esforço equivalente no ensino médio, ficando sua universalização, ou pior, a ampliação da oferta de vagas, em compasso de espera, aguardando a implantação do FUNDEB.

Tabela 2: Distribuição das matrículas no ensino fundamental da Bahia segundo Estado e Município (1996 – 2006)

Depend.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administrativa								
Estadual	1.291.451	1.264.337	1.206.676	1.124.330	796.556	625.917	573.346	539.606
Municipal	2.209.254	2.259.825	2.313.504	2.313.273	2.346.509	2.257.487	2.205.390	2.125.277
TOTAL	3.500.705	3.524.162	3.520.180	3.437.603	3.143.065	2.883.404	2.778.736	2.664.883

Fonte: MEC/INEP

Até o ano de 2001 havia um crescente aumento no número global de matrículas, comprovando o esforço dos governos na busca da universalização do ensino fundamental. Os dados revelam também que essas matrículas foram ampliadas nas redes municipais e reduzidas na Rede Estadual, o que já aponta para os resultados numéricos do processo de municipalização das escolas estaduais.

Os dados da tabela 3 mostram que, pelo menos em números absolutos, de 1999 a 2003 há uma progressão no número global de matrículas do Ensino Médio, com uma redução em 2004 e 2006. Curiosamente, a Rede Municipal também mantém sua oferta em expansão até 2002. Somente a partir de 2003 é que os municípios também começam a reduzir a oferta do ensino médio. Por outro lado, na Rede Estadual não há correspondência entre o aumento da oferta do Ensino Médio e a redução do Ensino Fundamental.

Tabela 3: Distribuição das matrículas no ensino médio da Bahia segundo Estado e Município (1996 – 2006)

Dependência	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administrativa								
Estadual	378.967	454.788	508.066	590.660	664.683	631.822	646.004	633.625
Municipal	65.613	72.937	80.868	80.868	66.700	54.625	41.458	35.341
TOTAL	444.580	527.725	588.934	671.528	731.383	686.447	687.462	668.966

Fonte: MEC/INEP

Além disso, os dados demonstram que há descontinuidade a partir de 2004, reduzindo e aumentando a oferta, deduzindo-se, a partir desses números, que não há um plano de expansão para oferta do ensino médio no Estado, ficando este nível de ensino seriamente

prejudicado com o advento do FUNDEF, visto que o ensino médio não estava contemplado nos cálculos do Fundo, enfatizando assim que o interesse dos governos pela oferta da educação não se dá pela via do direito do cidadão ao acesso à educação, mas pelos lucros que se obtêm com cada aluno matriculado. O FUNDEF, apesar de ter sido um avanço para o ensino fundamental, provocou um retrocesso na oferta e na qualidade do ensino médio.

Com a implantação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, em 2008, espera-se que haja uma melhoria na oferta da educação básica, visto que é possível distribuir, de forma a atender aos interesses dos sistemas de educação, os quantitativos de alunos, por nível, dentro da competência de cada instância governamental, podendo assim se pensar em um planejamento articulado, visando ao desenvolvimento de toda a educação básica, o que poderá ser observado em estudos futuros, que demonstrarão também como o financiamento é o grande determinante da oferta da matrícula da educação básica.

Observa-se que, nesse processo de municipalização, o regime de colaboração foi pouco exercitado, conforme se pode depreender da análise dos dados de matrícula da Rede Pública da Bahia. Não há acordo de parceria no sentido de um re-ordenamento das Redes de Educação. Ações pontuais vão sendo desenvolvidas, mas sem um plano geral.

O regime de colaboração não implica apenas no processo de municipalização. Ele pressupõe o estabelecimento de parcerias na oferta da matrícula do ensino fundamental e não a ausência do Estado nesse nível de ensino. O Estado não pode se desobrigar do atendimento ao ensino fundamental transferindo para os municípios a responsabilidade da oferta, apesar da tentativa

de reduzir ao máximo sua oferta. O regime de colaboração se efetiva com a divisão de responsabilidades, não pela sua transferência.

As ações desenvolvidas nesse campo se deram fundamentadas no Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE, 2006), que na questão do “Financiamento e Gestão” concebe regime de colaboração como apoio e orientação aos sistemas municipais, ou seja, está explícita a concepção de que ao Estado e à União caberá a definição das políticas educacionais, enquanto que aos municípios cabe a execução dessas políticas, demonstrando assim o caráter vertical na definição dessas políticas. Ainda assim, o Plano traz apenas uma vaga idéia do regime de colaboração, colocando-o como tendência, como possibilidade e tendo, também, como único viés, o financiamento.

Sobre os 19 objetivos e metas relacionados no PEE, em 13 deles a temática é a gestão; 1 trata dos indicadores educacionais; 2 de formação; 2 de municipalização e, apenas 1, trata, de forma vaga, do tema de colaboração: “Expandir as ações de cooperação técnica entre o estado e os municípios baianos”. (PEE, 2006, p. 105). Ao estabelecer objetivos e metas para essa ação, o que se vê é que, dos 19 itens relacionados, apenas 2 dizem respeito diretamente ao regime de colaboração, mesmo assim exclusivamente sob a ótica da municipalização.

Tanto a definição quanto os objetivos e metas são dissociados do conceito de colaboração. No PEE, o único propósito visível de colaboração está na municipalização de todo o ensino fundamental da Rede Estadual de Educação da Bahia, claramente colocado na meta 19: “implantar a municipalização, em 100% dos municípios baianos”.

A noção de regime de colaboração posta nesse Plano Estadual de Educação é limitada, dada a forma superficial com que o tema é tratado nesse documento. Ou seja, do PEE não se pode retirar uma concepção substancial, nem indícios que apontem para uma intencionalidade do Estado em conceber o regime de colaboração, demonstrando assim o caráter centralizador das políticas públicas estaduais, dissociadas e distantes dos municípios.

O processo de municipalização, não somente na Bahia, revela um estilo impositivo, com a tentativa de transferir para os municípios toda a responsabilidade pela primeira etapa do ensino fundamental, quando não, também, pela segunda etapa, demonstrando que o regime de colaboração não funcionou. O que funcionou foi a imposição de medidas e responsabilidades do ente mais forte (Estado) sobre o mais fraco (município). O impacto dessa municipalização sobre a qualidade da educação precisa ser objeto de estudo, para que seja dimensionado.

A noção de colaboração, nesse contexto, além de estar centrada no processo de municipalização, perpassava, e ainda está presente, no desenvolvimento de programas, especialmente os relacionados ao transporte escolar e educação do campo, que exemplificam a articulação entre os entes federados.

4.1.2 O contexto atual da educação na Bahia

A Secretaria da Educação, no atual governo do Estado da Bahia, vem buscando desenvolver uma política educacional fundamentada a partir do documento “Princípios e Eixos da Educação Baiana¹²”, mudando radicalmente a concepção meritocrática até então vigente nas

¹² - O Documento Princípios e Eixos da Educação na Bahia, elaborado em 2007, é o documento norteador das políticas educacionais formuladas e implantadas pela Secretaria da Educação.

políticas educacionais desenvolvidas pela rede estadual de educação. A proposta pedagógica “apóia-se na convicção de que a educação é construída por indivíduos e coletividades, que criam e recriam seus espaços e suas culturas.” Associar a educação à cultura, à afirmação de identidades, ao reconhecimento das diferenças é uma mudança de mentalidade para uma rede educacional que tinha como conceito a educação para vencer.

Embora essa concepção represente uma mudança radical, essa, para se efetivar necessita que as práticas dos profissionais da educação sejam resignificadas, o que demanda investimentos em formação e acompanhamento. Estudos futuros poderão mostrar se houve, ou não, a incorporação desse conceito por parte dos educadores, educandos e comunidade escolar.

O panorama atual da educação básica demonstra uma vontade política da SEC de envolver os distintos atores sociais na construção das políticas educacionais, a exemplo da consolidação e fortalecimento da educação indígena, através da nomeação de uma índia para a coordenação de educação indígena e de coordenadores índios nas Diretorias Regionais de Educação onde existem povos indígenas, da publicação de materiais didáticos específicos e da formação de professores no magistério indígena; da política de educação inclusiva, com a também nomeação de um cego para a coordenação de Educação Especial e a criação da Rede de Educação Especial.

O mapa a seguir ilustra a população indígena na Bahia:

POPULAÇÃO INDÍGENA DA BAHIA - 22.186 HAB

Fonte: Sistema de Informação da Atenção da Saúde Indígena - SIASE
Cadastro da Famílias Indígena - CAFI

LEGENDA

- ▲ Pataxó
- ▲ Kaimbé
- ▲ Tuxá
- ▲ Tupinambá
- ▲ Pataxó Hã Hã Hãe
- ▲ Kiriri Barra
- ▲ Kiriri
- ▲ Tumbalalá
- △ Xucuru-Kariri
- ▲ Pankararé
- ▲ Kantaruré
- △ Funiô e Kariri Xocó
- ▲ Tapuia
- ▲ Pankaru



Figura 1: Mapa da população indígena no Estado da Bahia

A atuação da SEC, nessa temática indígena, no contexto atual, ocorre em 11 Diretorias Regionais de Educação, em 19 municípios do Estado, abrangendo 6.127 alunos e 308 professores, nas 57 escolas (50 das redes municipais e 7 da rede estadual), em 99 aldeias, com a participação de 14 etnias. Do total de 22.186 habitantes nas aldeias, 27.6% estão inseridos no sistema educacional.

Uma modalidade que necessita de forte articulação entre as instâncias governamentais é a Educação Especial. O mapa abaixo demonstra o quanto de ausência ainda existe no atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais na Bahia.

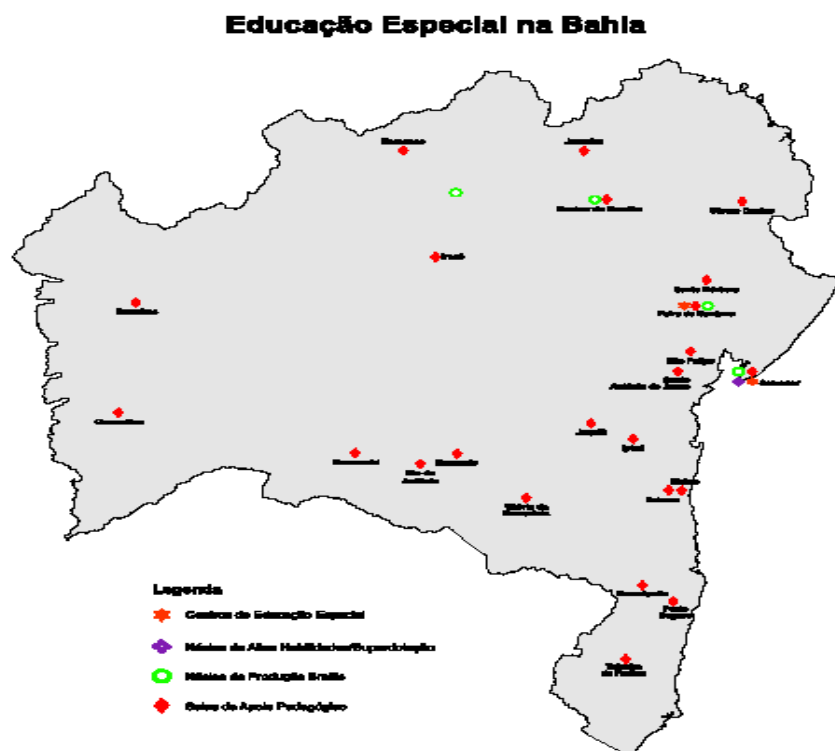


Figura 2: Mapa demonstrativo da Educação Especial na Bahia

Fonte: SEC/SUDEB/DIREM/CEE

Para ampliar esse atendimento, a SEC construiu um projeto: a Rede de Educação Especial Inclusiva, com o propósito de apoiar a entrada e a permanência na escola, com qualidade pedagógica, dos educandos com necessidades educacionais especiais, que se desenvolve por meio de parcerias firmadas com os municípios. Visando a formação de docentes e de trabalhadores das instituições educacionais especializadas, a SEC firmou acordos de parceria com 120 municípios, em 12 DIREC (de um total de 33), totalizando o quantitativo de 989 cursistas nas duas primeiras etapas de formação, em 2007 e 2008. A meta é atender todas as DIREC e a todos os municípios que demandarem parceria, até o final de 2010.

Outra modalidade, que para ser desenvolvida necessita de parceria das três instâncias de governo é a Educação do Campo. Atualmente existem dois Programas em desenvolvimento na SEC: Escola Ativa e Saberes da Terra. **A Escola Ativa** é um programa metodológico do Ministério da Educação destinado às classes multisseriadas, para o desenvolvimento da aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental e foi implantado na Bahia em 1997. Expressa uma relação de colaboração, na medida em que só se efetiva com a parceria entre os três entes federativos, pois se trata de um programa federal, com recursos da União, coordenado pelo Estado e executado pelos municípios, cada um tendo que desempenhar suas funções de forma interligada.

Dentre os 417 municípios do Estado da Bahia, o Programa atua em 110 deles, correspondendo a 26% do total de municípios, com previsão de expansão para mais 62 municípios. Dos 26 territórios de identidade (Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul, Extremo Sul, Itapetinga, Vale do Jequiriçá, Sertão do São Francisco, Oeste Baiano, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-Árido Nordeste II, Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte, Portal do Sertão, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica (BA/PE), Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitana de Salvador, Recôncavo, Vitória da Conquista e Litoral Sul), está presente em 24, excetuando-se os territórios Chapada Diamantina e Sisal.

Os territórios que concentram o maior número de municípios são Litoral Sul, com 24 municípios, seguido do Médio Rio de Contas, com 11 e Recôncavo, com 10. E os que têm menos são: Itapetinga, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, com a presença de apenas um município.

O Programa está estruturado a partir de classes multisseriadas, forma de organização da aprendizagem escolar muito comum no meio rural brasileiro, que tem ganhado espaço na formulação e implementação de ações específicas para educação do campo, uma vez que a baixa densidade demográfica das áreas rurais dificulta a concentração do alunado em classes separadas por faixa etária ou séries separadas. Assim, a estratégia metodológica da Escola Ativa tem como princípios norteadores a valorização do aluno como ser livre, ativo e social; o professor como facilitador no processo de aprendizagem do aluno; e a comunidade como parceira na transmissão de saberes culturais, sociais e nas atividades empreendidas na Escola. O modelo implantado no Brasil reproduz experiências colombianas.

Tabela 4: Distribuição dos alunos segundo a série no Programa Escola Ativa – 2007

Series	N. alunos
1°	5.559
2°	4.971
3°	4.343
4°	3.691
TOTAL	18.564

Fonte: Coordenação de Educação do Campo/SUDEB/SEC

A cobertura desse Programa na Bahia é limitada, pois, apesar de já estar sendo desenvolvido desde 1997 ainda abrange, dez anos depois, um contingente reduzido de municípios (26%), correspondendo a 659 escolas, com 882 turmas e 18.564 alunos, estando envolvidos 899

professores e 119 supervisores, o que demonstra o seu caráter pontual e a necessidade de ampliação de novas parcerias, para sua maior abrangência.

O outro programa voltado para a educação do campo, o **Programa Saberes da Terra**, foi implantado na Bahia em 2006, previsto para o biênio de 2006 – 2008. O Programa foi implementado como projeto piloto, em 3 municípios, com 10 turmas e totalizando 300 alunos, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas de Educação do Campo, em particular o ensino fundamental, com a qualificação social e profissional para jovens e adultos agricultores familiares.

O Programa atende – prioritariamente - jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, agricultores/as familiares, por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, no nível de Ensino Fundamental, tendo como finalidade proporcionar formação integral ao jovem do campo, por meio da elevação de escolaridade e da qualificação social e profissional, objetivando assim o desenvolvimento da identidade cultural, da solidariedade e da cidadania dos jovens e adultos participantes do programa, bem como de seus núcleos familiares e da comunidade.

Tabela 5: Distribuição dos alunos pela abrangência do Plano Piloto (2006 a 2008)

Municípios pilotos	Quant. de turmas	Quant. De alunos atendidos
Ribeira do Pombal	4	100
Banzaê (indígena)	1	50
Conceição do Coité	5	150
TOTAL	10	300

Fonte: Coordenação de Educação do Campo/SUDEB/SEC

O “Saberes” da Terra continua, em 2009, agora como Programa Projovem no Campo, que está sendo implantado em 4 Territórios de Identidade da Cidadania da Bahia, escolhidos entre os de menores índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e tem como meta atender no Estado da Bahia 5.700 (cinco mil e setecentos) agricultores(as) familiares, em 66 (sessenta e seis) municípios, com previsão de 190 (cento e noventa turmas) distribuídas em 04 (quatro) Territórios de Identidade. Além disso, atenderá a seis municípios por solicitação direta do MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra/BA ao MEC. Ao todo, o programa envolverá 401 profissionais (380 professores e 21 coordenadores pedagógicos).

Tabela 6: Distribuição dos alunos, turmas e municípios por território no Programa Saberes da Terra

Territórios	Municípios	Turmas	Alunos
Sisal	20	70	2.100
Itaparica	07	18	540
Velho Chico (Região Oeste)	16	44	1.320
Semi-árido (Nordeste II)	18	48	1.440
MST	6	10	300
TOTAL	67	190	5.700

Fonte: Coordenação de Educação do Campo/SUDEB/SEC

Esses programas, para serem implantados, exigem a celebração de convênios de parceria entre os entes federativos. Os programas Escola Ativa e Saberes da Terra exemplificam a natureza e a forma das parcerias entre os três entes federados, demonstrando que são pontuais,

fragmentados, desarticulados, porque não dialogam entre si, apesar de destinados à mesma modalidade de educação, que é a Educação do Campo. Eles representam os tipos e a natureza das formas de colaboração estabelecidas entre as esferas de governo.

Outro programa de grande repercussão na educação e que movimenta as relações entre as instâncias de governo é o do transporte escolar. O **Programa Nacional de Transporte Escolar** é operacionalizado a partir da parceria do Governo Federal com os estados, o Distrito Federal e os municípios, para o atendimento dos alunos da educação básica. Esse Programa tem sido uma fonte de problemas, reclamações e insatisfações, tanto por parte dos usuários - os alunos - como por parte dos responsáveis pelo atendimento - os estados e os municípios - visto que nenhuma esfera de governo destina recursos suficientes para atender a demanda de forma eficiente. A percepção é a de que todos reclamam e todos têm razão.

As condições de transporte escolar são precárias, inseguras, desconfortáveis, sendo de conhecimento geral os riscos a que os estudantes são expostos todos os dias nas estradas, tanto pelas condições dos veículos, quanto pelas condições de acessibilidade das estradas. Esse fato repercute diretamente nas condições de frequência e de aprendizagem dos educandos, visto que muitos abandonam, chegam atrasados ou desmotivados às escolas, tanto pelo tempo despendido quanto pelo desconforto a que são submetidos no trajeto escolar.

Na Bahia há um grande volume de reclamações dos prefeitos com relação ao transporte escolar. Os recursos oriundos da União para o atendimento são insuficientes, o Estado não complementa de forma a atender a demanda e os municípios, que ficam com a responsabilidade de transportar os alunos, na maioria das vezes não se dispõem (ou não conseguem) fazer complementações de seus orçamentos. O problema se agrava quando se

trata de atendimento aos alunos do Ensino Médio, já que os municípios não ofertam esse nível de ensino, sendo de responsabilidade do Estado.

Estabelecendo uma comparação entre os dois últimos anos do governo anterior e os dois primeiros do governo atual (tabela 8), observa-se que o Estado da Bahia vem aumentando expressivamente o montante de recursos destinados ao transporte escolar, embora ainda não atenda às necessidades dos municípios.

Tabela 7: Distribuição dos recursos aplicados em transporte e convênios assinados pelo Estado da Bahia por ano.

ANO	Recursos aplicados pelo Estado (R\$)	Convênios assinados
2004	6.223.762,70	187
2005*	14.460.772,00	195
2006	8.730.718,65	77
2007	17.389.803,14	253
2008	27.000.000,00	255
Total	73.805.056,49	967

Fonte: Supec/SEC-BA

Nota: Parte dos recursos foram provenientes do Banco Mundial

Além da insuficiência dos recursos financeiros, as condições precárias do transporte oferecido aos alunos, especialmente aos alunos da zona rural, são denunciadas freqüentemente pelos meios de comunicação. Um problema difícil de ser solucionado, visto que envolve várias vertentes, como as condições das estradas, as distâncias, os recursos escassos e as precárias condições de segurança desses transportes. Os problemas com o transporte escolar são, sem dúvida, um dos maiores entraves no acesso à educação básica da população que vive no campo.

A solução desse problema não pode se restringir ao âmbito das secretarias de educação (municipais e estaduais), devendo estar articulada às outras secretarias do governo, especialmente as de transporte e infra-estrutura, de modo que garanta o direito de ir e vir à escola.

No tocante ao processo de municipalização, como vimos anteriormente a sua tendência foi de universalização, em outro contexto político, embora com perspectivas declinantes . Na conjuntura de 2007, a tendência à municipalização foi praticamente inexistente, uma vez que ocorreu apenas em 17 municípios, envolvendo 22 escolas e 4.280 alunos. Totalizando esse processo de municipalização, ao longo de sua história, 2.132 escolas foram municipalizadas e 464.722 alunos foram repassados para as redes municipais.

Em 2007 não houve transferência para os municípios de alunos da 5ª à 8ª série. Diante das críticas dos gestores municipais e dos professores da rede estadual de educação ao modelo de municipalização implantado, e necessitando conhecer mais detalhadamente o processo, a Secretaria da Educação decidiu, em 2007, municipalizar apenas as escolas de ensino fundamental que funcionavam com turmas de 1ª à 4ª série.

Entre o descaso com que vinha sendo tratada, observado pelo sucateamento das escolas, pela baixa remuneração dos professores, pela baixa qualidade da educação ofertada aos educando, gerando o desprestígio e o descrédito da educação básica na Bahia; entre a disputa, através da constituição do fundo de financiamento da educação (particularmente o FUNDEF), que acirrou a concorrência entre os sistemas de educação, na disputa por alunos, há sempre uma esperança de que governos e sociedade se articulem na tarefa de reerguer a educação básica.

Com o propósito de apoiar os municípios no desenvolvimento de ações que vão desde a capacitação de técnicos das secretarias de educação e formação de gestores escolares até a elaboração dos seus planos municipais de educação e organização dos seus sistemas de educação, em 2008 a SEC criou o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), tendo como objetivo “promover a integração entre as políticas educacionais da SEC e das secretarias municipais de educação, por meio do assessoramento técnico na organização e fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, visando a uma educação de qualidade, ao sucesso e à permanência do aluno na escola”. (PROAM, 2008, s/p).

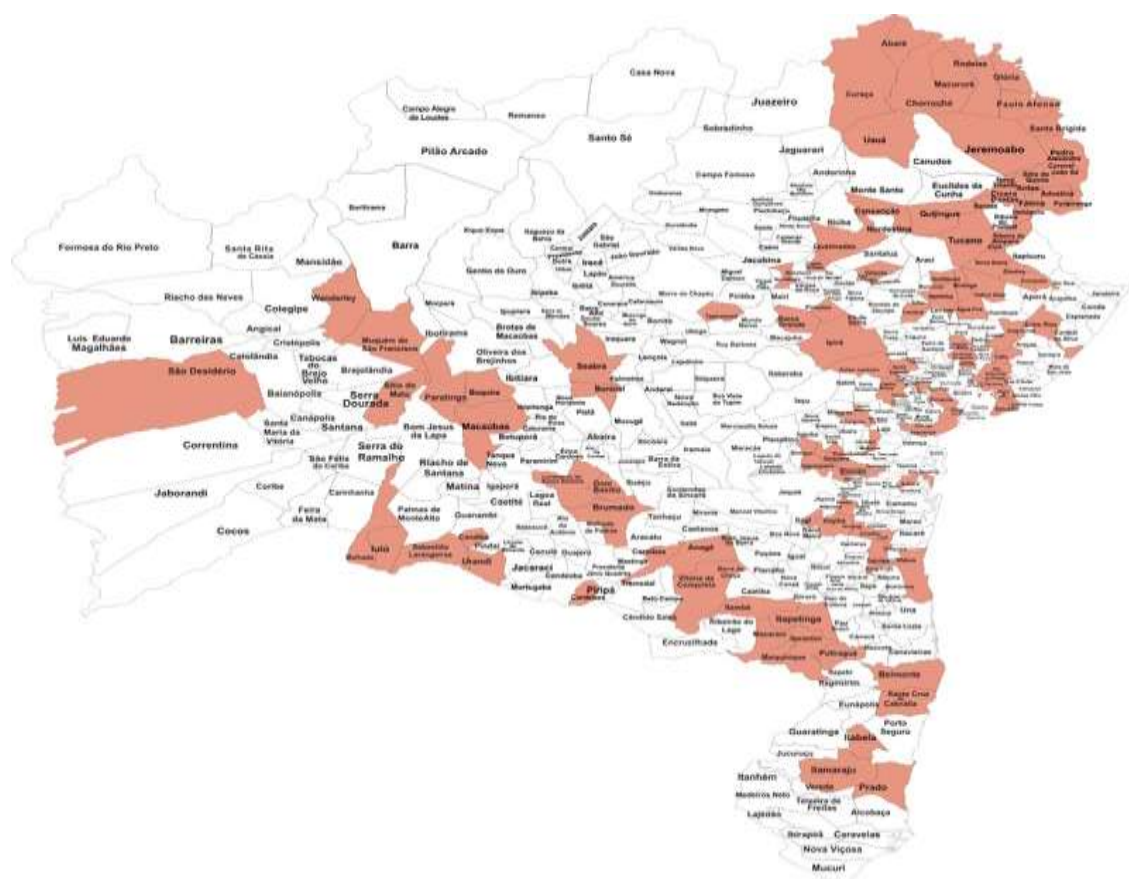


Figura 3: Mapa do Estado da Bahia de acordo com a inserção do Programa de Apoio à Educação Municipal

Fonte: SEC/SUPAV, 2008

O PROAM pretende se constituir como um programa de “fortalecimento” do regime de colaboração. Atua, prioritariamente, nos 51 municípios dos territórios Semi-árido Nordeste II, Sisal e Itaparica, selecionados entre os de mais baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Entretanto, outros municípios, de outras regiões, a partir de suas solicitações, também foram inseridos no Programa, como se pode visualizar no mapa.

As políticas de inclusão e o foco na qualidade têm pautado as políticas educacionais nacionais e locais, trazendo a expectativa de reversão desse quadro desalentador, constrangedor e vergonhoso, no qual a educação brasileira mergulhou. Não é interessante para nenhuma instância governamental, nem para a sociedade política e civil, que esse quadro perdure. Por isso, há um movimento de instituições e governos em busca de soluções. O desafio é encontrar o caminho, que deverá ser longo, dado o estrago já causado a tantas gerações de educandos.

Os programas implementados, já apresentados, ainda continuam sendo de caráter pontual e sistêmico, carecendo de diálogo, desde a concepção até a implementação. Apesar de serem estruturados com base na noção do regime de colaboração, suas práticas efetivas demonstram que a União e o Estado ainda definem e concebem o que consideram importante, enquanto que aos municípios cabe o papel de receptor do apoio para a execução e a apresentação dos resultados.

Entretanto, por mais que esses programas, para se efetivar sejam constituídos de forma participativa, na prática, ainda não se caracterizam pela concepção do regime de colaboração preconizado pela CF e LDB. Esse fato pode ser evidenciado nos diferentes argumentos dos diversos atores envolvidos no processo educacional.

4.2 A percepção dos distintos atores

O regime de colaboração, visto como expressão da municipalização, não é percebido de forma igual por todos os envolvidos. Esse conceito é abstrato e envolve interesses e posicionamentos diferenciados. Com o intuito de captar esse movimento de posições antagônicas, faz-se necessário verificar, no âmbito estadual, posicionamentos de diferentes atores envolvidos (o Conselho Estadual de Educação, a União dos Dirigentes Municipais de Educação e os prefeitos).

A partir das entrevistas com as representações das entidades, que expressam as relações de poder que estruturam o processo educacional, esses posicionamentos revelam as concepções, as práticas e a ausência delas a respeito das questões referentes à municipalização.

O Conselho Estadual de Educação (CEE)¹³, segundo seu presidente, teve papel de incentivador, acompanhando o processo de municipalização através das ações desenvolvidas pelo Pró-conselho¹⁴ e pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). Para ele, o processo de municipalização se deu “de modo gradativo, em alguns municípios antes da Lei 9.394/1996, por delegação de competência. Em seguida, a autonomia municipal foi fortalecida com a criação do FUNDEF – Lei 9.424/1996 – e atualmente com o FUNDEB”.

¹³ - O Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE) é o mais antigo do país, tendo sido criado em 1842 e reorganizado em 1998, pela Lei nº 7308. O CEE é um órgão colegiado da estrutura da Secretaria da Educação, tendo autonomia técnica e funcional, tendo funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas e é composto por 24 membros.

¹⁴ - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

Astor Pessoa, em entrevista realizada em 2008, observa também que a relação do Estado com os municípios pode ser chamada de colaborativa,

porque há uma preocupação de efetivar ações sem que a autonomia dos entes federados seja prejudicada, observando-se a hierarquia do ordenamento jurídico vigente. No estado federal brasileiro, destacam-se a descentralização e o regime de colaboração, indispensáveis à preservação da unidade a partir da pluralidade na composição da União. Por isso é importante atentar-se para a diferença entre autonomia e independência, o que repercute também na dinâmica dos sistemas municipais de ensino e dos conselhos municipais de educação, em relação ao todo de que fazem parte.

Mas, para que se estabeleça uma relação de colaboração efetiva entre os sistemas de educação, complementa que é necessário “inicialmente o conhecimento da autonomia de cada um dos sistemas de ensino e a sensibilidade para estabelecer parcerias quando as ações necessárias à implementação de determinadas ações ou programas não podem ser assumidas por apenas uma das partes”.

Conforme se pode depreender da entrevista com o seu presidente, o CEE não teve uma participação efetiva no processo de municipalização e também não se posicionou, como Conselho, criticamente, a respeito. A manifestação do seu Presidente resulta da sua vivência como observador do processo.

Outra instituição, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)¹⁵ também foi solicitada a opinar sobre o processo de municipalização. Para a presidente da UNDIME-BA, Adilza Carolina Teixeira, dirigente municipal de educação durante 11 anos, de 1997 a 2008, portanto tendo vivenciado todo o processo de municipalização ocorrido na Bahia, em entrevista concedida em 2008, afirma que,

¹⁵ - A UNDIME é uma entidade nacional, integrada por unidades estaduais, que congrega os dirigentes municipais de educação, fundada em 1986 como uma associação civil autônoma, sem fins lucrativos, com a função de articular e coordenar os interesses comuns das Secretarias Municipais de Educação.

A UNDIME não foi ouvida no processo e é contra, pois a maioria dos municípios não tem como ressarcir ao Estado os recursos utilizados no pagamento dos professores cedidos a eles. Além disso, as escolas e os professores ficaram revoltados com a forma como foi feita a municipalização.

A UNDIME legitimou-se e ganhou projeção pela defesa dos interesses da educação municipal, estando presente nas discussões, formulações e implementação de políticas de educação, tanto nacionais quanto estaduais. Por isso, deveria ser parceira primordial na discussão sobre a concepção que deveria nortear o processo de municipalização no Estado. Sua exclusão ou esquecimento demonstra, de qualquer modo, o desprezo do Estado com uma política de compartilhamento e colaboração com os seus municípios.

Outros parceiros primordiais, os prefeitos, também foram ouvidos sobre o processo de municipalização como sinônimo de colaboração. Em um encontro de prefeitos ocorrido em 13 e 14 de novembro de 2008, ao abordar cinco deles (dentre eles, uma mulher) aleatoriamente, para que falassem sobre o que entendiam por regime de colaboração, aproveitando que este havia sido o tema abordado na palestra proferida pelo Secretário da Educação do Estado, nenhum deles conseguiu, à primeira vista, identificar com precisão em que consistia o termo, demonstrando assim que o conceito de regime de colaboração preconizado pela legislação educacional parece ainda estar distante do universo das gestões municipais.

No entanto, à proporção que iam sendo provocados na conversa, eles iam chegando mais perto de uma definição, elencando algumas situações: que o regime de colaboração se resumia ao repasse constitucional dos recursos destinados à educação (o que não seria suficiente para caracterizar uma forma de colaboração); que este deveria ser mais presente na construção de novos modelos pedagógicos e na formação de professores e de gestores e, por fim, que o

regime de colaboração seria importante porque parte do princípio de divisão de responsabilidades, mas que este deveria ocorrer de forma dialógica, partilhada, seja a partir da divergência ou da convergência.

As ações que os prefeitos elencaram como sendo formas de regime de colaboração invariavelmente referiam-se ao Programa Topa (Todos pela Alfabetização), ao transporte escolar, à merenda escolar e à formação de professores.

Ao serem questionados sobre o tipo de relação que mantinham com o Governo do Estado, se a consideravam colaborativa, todos eles entendiam que a relação ainda era precária, embora destacassem a facilidade de contato e a forma democrática como os municípios estavam sendo tratados na atual gestão. Para exemplificar, a prefeita entrevistada, ao ser questionada sobre a sua relação com o governo anterior (do qual fazia parte da base) e com o governo atual (ao qual aderiu em setembro de 2007) enfatizou: “Há muita diferença. Com o governo anterior não tinha o diálogo de hoje. O governo tem a capacidade de ouvir os pleitos e atende com mais respeito e menos burocracia. Antes era um governo patrimonialista, agora está caminhando para ser gerencial”.

Para os prefeitos, o termo regime de colaboração ainda é vago, abrangente e genérico, porque utilizam das formas mais variadas, mas tem muito significado o estabelecimento de uma relação mais aproximada com o atual Governo, pautada no diálogo, na cooperação e na responsabilidade compartilhada. Eles anseiam por uma relação desburocratizada e democrática, pautada no respeito e na correlação de forças.

Em suma, esse capítulo abordou o regime de colaboração na Bahia, historiando como se estabeleciam e se estabelecem atualmente as relações políticas entre o Estado e os seus municípios. Pela análise dos programas apresentados para exemplificação e pelas visões dos atores envolvidos, pode-se inferir que estes, apesar de assim se definirem, não se caracterizam como programas elaborados em regime de colaboração, mas são efetivados por meio de parcerias eventuais entre as três esferas de governo.

Para exemplificar essa noção de regime de colaboração posta em prática nesses programas, pela sua abrangência e pela sua articulação com as esferas de governo e com a sociedade civil foi selecionado o Programa Todos pela Alfabetização (Topa), concebido de forma ampliada, e, portanto mais democrático, a ser analisado a seguir.

5. O PROGRAMA TODOS PELA ALFABETIZAÇÃO (TOPA): REGIME DE COLABORAÇÃO?

Desfruta muitos prazeres,
Uma alegria sem par,
Toda pessoa que sabe
Ler, escrever e contar!

Cosme de Farias, 1950

A educação, até a metade do século XX não foi uma temática prioritária no Brasil. As oligarquias agrárias conservadoras e donas do capital não a consideravam importante para o desenvolvimento do país. É possível que essa percepção da classe dominante, desde o início da formação histórica da sociedade tenha se enraizado, a ponto desta ter ficado, durante séculos, alheia aos males e às conseqüências advindas de não se dimensionar o impacto que o descaso com a educação causaria à sociedade brasileira. Para Krawczyk e Vieira (2008, p. 49),

Embora alguns representantes do pensamento intelectual entendessem a educação como necessária ao desenvolvimento, a fração hegemônica da classe dominante, vinculada às oligarquias agrárias, prescindia da educação como fator de transformação social.

A preocupação com o analfabetismo da população na Bahia remonta ao século XIX, com a luta de Cosme de Farias, um homem simples, do povo, mas um visionário, apaixonado pela luta em defesa dos excluídos e pela erradicação do analfabetismo. Em 1892, ainda com 14 anos, Cosme de Farias criou a Campanha do ABC, distribuindo milhares de cartilhas, como forma de incentivar as práticas de alfabetização. Em 1915 criou a Liga Baiana contra o Analfabetismo.

Meio século depois (em 1970), houve outra iniciativa, por parte da Arquidiocese de Salvador, que coordenou o Movimento de Educação de Base (MEB), reunindo pessoas da comunidade e

estudantes comprometidos com as questões sociais, com o propósito de desenvolver cursos de alfabetização de jovens e adultos.

A Constituição Federal (CF) de 1988, no seu art. 208, inciso I, garante o “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria.” Também o seu art. 214 já anuncia que será estabelecido em lei o Plano Nacional de Educação (PNE), visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino que conduza, dentre outros, à erradicação do analfabetismo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LBD) nº 9.394/96 dedicou a Seção V à educação de jovens e adultos, mas não faz referência ao analfabetismo dessa parcela da população. Foi somente a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2001, que a visão sistêmica da educação passou a nortear as políticas educacionais, conferindo assim à alfabetização de jovens e adultos significado e importância no ciclo educacional integral.

Só a partir da redemocratização do país o debate sobre a educação como fator de equidade social e de desenvolvimento passou a fazer parte da agenda dos governos, principalmente em razão das demandas econômicas e sociais. Foi a Constituição Federal de 1988 (CF) que viabilizou a possibilidade de construção de um sistema nacional de educação. A partir da forte mobilização da sociedade pela educação, essa passou a ser questão estratégica para as políticas de desenvolvimento econômico e social do país. Na atualidade, não se imagina que uma nação possa se desenvolver sem que sua população tenha um elevado nível de escolarização. O que dizer então de um país com alarmantes taxas de analfabetismo e de analfabetismo funcional?

Na Bahia, em 1996 foi iniciado, pela Secretaria da Educação do Estado, o Programa Estadual de Alfabetização de Jovens e Adultos – o AJA Bahia, - em convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia ligada ao Ministério da Educação (MEC), com vistas ao financiamento, através do Programa Brasil Alfabetizado, de ações de alfabetização para a população de jovens e adultos.

Em 2003, conforme informações contidas no Relatório de Atividades do Programa Educar para Vencer (p. 38) o Governo do Estado tinha como meta atender, de 2003 a 2006, a cerca de 2.062.100 alunos no AJA Bahia.

Ainda assim, com a garantia do direito à educação estabelecida pela CF, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2005) na Bahia a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos é de 18,8%, quase o dobro da taxa nacional (10,9%) próxima da taxa da Região Nordeste, que é de 21,9%, sendo que na zona rural a taxa de analfabetismo da população é de 31,6%, uma das mais altas do país. Quando analisadas as taxas de analfabetismo funcional esse quadro torna-se ainda mais vergonhoso: 55,6% da população rural é analfabeta funcional e a média geral de analfabetismo funcional na Bahia chega a 35,6%. Em números absolutos, a Bahia é o Estado campeão, com mais de dois milhões de pessoas analfabetas acima de 15 anos.

O mapa a seguir mostra as taxas de analfabetismo nos municípios baianos. Pode-se observar o grande número de municípios com percentuais acima de 30%, alguns ultrapassando 50% de sua população.

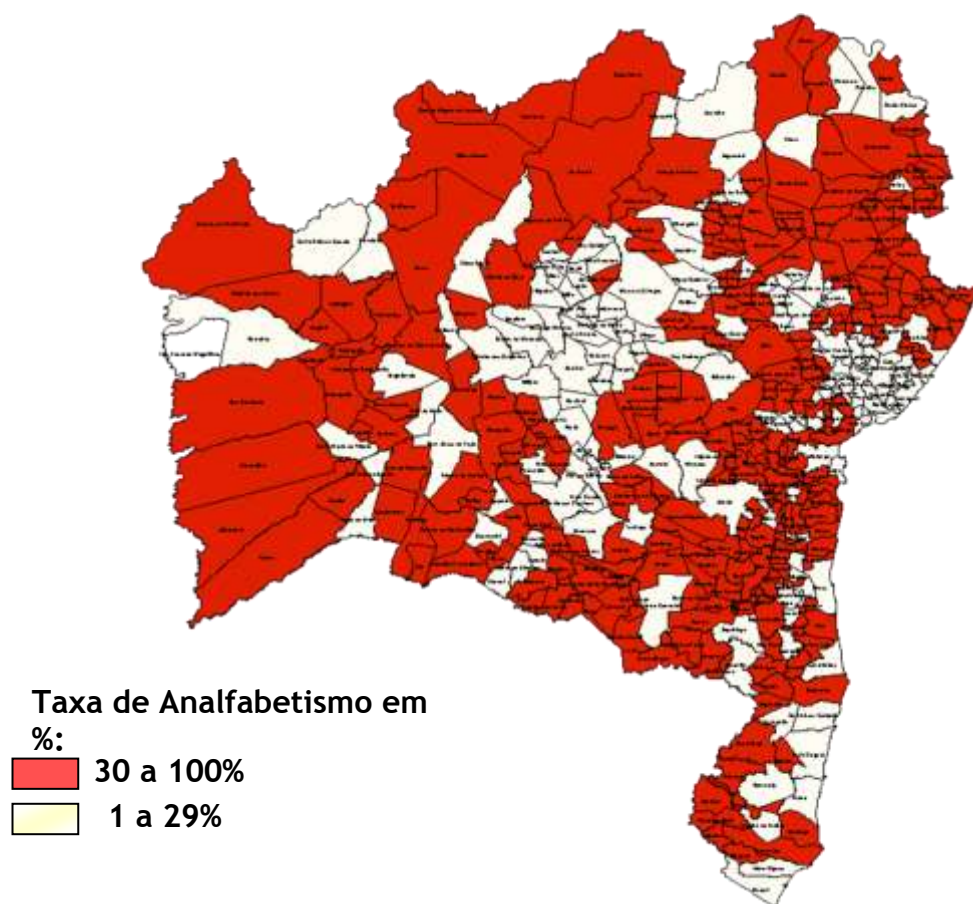


Figura 4: Mapa do Estado da Bahia de acordo com as taxas de analfabetismo

Fonte: Censo Demográfico - 2000

Embora o analfabetismo seja um fenômeno generalizado, algumas regiões, como a do Sisal e Semi-árido Nordeste II têm a maior parte dos seus municípios com percentuais acima dos 30%, sendo a do Nordeste II o caso mais grave, pois somente um de seus municípios está pouco abaixo desse percentual, com 29,7% (praticamente igualando-se aos outros municípios), demonstrando assim o descaso com que essas regiões foram tratadas ao longo dos séculos.

Sisal**Semi-árido Nordeste II**

Figuras 5 e 6: Mapas do analfabetismo nos territórios do Sisal e do Semi-árido Nordeste II

Fonte: Censo Demográfico - 2000

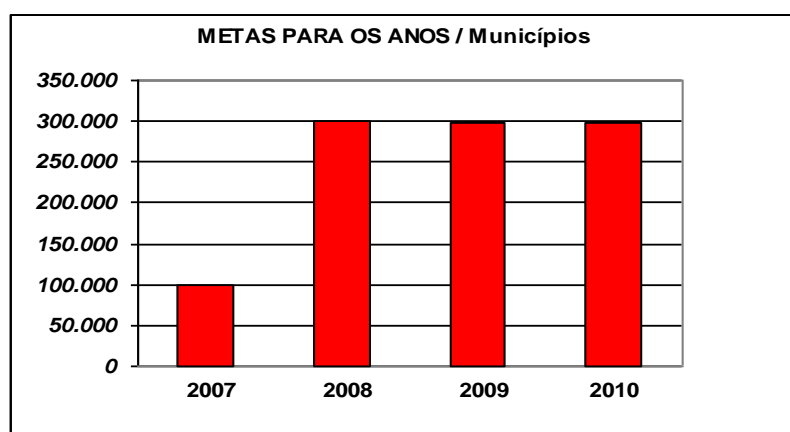
Há muito tempo as taxas de analfabetismo da população de jovens e adultos são alarmantes, mas provocaram reações de surpresa quando, em 2007, o Governo do Estado, ao se defrontar com esse problema lançou o Programa Todos pela Alfabetização (Topa), constituído a partir do Programa Brasil Alfabetizado, do governo federal, com o objetivo de reduzir em 50% os percentuais de analfabetismo. Esse Programa pretende demarcar uma trajetória no combate ao analfabetismo na Bahia.

5.1 O surgimento do Topa

Quando tomou posse, em 2007, o governo Wagner, ao se deparar com o inacreditável número de analfabetos no Estado, determinou que a Secretaria da Educação do Estado (SEC) elaborasse um programa de intervenção social, de grande impacto, que envolvesse e mobilizasse os municípios e as entidades da sociedade civil em torno de um problema social e econômico dos mais sensíveis, que é a existência de um Estado com grande parte de sua população excluída do acesso à escolarização. O próprio governador estabeleceu a meta: reduzir em 50%, em quatro anos, durante a sua gestão, as taxas de analfabetismo na Bahia. O Programa Topa tem o propósito de combater o analfabetismo, buscando retirar um milhão de jovens, adultos e idosos baianos dessa condição.

Com essa meta global, o Topa foi concebido como um programa de ação prioritária do Governo da Bahia, com metas anuais, constantes no gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição das metas do TOPA segundo o ano e o número de municípios



Fonte: Programa Topa/SEC-BA

O Programa foi idealizado pelo próprio governador do Estado que, pessoalmente, definiu suas linhas de ação, passando a Casa Civil do Governo a definir e monitorar suas metas. A concepção pedagógica e sua estruturação foram elaboradas pela Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica (SUDEB) da Secretaria da Educação (SEC), onde foi desenvolvido no seu primeiro ano e, já ao “nascer”, foi assumindo compromissos: a) atender a todos os municípios que queriam ser parceiros, indistintamente, dando orientações, apoio e suporte técnico e pedagógico aos profissionais envolvidos; b) firmar parcerias com entidades da sociedade civil e com instituições públicas e privadas, ampliando e potencializando o universo de atuação do Programa; c) assegurar que a formação contemplasse as especificidades de cada território; d) alfabetizar na perspectiva de letramento; e) garantir a continuidade dos estudos para todos aqueles que assim o desejassem.

O surgimento do Topa possibilitou essa visibilidade do fenômeno do analfabetismo, causando constrangimento e preocupação aos que vêem o acesso à educação como um direito e também para os que a vêem como condição primeira para o ingresso no mercado de trabalho, pois esses indicadores colocam a Bahia em desvantagem na captação de investimentos. As empresas e grupos econômicos tendem a se estabelecer onde exista força de trabalho qualificada disponível, ou seja, onde haja mais escolaridade.

O Programa foi criado pelo Decreto Estadual de nº 10.339, de 09.05.07. Está ancorado na concepção do Brasil Alfabetizado, programa do MEC que tem como missão abolir o analfabetismo no Brasil e que dá suporte financeiro ao Topa. Sua dimensão pode ser medida a partir do seu lançamento, quando estiveram presentes o Governador do Estado, o Ministro de Estado da Educação, Secretários de Estado, deputados federais e estaduais, prefeitos de 226

municípios baianos e representantes de entidades diversas, como movimentos sociais e instituições de educação.

Após o lançamento do Topa¹⁶, despontaram questões que se encontravam, na aparência, se não ignoradas, pelo menos mascaradas, com outra roupagem, ou tratadas de forma irrelevante. O Topa, ao ser constituído em parceria com a União, os municípios e entidades da sociedade civil, com o objetivo de tirar da condição de analfabetos um milhão, dos mais de dois milhões existentes nessa condição naquele período, trouxeram uma grande visibilidade para a questão do analfabetismo da população acima de 15 anos na Bahia, conseguindo com isso uma adesão maciça para a causa do analfabetismo. Esse Programa passou a ser considerado, pelas instâncias governamentais, como o maior exemplo do regime de colaboração na Bahia.

Foi uma demonstração de sensibilidade social e também o começo de uma grande parceria, firmada posteriormente entre a União, o Estado da Bahia, 363 de seus 415 municípios, 170 entidades da sociedade civil e 06 universidades e instituições de educação superior, em um processo bem sucedido de articulação e intensa mobilização em torno do Programa, especialmente no interior do Estado.

O Topa partiu da premissa de que, para ser executado, teria necessariamente que contar com a colaboração de todos os entes federativos: União, Estado e municípios, além da parceria indispensável das entidades da sociedade civil e das Instituições de Ensino Superior (IES). A

¹⁶ - Para acompanhar e apoiar as ações do Programa foi instituído, pelo Decreto nº 11.138, de 8 de julho de 2008, um Comitê, formado por personalidades de vários segmentos da sociedade civil, dentre profissionais liberais, artistas, intelectuais, educadores, comunicadores, representantes de entidades de classe e religiosas, com a finalidade de acompanhar e dar visibilidade às ações, propor atividades de mobilização, auxiliando na sensibilização da sociedade para a adesão ao Programa. O Comitê tem a atribuição também de julgar os candidatos ao Prêmio Cosme de Farias e reúne-se ordinariamente duas vezes por ano.

SEC, além de proponente e coordenadora, teria de ser, principalmente, o articuladora, tanto entre as esferas de governo como entre a sociedade civil e as IES. Assim, o Topa transformou-se em um grande programa de parceria envolvendo o poder público e entidades não governamentais.

Em 2007, no seu primeiro momento, o Programa matriculou 224.000 alfabetizandos, mobilizou 17.528 alfabetizadores, 1.075 coordenadores de turmas, 75 tradutores-intérpretes de Libras, dobrando a sua meta inicial, de alfabetizar 100.000 pessoas no primeiro ano. Identifica-se pelos dados, que nesse contexto de implementação do projeto os municípios tiveram maior participação, dado o número de turmas (8.933) e de alfabetizandos (135.369) que ficaram sob sua responsabilidade, em relação às entidades representativas dos movimentos sociais, que participaram com 36.5% das turmas e 37,5% dos alfabetizandos.

Tabela 8: Distribuição dos atores envolvido no TOPA no Estado da Bahia (2007)

	Turmas	Alfabetizandos	Alfabetizadores	Coordenadores	Tradutores
Prefeituras	8.933	135.369	10.770	673	49
Entidades	5.142	81.171	6.758	402	26
Total	14.075	216.540	17.528	1.075	75

Fonte: Programa Topa/SEC-BA

Ao final de 2007, constatou-se que um projeto dessa natureza necessitaria de uma estrutura operacional própria, tendo em vista a enorme demanda de pessoal e a dificuldade de operacionalizá-lo dentro da estrutura existente. O Topa estava demandando uma nova forma de estruturação administrativa, financeira, pedagógica e operacional. Assim, em janeiro de

2008 o Programa passou a estar vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário da Educação, acompanhado pela Casa Civil do Governo.

Pela sua concepção, todo o processo de construção, monitoramento e avaliação precisaria ser feito de forma articulada e coletiva. Havia também uma forte convicção de que só com a união de todos: governos, instituições de ensino e sociedade civil se conseguiria atingir o ousado objetivo proposto pelo Programa. Além disso, para garantir a continuidade dos estudos para os egressos do Topa seria necessário um esforço adicional de cooperação. A educação de jovens e adultos se faz com a parceria também dos três entes federativos.

A partir de uma visão panorâmica dos programas federais implementados na Bahia, o Topa foi o que mais se destacou no estabelecimento de parcerias. Entretanto, vale lembrar que o Topa é um programa pontual, embora abrangente, que visa corrigir o fracasso histórico das políticas públicas para a educação básica, não mexendo na sua estrutura educacional. Não deixa de ser, portanto, um mecanismo de compensação para uma parcela da população a quem foi negado o direito ao acesso e à permanência na escola na idade adequada. Esse é o ponto em que os educadores, a sociedade e os governos devem focar: a melhoria da qualidade da educação, garantindo aos educandos o direito a um percurso escolar digno, para que programas de erradicação do analfabetismo não sejam mais necessários.

5.2 O papel dos parceiros

Para atingir as metas previstas no Programa, tornou-se fundamental a participação das instâncias de governo, federal, estadual e municipal e a sociedade civil. Assim, firmou-se uma parceria entre o Ministério da Educação, a Secretaria da Educação do Estado, as Prefeituras

dos 363 municípios que aderiram ao Programa, como também as instituições educacionais variadas e entidades representativas dos movimentos sociais. Todo esse movimento levou a uma grande mobilização social, superando as metas e as expectativas quanto à inserção dos alfabetizandos e da adesão da sociedade baiana com relação ao Programa.

As principais instituições envolvidas no Programa são as seguintes: a) Ministério da Educação; b) Secretaria da Educação; c) Entidades representativas dos movimentos sociais; d) municípios; e) instituições educacionais, com distintos atores, papéis e posicionamentos em relação ao Programa.

a) Governo Federal/Ministério da Educação

Um dos principais atores desse Programa é o Governo Federal, com o suporte financeiro, proveniente do Programa Brasil Alfabetizado, que visa cumprir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de erradicar o analfabetismo no Brasil. Esse Programa financia as ações dos estados e municípios voltadas para a redução ou erradicação do analfabetismo, estabelecendo convênios de parceria diretamente com os municípios ou por intermédio dos estados. Cabe ao Programa Brasil Alfabetizado, por meio do Topa, na Bahia, financiar bolsas para voluntários nas categorias de alfabetizador, coordenador-alfabetizador e tradutor-intérprete de libras, assim como realizar os programas de formação com universidades e instituições de educação superior. Financia também a aquisição de livros.

b) Governo da Bahia/SEC

Para estruturar o Programa, a SEC teve um papel fundamental desde a concepção, a organização e a articulação, até seu enraizamento. Teve o papel de articuladora dos municípios e entidades da sociedade civil, para um esforço conjunto e integrado pela redução do número de analfabetos no Estado. Assim, firmou convênios de parceria com municípios, instituições de ensino e entidades da sociedade civil. Financia também, com recursos do tesouro do Estado, algumas ações de formação, transporte e aquisição de merenda escolar e mantém uma equipe na sede da Secretaria da Educação e supervisores nas Diretorias Regionais de Educação (DIREC) para o desenvolvimento do Programa e apoio aos parceiros.

A SEC articulou ações de parceria com outras secretarias de Governo, a exemplo da Secretaria de Saúde do Estado, que realiza exames oftalmológicos e a aquisição de óculos para os que deles necessitam e também com a Secretaria de Segurança Pública, que viabiliza a conquista da carteira de identidade, agora com a assinatura, dos alfabetizados, visando à melhoria das condições de cidadania destes.

A Secretaria instituiu coordenações diversas para o desenvolvimento das ações do Programa: pedagógica, financeira, de sistema e a de mobilização e relações institucionais. Jonas Nascimento, Coordenador de Mobilização do Programa, o avalia sob aspectos positivos: “...podemos citar a mudança cultural da saída do isolamento das prefeituras e movimentos sociais para a aplicação da prática do regime de colaboração entre os entes do Estado, como também da integração com os movimentos sociais e as empresas privadas”

A participação dos movimentos sociais é um fenômeno na história da construção democrática, vista como positiva por muitos dos envolvidos com o Programa. Entretanto, acabou gerando, em muitos municípios, uma disputa política entre o poder público e as entidades. Essa participação, apontada como um dos aspectos positivos, reverte-se em formas de cooperação ou em práticas de impedimento para a realização dos Programas?

Para alguns dos atores do sistema educacional envolvidos, o Programa acabou sendo visto como possibilidade de empregos e barganha política, fato muito comum em todas as regiões, exemplificado pelo relato da supervisora regional de Ribeira do Pombal “As interferências políticas locais superam o regime de colaboração, bem como a concepção do Programa. O gerenciamento nessa relação não é uma tarefa fácil” e pela supervisora de Ilhéus, que também reconhece que “Os problemas políticos infelizmente atrapalham o caminhar dos programas”.

Uma das ações do Governo da Bahia foi a instituição, através do Decreto nº 10.340, de 09 de maio de 2007, do Prêmio Cosme de Farias, que tem por objetivo laurear a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que desenvolva atividades de alfabetização, escolarização e profissionalização de jovens e adultos e tenha se destacado no Programa Topa. O Prêmio foi instituído com o objetivo de reconhecer e premiar ações de cunho social e pedagógico em benefício da comunidade escolar e estimular a sociedade a participar de atividades que desenvolvam a alfabetização, escolarização e profissionalização de jovens, adultos e idosos. É também uma justa homenagem ao homem que mais lutou, na Bahia, pela erradicação do analfabetismo.

Uma vez por ano é constituída uma Comissão Julgadora para a seleção, tendo como candidatos ao Prêmio municípios, entidades, alfabetizadores, tradutores-intérpretes de libras e

coordenadores-alfabetizadores, sendo premiados aqueles que mais contribuíram para a melhoria dos indicadores ou se destacaram com ações de inclusão dos egressos do Programa.

Na primeira edição do Prêmio, em 2008, os ganhadores foram, por categoria: município – Mascote, tendo sido considerado vencedor por ter encaminhado 50% dos alfabetizados para turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA); entidade – Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais Sem Medo de Ser Feliz de Inhambupe, que cadastrou 1.513 alfabetizando; alfabetizadora - Lêda Lúcia da Rocha Silva, de Santo Antonio de Jesus, com 21 alunos matriculados, dos quais 19 alcançaram a base alfabética; tradutora-intérprete de libras - Marizete do Nascimento Silva, da cidade de Simões Filho, que trabalhou com três alfabetizando surdos e a coordenadora-alfabetizadora - Adelane Macedo Souza, de Itabuna, com 16 turmas e 207 alfabetizando sob sua coordenação.

Para o Ministro da Educação, Fernando Haddad, presente na conclusão dessa 1ª etapa do Programa, em 29 de julho de 2008, no Centro de Convenções da Bahia, este é o maior programa de redução de analfabetismo do Brasil, avaliando positivamente o protagonismo da Bahia nessa ação integrada de combate ao analfabetismo no país, tendo o presidente Lula, também presente, acrescentado que “A Bahia possui o melhor projeto, a melhor política de alfabetização do país”.

c) Entidades representativas dos movimentos sociais

As entidades dos movimentos sociais têm uma penetração muito grande nas comunidades rurais. Contar com a adesão dessas entidades para a divulgação do Programa junto a essas comunidades passou a ser estratégico. A equipe da Coordenação de Mobilização do Programa

da SEC foi a campo para articular essas parcerias e obteve êxito. Aderiram ao Programa, já no seu primeiro momento, 170 entidades e, a partir daí, passaram a ter um papel fundamental na conquista de alunos, na sensibilização da sociedade e na superação das metas estabelecidas pelo Programa na sua primeira etapa. Participaram três categorias de entidades: religiosas, sindicais e organizações não governamentais, que responderam por 37,5% dos cadastros dos alunos na primeira etapa, em 2007.

Durante os encontros e eventos realizados pelo Programa, dentre eles: “Diálogos Pedagógicos” e “Escuta Aberta das Parcerias”, as entidades, conforme informações da Coordenação de Mobilização do Programa apresentaram diversas experiências exitosas e sugestões para a melhoria da sua execução, demonstrando assim estarem sintonizados com a qualidade pedagógica a ser desenvolvida por cada um dos parceiros.

Há consenso no Governo do Estado de que é imprescindível a participação das entidades da sociedade civil organizada na divulgação, articulação e mobilização do Programa e também na formação dos educadores populares, por isso consta como um dos seus compromissos o estabelecimento dessas parcerias, que visam também a potencialização do seu universo de atuação.

d) Municípios

Para os prefeitos dos municípios, parceiros potenciais do Topa, o Programa é visto também como expressão do regime de colaboração, haja vista as entrevistas feitas com eles, já citadas no capítulo 4. Essa perspectiva é corroborada por depoimentos de secretários municipais de educação, a exemplo da Secretária de São Sebastião do Passe, que afirma ter sido o programa

instituído de forma colaborativa “*pois tanto o Estado quanto o Município tiveram as suas responsabilidades para que o referido programa fosse efetivado*”. Ao aderir ao Topa, além de toda a mobilização que é feita para cadastrar os alfabetizandos e propiciar as condições de infra-estrutura e os espaços escolares, as Redes municipais de educação precisam planejar a inserção dos egressos do Programa na educação de jovens e adultos, já que estes devem prosseguir com o processo de escolarização.

Os municípios também criaram suas próprias estruturas para o desenvolvimento do Programa nas suas secretarias de educação e destinam um dos seus técnicos para a coordenação municipal. Entretanto, relatam problemas de caráter estrutural, como a falta de transporte e de materiais didáticos; a demora no pagamento das bolsas dos alfabetizadores; a lentidão na aquisição dos óculos; informações desencontradas sobre a formação dos alfabetizadores, coordenadores e intérpretes; e a utilização do sistema de cadastramento, gerando muitas pressões por parte dos alfabetizandos e alfabetizadores para a solução dos problemas. Segundo os relatos, o MEC e a SEC não têm respondido com presteza às inquietações e preocupações dos parceiros com relação a essas questões.

e) Instituições educacionais

Conceber um Programa de alfabetização exige pensar em quem são os sujeitos alfabetizandos e quem serão os alfabetizadores. Sem uma concepção bem fundamentada e sem um processo de seleção e escolha dos alfabetizadores todo o processo tende a fracassar. Assim, as universidades e as instituições de educação superior foram convidadas a firmar parcerias com a SEC na formação desses alfabetizadores, dos tradutores-intérpretes de libras e dos

coordenadores-alfabetizadores, como também para se responsabilizarem pela supervisão da formação e, durante a execução do Programa, também pela supervisão técnico-pedagógica.

As universidades estaduais se comprometeram em atender regiões específicas, e à Universidade do Estado da Bahia (UNEB) coube a maior parte da formação. Entretanto, pela dimensão do programa, essa formação em algumas situações acabou sendo uma fonte de problemas e de desgastes, cabendo à UNEB, portanto, pelo volume e dimensão da sua formação, o maior desgaste pelas falhas ocorridas durante o processo de formação, conforme relatos de supervisores e coordenadores.

No entanto, para a coordenadora pedagógica do Topa na Universidade Estadual do Sudoeste Baiano (UESB), Ângela Maria Gusmão Santos Martins, a formação dos alfabetizadores foi um sucesso e a maior dificuldade do Programa foi com relação ao repasse de recursos do Brasil Alfabetizado, do MEC/SECAD.

Já para a Coordenadora de Área do Programa Topa da UNIME – União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME), Viani da Silva Soares, a relação estabelecida com os parceiros nos municípios e com as entidades foi muito positiva, fortalecendo a ação alfabetizadora e da EJA dentro da instituição, além da mobilização junto aos estudantes, o que contribuiu para a divulgação do Programa. Na sua avaliação, um aspecto negativo a ser considerado diz respeito à própria instituição, que teve dificuldade em compreender a dinâmica do Programa.

Os relatos demonstram que o Topa “nasceu” com uma estrutura inferior à sua necessidade. Um programa dessa natureza, com uma concepção nova de alfabetização, necessita de um tempo de preparo e amadurecimento das equipes, das unidades formadoras e dos parceiros,

para que possa ser implantado com estabilidade. O desenvolvimento do Programa ficou vulnerável à necessidade de corresponder à demanda e às pressões surgidas para sua implantação, o que gerou instabilidade e insegurança, amenizada pela determinação dos parceiros, que conseguiram garantir sua efetivação dentro das metas pactuadas.

5.3 Avanços e desafios

Em sua primeira etapa, iniciada em outubro de 2007, o Topa matriculou 224.000 mil pessoas, alfabetizando 171.000 (76%) dos jovens, adultos e idosos matriculados, um grande feito para um Programa lançado no início de um governo, quando ainda se estruturava o próprio governo, já conferindo ao Programa uma credibilidade e um entusiasmo do tamanho do desafio.

Essa primeira etapa foi encerrada em junho de 2008. Em dezembro de 2008 teve início a segunda etapa, tendo o Programa expandido ainda mais seu raio de atuação, atingindo quase a totalidade dos municípios da Bahia, 415, em parcerias firmadas com prefeituras (358), com entidades representativas dos movimentos sociais, com 11 universidades/unidades formadoras, tendo matriculado 350.000 alfabetizandos. Uma vez conquistada a maioria dos municípios, um dado novo é o crescimento da participação das entidades dos movimentos sociais, que passaram de 170 para 440.

A terceira etapa está prevista para começar em abril de 2009. Esses números revelam que o cronograma de execução das metas constantes no gráfico 1 terá de ser reavaliado. Segundo a Coordenadora Financeira, Cristina Porto Pacheco, corroborando os depoimentos dos gestores locais e parceiros, o Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), de cadastramento dos alfabetizandos

e bolsistas, não estava suportando a demanda da Bahia, tendo gerado inúmeros atrasos na execução das metas e no pagamento dos bolsistas. A partir das muitas reclamações, o MEC ajustou o sistema, tornando-o mais ágil. Entretanto, ainda perduram os problemas decorrentes do seu formato, que foi pensado para os municípios, dificultando a sua operacionalização pelos estados.

Apesar das dificuldades inerentes a qualquer programa dessa magnitude, é inegável que o Topa está buscando contribuir com o desenvolvimento de uma política educacional que tem como princípio o direito de todos à educação e esta como um processo de inclusão. É um bom começo, embora os desafios e dificuldades para sua efetivação sejam gigantescos. O tempo agora é para refletir sobre as práticas e sobre os resultados, para que se possa sempre estar sendo reestruturado, enquanto existirem na Bahia jovens e adultos na condição de analfabetos.

Não se pode esquecer, contudo, que o Topa existe para corrigir uma dívida histórica de descaso com a educação básica. Entretanto, mesmo com sua enorme abrangência é um programa, com um tempo de existência, que não deve ser longo, até para que seja bem sucedido. Portanto, as relações estabelecidas só existirão enquanto durar o Programa.

Tudo que foi apresentado demonstra por que o Topa é visto como o maior exemplo de regime de colaboração entre o Estado da Bahia e seus municípios. Ele foi se constituindo como um programa desenvolvido através da articulação dos três entes federativos, com a participação dos movimentos sociais, configurando-se como resultante de um esforço coletivo. E assim deve ser visto: como exemplo de uma bem sucedida articulação no estabelecimento de parcerias, que pressupõe cooperação, complementaridade, com um propósito comum, que, no caso, é a redução das taxas de analfabetismo no Estado.

Por fim, uma questão se coloca: a questão da colaboração, ou mesmo das parcerias, não pode estar dissociada da temática política. O regime de colaboração, por si mesmo, não vai resolver entraves que dizem respeito às relações de poder instituídas entre as instâncias governamentais. É preciso sair dessas fronteiras para ver as relações e conexões que dão sentido a essa ordem mais geral.

6 Considerações finais

No estudo em apreço identifiquei a baixa articulação entre as esferas de governo e a necessidade de instituição de mecanismos de parceria e apoio mútuos como objetivos a serem perseguidos pelo Estado da Bahia e seus municípios, no contexto do campo educacional na contemporaneidade.

Observei também a existência de visões distintas na abordagem dessa temática. Para uns, o regime de colaboração é o meio pelo qual podem se construir relações horizontais, autônomas e logicamente solidárias, um ideal que deveria ser perseguido por todos os governantes que têm, de fato, a educação como mola propulsora do desenvolvimento de um povo e de uma nação. Entretanto, na prática, o confronto de interesses que permeia as relações entre as instâncias de poder não dão margem para se acreditar que essas relações solidariamente construídas possam ser de fato estabelecidas. Para outros, as políticas públicas educacionais devem ser instituídas por mecanismos compulsórios. Esses mecanismos funcionam, no sistema educacional, na sua totalidade? A dimensão da legalidade não pode ser o eixo central da educação, visto que ela é parte, que contribui para estruturar, porém outras dimensões como a política, a administrativa, a artística, a de costumes, da cultura e da esfera intelectual

compõem a vida social e educacional. E as leis, como são constituídas? Por quem? Para quê? As leis, impostas para regular, não fazem sentido quando a proposta é construir relações colaborativas e solidárias.

Identifiquei também que o conhecimento adquirido sobre esse fenômeno ainda necessita ser sedimentado, mas tenho a impressão de que o já visto me anima a continuar a caminhada, porque a cada dia descubro novas maneiras de abordagem dessa temática, que têm ampliado a minha percepção do significado do regime de colaboração, expressão corrente quando se trata de políticas educacionais, tanto do ponto de vista teórico como das práticas, mas carente de definições precisas e de práticas que mostrem a sua viabilidade. Esse estudo abre novas possibilidades em termos da trajetória de pesquisa, visto que o uso da expressão regime de colaboração está plenamente difundido, porém completamente dissociado da sua concepção, ou mesmo da sua finalidade.

Conforme já sinalizado anteriormente, a expressão regime de colaboração tornou-se generalista, elástica, servindo para classificar qualquer forma de parceria, de ação conjunta entre instâncias de governo, e até mesmo nas relações com instituições não governamentais. A utilização indiscriminada dessa expressão faz com que não se perceba, dentro das ações desenvolvidas por esses agentes, a ausência de compreensão do conceito de colaboração, conforme preconizado pela legislação.

Toda essa idéia de colaboração existente, desde a Constituição de 1988, ou seja, há vinte anos, ainda não conseguiu sequer ser apropriada em termos conceituais pelos distintos atores e muito menos no tocante à ação, já que não consegue modificar o quadro vigente da educação brasileira e baiana, em particular, dada a crise que se manifesta na estrutura e na organização

dos sistemas educacionais, assim como nas relações que se desenvolvem no processo educativo.

Na prática, o Brasil, a seu modo, vem construindo um sistema de educação nacional, haja vista a implementação da política de financiamento e do sistema de avaliação, que ocorreram de forma compulsória. Então, para que serve a idéia de construção de regime de colaboração se as políticas educacionais que importam às agências nacionais e internacionais estão sendo implementadas compulsoriamente?

Construir relações fundamentadas em noções de solidariedade talvez seja o maior desafio de uma sociedade que pretenda construir uma educação de qualidade, inclusiva, pautada no direito de todos. Na prática, o que existe são sistemas competitivos. O regime de colaboração sem normatização pode significar voluntarismo, demagogia, engodo, ou seja, artifício para atrair os indivíduos para uma determinada ideologia. Mas, e com a normatização? De que espécie? Uma normatização que parte de supostos igualitários já vem comprometida na essência, porque não parte da realidade concreta. A desigualdade é que estrutura as relações da sociedade. Então, como tratar os entes federativos como sendo iguais e autônomos, quando se conhece os princípios hierárquicos e a dependência que regem as relações entre as estruturas de poder?

É evidente que a estrutura hierárquica da sociedade brasileira, aliada à pouca tradição democrática e ao clientelismo que ainda grassa na sociedade, política e civil, dificultam a criação de mecanismos de participação social. Criar espaços de diálogo, de deliberação conjunta entre a sociedade civil e os governos, reforçar as parcerias e articulações é absolutamente imprescindível para o fortalecimento das relações de poder que, para acontecer

de forma igualitária, devem ser precedidas do respeito aos limites e possibilidades das distintas realidades. Porém, não basta apenas desenvolver esforços somente para que os diálogos aconteçam. É necessário vontade política, interesse, poder de deliberação, institucionalização de práticas, não daquelas dissociadas dos contextos, mas as que contam com a participação efetiva dos atores envolvidos.

Por tudo que já foi visto a respeito do regime de colaboração, se é que seja possível sua implantação sob a concepção posta na LDB, não se pode considerar que este continue sendo pensado, como de praxe, tão somente pelo viés do financiamento, haja vista que este só tem contribuído para aumentar a competição entre os sistemas. É necessário repensar esse conceito a partir de uma perspectiva mais ampliada do seu significado, de modo que se possa captar as múltiplas formas de representação de tipos distintos de colaboração, resultantes das práticas diferenciadas comuns aos contextos democráticos, que podem se constituir com base nas relações solidárias, estruturadas a partir de um planejamento conjunto, integrado e de decisões compartilhadas, sem perder de vista, sobretudo, as desigualdades existentes desde o desenvolvimento das sociedades modernas até a contemporaneidade.

É preciso refletir sobre os problemas que estão exigindo respostas. As deficiências e fragilidades da educação brasileira estão expostas à opinião pública, que parece estar tomando consciência do papel da educação no desenvolvimento do país, do seu Estado e do seu município. A sociedade precisa de respostas para a ineficiência que impera no sistema educacional brasileiro. Das redes municipais ao sistema federal, todos têm que se debruçar sobre a questão da grave crise de qualidade na qual a educação brasileira está, há décadas, mergulhada.

Mudar a perspectiva neoliberal que tem imperado nas concepções dos programas e projetos destinados ao desenvolvimento da educação, que leva em consideração apenas os aspectos mercadológicos e quantitativos, já seria um bom começo. Pensar na educação como um direito de todos, e com a qualidade necessária ao desenvolvimento cognitivo, afetivo e social dos educandos é o caminho a ser seguido pelos governos que se querem democráticos, participativos, solidários e comprometidos com os sujeitos desse direito.

É isso que a sociedade necessita construir e exigir, saindo da atitude contemplativa e da perspectiva assistencialista, para a construção efetiva de uma educação estruturada a partir do reconhecimento das reais relações instituídas entre as distintas esferas de poder nacional, estadual e regional, levando em conta a diversidade e a complexidade dos fenômenos da vida social e educacional, assim como os diversos atores envolvidos nesse processo. Será utopia ou será possível a construção de uma relação pautada em valores, regras e normas fundamentadas em bases reais, capaz de sair das abstrações e interpretar o mundo como o mundo se manifesta?

A idéia de colaboração, ou de parceria, deve continuar permeando as relações entre as instâncias decisórias, só que de forma realista, plausível, sem que a essa idéia de cooperação seja dado um peso ou um papel que não lhe cabe. Quem sabe assim a educação básica pode sair do plano do descaso, ou da disputa, para o plano da cooperação real, da solidariedade, do compartilhamento de responsabilidades, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento social e econômico do país?

É isso que se espera dos governos. Que estabeleçam diálogos entre si e com a sociedade civil, no sentido de construir coletivamente um projeto de sociedade realmente democrática,

participativa, amadurecida, voltada para a correção das discriminações e das desigualdades. A educação talvez possa ser a ponte entre a intencionalidade e a sua concretude. Contudo, instituir um regime de colaboração de forma compulsória não ajuda à tomada de consciência nem à mudança de mentalidade. Serve apenas como mecanismo de regulação da ordem e das relações que devem ser pautadas, a princípio, pelo respeito à autonomia de cada ente federativo.

Por outro lado, essa desigualdade social e econômica entre os entes federativos exige um nivelamento de oportunidades. Assim, o discurso sobre o regime de colaboração passa a ser retórica para o estabelecimento de parcerias pontuais. As políticas educacionais que interessam aos governos e às agências internacionais são implementadas de forma compulsória. Em contraposição, a baixa qualidade da educação tem se mantido estável e sem expectativa de alteração a curto prazo.

Algumas ações, em um governo democrático, podem criar brechas para a construção do processo educacional mais amplo, que leve em conta os sujeitos e as distintas formas de aprendizagem. Cabe a institucionalização de práticas que valorizem os diversos sujeitos, que garantam o direito de definir o destino da educação e da nação. A pergunta que se faz é a seguinte: será que os dirigentes da educação, em todas as esferas de governo, acreditam mesmo ser possível estabelecer esse regime de colaboração?

O Programa Topa foi escolhido para exemplificar esse estudo porque traduz essa crença. Por envolver as três instâncias de governo e por ter uma natureza generalizante, foi imediatamente identificado por todas as instâncias envolvidas como o maior exemplo do estabelecimento do regime de colaboração na Bahia. Entretanto, por ser um programa novo, pontual, com um

propósito, o de corrigir uma dívida histórica de exclusão do sistema educacional e do acesso à alfabetização dessa enorme parcela de dois milhões de jovens e adultos, seu impacto na sociedade ainda não pode ser avaliado, em termos de ganhos reais, nem do significado para a vida concreta, profissional e social, desses almejados um milhão de alfabetizados.

Isso posto, concluí que o Topa consiste apenas em um fragmento, frente à visão de sistema, que envolve a educação na sua totalidade. Porém, revela noções e aprendizado sobre práticas coletivas, de participação, de parcerias, mas com um tempo definido de existência.

Os resultados desses estudos mostram que, quando se analisa o jogo de forças e os interesses que permeiam as relações entre os entes federados, o regime de colaboração fica à mercê da vontade política de cada governante, confundindo-se com a assinatura de acordos, projetos e programas pontuais, que visam ao desenvolvimento de ações, tendo por base o repasse de recursos, especialmente financeiros, ou a transferência de atribuições diversas de um ente para outro, demonstrando assim essa vocação conservadora de se manter uma perspectiva idealista, que concebe a noção de colaboração de forma ingênua, utópica, ao se pensar que, em relações tão conflitantes e de interesses tão diversos, esse regime, sinônimo de cooperação, compartilhamento e de ajuda, por isso mesmo baseado no desejo e no voluntarismo, tenha possibilidade de ser materializado nas práticas educativas entre esferas de poder tão desiguais, conflitantes e concorrentes.

Diante do quadro analisado, resta uma questão, que é central, e que precisa ser respondida: qual a proposta que os governos, federal, estaduais e municipais têm para construir esse regime de colaboração, de modo que altere a educação básica, a sua qualidade e estrutura e, conseqüentemente, a vida e a cultura dos sujeitos históricos?

7. Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação Básica; nó da avaliação? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n.º. 80. p. 253-274, setembro, 2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 18/06/2008.

ABRAMO, Perseu. **Pesquisa em Ciências Sociais: um guia para estudantes**. 2ª. ed. rev. e atual. Salvador: Série Textos Didáticos, n. 8, UFBA, 1974.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n.º 22, p.95-105, abril, 2001.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Condição docente, trabalho e formação. *In*: SOUZA, Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 191-209.

ARROYO, Miguel Gonzalez. **Ofício de Mestre: imagens e auto-imagens**. 6ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

BAHIA, Secretaria da Educação. **Plano Estadual de Educação da Bahia**. Salvador: SEC, 2006.

BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial no Brasil: Uma Parceria de Resultados**. www.obancomundial.org. Acesso em 16/08/2006.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. 2ª ed. Ijuí, Unijuí, 2007.

BOAVENTURA, Edivaldo. O Município e a Educação. *In*: BOAVENTURA, Edivaldo (Org.). **Políticas Municipais de Educação**. Salvador: EDUFBA, 1996, p.9-30.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília, DF. Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. Estudos de caso. *In: _____ Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, C. et GRACINDO, R.V. Gestão da Educação; O Município e a Escola. *In. Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos.* São Paulo, Cortez, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília. DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº. 4.024, de 21 de dezembro de 1961. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: MEC, 1961.

_____. Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º. e 2º. Graus, e dá outras providências.** Leis. Brasília, DF, 1971.

_____. **Emenda Constitucional nº14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** 1997.

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre a Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.**1997.

_____. Decreto nº. 2.264, de 27 de junho de 1997. **Regulamenta a lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. 1997.

_____. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** 2001.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** 2008.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas.** MEC. Brasília, 2008.

BRUNO, Lúcia. Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. *In: BRUNO, L. (org.) Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo.* São Paulo, Atlas, 1996.

CARNOY, Martin. **Mundialização e a reforma na educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília, UNESCO: Brasil, IPE, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **O Desenvolvimento local e racionalidade econômica**. Disponível em: www.dowbor.org. Acesso em: 13/11/2006

_____, Ladislau. **Educação e desenvolvimento local**. Disponível em www.dowbor.org. Acesso em: 13.11.2006.

_____, Ladislau. **Gestão social e transformação da sociedade**. Disponível em www.dowbor.org. Acesso em: 13/11/2006.

ECO, Humberto. **Como se Faz uma Tese**. Coleção Estudos. São Paulo: Perspectiva, 1988.

GIL, Antonio Carlos. Formulação do problema. In: _____. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, C.A. Regime de Colaboração Intergovernamental: Alternativa para a Maioridade do Ensino Médio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 109, p. 25-41, março/2000.

HAMPTON, David R. **Administração Contemporânea**: teoria, prática e casos. São Paulo: McGraw-Hill (Makron Books do Brasil Editora Ltda.), 1992.

KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera Lúcia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida *et al.* **Planejamento e Educação no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª. ed. 3ª. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EDU, 1986.

LUZ, Narcimária Correia do Patrocínio (Org.). **Tecendo Contemporaneidades: Pontos de Diálogos sobre Educação e Contemporaneidade**. Salvador: EDUNEB, 2007.

MORGAN, G. **Imagens das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Gestão democrática e melhoria do desempenho escolar. Qual a relação? **Revista Gestão em Rede**. Salvador, nº 21, p. 17-21, junho-julho. 2000.

NOVAES, Ivan. Aspectos conjunturais que repercutiram no processo de descentralização da gestão educacional no Brasil. 2006. (mimeo).

PETERSEN, A. *et al.* **Ciência Política: textos introdutórios**. Porto Alegre: Mundo Jovem, 1998.

PORTERLA, Adélia Luiza; ATTA, Dilza Maria Andrade. A gestão da educação escolar hoje: o desafio do pedagógico. *In. Gestão educacional e qualidade social da educação*. Salvador: ISP/UFBA, 2007, p. 15 -16.

SÁ, Nicanor Palhares. Memória e história do Sistema Único de Educação. **Revista de Educação Pública** . Mato Grosso, v. 006, nº. 9, p. 86-93. UFMT, 1997.

SAVIANI, Demerval *et al.* **Desenvolvimento e Educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1983. (Polêmicas do Nosso Tempo; 6).

_____, Demerval. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5ª ed. revista. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas. v. 20, nº. 69, p. 119-136, dez.1999

_____, Demerval. **Educação Brasileira: Estrutura e Sistema**. 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Maria Abadia. Do Projeto Político do Banco Mundial ao Projeto Político-Pedagógico da escola pública brasileira. **Caderno Cedes, Campinas**, v. 23, nº 61, p. 283-301, dezembro/2003.

UNDIME – **União dos Dirigentes Municipais de Educação**. Disponível em www.undime.org.br. Acesso em: 18.06.2008.

_____ – União dos Dirigentes Municipais de Educação. **Revista Educação Municipal**. Nº 5, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Revista Educação & Sociedade** v. 23, nº. 80. Campinas, p. 97-108. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 18.06.2008.

APÊNDICES

APÊNDICES

A – Roteiro de entrevista com o jurista J.J.Calmon de Passos

B – Roteiro de entrevista com o Presidente do Conselho Estadual de Educação

C – Roteiro de entrevista com a Presidente da UNDIME

D – Roteiro de entrevista com prefeitos

E – Roteiro de entrevista com dirigentes municipais de educação

F – Roteiro de entrevista com os Coordenadores do Programa Topa na SEC

G – Roteiro de entrevista com coordenadores locais do Topa

H – Roteiro de entrevista com supervisores regionais do Topa

I – Roteiro de entrevista com coordenadores das Universidades

J- Questionário aplicado ao DME

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: J.J.Calmon de Passos
Jurista
Local – Sua residência – Salvador –BA

1- O Senhor pode falar um pouco sobre os embates travados no processo de construção da Constituição Federal de 1988?

2 - O Senhor acredita em um Sistema Nacional de Educação?

3- A Constituição Federal e a LDB preconizam que os entes federados devem organizar seus sistemas de educação em regime de colaboração. O que seria estruturante na construção desse regime de colaboração?

4 - É possível construir uma relação entre instâncias de poder na base da boa vontade? E normatizar, resolve?

5. A lei que rege a educação deve ser a expressão jurídica de uma teoria educacional (pedagogia). Deve ter intencionalidade, representar o conjunto e ter coerência. Não havendo uma concepção filosófica sistematizada ou teorizada pelos educadores, como essa lei se constitui?

6. Em sua opinião, os municípios podem estabelecer uma relação de igualdade com o Estado? E a criação de leis garante o respeito à autonomia?

7. Como o Senhor, com toda sua experiência jurídica, analisa a relação entre a União, os estados e os municípios, no tocante à construção das políticas públicas, especialmente na área educacional?

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: Astor de Castro Pessoa

Entidade: Conselho Estadual de Educação da Bahia - CEE/BA **Data:** _____

Parte A

Dados pessoais

1- Qual a sua profissão?

2- Qual a sua formação profissional?

3- Desde quando faz parte do CEE?

4- Como foi seu acesso ao cargo de presidente do CEE?

Parte B

Sobre Regime de Colaboração e Sistema Nacional de Educação

5 – O que o Senhor entende por Regime de Colaboração?

6 – O Senhor considera que a relação do Estado com os municípios pode ser chamada de colaborativa? Por quê?

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARA O DIRIGENTE MUNICIPAL - PREFEITO (A)

Nome: _____

Município: _____

Local: Hotel Pestana – Rio Vermelho – Salvador-BA

Data: 14.11.2008

Parte A

Sobre o Regime de Colaboração

- 1 – O que o(a) senhor (a) você entende por Regime de Colaboração?
- 2 - Você considera que a relação do seu município com o Estado pode ser chamada de colaborativa? Por quê?
- 3 – O que o(a) senhor(a) poderia citar como formas de regime de colaboração estabelecidas entre o Estado e seu município?
- 4 – Quais os elementos necessários para se estabelecer uma colaboração efetiva entre os sistemas de educação?
- 5 – O(a) senhor(a) exerceu dois anos desse seu mandato tendo no governo estadual um grupo político e aproximadamente dois anos com um o outro grupo, eleito pela oposição. Como o senhor(a) analisa a forma de se relacionar desses distintos governos com o seu município?

Parte B

Sobre o TOPA

- 1 – O seu município aderiu ao programa TOPA – Todos pela Alfabetização?
- 2 - Como o(a) senhor(a) avalia o processo de implantação do programa TOPA no seu município?
- 3 – Qual o impacto do Programa no seu município?

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: Adilza Carolina Cruz Teixeira

Entidade: União dos Dirigentes Municipais de Educação da Bahia – UNDIME/BA

Parte A

Dados pessoais

- 1- Qual a sua profissão?
- 2- Qual o seu grau de escolarização?
- 3- Como foi seu acesso ao cargo de DME?
- 4- Já tinha alguma experiência anterior em gestão?

Parte B

Sobre Regime de Colaboração

- 5 – O que você entende por Regime de Colaboração?
- 6 - Você considera que a relação do Estado com os municípios pode ser chamada de colaborativa? Por quê?
- 7 – Quais as ações de colaboração estabelecidas entre o Estado e os municípios que você conhece? Como se deu a participação da UNDIME?
- 8 – Quais os elementos necessários para se estabelecer uma colaboração efetiva entre os sistemas de educação?
- 9 – E a relação dos municípios com a União, como se dá?
- 10 – Como se deu o processo de municipalização da educação na Bahia?
- 11 - Qual a posição da UNDIME em relação a esse processo?

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARA O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (DME)

Nome: _____
Município: _____ **Data:** _____

Parte A

Dados pessoais

- 1- Qual a sua profissão?
- 2- Qual o seu grau de escolarização?
- 3- Como foi seu acesso ao cargo de DME?
- 4- Já tinha alguma experiência anterior em gestão?

Parte B

Sobre o Regime de Colaboração

- 1 – O que você entende por Regime de Colaboração?
- 2 - Você considera que a relação do seu município com o Estado pode ser chamada de colaborativa? Por quê?
- 3 – Quais as ações de colaboração estabelecidas entre o Estado e seu município?
- 4 – Quais os elementos necessários para se estabelecer uma colaboração efetiva entre os sistemas de educação?
- 5 – Houve municipalização da educação no seu município? Se houve, como ocorreu o processo?

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: _____ Data: _____

Instituição: Secretaria Municipal de Educação de

Função: Coordenador Local do Programa Topa – Todos pela Alfabetização

1- O que é o TOPA?

2 - Como se deu o processo de implantação no seu município?

3- Qual a abrangência do TOPA no Estado da Bahia?

4- Como se constituiu a relação dos técnicos da SEC com os técnicos das secretarias municipais de educação na implantação do Programa?

5 – Quais as dificuldades encontradas na implementação do Programa?

6 - O que você entende por Regime de Colaboração?

7 - Você considera que há o Regime de Colaboração na implantação do TOPA? Como isso se dá?

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DE EDUCAÇÃO DO CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
MESTRANDA: ANA MARIA SILVA TEIXEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR: AVELAR LUIZ B. MUTIM**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: _____ Data: _____

Instituição:

Função: Supervisora do Programa TOPA

Município: _____

- 1- O que é o TOPA?
- 2 - Como se deu seu processo de implantação na sua DIREC?
- 3- Qual a abrangência do TOPA no Estado da Bahia? E na sua Direc?
- 4- Como se constituiu a relação entre a DIREC, os técnicos da SEC e os técnicos das secretarias municipais de educação na implantação do Programa?
- 5 – Quais as dificuldades encontradas na implementação do Programa?
- 6 - O que você entende por regime de colaboração?
- 7 - Você considera que há o regime de colaboração na implantação do TOPA? Como isso se dá?
- 8 - Cite os municípios e as entidades de melhor e de pior desempenho no Programa, na abrangência da sua DIREC.
- 9 - Qual o perfil das entidades da sociedade civil de maior e de menor destaque no Programa?
- 10 - Como foram estabelecidas as relações entre as unidades formadoras e o Programa? Houve dificuldades e, ou, facilidades? De que natureza?
- 11 - Como avalia o programa de formação de alfabetizadores, coordenadores e tradutores-intérpretes realizados pelas unidades formadoras?
- 12 - Qual a sua percepção sobre a participação dos municípios e das entidades no Programa?
- 13 - Faça um breve balanço do TOPA, considerando os aspectos negativos e positivos.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo A – Termo de Convênio do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município (15.01.2003)

Anexo B – Termo de Convênio do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município (24.04.2003)

Anexo C– Termo de Convênio do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município (10.01.2007)

Anexo D – Termo do Convênio para implementação do Programa Topa